

Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven

Rapport evaluatie ex artikel 39 Kaderwet ZBO

Prof. dr. J. de Ridder
15-6-2020

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven is de instantie binnen de rijksdienst die tot taak heeft om mensen die het slachtoffer zijn geworden van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf en die als gevolg daarvan ernstig lichamelijk en/of geestelijk letsel hebben opgelopen, op aanvraag een uitkering te verschaffen. Het fonds werd ingesteld bij de Wet van 26 juni 1975, houdende voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven (Wet schadefonds geweldsmisdrijven). Het Schadefonds werd met ingang van 1-1-2012 onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gebracht.¹ Artikel 39 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt in lid 1: "Onze Minister zendt elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan." In de MvT is de volgende uitleg van dit artikel te vinden:

"Dit artikel voorziet in periodieke evaluatie van zelfstandige bestuursorganen. (...) Aan de hand van het verslag dient een beoordeling mogelijk te zijn van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan (...) en van de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan (...). Zelfstandige bestuursorganen bevinden zich per definitie op enige afstand van een minister en blijven daardoor enigszins buiten de aandachtssfeer van die minister en niet te vergeten het parlement. Toch is het van belang dat er op een structurele wijze aandacht wordt besteed aan het functioneren van zelfstandige bestuursorganen (...)."

Het onderhavige onderzoek is de evaluatie als bedoeld in artikel 39 Kaderwet zbo. Het is de eerste keer sinds het Schadefonds onder de werking van de Kaderwet werd gebracht dat deze evaluatie wordt uitgevoerd.²

In 2015 heeft de minister van BZK een circulaire het licht doen zien aangaande de *governance* van zelfstandige bestuursorganen.³ Elk ministerie wordt geacht op basis van deze richtlijn werkafspraken te maken ten aanzien van de relatie tussen minister en zbo. Deze werkafspraken zouden regelmatig moeten worden geactualiseerd, zo zegt de

circulaire: "Een logisch moment voor actualisatie is de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo op grond van artikel 39, eerste lid, Kaderwet zbo." Vanwege dit gegeven zullen de verhoudingen tussen het Schadefonds en het ministerie in deze evaluatie nadrukkelijk aandacht krijgen.

1.2 De commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven in het kort

Het zelfstandig bestuursorgaan dat het object van deze evaluatie vormt, is de commissie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Krachtens de regeling in artikel 8 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven is de commissie het bestuursorgaan dat de bevoegdheid heeft te beslissen over aanvragen voor een uitkering uit het Schadefonds. "Aan de commissie is een secretaris verbonden, die door Onze Minister, de commissie gehoord, wordt benoemd en ontslagen" (artikel 8 lid 6). De secretaris en het personeel van de secretaris werken dus krachtens de wet onder het gezag van de commissie.

De huidige commissie telt tien leden. Het lidmaatschap is een nevenfunctie waarvoor de leden een commissoriale schadeloosstelling ontvangen.⁴ De commissie heeft een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter. Het Besluit schadefonds geweldsmisdrijven bevat enkele summierere regels over de werkwijze van de commissie.⁵ Artikel 7 bepaalt dat de commissie een bestuursreglement vast stelt met onder andere een regeling van de werkzaamheden van de meervoudige kamer en de enkelvoudige kamers en van de secretaris. Het thans geldende bestuursreglement dateert van 2015. De commissie heeft begin 2020 een herzien bestuursreglement vastgesteld. Ten tijde van de afsluiting van het onderhavige onderzoek behoeft het nieuwe reglement nog de goedkeuring van de minister.

De commissie wordt in haar werkzaamheden bijgestaan door een bureau. De secretaris van de commissie is tevens directeur van het bureau (artikel 10 Bestuursreglement). De medewerkers van het bureau zijn in dienst van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

¹ Wet van 6 juni 2011 tot aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven etc., Stb. 2011, 276.

² Het Schadefonds is in dit opzicht geen uitzondering. Onderzoek uit 2015 meldt dat slechts een beperkt deel van de zbo's naar behoren geëvalueerd was. Sandra van Thiel, Stefan Soetekouw, Martijn Dresmé & Peter van Goch, "ZBO-evaluaties: verplicht, verzuimd, en veronachtzaamd?", *Bestuurskunde* (24-2), 2015: 63-73.

³ Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', bijlage bij Kamerbrief van de minister van BZK van 11 mei 2015, TK 2014-2015, 25 268, nr. 113.

⁴ Regeling schadeloosstelling leden commissie schadefonds geweldsmisdrijven 2013, Stcrt. 8 juli 2013.

⁵ Besluit van 3 september 1975, tot uitvoering van enige artikelen van de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven.

Het bureau telt ruim 82 fte waarvan ruim 64 fte rechtstreeks werkzaam is bij het afhandelen van aanvragen en bezwaaren beroepsschriften.⁶ Jaarlijks worden in de orde van grootte van 8000 aanvragen afgehandeld waarvan een kleine 5000 wordt toegewezen. Het totaal aan toegekende uitkeringen bedraagt ca 20 miljoen per jaar; het toegekende bedrag ligt gemiddeld rond € 4.000.⁷

De commissie heeft de secretaris mandaat verleend om te beslissen op de aanvragen. De secretaris heeft de bevoegdheid om op aanvraag te beslissen in ondermandaat gegeven aan daarvoor gekwalificeerde juridisch medewerkers. De commissie zelf beslist over het 'beleid': de beleidsregels waarmee de commissie haar bevoegdheid om uitkeringen te verlenen verder invult. Indien daar aanleiding toe is wordt de 'Beleidsbundel' waarin de beleidsregels zijn vervat, herzien. Voorts besluit de commissie op ingediende bezwaarschriften (ca. 600 per jaar), gehoord de bezwaarde en geadviseerd door seniorjuristen. De commissie fungeert zodoende in deze analoog aan een bezwaarschriftencommissie – maar anders dan de gebruikelijke bezwaarschriftencommissie is het geen adviesorgaan maar het bestuursorgaan zelf, dat meteen op bezwaar beslist.⁸

In het spraakgebruik is de gewoonte ontstaan om een onderscheid te maken tussen "het Schadefonds" als het geheel van de commissie plus het bureau enerzijds en "de commissie" als het zelfstandig bestuursorgaan anderzijds. Dit spraakgebruik benadrukt tot op zekere hoogte de eigenstandige positie van het bureau, een positie die tot uitdrukking komt in het beheersmandaat dat de secretaris-generaal J&V aan het hoofd van het secretariaat heeft verleend.⁹ In deze evaluatie zal dat spraakgebruik niet worden gevolgd. Zoals gezegd, de wet bepaalt dat aan de commissie een secretaris verbonden is. De activiteiten en bevoegdheden van de secretaris zijn een afgeleide van de taken en bevoegdheden van de commissie. Dienovereenkomstig zal de term Schadefonds steeds gebezigd worden voor het zelfstandig bestuursorgaan, dus voor de commissie met inbegrip van het secretariaat dat de commissie ten dienste staat.

1.3 Vraagstelling en onderzoeksopzet

In lijn met artikel 39 van de Kaderwet is de vraagstelling van dit onderzoek:

In hoeverre heeft het Schadefonds Geweldsmisdrijven in de evaluatieperiode zijn (wettelijke) taken doelmatig en doeltreffend uitgevoerd, en in hoeverre is de door de wetgever geregelde zelfstandigheid van het Schadefonds in de praktijk functioneel?

Vorbereiding

Een opzet van het evaluatieonderzoek is getoetst bij de opdrachtgever van het onderzoek: de directie eigenaarsaangelegenheden. Het onderzoek is gepresenteerd in een vergadering van de commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven. Er is een klankbordgroep in het leven geroepen die tot taak kreeg de in het onderzoek geproduceerde stukken kritisch te bespreken. De klankbordgroep was breed samengesteld (personen van het Schadefonds, van het ministerie en van verschillende stakeholders) maar de leden participeerden op persoonlijke titel. Het onderzoek is ondersteund door Edith Heijting (programmadirecteur J&V) en Sandra de Wit (UBR Rijksconsultants).

