Ministerie van Justitie en Veiligheid

Minister voor Rechtsbescherming

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
Slachtofferbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota beleidsreactie Donner

Datum
2 juni 2023

Ons kenmerk
4602353

1. Aanleiding

In april 2021 is het rapport van de Commissie Donner zonder inhoudelijke beleidsreactie aangeboden aan de Kamer. In het rapport brengt de commissie advies uit om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor schadevergoeding van slachtoffers van strafbare feiten en over de rol van de overheid hierbij. De afgelopen 1,5 jaar zijn de adviezen van de commissie Donner uitgewerkt in een programma samen met de ketenpartners, zoals Rechtspraak, OM, CJIB, Schadefonds geweldsmisdrijven en Slachtofferhulp Nederland. Hierbij is gekeken naar de wenselijkheid, uitvoeringsconsequenties, gevolgen voor slachtoffers en de financiële gevolgen van de adviezen. In december 2022 heeft u het advies ontvangen van het programma.

In de staf van 16 januari jl. hebben we met u gesproken over de opvolging van het rapport Donner. Daarbij zijn verschillende scenario's besproken om uitvoering aan het rapport te geven, waarbij is gekeken naar impact op slachtoffers, uitvoeringsconsequenties voor de ketenpartners en de financiële gevolgen. U heeft, gelet op de forse budgettaire consequenties van de voorstellen, het feit dat er geen middelen beschikbaar zijn gesteld in het Coalitieakkoord en vanwege andere financiële knelpunten in uw portefeuille, besloten geen claim in te dienen voor de begrotingsvoorbereiding 2024. Dit betekent dat u aan de meeste voorstellen van de commissie Donner nu geen opvolging kunt geven en u hebt aangegeven dat u dit aan een volgend kabinet laat. Wel is het mogelijk om met beperkte middelen uit het beleidsbudget een aantal concrete verbeterslagen te maken voor slachtoffers.

In de staf van 28 maart jl. is de outline voor de beleidsreactie met u besproken. U heeft de daarin voorgestelde verbetermaatregelen onderschreven. In de beleidsreactie gaat u nader in op de uitwerking van deze maatregelen. Besloten is dat hiervoor middelen uit het beleidsbudget van Slachtofferbeleid kunnen worden aangewend.

2. Geadviseerd besluit

Uw akkoord op bijgaande Kamerbrief over het rapport van de Commissie Donner, waarin u aangeeft dat er nu geen middelen beschikbaar zijn voor integrale uitvoering van het rapport, maar dat u wel een aantal concrete verbeteringen in het schadeverhaal voor slachtoffers gaat doorvoeren en de opvolging van de overige adviezen aan een volgend kabinet laat.

3. Kernpunten van de Beleidsreactie

- Nederland heeft een goed functionerend schadestelsel met o.a. de voorschotregeling en het Schadefonds geweldsmisdrijven.
- Wel is het zo dat het stelsel in de afgelopen jaren is gegroeid en uitgebreid, waardoor onder andere de consistentie onder druk is komen te staan en er vragen zijn over de betaalbaarheid op de lange termijn.
- Daarover heeft de Commissie Donner een advies uitgebracht en de voorstellen in dit advies zijn door het Programma Stelsel compensatie slachtoffers van een strafbaar feit (hierna: programma SCS) samen met de ketenpartners verder uitgewerkt.[1]
- Aanpassingen kunnen goed worden gedaan vanuit het bestaande stelsel. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat een integrale opvolging van het rapport grote financiële consequenties heeft.
- Er zijn deze kabinetsperiode géén middelen beschikbaar gekomen om een stelselwijziging door te voeren die alle onderdelen van het advies van Donner raakt. Daarnaast neemt u een advies dat Donner heeft gedaan *niet* over (opheffen onderscheid tussen de ongemaximeerde/gemaximeerde voorschotregeling) en ziet u ook nog een knelpunt dat Donner niet adresseert (inning kosten rechtsbijstand door het CJIB).
- Daarom zet u nu in op een beperkt aantal concrete verbeteringen voor slachtoffers, daar waar sprake is van duidelijke knelpunten in de praktijk. Sommige maatregelen zijn nu nog onvoldoende uitgewerkt, zodat daar eerst een verdere verkenning zal plaatsvinden.
- De financiële dekking hiervoor is geregeld vanuit het beleidsbudget van Slachtofferbeleid (2,5 mln euro), uit middelen die eerder voor het onderwerp privacy van slachtoffers in het strafproces waren gereserveerd en niet volledig voor dat doel nodig zijn.