Gegevensverzameling

De gehanteerde bronnen voor de verzameling van gegevens zijn documentenanalyse, interviews en observaties. De analyse van documenten als jaarplannen, jaarverslagen, kwaliteitsdocumenten, beleidsstukken, beleidsregels en voorgaande evaluatierapporten verschaft de basismateriaal voor de evaluatie. Waar nodig werd deze documentenanalyse aangevuld met interviews ter opvulling van leemten, ter verklaring van onduidelijkheden en dergelijke. Dit alles resulteerde in een beschrijving van de inrichting en werking van het Schadefonds. Daaruit is een aantal thema's afgeleid dat naar het oordeel van de onderzoeker nadere bestudering vergde. Deze thema's zijn uitvoerig aan de orde gesteld in achttien vraaggesprekken met sleutelpersonen. Indien daar aanleiding voor was is aanvullende documentatie opgevraagd en verstrekt.

Analyse en rapportage

Alle gegevens zijn verwerkt in een concept-rapport met een beschrijving van het functioneren van het Schadefonds en een analyse van doeltreffendheid, doelmatigheid en zbo-status. Ter controle op onjuistheden is het concept voorgelegd aan diverse respondenten en aan de commissie. Voorts is het concept in de klankbordgroep besproken. De inhoud van dit rapport is geheel en uitsluitend de verantwoordelijkheid van de onderzoeker.

⁶ Volgens opgave SGM april 2020.

⁷ Het aantal aanvragen: 2017: 7147, 2018: 6856, 2019: 9251. Gemiddeld uitgekeerd bedrag: € 3.993. Bron: Jaarverslag 2019.

⁸ Hoewel het tegenwoordig zeer gebruikelijk is dat het bestuursorgaan op het bezwaar beslist na advies van een bezwaaradviescommissie, is de onderhavige gang van zaken geheel in overeenstemming met (hoofdstuk 7 van) de Awb.

⁹ Mandaatbesluit hoofden taakorganisaties Ministerie van Justitie en Veiligheid, dd. 10 december 2018, nr. 2410553/18/DP&O.

2. Doeltreffendheid

2.1 De Wet schadefonds geweldsmisdrijven

De wet die het Schadefonds Geweldsmisdrijven in het leven riep heet tot op de dag van vandaag formeel: “Wet van 26 juni 1975, houdende voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven”. De wetgever koos in 1975 de constructie van een fonds met rechtspersoonlijkheid en met een commissie als ‘beheerder’ van dat fonds. Het denkbeeld van een fonds is terug te voeren op de voorstellen uit het eerste interim-rapport van de Commissie Vermogensstraffen.¹⁰ Voor de voeding van het fonds werden in het rapport drie mogelijkheden geopperd: uit de opbrengst van geldboeten (of bepaalde categorieën van geldboeten); uit een in te voeren volksverzekering tegen schade uit strafbaar gedrag; of rechtstreeks uit de overheidsmiddelen, in die zin dat de Staat zich garant zou stellen voor de verplichtingen van het fonds. De wetgever koos vooralsnog voor de laatste optie, maar de oorspronkelijke wetstekst hield de mogelijkheid open dat dat fonds gevoed zou worden uit andere bronnen dan de rijksbegroting. Volgens de MvT dacht men daarbij aan de mogelijkheid van legaten of schenkingen.¹¹ Artikel 2 eerste lid, tweede volzin luidde oorspronkelijk: “De uitkeringen en overige kosten van dit fonds komen, voor zover daarin niet op andere wijze kan worden voorzien, ten laste van de begroting van het Departement van Justitie”. Later is deze volzin geheel komen te vervallen.¹² In de praktijk is er nooit sprake geweest van een fonds: de toegezegde uitkeringen werden van meet af aan rechtstreeks gefinancierd uit de begroting van het ministerie.

De wet van 1975 beoogde niet meer dan een ‘voorlopige regeling’ zoals in de citeertitel werd aangegeven, aldus de MvT.¹³ “Wanneer eenmaal met het fonds de nodige ervaring is opgedaan zal gestreefd kunnen worden naar een definitieve regeling”. Men dacht daarbij aan uitbreiding van een aanspraak op vergoeding wegens schade van andere delicten dan opzettelijk gepleegde geweldsmisdrijven. Ook zou de voeding van het fonds een definitieve vorm kunnen krijgen. Sinds zijn ontstaan is de wet drieëntwintig maal gewijzigd.

Elf van die wijzigingen waren technisch van aard en kwamen voort uit de invoering of wijziging van andere wetten zoals de Awb. Van de twaalf inhoudelijke wijzigingen betroffen er zes een uitbreiding van de kring der gerechtigden, driemaal door toevoeging van additionele soorten schade (schade als gevolg van ernstig geestelijk letsel in 1994, schade als gevolg van dood door schuld in 2018 en affectieschade in 2019) en driemaal door aanpassing van de omschrijving van ‘nabestaande’. De andere zes wijzigingen waren procedureel en organisatorisch van aard, variërend van inkorting van de zittingstermijn van commissieleden (2005) tot de recente omvangrijke aanpassingen betreffende de *governance* van het Schadefonds en de uitbreiding van het werkingsbereik naar de BES-eilanden (2019). Niettegenstaande alle wijzigingen is de titel onveranderd gebleven: de wet is na 45 jaar nog steeds een voorlopige regeling.

2.2 Wettelijke taakstelling

De in artikel 8 van de wet omschreven taak van de commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven is het beslissen op aanvragen voor een financiële uitkering vanwege ernstig lichamelijk of geestelijk letsel ten gevolge van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf. De artikelen 3 t/m 6 regelen welke slachtoffers, nabestaanden en naasten voor een uitkering in aanmerking komen en hoe de hoogte van de uitkering dient te worden vastgesteld. Het doel van het Schadefonds kan in het verlengde hiervan omschreven worden als ‘de rechtmatige uitvoering van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven’. De vraag naar de effectiviteit van het functioneren van het Schadefonds kan nu als volgt worden geformuleerd: in hoeverre voert het Schadefonds de Wsgm op rechtmatige wijze uit? In het kader van dit onderzoek wordt deze vraag op indirecte wijze beantwoord, en wel door te inventariseren welke voorzieningen het Schadefonds heeft getroffen om rechtmatige uitvoering te borgen.

Eerst iets over de aard van de besluitvorming die voorafgaat aan de verlening van de beschikking op aanvraag. Het proces is te kwalificeren als *semi-judicieel*: het strekt ertoe de rechtspositie van de aanvrager vast te stellen door het toepassen van algemene regels op het concrete geval. Daarbij dient zeker gesteld te worden dat degenen die aanspraak kunnen maken op een uitkering toegewezen

¹⁰ Rapport van de Commissie, ingesteld bij besluit van de Minister van Justitie van 9 mei 1966, (Commissie Vermogensstraffen, ook wel commissie-Van Binsbergen) Staatsuitgeverij 1972. Deze commissie had onder meer tot taak te onderzoeken wat de gevolgen zouden zijn van de uitbreiding van de financiële sanctie als hoofdstraf.

¹¹ Sinds 1994 kent het wetboek van strafrecht (artikel 14c, tweede lid sub 4) de mogelijkheid om een voorwaardelijke gevangenisstraf te voorzien van de volgende bijkomende voorwaarde: “storting van een door de rechter vast te stellen geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen”.

¹² Naar aanleiding van de invoering van de derde tranche van de Awb (wet van 20 juni 1996) werd de voeding van het fonds omgedoopt tot “subsidie”. De volzin is geschrapt bij de grote wijziging van de Wsgm van 6 maart 2019.

¹³ Memorie van toelichting bij voorstel van wet, TK 12 131, nr. 3, par. 1.

krijgen wat hun rechtens toekomt, maar ook dient zeker gesteld te worden dat geen uitkeringen worden verstrekt aan aanvragers aan wie het rechtens niet toekomt. Dat vergt aandacht en zorgvuldigheid; de interpretatie van de feiten in het licht van de regels komt vaak niet-routinematig tot stand. Een typerend voorbeeld is de kwestie van de *aannemelijkheid*. Anders dan in het strafproces is er geen vereiste dat het misdrijf in kwestie bewezen is. Voldoende is dat ‘aannemelijk’ gemaakt wordt dat een ernstig geweldsmisdrijf heeft plaats gevonden dat tot letsel bij het slachtoffer heeft geleid. Aannemelijkheid is niet een heel hard criterium en een nauwkeurige bestudering van het feitencomplex is vaak vereist om te kunnen beoordelen of aanleiding, toedracht en omstandigheden van het misdrijf aannemelijk zijn. In de Beleidsbundel is anderhalve pagina aan dit onderwerp gewijd. Voorbeelden van andere onderwerpen die om een nauwkeurige interpretatie kunnen vragen zijn: het grensgebied tussen voorwaardelijke opzet en schuld en ‘eigen aandeel’. Meer in het algemeen: een aanzienlijk deel van de aanvragen kan min of meer routinematig, zij het wel op basis van een individuele toetsing van de feiten, worden afgehandeld, maar een ander deel vertoont voor de zaak specifieke complicaties van uiteenlopende aard.

Nu zo vaak maatwerk is vereist kan de zorgvuldigheid en rechtmatigheid van de beschikking-verlening niet alleen worden geborgd met strakke richtlijnen en protocollen. Het Schadefonds maakt dan ook gebruik van andere voorzieningen om de rechtmatigheid van de uitvoering te verzekeren: “middelen voor de bewaking van de kwaliteit van het Schadefonds Geweldsmisdrijven” worden ze genoemd.¹⁴ Tot deze middelen behoren de Beleidsbundel, de Werkinstructie, de interne opleiding en een stelsel van peer review. Met behulp hiervan verzekert de commissie zich van de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van de besluiten in primo. Deze besluitvorming geschiedt immers onder het gezag van de commissie, ook al is de commissie er niet rechtstreeks bij betrokken.

Alle in de wet gegeven criteria aan de hand waarvan dient te worden vastgesteld of een aanvrager al dan niet aanspraak heeft op een uitkering, vergen nadere interpretatie. De commissie heeft beleidsregels geformuleerd die de criteria nader invullen. Deze regels zijn vervat in de “Beleidsbundel”. De Beleidsbundel omvat ca. dertig pagina’s; de bundel wordt zo nodig maar niet meer dan tweemaal per jaar herzien en op de website van het Schadefonds gepubliceerd. De Beleidsbundel is niet een set beleidsregels in de gebruikelijke zin. Behalve beslisregels

bevat hij ook uitleg van de aanpak van het Schadefonds en toelichting op de in de beleidsregels vervatte keuzen. De Beleidsbundel is dan ook niet alleen voor intern gebruik, maar juist ook bedoeld als voorlichtingsmateriaal voor potentiële aanvragers. Dat neemt niet weg dat de Beleidsbundel een uitwerking bevat van alle wettelijke maatstaven en vereisten waaraan voldaan moet zijn wil men voor een uitkering in aanmerking komen. Het is de resultante van vijfenveertig jaar toepassing van de wet, de jurisprudentie van de commissie zo men wil. Zo bezien is de Beleidsbundel zeker ook een geheel van beleidsregels dat de commissie en de medewerkers van het secretariaat in staat stelt beschikkingen te maken met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Behalve over de Beleidsbundel beschikken de commissie en het secretariaat ook over een *Werkinstructie*.¹⁵ Terwijl de Beleidsbundel inhoudelijke aspecten van de besluitvorming preciseert, gaat de werkinstructie over het proces, de verschillende te zetten stappen die tot een beschikking leiden. De belangrijkste onderscheiden stappen zijn: het verzamelen van gegevens, toetsing (checken van de aanvraag tegen alle wettelijke maatstaven), vaststellen van de hoogte van de uitkering (aan de hand van de betreffende maatstaven), het maken van de beschikking en het mededelingsgesprek. De werkinstructie is voor een deel verwerkt in het digitale werkproces Flow. Volgens zegslieden maken de juridische behandelaars vooral actief gebruik van de Beleidsbundel en de Werkinstructie tijdens de opleidingsfase. Heeft men de opleiding voltooid dan is de Beleidsbundel nog een naslagwerk. Dit onderstreept het belang van opleiding en loopbaanbeleid als kwaliteitsinstrumenten.

De baan van juridisch behandelaar is een adequate startfunctie voor jonge juristen (universitair of hbo) die een carrière in de publieke sector ambiëren. Men begint als junior juridisch behandelaar-in-opleiding.¹⁶ Gedurende deze fase, die zes tot maximaal twaalf maanden duurt, werkt men onder supervisie van een seniorjurist (het vier-ogen-principe). Na het succesvol doorlopen van een formele toets verwerft men ‘tekenbevoegdheid’: men kan in sub-mandaat zelfstandig zaken afhandelen. Een beperkt aantal medewerkers heeft de functie van senior juridisch behandelaar. De senioren zijn met name belast met de ondersteuning van de commissie bij de afhandeling van bezwaar en beroep. Voor bewaking van de kwaliteit zijn verschillende vormen van *peer review* in het leven geroepen. Behalve het al genoemde vier-ogen-principe tijdens de opleidingsfase zijn dat het *verplicht consult* en de *collegiale toets*. Verplicht consult geldt voor een lijst van minder vaak voorkomende categorieën zaken en

¹⁴ Overzicht middelen bewaking kwaliteit Schadefonds Geweldsmisdrijven, versie o.z. Notities Commissie – 262, dd. 6 december 2019.

¹⁵ Werkinstructie Beslissingen 5 april 2006, update 2018.

¹⁶ Regeling loopbaanbeleid en tekenbevoegdheid, SGM 201008712.

houdt in dat de juridisch behandelaar bij afdoening van een dergelijke aanvraag gehouden is een senior juridisch behandelaar te raadplegen alvorens de beschikking te voltooien. De collegiale toets is georganiseerde feedback: elke maand wordt van elke juridisch behandelaar at random een afgedane zaak geselecteerd die vervolgens door een collega op systematische wijze wordt beoordeeld en van commentaar wordt voorzien. Indien daar aanleiding voor is worden zaken in groepen besproken. Halfjaarlijks worden de uitkomsten van de collegiale toets aan de commissie gerapporteerd. Noemenswaard is voorts de terugkoppeling van beslissingen genomen in bezwaar naar de juridische behandelaar.

Alles bij elkaar kan geconcludeerd worden dat het Schadefonds de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van zijn beschikking-verlening naar behoren heeft geborgd. Ten aanzien van rechtmatigheid functioneert het Schadefonds doeltreffend.

2.3 Missie

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven werkt met de volgende missie:

*Het Schadefonds Geweldsmisdrijven geeft een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers met ernstig psychisch of fysiek letsel. Daarmee erkent het Schadefonds namens de samenleving vanuit de overheid het onrecht dat hun is aangedaan. Zo draagt het Schadefonds bij aan herstel van vertrouwen en doet recht aan slachtoffers en hun naasten.*¹⁷

Deze missie is te vinden op de website in verschillende documenten. De missie benoemt de centrale doeleinden van het werk van het Schadefonds als ‘erkenning’ van aangedaan onrecht; ‘herstel van vertrouwen’ en ‘recht doen aan slachtoffers en naasten’. De uitkering (of tegemoetkoming, zoals het in de missie heet) is geen doel op zich, maar een middel voor de verwezenlijking van de drie verder gelegen doeleinden. De Beleidsbundel noemt (in de Inleiding) nog een vierde doel, een doel dat meer direct aansluit bij de uitkering: “het slachtoffer, de nabestaande of de naaste (financieel) vooruit te helpen, zodat de blik weer op de toekomst kan worden gericht”. Dit alles leidt tot een tweede vraag over de effectiviteit van het functioneren van

het Schadefonds: In hoeverre slaagt het Schadefonds er in de maatschappelijke erkenning van het aangedane onrecht aan slachtoffers en nabestaanden over te brengen; het geschade vertrouwen te herstellen; en slachtoffers het gevoel te geven dat hun recht wordt gedaan?

Of samengevat:

in hoeverre bewerkstelligt het Schadefonds een gevoel van ‘erkenning’?