4. Toelichting

In de beleidsreactie geeft u aan dat u de komende tijd inzet op de volgende verbetermaatregelen:

<u>Voorschotregeling</u>

- Voortzetting van de huidige voorschotregeling. De commissie Donner stelt voor het onderscheid gemaximeerde/ongemaximeerde voorschotregeling te verlaten en voor alle slachtoffers een voorschotregeling in te stellen die gebaseerd is op hetgeen er bij de dader wordt geïnd. In de uitwerking van dit voorstel is gebleken dat dit een grote achteruitgang betekent voor geweld- en zedenslachtoffers. U volgt dit advies daarom <u>niet</u>.
- Het voornemen is om de ongemaximeerde voorschotregeling voor gewelds- en zedenmisdrijven uit te breiden met een aantal delicten, vanwege signalen uit de praktijk en de Kamer over schrijnende gevallen (bv. brandstichting met de dood tot gevolg).

<u>Strafproces</u>

- U financiert een onderzoek van de Rechtspraak naar het normeren/standaardiseren van schadevorderingen. Hiermee wordt het behandelen van een schadevordering in het strafproces eenvoudiger.

[1] Dit advies is als bijlage toegevoegd.

- Daarnaast gaat u verder met het uitwerken van voorstellen voor een aparte schadevergoedingskamer. Hierdoor zouden meer vorderingen van slachtoffers inhoudelijk kunnen worden behandeld.
- Er vindt een verkenning plaats naar de mogelijkheid van een pilot conservatoir beslag voor vermogensdelicten. Door vroegtijdig beslag te leggen op het vermogen van de dader, kan de schadevergoedingsmaatregel mogelijk beter worden geïnd bij de dader door het CJIB.
- Er vindt een verkenning plaats naar de mogelijkheid van inning van de kosten van rechtsbijstand door het CJIB, zodat het slachtoffer dat niet zelf hoeft te doen.

Schadefonds geweldsmisdrijven
- Ook online vormen van seksueel geweld komen onder het bereik van het Schadefonds Geweldsmisdrijven via het wetsvoorstel wet seksuele misdrijven. Uit onderzoek blijkt dat de impact op slachtoffers van online seksueel geweld minimaal dezelfde is als op slachtoffers van offline delicten en mogelijk groter zou kunnen zijn.
- In het wetsvoorstel seksuele misdrijven wordt o.a. schuldverkrachting strafbaar gesteld. Schuldverkrachting zal ook onder het bereik van het Schadefonds geweldsmisdrijven worden gebracht, zodat ook die slachtoffers voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. Dit is in lijn met het advies van de Commissie Donner.
- Er worden verkennende gesprekken gevoerd over een pilot die ziet op een tegemoetkoming van het Schadefonds geweldsmisdrijven voor slachtoffers van in het buitenland gepleegde strafbare feiten. Uitgangspunt is nu dat het feit in Nederland moet zijn gepleegd. Hiervoor zal wel een goede juridische basis moeten worden gevonden.

Algemene voorzieningen
- Slachtofferhulp Nederland en de politie verbeteren de informatieverstrekking aan slachtoffers over algemene voorzieningen (zoals verzekeringen, gezondheidszorg, sociale voorzieningen).
- Slachtofferhulp Nederland breidt lotgenotencontact voor slachtoffers uit.