Deze doelstelling zou langs twee wegen verwezenlijkt kunnen worden. In de eerste plaats kan alleen al het feit dat er een uitkering is verstrekt door het slachtoffer ervaren worden als erkenning van slachtofferschap en als een vorm van genoegdoening, ongeacht de hoogte van de uitkering. In de tweede plaats kan de bejegening van het slachtoffer in de contacten met het Schadefonds van dien aard zijn dat het slachtoffer zich erkend voelt en dat het geschonden vertrouwen in zekere mate wordt hersteld, ongeacht of men daadwerkelijk een uitkering ontvangt. Beide methoden vallen onder de noemer *procedurele rechtvaardigheid*. Is het gevoel van erkenning afhankelijk van de hoogte van de uitkering dan spreekt men van distributieve rechtvaardigheid.¹⁸ In de literatuur zijn allerlei aanwijzingen te vinden dat procedurele rechtvaardigheid de erkenning en genoegdoening verschafft waar slachtoffers van misdrijven behoefte aan hebben.¹⁹ Het Schadefonds is geleidelijk aan steeds meer nadruk gaan leggen op erkenning van aangedaan onrecht en het herstel van geschaad vertrouwen. De oudste gevonden versie van de missie waarin ‘erkenning’ expliciet als doel is verwoord, stond in het Jaarverslag 2012.²⁰ Vanaf 2012 zijn twee maatregelen doorgevoerd die procedurele rechtvaardigheid een plaats gaven naast distributieve rechtvaardigheid.

De eerste maatregel was het breken met de werkwijze volgens welke de hoogte van een te verstrekken uitkering werd vastgesteld in relatie tot de werkelijk geleden schade. In plaats daarvan werd een zogenoemd all-in beleid van kracht, volgens hetwelk de hoogte van de uitkering wordt afgeleid uit een tabel met standaardbedragen gerelateerd aan categorieën lichamelijk en geestelijk letsel, de letsellijst. De lijst telt zes categorieën die elk afzonderlijk gedetailleerd zijn beschreven. De ernst van het opgelopen letsel en de omstandigheden waaronder het geweldsmisdrijf is gepleegd bepalen welke letselcategorie van toepassing is.

¹⁷ De missie laat onvermeld de wettelijke clause dat het gaat om slachtoffers van een (opzettelijk gepleegd) geweldsmisdrijf. Dat past bij de huidige stand van zaken aangezien het Schadefonds thans ook in gevallen van dood-door-schuld tegemoetkomingen verstrekt en de uitvoering van andere taken/regelingen ter hand neemt.

¹⁸ J. Thibaut, L. Walker, *Procedural justice: A psychological analysis* Hillsdale, NJ 1975.

¹⁹ J.D.W.E. Mulder, ‘How do we compensate a victim’s losses’, *International Review of Victimology*, 16 2009, 67-87.

²⁰ Die tekst luidde: “Het Schadefonds Geweldsmisdrijven geeft aan slachtoffers met ernstig psychisch of fysiek letsel een financiële tegemoetkoming, en erkent daarmee het onrecht dat hen is aangedaan. Zo draagt het Schadefonds bij aan herstel van vertrouwen.” De huidige redactie dateert van 2016.

Men kan het all-in beleid zien als een doelmatiger uitvoering van wat toch al praktijk was: het vaststellen van de hoogte van de uitkering zonder een pretentie van schadevergoeding. Dat neemt niet weg dat er ook een element van procedurele rechtvaardigheid in is vervat: eventuele verwachtingen van slachtoffers dat de uitkering een volledige vergoeding van de reëel geleden schade behelst zouden daarmee worden gemitigeerd.

De tweede maatregel was de invoering van wat genoemd werd het 'burgergerichte werken', een vorm van "prettig contact met de overheid", bedoeld om het proces van afhandeling van aanvragen minder afstandelijk en toegankelijker voor de aanvrager te maken.²¹ Belangrijke onderdelen voor het burgergericht werken zijn: communiceren met de burger in begrijpelijke taal en gedurende elke afhandeling in principe tweemaal telefonisch contact met de aanvrager. Juridische behandelaars krijgen tijdens hun opleiding les in begrijpelijk schrijven en in gespreksvoering. Vooral de telefonische contacten waren bedoeld om slachtoffers in staat te stellen 'hun verhaal te doen' en om de behandelaars in staat te stellen in een persoonlijk gesprek de erkenning van aangedaan leed te verwoorden. Een ander doel van burgergericht werken was, de aanvrager nog beter te informeren, verwachtingen te managen en de genomen beslissing te verduidelijken. De veronderstelling was, geheel in lijn met het project 'Prettig contact met de overheid', dat daarmee het aantal bezwaar-en beroepszaken zou verminderen.

De vraag in hoeverre het functioneren van het Schadefonds gericht op 'erkenning' effectief is wordt in het kader van dit onderzoek op indirecte wijze beantwoord, en wel door een meta-analyse van verrichte evaluaties. Een onderzoek, uitgevoerd vóór de invoering van het burgergericht werken, vond dat 80% van de cliënten van het Schadefonds de uitkering als een erkenning van hun slachtofferschap en als een vorm van gerechtigheid ervoeren. De onderzoeker vond twee soorten tevredenheid van de cliënten over hun ervaringen met het Schadefonds, tevredenheid over de procedure en tevredenheid over de uitkomst. Beide soorten tevredenheid scoorden hoog. De tevredenheid met de uitkomst had geen verband met de hoogte van de uitkering

maar werd minder naarmate de procedure langer had geduurd. De tevredenheid over de procedure hing geheel samen procedurele aspecten. Hieruit valt op te maken dat niet financiële aspecten maar de ervaringen van cliënten met de procedure allesbepalend zijn voor hun tevredenheid.²² Zo gezien was het Schadefonds ook al voor de maatregelen van 2012 behoorlijk effectief als het gaat om procedurele rechtvaardigheid.

Het 'burgergericht werken' is na de invoering tweemaal geëvalueerd. De eerste studie werd in 2014 uitgevoerd onder de noemer 'klanttevredenheidsonderzoek'.²³ Het meest opmerkelijke resultaat was dat de gemeten klanttevredenheid sterk verschilde tussen degenen die een uitkering kregen toegewezen (8,3 van 10) en degenen wier aanvraag werd afgewezen (4,3 van 10). De rapportcijfers van deze beide groepen voor de juistheid van de uitkering lopen nog verder uiteen: 8 tegen 3.²⁴ Het is een aanwijzing dat de kwaliteit van de procedure veel minder bijdraagt aan tevredenheid bij mensen wier aanvraag is afgewezen.

De tweede evaluatie is van 2016.²⁵ Het rapport meldt in de eerste plaats dat er, anders dan verwacht, geen verschil is in het aantal bezwaarschriften voor en na de invoering van het burgergericht werken. En dat terwijl in het kader van "Prettig contact met de overheid" een reductie van aantal bezwaarschriften met 60% werd gemeld.²⁶ Men kan dit opvatten als een aanwijzing dat het Schadefonds ook al voor de invoering van het burgergericht hoogwaardige procedures had. Het relatief geringe aantal bezwaarschriften (al een aantal jaren ca. 7% van het aantal aanvragen) zou daar ook op wijzen. Een tweede bevinding van deze evaluatie is, dat de meerderheid van de aanvragers zich erkend voelt door de manier waarop het Schadefonds hen bejegende. Hoewel het onderzoek er geen exacte gegevens over heeft opgeleverd zijn er aanwijzingen dat men zich minder erkend voelde als de hoogte van de uitkering tegenviel of als de aanvraag was afgewezen. Een derde bevinding luidt dat het telefonische contact een positieve invloed had op het gevoel van erkenning bij de slachtoffers. Bij de hoogte van de tegemoetkoming worden kritische kanttekeningen geplaatst.

²¹ Burgergericht werken was geïnspireerd door het project "Prettig Contact met de Overheid", een campagne van BZK die erop was gericht het onderliggende van de Awb wel erg geformaliseerde proces van beschikking-verlening toegankelijker en inhoudelijker te maken.

²² J.D.W.E. Mulder, *Compensation, the victim's perspective*, diss. Tilburg 2013; ihb pag. 95 e.v.

²³ G. Koedijk en I. van de Weerd, *Tevredenheid van aanvragers over het Schadefonds Geweldsmisdrijven*, 2014. Het betreft een stageproject van master studenten veiligheid en rechtshandhaving dat in de eerste helft van 2014 werd uitgevoerd.

²⁴ Daarbij dient aangetekend dat de afgewezen aanvragers in de onderzochte steekproef sterk ondervertegenwoordigd waren; 19 van de 275 respondenten. In de praktijk wordt ca. een derde van de aanvragen afgewezen.

²⁵ C. Maas, S. Schiltkamp, D. Valentijn en M. van de Vuurst, *Evaluatie burgergericht werken en all-in beleid*, zj, zp. Het betreft een stageproject van master studenten criminologie dat in de eerste helft van 2016 werd uitgevoerd.

²⁶ Zie A.T. Marseille, H.D. Tolsma, K.J. de Graaf, *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*, Prettig contact met de overheid, deel 5. Den Haag 2013, p. 65 e.v. Dit onderzoek betrof beschikking-verlening door bestuursorganen van provincie en gemeente.

Een aantal slachtoffers vond dat de omvang van de toegekende uitkering niet in verhouding stond tot de ervaren schade. Deze discrepantie zou ook het gevoel van erkenning ondergraven.

De WODC Slachtoffer Monitor 2017 bevat eveneens gegevens, verzameld in een enquête onder aanvragers van een uitkering, die een indicatie geven van de effectiviteit van het burgergericht werken.²⁷ Ongeveer driekwart van de aanvragers heeft de bejegening vanwege het Schadefonds als positief en ondersteunend ervaren. Dat ligt in dezelfde orde van grootte als wat het hiervoor genoemde onderzoek uit 2013 peilde. Overigens is 'erkenning' niet op dezelfde manier gemeten. Opvallend in de Monitor is de bevinding dat ca. een derde van de aanvragers (zeer) negatief is over de hoogte van de toegewezen uitkering. Dat zou er op kunnen wijzen dat deze mensen toch meer een reële vergoeding van schade hadden verwacht. Dat is in tegenpraak met het onderzoek van 2013, dat uitwees dat dat hoogte van de uitkering voor de tevredenheid van de cliënten van het Schadefonds irrelevant is.

Al de hiervoor genoemde onderzoeken wijzen in eenzelfde richting. De aanvragers ervaren de bejegening die zij van de kant van het Schadefonds ondervinden als zeer positief. Dat was ook al zo voor de invoering van het burgergericht werken, en het is zelfs de vraag of het burgergericht werken daar nog veel aan heeft verbeterd. In de tweede plaats: voor een (beperkt) deel van de cliënten lijkt de hoogte van de uitkering en niet de kwaliteit van de procedure doorslaggevend voor het gevoel van erkenning. Een empathische burgergerichte procedure vermag veel, maar niet alles.

2.4 Randvoorwaarden

Het Schadefonds heeft zijn missie uitgewerkt in een Meerjarenagenda (2018-2022) met vier speerpunten, verder verfijnd in een tiental actiepunten. De speerpunten zijn te beschouwen als (rand)voorwaarden, iteratieve doelstellingen die geïmplementeerd moeten zijn om de hoofddoelstellingen 'rechtmatige beschikkingverlening' en 'erkenning' te kunnen bereiken.

De speerpunten zijn:

Het vergroten van de bekendheid van het Schadefonds.

De onderliggende beleidskeuze (het iteratieve doel) is: "Het indienen van een aanvraag bij het Schadefonds is een keuze van het slachtoffer en wordt niet bepaald door onwetendheid."

Snelle afdoening.

Zowel 'rechtmatige beschikkingverlening' als 'erkenning' vergen een snelle afdoening. De minimumnorm is de wettelijk maximale afdoeningstermijn van 26 weken; 100% van de aanvragen moet binnen die periode zijn afgehandeld, aldus het Meerjarenplan. De ambitie reikt echter aanzienlijk verder; de aanvrager mag niet aan het lijntje worden gehouden, vandaar de prestatie-norm van een gemiddelde doorlooptijd van 12 weken.

Soepele samenwerking met 'ketenpartners'.

Dit is een noodzakelijke voorwaarde om slachtoffers doorverwezen te krijgen (van Slachtofferhulp Nederland, van de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie en van anderen) en dus voor de verwezenlijking van het doel dat elk slachtoffer weet heeft van de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen. Het is daarnaast een voorwaarde voor een snelle afdoening: opgevraagde stukken (met name bij politie en OM) dienen vlot en correct beschikbaar te komen. Ten derde is de goede samenwerking ook een voorwaarde voor de snelle en juiste afhandeling van verrekeringen met het CJIB (ca. 800 op jaarbasis).

'Snel en gedegen reageren op ontwikkelingen'

De bijbehorende doelstelling is: "een doordachte en beheerste invoering van veranderingen in onze maatschappelijke opgave". Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor het verwezenlijken van distributieve en procedurele rechtvaardigheid bij de uitvoering van nieuwe taken.

²⁷ W. Andringa, L. Klein Kranenburg, J. Bouwmeester, F. ten Doeschot, *WODC Slachtoffermonitor tweede meting*, Enschede 2017. De eerste versie van de WODC Slachtoffermonitor uit 2013 bevatte geen meting van ervaringen met het Schadefonds.

De randvoorwaardelijke doelstellingen zijn zo gezien rechtstreeks af te leiden uit de hoofddoelstellingen, ofwel de “maatschappelijke opgave” zoals het in de Jaarplannen wordt genoemd. Dit uiteenleggen van de taakstelling in hoofddoelen, subdoelen en activiteiten maakt de werkprocessen van de organisatie transparant en vatbaar voor het formuleren van en sturen op targets. Niet alle prestatienormen zijn even gelukkig gekozen²⁸ maar over het algemeen maken zij de verwezenlijking van doelstellingen meetbaar en zichtbaar. Over het al dan niet behalen van afgesproken prestaties wordt vervolgens uitgebreid verantwoording afgelegd, zoals in het volgende hoofdstuk nog aan de orde komt. Ondertussen bevat deze uitwerking van de maatschappelijke opgave ook allerlei beleidskeuzen en interpretaties van de wettelijke taakstelling. De vraag is welke autoriteit dat soort keuzen behoort te maken. Dat is een vraagstuk van bestuurlijke vormgeving, governance zo men wil, dat in hoofdstuk 4 aan de orde komt.

2.5 Conclusies

De algemene conclusie van de voorgaande beschouwingen is dat het Schadefonds doeltreffend functioneert. De rechtmatigheid van de beschikkingverlening is, met een foutenpercentage van 0,1% (2019), goed te noemen. De norm is nu: maximaal 0,3% van de totale productie ofwel 240 foutieve beslissingen per jaar. Het zou niet in overeenstemming zijn met de rechtmatigheidsdoelstelling om de deze foutenmarge te verruimen, zoals op grond van een recente benchmark werd geadviseerd.²⁹

Daarnaast slaagt het Schadefonds er goed in de maatschappelijke erkenning van het aangedane onrecht aan slachtoffers en nabestaanden over te brengen. Het overgrote deel van de cliënten voelt zich door het Schadefonds erkend als slachtoffer en ervaart de uitkering als een vorm van gerechtigheid, zo bleek uit onderzoek. Adequate procedures zoals het burgergericht werken dragen daar in niet geringe mate toe bij. Het is dan ook van belang te voorkomen dat verhoogde werkdruk door toename van het aantal aanvragen afbreuk doet aan de zorgvuldige wijze waarop het Schadefonds zijn cliënten bejegt.

De organisatie maakt er veel werk van om zijn taakstelling te ontleden en preciseren in tussendoelen en activiteiten en daarbij passende prestatienormen. Dit maakt de doeltreffendheid van de werkprocessen transparant en controleerbaar.

²⁸ Neem de norm “maximaal 25% afwijzingen”. Feitelijke schommelt het percentage afwijzingen de afgelopen vier jaar rond de 32%. Om dat onder de 25% te brengen zou moeten worden voorkomen dat kansloze aanvragen überhaupt ingediend worden. Daar is bijna niet direct op te sturen. Er lijken vooralsnog te veel oncontroleerbare factoren in het geding om daar goed greep op te krijgen.

²⁹ Rijksbrede Benchmark Rapport Schadefonds Geweldsmisdrijven, Den Haag 2020, p. 21. Het rapport geeft in overweging verhoging van de productienorm te bereiken door verlaging van de zorgvuldigheidsnorm. “Bij twijfel toekennen” luidt het advies.

3. Doelmatigheid

3.1 Inleiding

Doelmatigheid is de verhouding tussen de mate van doeltreffendheid en de daarvoor gemaakte kosten (waarbij kosten meer kan omvatten dan alleen het verbruik van financiële middelen). Om doelmatigheid te kunnen beoordelen dient men dan ook te beschikken over gegevens betreffende de (verschillende soorten) kosten in relatie tot de prestaties. De kosten van het Schadefonds vallen uiteen in programmakosten – in 2019 € 20,2 miljoen³⁰ – en uitvoeringskosten – in 2019 € 7,5 miljoen. De programma-kosten zijn in beginsel geen onderwerp van deze evaluatie. De programmakosten zijn de resultante van een rechtmatige uitvoering van de wet en kunnen zo bezien geen voorwerp van efficiëncymaatregelen zijn.