4.1 Politieke context

Het verbeteren van compensatie voor slachtoffers kan op politieke steun en belangstelling rekenen. In Kamervragen is al een aantal keer gevraagd naar de stand van zaken van de uitwerking van het rapport van de Commissie Donner. Op verschillende momenten is hierover aan de Kamer gecommuniceerd, bijvoorbeeld:

1. Aanbieding rapport Donner aan Eerste en Tweede Kamer d.d. 16 april 2021[2]
2. Meerjarenagenda Slachtofferbeleid 2022-2025 d.d. 23 mei 2022[3]
3. Commissiedebat Slachtofferbeleid d.d. 1 juni 2022
4. Voortgangsbrief Slachtofferbeleid d.d. 3 november 2022[4]

De uitwerking van het rapport van de Commissie Donner heeft meer tijd in beslag genomen dan vooraf voorzien. Het uitwerken van de voorstellen en het bezien van de (financiële) consequenties is bewust samen met de ketenpartners gedaan. Dit is een omvangrijk en complex traject gebleken dat zeer zorgvuldig is

[2] Kamerstuk 33552, nr. 83
[3] Kamerstuk 33552, nr. 91
[4] Kamerstuk 33552, nr. 103

uitgevoerd. Het is mogelijk dat het nu maar zeer beperkt uitvoeren van de adviezen van de Commissie Donner op politieke weerstand zal stuiten. Wel is de verwachting dat er politieke steun is voor het laten voortbestaan van de ongemaximeerde voorschotregeling voor gewelds- en zedenslachtoffers, waarin u afwijkt van het advies van de Commissie Donner omdat dit een forse achteruitgang zou betekenen voor EGZ-slachtoffers.

4.2 Financiële overwegingen

Integrale uitvoering van het rapport Donner zou forse budgettaire consequenties hebben. Hiervoor zijn binnen het coalitieakkoord geen middelen beschikbaar gesteld. U heeft, gelet op de financiële uitdagingen die er binnen uw bredere portefeuille en Rijksbreed zijn, besloten geen claim in te dienen voor de begrotingsvoorbereiding 2024. Wel is het mogelijk om met beperkte middelen uit het huidige beleidsbudget een aantal concrete verbeterslagen te maken voor slachtoffers. De afgelopen tijd is bezien in welke praktijksituaties verbeteringen voor slachtoffers nodig zijn en tevens op welke onderdelen verder kan worden gegaan met de verdere uitwerking van voorstellen. Hiervoor is vanaf 2024 een bedrag van 2,5 mln euro structureel beschikbaar gekomen, omdat de coalitieakkoordmiddelen voor de privacy van slachtoffers in het strafproces (amendement Van Wijngaarden) niet volledige voor het dat doel benodigd zijn Daarnaast was voor 2023 reeds 1 mln gereserveerd in het beleidsbudget van Slachtofferbeleid.

Beleidskeuze uitgelegd **Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW 3.1)**	
1. Doel	De voorstellen voor aanpassingen van het huidige stelsel voor slachtoffers hebben tot doel om de rechtspositie van de slachtoffers te versterken, en de mogelijkheden voor slachtoffers om de geleden schade vergoed te krijgen te vergroten. Deze doelen worden bereikt aan de hand van de volgende maatregelen: *(NB: hieronder zijn alleen de zes maatregelen opgenomen waaraan financiële consequenties zijn verbonden).* 1) Uitbreiden ongemaximeerde voorschotregeling 2) Onderzoek standaardiseren schade 3) Pilot conservatoir beslag 4) Schuldverkrachting en online seksueel geweld onder bereik Schadefonds 5) Versterken informatieverstrekking SHN 6) Uitbreiden lotgenotencontact SHN
2. Beleidsinstrument(en)	Er worden verschillende instrumenten ingezet: 1) Wetgeving: aanpassing van een AMvB 2) Het doen van onderzoek, ter beschikking stellen van financiële middelen. 3) Uitvoeren van een pilot, ter beschikking stellen van financiële middelen. 4) Wetgeving: aanpassing van de Wet Schadefonds geweldsmisdrijven. 5) Verbeteren van een werkwijze, ter beschikking stellen van financiële middelen. 6) Uitbreiden van een werkwijze, ter beschikking stellen van financiële middelen.