Men kan hier ook anders tegen aan kijken en de financiële uitkering beschouwen als een middel voor een verder gelegen doel, namelijk het verschaffen van erkenning aan het slachtoffer. Daaruit vloeit dan de efficiency vraag voort: hoeveel euro dient een uitkering ten hoogste te zijn voor de verwezenlijking van erkenning? Om deze vraag te beantwoorden zou men een immateriële en subjectieve waarde als erkenning op geld moeten waarderen. Als een dergelijke maatschappelijke kosten-baten analyse al realiseerbaar zou zijn dan voert dat veel te ver voor de onderhavige evaluatie. Vooralsnog lijkt het zinvoller om de hoogte van de programmakosten te beschouwen als onderwerp van een politieke keuze: hoeveel geld heeft de samenleving er voor over om slachtoffers van geweldsmisdrijven genoegdoening te verschaffen. We komen daar op terug in hoofdstuk 4.

Dat ligt anders voor de uitvoeringskosten. Wat uitvoeringskosten betreft vereisen de beginselen van behoorlijke bedrijfsvoering dat steeds gestreefd wordt naar zo laag mogelijke kosten gegeven de te realiseren doelstellingen.

Vooropgesteld moet worden dat de huidige rijksdienst gekenmerkt wordt door grote aandacht voor een efficiënte bedrijfsvoering. Dat geldt zeker voor uitvoeringsorganisaties zoals het Schadefonds. Bij het Schadefonds komt dat onder andere tot uitdrukking in allerlei programma's voor

organisatieontwikkeling en verbetering van de bedrijfsprocessen. Doelmatigheid is dan ook bijna een gegeven, zij het dat er altijd wel weer mogelijkheden zijn voor verdere optimalisatie en voor innovatie. In het navolgende komen twee soorten voorzieningen aan de orde voor het bewaken van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

3.2 De governance driehoek

Als bijlage bij een brief van 11 mei 2015 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer een circulaire gezonden getiteld 'Governance ten aanzien van zbo's'.³¹ Uit de brief blijkt dat de formele status van de circulaire niet meer is dan een goede raad aan de ambtelijke en politieke top van de ministeries, een handreiking voor het maken van werkafspraken tussen minister en zbo. Dat neemt niet weg dat de brief (en de circulaire) een tamelijk ingrijpend uitgangspunt poneert, namelijk dat een functionele scheiding gecreëerd dient te worden op hoogambtelijk niveau van de rollen van eigenaar en van opdrachtgever van een zbo, terwijl het zbo zelf 'opdrachtnemer' wordt. Deze functiescheiding was een aantal jaren eerder ontworpen voor de aansturing van uitvoeringsdiensten (agentschappen) die vaak wisselende taken uitvoeren in opdracht van verschillende ministers.³² De vraag in hoeverre deze constructie passend is voor een zbo zal in hoofdstuk 4 nader worden gezien. Hier volstaat de constatering dat de circulaire tamelijk eenvoudig van opzet is: de taken en bevoegdheden die een minister krachtens de Kaderwet zbo ten opzichte van een zelfstandig bestuursorgaan heeft, worden verdeeld over de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol. Volgens het Organisatiebesluit van het ministerie, dat onder meer de departementale toepassing van de circulaire omvat, is niet de commissie, maar alleen het secretariaat van het Schadefonds 'opdrachtnemer'. Het secretariaat maakt geen deel uit van een directoraat-generaal maar is een eigenstandig onderdeel van het ministerie.³³ De eigenaarsrol van de secretaris-generaal geldt voor zowel de commissie als het secretariaat SGM.³⁴ De onder de plv. SG ressorterende directie Eigenaarsadvisering (DEA) heeft tot taak de eigenaar in zijn relatie met de commissie en met het secretariaat "te adviseren en te ondersteunen". DEA is in het bijzonder belast met a. het toetsen van de doelmatigheid en de continuïteit van de uitvoering van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening; b. het toetsen van de bedrijfsvoering van de organisatie en het adviseren binnen de

³⁰ Van deze € 20,5 miljoen werd € 1 miljoen op daders verhaald op grond van een vonnis van de strafrechter.

³¹ Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', bijlage bij Kamerbrief van de minister van BZK van 11 mei 2015, TK 2014–2015, 25 268, nr. 113.

³² *Regeling Agentschappen*: Regeling van de Minister van Financiën van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen. Anders dan de zbo-circulaire is dit een wettelijke regeling, gestoeld op de Comptabiliteitswet. Overigens werden dergelijke governance constructies ad hoc al veel eerder toegepast, ook voor de vormgeving van de relatie tussen een ministerie en een zbo.

³³ *Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid*: Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 28 november 2017, kenmerk DP&O/17/2150354, houdende vaststelling van de organisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, artikel 61.

³⁴ Idem, artikel 3.

planning- en control-cyclus; en c. het toezien op het goed functioneren van het sturingsmodel.³⁵ Anders gezegd, de eigenaar wordt geacht de bedrijfsvoering van het Schadefonds goed in de gaten te houden. De opdrachtgever zal daarentegen letten op de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taak van het zbo.³⁶

3.3 Planning & control

In de praktijk wordt dit toezicht vormgegeven in de planning- en control-cyclus van het Schadefonds. De basis daarvan is de Meerjarenagenda. Deze wordt jaarlijks uitgewerkt in een Jaarplan waarin “managementafspraken” zijn vervat. Formeel gaat het daarbij om afspraken tussen de commissie (als zbo de opdrachtnemer ook al staat dat niet in het Organisatiebesluit), de opdrachtgever en de eigenaar maar in de praktijk vertegenwoordigt de secretaris-directeur doorgaans het Schadefonds. De voorzitter van de commissie neemt alleen zelf deel aan de beraadslagingen als er majeure kwesties op de agenda staan (bijvoorbeeld de openeinderegeling). De managementafspraken betreffen onder meer het aantal in het jaar af te handelen aanvragen, bezwaren en beroepszaken; de doorlooptijden van die afhandeling alsmede enkele bijkomende aspecten. Om zichtbaar te maken wat het Schadefonds weet te bereiken zijn er prestatie-indicatoren aan toegevoegd.

De financiering van de activiteiten van het secretariaat vindt plaats op basis van het meerjarig Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ).³⁷ Toevallige fluctuaties in capaciteitsbehoefte kunnen incidenteel additionele middelen vergen. Voor het Schadefonds zijn eigenaar en/of opdrachtgever de toegang tot aanvullende financiering. Daar staat tegenover dat eigenaar en opdrachtgever nauwlettend toezien dat de beschikbaar gestelde middelen doeltreffend en doelmatig worden besteed. Dat geschiedt via tertaalrapportages: elke vier maanden verschaft het Schadefonds een overzicht van geleverde prestaties in relatie tot gemaakte managementafspraken. Het Schadefonds gebruikt een groot aantal verantwoordingsinstrumenten uit het hedendaagse publiekebedrijfsvoeringsarsenaal. Zo is het ISO 9001 gecertificeerd, met bijbehorende externe audit. Daarnaast zijn er zijn jaarlijks acht interne audits. Er wordt jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd. Ook werkt men met een *balanced score card* en periodieke *benchmarks*. Al deze informatie vindt zijn weg naar de tertaalrapportages. De tertaalrapportages

zijn onderwerp van overleg in de driehoek, een overleg dat kan leiden tot nieuwe of aanvullende managementafspraken. De werkwijze is transparant en informatie-rijk. Het derde tertaaloverleg legt meteen de basis voor het nieuwe jaarplan. De verantwoording wordt jaarlijks afgerond met een jaarverslag. Alle informatie wijst in dezelfde richting, namelijk dat het Schadefonds een goed geleide organisatie is die wat bedrijfsvoering betreft de vergelijking met het gemiddelde in de rijksdienst met glans doorstaat.

3.4 Conclusie

De doelmatigheid van het functioneren van het Schadefonds is goed. Van belang daarbij is dat het streven naar efficiency niet ten koste gaat van de verwezenlijking van de centrale doelstellingen: rechtmatigheid en erkenning. Zo maakte de invoering van het all-in stelsel (zie hoofdstuk 2) het proces van afhandeling eenvoudiger. Dit had dan ook tot besparingen op de apparaatskosten kunnen leiden zonder dat dit ten koste zou zijn gegaan van de rechtmatigheid van de afdoening. Echter, de ruimte die zo ontstond is niet aangewend voor bezuinigingen op het apparaat maar voor meer burgergericht werken, dus voor de realisatie van het tweede doel: maatschappelijke erkenning van het slachtoffer.

Men is alert op continue stroomlijning van de bedrijfsprocessen en op mogelijkheden voor innovatie zoals verdere digitalisering van het primaire proces. De adequate beheersing van de bedrijfsprocessen behoedt het management echter niet altijd voor onverwachte inbreuken op een fraaie planning. Een recent voorbeeld is het streven om de naamsbekendheid van het Schadefonds onder slachtoffers te vergroten teneinde het aantal aanvragen geleidelijk te vergroten. Toen echter het aantal nieuwe aanvragen in één jaar tijd omhoog ging van 6856 (in 2018) naar ruim 8909 (in 2019) bleek daar noch de capaciteit van het secretariaat noch het programmabudget op berekend. Het halen van de targets van de bedrijfsvoering was plots niet meer zo vanzelfsprekend. Het is de vraag of het hier nog over een managementvraagstuk gaat. Daar komen we op terug in hoofdstuk 4.

³⁵ Idem, artikel 18a.

³⁶ Het Organisatiebesluit is onvolledig in de beschrijving van de onderlinge posities en taken van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Zo is de commissie SGM (het zbo) niet benoemd als opdrachtnemer, terwijl zij wel de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de wettelijke taak.

³⁷ “Het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) raamt de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten. De ramingen worden opgesteld in aantallen producten. Voorbeelden daarvan zijn aantallen rechtszaken, aantallen toevoegingen rechtsbijstand en de behoefte aan celcapaciteit.” Uit een brief van de minister van J&V aan de Tweede Kamer, 12 juni 2019, 24 587, nr. 746.

4. Zelfstandigheid

4.1 Inleiding

Het Schadefonds was, toen het werd opgericht, een voorbeeld van het type organen waarvoor Scheltema het jaar daarvoor het begrip “zelfstandig bestuursorgaan” had bedacht.³⁸ Een zelfstandig bestuursorgaan omschreef hij als een onderdeel van de rijksoverheid dat, anders dan volgt uit de hoofdregel in de Grondwet, niet onder de zeggenschap van een minister staat.³⁹ Een zodanige zelfstandigheid kan, vanwege de grondwettelijke regel, alleen de wetgever creëren; een minister of de ministerraad kan niet op eigen gezag bepalen dat een onderdeel van de rijksdienst niet onder de eigen ministeriële zeggenschap en in het verlengde daarvan niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. De kwalificatie “zelfstandig bestuursorgaan” steunde in het geval van het Schadefonds op drie kenmerken van de organisatierechtelijke vormgeving: het had een geattribueerde bevoegdheid om te beslissen op aanvragen voor een uitkering, het had rechtspersoonlijkheid, en in de MvT bij het wetsvoorstel werd de zelfstandigheid van de commissie uitdrukkelijk benoemd: “Over het toekennen van een uitkering zal worden beslist door een onafhankelijke commissie die met het beheer van het fonds is belast”.⁴⁰ In de huidige redactie van de wet is er geen sprake meer van een commissie van beheer, maar van een commissie die beslist over aanvragen voor een financiële uitkering (artikel 8 lid 1 Wsgm). Die commissie is krachtens de huidige versie van de wet (artikel 8 lid 7 Wsgm) een zbo in de zin van de Kaderwet ZBO. De rechtspersoonlijkheid van het Schadefonds is in 2019 geschrapt.⁴¹ De in dit hoofdstuk te beantwoorden derde evaluatievraag is, in hoeverre de door de wetgever geregelde zelfstandigheid van het Schadefonds in de praktijk functioneel is. Een antwoord op deze vraag kan de Kamer helpen zich een oordeel te vormen over de voortzetting van de uitvoeringsorganisatie als zbo – zoals de Kaderwet van de evaluatie verlangt. De kern van de zelfstandigheid van het Schadefonds is, dat de minister geen zeggenschap heeft over de beschikkin-

gen van de commissie – niet over de beslissing om een slachtoffer al dan niet in aanmerking te laten komen voor een uitkering en ook niet over de hoogte van de uitkering. Deze beide beslissingen zijn de exclusieve bevoegdheid van de commissie. De wetgever was summier over de reden waarom juist deze beschikkingen door een zelfstandig bestuursorgaan genomen zouden moeten worden. Volgens de oorspronkelijke MvT zou de voor de uitoefening van de taak vereiste specifieke deskundigheid in een onafhankelijke commissie beter tot zijn recht komen. Uitspraken van zo’n commissie zouden meer gezag hebben. Bovendien ging de wetgever ervan uit dat de commissie uit leden van de rechterlijke macht zou worden samengesteld. Dit zo zijnde werd zelfstandigheid min of meer als iets vanzelfsprekends geponeerd. Vanzelfsprekend is het echter niet: er zijn uitkeringsregelingen die onder ministeriële zeggenschap worden uitgevoerd (bijvoorbeeld door de RVO) maar ook veel regelingen waarvan de uitvoering aan een zelfstandig bestuursorgaan (bijvoorbeeld de SVB) is opgedragen. Het afgelopen decennium is de meerwaarde van de zbo-status voor het Schadefonds meer dan eens onder de loep genomen.

In 2013 deed De Leeuw, in opdracht van de minister van BZK, een onderzoek om voor alle toen geregistreerde zbo’s uit te maken of de zbo-status gehandhaafd moest blijven.⁴² Over het Schadefonds velde De Leeuw, zonder veel uitdrukkelijke argumentatie, het oordeel dat het onder ministeriële zeggenschap gebracht diende te worden.⁴³ Dit advies heeft een paar jaar gesudderd, waarna opnieuw opdracht voor een onderzoek werd verleend, dit keer over enkel de zelfstandigheid van het Schadefonds. Het antwoord dat dit onderzoek opleverde op de vraag “In hoeverre heeft een onafhankelijke commissie van deskundigen meerwaarde ten opzichte van een organisatie die ambtelijk wordt aangestuurd?” had een hoog enerzijds-anderzijds gehalte maar bevatte geen argumenten om een einde te maken aan de zbo-status.⁴⁴ In 2019 werd een majeure wijziging van de wet van kracht: onder meer werd het Schadefonds ontdaan van zijn rechtspersoonlijkheid.

³⁸ M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, oratie Groningen 1974. Michiel Scheltema was tussen 1971 en 1997 hoogleraar bestuursrecht in Groningen en van 1983 tot 2019 regeringscommissaris voor algemene regels bestuursrecht.

³⁹ Gw. artikel 44 lid 1: “Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister”.

⁴⁰ MvT, TK 1972, 12 131 nr 3, blz. 1, linkerkolom. Naar huidig recht zou dit onvoldoende zijn om als zbo te kwalificeren. De wet zelf dient uitdrukkelijk te bepalen dat de instantie in kwestie niet onder het gezag van een minister valt. Het van toepassing verklaren van de Kaderwet ZBO, zoals in art. 8 van de huidige Wsgm, is daarvoor voldoende.

⁴¹ Wet van 6 maart 2019.

⁴² ABDTOPConsult / Johan de Leeuw, *Onderzoek naar de herpositionering van zbo’s*, Den Haag 2013.

⁴³ De analyse in het rapport gaat uit van de drie motieven voor verzelfstandiging die krachtens de Kaderwet ZBO toelaatbaar zijn. Het motief voor het Schadefonds zou zijn “Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid”. Dit motief werd vervolgens te zwak geacht om zelfstandigheid te rechtvaardigen. Zie pag. 150.

⁴⁴ V. Bekkers, A. van der Sluis, D. de Kool en P. Siep, *Onafhankelijkheid Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven*, Rotterdam, Risbo 2015.