3A. Financiële gevolgen voor het Rijk	1) Incidenteel € 160.000, structureel € 2 mln. 2) Incidenteel € 200.000 3) Incidenteel € 280.000 4) Structureel € 300.000 5) Incidenteel € 500.000, structureel € 200.000 6) Incidenteel € 45.000, structureel € 250.000 De incidentele kosten worden grotendeels verwacht in 2023. De dekking van de structurele kosten is geregeld vanuit het beleidsbudget van Slachtofferbeleid (2,5 mln. euro). Dit bedrag komt uit de bij Coalitieakkoord beschikbaar gestelde structurele middelen voor het implementeren van de werkwijze domicilie-keuze en het Amendement Van Wijngaarden. Hiervoor is € 21 mln. structureel beschikbaar in de enveloppe 'Veiligheid Overig'; de reeks privacy slachtoffers beschermen. Deze middelen blijken niet volledig nodig te zijn. **NB.** Ten aanzien van 4): de benodigde middelen worden gedekt met het bedrag dat eerder in het kader van de uitvoering van het wetsvoorstel Wet seksuele misdrijven is toegekend.
3B. Financiële gevolgen voor de maatschappelijke factoren	n.v.t.
4. Nagestreefde doeltreffendheid	Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande effectief bewezen samenwerkingen met ketenpartners zoals SHN, SGM, OM en RvdR. De voorstellen zijn uitgewerkt in nauwe samenwerking met onder meer deze ketenpartners. Zij staan in direct contact met slachtoffers en hebben de taak de slachtofferrechten in de praktijk uit te voeren en slachtoffers ondersteuning te bieden. Doeltreffendheid per maatregel: 1) Uitbreiden ongemaximeerde voorschotregeling: meer slachtoffers vallen onder de ongemaximeerd voorschotregeling. 2) Onderzoek standaardiseren: behandeling van een schadevordering in het strafproces wordt eenvoudiger, waardoor meer vorderingen van slachtoffers inhoudelijk kunnen worden afgedaan. 3) Pilot conservatoir beslag: bezien of het leggen van vaker conservatoir beslag bij de dader mogelijk is, waardoor de schadevergoedingsmaatregel beter wordt geïnd en slachtoffers van vermogensmisdrijven hun schade meer vergoed krijgen. 4) Schuldverkrachting en online seksueel geweld onder bereik Schadefonds: ook slachtoffers van schuldverkrachting en online seksueel geweld komen in aanmerking voor een tegemoetkoming van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

	5) Versterken informatieverstrekking SHN: meer slachtoffers weten de weg naar de juiste hulp, instanties en voorzieningen te vinden. 6) Uitbreiden lotgenotencontact SHN: meer slachtoffers kunnen gebruik maken van lotgenotencontact.
5. Nagestreefde doelmatigheid	Indien beschikbaar wordt als uitgangspunt aangehaakt bij (wetenschappelijk) onderzoek, advies en verbetervoorstellen van relevante organisaties. Door nu bewust te kiezen voor een verscheidenheid aan maatregelen en beleidsinstrumenten die ieder passend zijn bij de door te voeren verbeterslag, kunnen we zo gericht en optimaal mogelijk stappen zetten voor slachtoffers in hun schadeverhaal. 1) Al langere tijd wordt gewezen op het feit dat een aantal ernstige delicten niet onder de ongemaximeerde voorschotregeling valt. Hierdoor krijgen deze slachtoffers maximaal € 5.000,- van hun schade voorgeschoten. Door een aantal delicten toe te voegen aan de ongemaximeerde voorschotregeling, wordt deze (ervaren) onrechtvaardigheid weggenomen. 2) Complexe vorderingen benadeelde partij worden door de rechter niet-ontvankelijk verklaard omdat zij een te grote belasting vormen voor het strafproces. Door normering en standaardisering wordt meer uniformiteit bereikt, meer rechtszekerheid voor slachtoffers geboden en een efficiëntere rechtspleging bereikt. 3) Juist bij vermogensdelicten, die vallen onder de gemaximeerde voorschotregeling van € 5.000,-, lijkt het zinvol om te bezien of vaker conservatoir beslag kan worden gelegd. Hierdoor betaalt de dader meer, en krijgt het slachtoffer mogelijk meer schadevergoeding. Ook wordt opsporingscapaciteit (politie, OM) gericht en doelmatig ingezet. 4) Om slachtoffers van schuldverkrachting en online seksueel geweld onder het bereik van het Schadefonds te brengen, is een wijziging van de Wet SGM nodig. 5) SHN vervult een belangrijke functie in verwijzen van slachtoffers naar de juiste hulp. Wanneer er minder belemmeringen zijn in de toegang tot algemene voorzieningen, worden slachtoffers sneller en beter geholpen. 6) Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat lotgenotencontact voor slachtoffers een platform van wederzijdse empathie, onderlinge steun, herkenning en normalisering biedt.[5] Hiermee wordt op een laagdrempelige manier veel en sneller effect bij slachtoffers gesorteerd en hoeven zij mogelijk minder lang een beroep te doen op (dure) gespecialiseerde voorzieningen.
6. Evaluatieparagraaf	<u>Algemeen</u> • Periodieke rapportage: elke vier tot zeven jaar wordt het slachtofferbeleid doorgelicht op doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van de Comptabiliteitswet. De

[5] The role of social support in the aftermath of victimization: Interpersonal aspects of coming to terms with a victimization experience — Tilburg University Research Portal

	eerstvolgende doorlichting van slachtofferzorg vindt plaats in 2027 en verloopt via de Strategische Evaluatie Agenda. • WODC Slachtoffermonitor. De Slachtoffermonitor heeft als doel de kwaliteit van de justitiële slachtofferzorg, zoals ervaren door slachtoffers die met justitie in aanraking komen, te monitoren. De Slachtoffermonitor vindt ongeveer 1x per 3 jaar plaats en inventariseert de ervaringen van slachtoffers met politie, OM, SHN, rechtspraak, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Schadefonds Geweldsmisdrijven. • Planning & Control cyclus van onder andere SHN, SGM, CJIB. <u>Per maatregel</u> 1) Effect hiervan wordt gemonitord via de P&C cyclus van CJIB. 2) Naar aanleiding van het onderzoek zal worden bekeken wat de uitkomsten hiervan zijn en wat eventuele vervolgstappen zijn. 3) Na afloop van een eventuele pilot zal worden geëvalueerd wat de uitkomsten zijn. De uitkomsten van de pilot zullen meegenomen worden in de besluitvorming over het al dan niet definitief invoeren van dit instrument. 4) Uitbreiding reikwijdte SGM monitoring vindt plaats via de reguliere P&C cyclus. De Wet seksuele misdrijven zal 5 jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. 5 en 6) Monitoring vindt plaats via de P&C cyclus van SHN.

4.3 Juridische overwegingen

- Op een aantal onderdelen is wetgeving nodig.
- Ten aanzien van de pilot buitenland bij SGM moet eerst worden bekeken of een wettelijke grondslag bestaat of kan worden gecreëerd.

4.4 Uitvoering

Onder de betrokken organisaties bestaat draagvlak voor de voorstellen van de commissie die door hen zijn uitgewerkt in het programma SCS. Zij vinden de voorstellen realiseerbaar, onder de voorwaarden dat tijdig de benodigde personele capaciteit en financiële middelen beschikbaar zijn. Een aantal betrokken organisaties heeft aangegeven dat het absorptievermogen van hun organisatie onder druk staat. Er is beperkt ruimte voor het doorvoeren van nieuw beleid en regelgeving. Gelet hierop is het belangrijk om de voorstellen in nauw overleg met de betrokken organisaties in te voeren en bijvoorbeeld te faseren. Waar de voorstellen niet de gehele strafrechtketen raken is dit aandachtspunt in veel mindere mate aan de orde.

4.5 Krachtenveld

De uitwerking van het advies van de Commissie Donner heeft in nauwe samenspraak met de relevante organisaties/ketenpartners plaatsgevonden. Dit betreft o.a. het Openbaar Ministerie, Slachtofferhulp Nederland, Schadefondsgeweldsmisdrijven, Raad voor de rechtspraak, politie, Centraal Justitieel Incassobureau. Deze organisaties zijn over het algemeen positief over het advies Donner en steunen de uitwerking zoals in het programma SCS is voorgesteld. Zij zullen naar verwachting tevreden zijn dat er op een aantal onderdelen verbeteringen gerealiseerd gaan worden.

De brief is afgestemd met de relevante afdelingen van DGRR, DWJZ, DFEZ, DGSenB/DARC/FAB, DGSenB/DARC/JIZ. Ook heeft afstemming plaatsgevonden met het Ministerie van Financiën.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

- De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
- De persoonsgegevens van de deelnemers aan de stuurgroep SCS zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.