Uit de MvT bij het wijzigingsvoorstel blijkt dat de wetgever de zbo-status had heroverwogen, met de volgende uitkomst: “Omdat het van belang wordt geacht de besluitvorming over een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers door een onafhankelijk orgaan te laten plaatsvinden is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om de status van zbo te behouden voor de commissie en alleen de rechtspersoonlijkheid van het fonds te laten vervallen”. Opnieuw beperkt de wetgever zich tot het waardevol verklaren van de onafhankelijke positie van de commissie, zonder verdere argumentatie.

Kortom, over nut en noodzaak van de zbo-status van om het even welke rijksdienst zijn, enkele evidente gevallen als de Kiesraad daargelaten, evenzovele argumenten pro als contra alsook helemaal geen argumenten te geven.⁴⁵ Wij zullen dit pad dan ook niet bewandelen. Het uitgangspunt voor de navolgende analyses is van een andere aard, namelijk dat de zbo-status een reële werking dient te hebben in het functioneren van de dienst. De evaluatievraag die daar uit voort vloeit luidt: ‘welke positieve en negatieve effecten heeft de zbo-status van de commissie voor de uitvoering van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven?’

In de eerste dertig jaar van zijn bestaan was de zelfstandigheid van het Schadefonds vanzelfsprekend. De commissie voerde de wet uit, daarin ondersteund door enkele door het ministerie van justitie ter beschikking gestelde ambtenaren. Het functioneerde op veel meer dan armslengte afstand van de minister. Naar verluidt heeft het ministerie in die tijd slechts een paar keer bemoeienis met het Schadefonds gehad en dat betrof dan steeds een personeelskwestie. Voor het overige kon het Schadefonds ongemoeid zijn werk doen. Echter, de afgelopen decennia werd, onder invloed van ingrijpende veranderingen in de bedrijfsvoering binnen de rijksdienst (bekend onder de verzamelnaam *new public management*)⁴⁶ het Schadefonds als het ware het departement ingetrokken. De ministeriële zeggenschap over de financiering van zowel de uitvoeringskosten als de programmakosten kreeg steeds meer gewicht. De Kaderwet zbo (2006) gaf een minister standaard een groot aantal controlerende bevoegdheden. Al die bevoegdheden gelden ook in de relatie tussen de minister en het Schadefonds,

sinds het Schadefonds in 2012 onder de werking van de Kaderwet is gebracht.

Daar komt bij dat het thema ‘slachtoffers van criminaliteit’ steeds hoger op de politieke agenda kwam. Nadat in het maatschappelijke en wetenschappelijke debat al veel aandacht voor het onderwerp was geweest⁴⁷ kwam het kabinet in 2013 met een eigen visie.⁴⁸ Het was de start van een nieuw slachtofferbeleid dat sindsdien alleen maar aan belang heeft gewonnen. Het lag in de rede dat dat beleid ook gevolgen zou hebben voor het Schadefonds. De commissie heeft dat beleid steeds omarmt en er ook bijdragen aan geleverd.

Als gevolg van dit alles genoot het Schadefonds zowel bedrijfsmatig als beleidsmatig steeds meer belangstelling van het ministerie. Dit had consequenties voor de feitelijke zelfstandigheid van het functioneren van het Schadefonds, maar dat niet alleen. Het creëerde ook een grijs gebied waarin het niet altijd duidelijk is wie waarover gaat. In de navolgende paragrafen zullen daarvan enkele in het oog lopende voorbeelden worden besproken.

4.2 De wettelijke taak en de missie

De wetgever heeft de commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven de opdracht en de bevoegdheid gegeven om (nader gespecificeerde) slachtoffers van een ernstig geweldsmisdrijf een uitkering te verschaffen. Uit de geschiedenis van de oorspronkelijke wet blijkt dat de wetgever de uitkering zag als een vergoeding voor geleden schade. De Memorie van Toelichting laat daar geen twijfel over bestaan. Het blijkt ook uit het bepaalde in artikel 4 van de wet: “[de uitkering] belooft ten hoogste het bedrag van de door het letsel of overlijden veroorzaakte schade”. Voorts maakt de MvT duidelijk dat de wetgever een “noodvoorziening” beoogde, “een tegemoetkoming in de schade voor zover geen verhaal op de dader mogelijk is en in de vergoeding van die schade ook niet op andere wijze kan worden voorzien.”⁴⁹ Ook als men voldoende vermogend was om de schade zelf te dragen kwam men niet voor een uitkering in aanmerking, aldus het oorspronkelijke artikel 4.

⁴⁵ Men zie de uitvoerige discussie tussen minister en Kamer over dit onderwerp die zich afspeelde ten tijde van het tweede kabinet-Rutte, (TK 25 268, Zelfstandige bestuursorganen). De stemming in de Kamer kwam er op neer dat zbo's nergens goed voor waren en een hinderpaal vormden voor parlementaire controle. De reactie van de minister was halfslachtig; in het bijzonder de Kamerbrief van 13 mei 2014 (nr. 83) is wat dat betreft veelzeggend.

⁴⁶ NPM was een stroming binnen het publieke management die zich er sterk voor maakte bedrijfsvoeringsinstrumenten (*market type mechanisms*) uit de private sector toegepast te krijgen in de publieke sector.

⁴⁷ Het wetenschappelijk debat over de positie van het slachtoffer werd al decennia gevoerd. Een vroeg voorbeeld daarvan is het werk van de eerdergenoemde commissie-van Binsbergen eind jaren zestig, met leden als Louk Hulshof. Het was een belangrijk thema van de Coornhert Liga, die in 1971 werd opgericht. Zie ook M.S. Groenhuijsen, *Schadevergoeding voor slachtoffers van delicten in het strafgeding*, diss. Nijmegen 1985.

⁴⁸ Brief van de staatssecretaris van veiligheid en justitie aan de Tweede Kamer, dd. 22-02-2013, (Slachtofferbeleid) TK 33 552 nr. 2, met bijlagen.

⁴⁹ Vanaf de missie van 2012 gebruikt het Schadefonds het ietwat ongelukkig gekozen woord “vangnet” in plaats van “noodvoorziening”.

Dat neemt niet weg dat de wetgever indertijd benadrukte dat de financiële ruimte op de begroting voor het verstrekken van deze uitkeringen beperkt was en dat niet altijd de volledige schade vergoed zou kunnen worden. Vandaar het tweede lid van het oorspronkelijke artikel 4: "Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bedragen ten hoogste kunnen worden uitgekeerd. Deze bedragen kunnen verschillen naar gelang van de aard van de schade". De betreffende AMvB bepaalde de maxima op fl. 25.000 voor vermogensschade alsmede fl. 10.000 voor immateriële schade.⁵⁰ Het maximaal aan één slachtoffer uit te keren bedrag kwam daarmee op fl. 35.000.⁵¹ De MvT meldde over dit onderwerp:⁵²

"Zoals bekend, is op de begroting van het departement van de ondergetekende voor het dienstjaar 1973 één miljoen gulden voor het fonds gereserveerd. De beperkte middelen die beschikbaar zijn en de mogelijkheid van een betrekkelijk groot aantal gegadigden maken het wel noodzakelijk een limiet te stellen aan de totale uitkering die in een bepaald geval kan worden gegeven. (...) Overigens gaat het bij deze uitkeringen om een tegemoetkoming. Dit sluit in, dat niet altijd het maximum behoeft te worden uitgekeerd in de gevallen waarin de schade dat cijfer te boven gaat."

Ofwel, de wettelijke taak van de commissie zoals in 1975 vastgelegd was: het verstrekken van uitkeringen aan slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven als vergoeding voor geleden schade – maar wel als tegemoetkoming en tot een bepaald maximum.

Rond 2012 heeft het Schadefonds een *missie* geformuleerd (zie par 2.3). Die missie geldt nog steeds en luidt tegenwoordig als volgt:

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven geeft een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers met ernstig psychisch of fysiek letsel. Daarmee erkent het Schadefonds namens de samenleving vanuit de overheid het onrecht dat hun is aangedaan. Zo draagt het Schadefonds bij aan herstel van vertrouwen en doet recht aan slachtoffers en hun naasten.

In deze formulering van de taak van het Schadefonds komen de woorden schade en schadevergoeding niet voor. De centrale doelstelling van het werk van de organisatie is nu: erkenning door middel van een financiële tegemoetkoming; erkenning namens de samenleving van het leed dat het slachtoffer is aangedaan.

Deze missie is niet zomaar ontstaan, het is de uitkomst van een langdurig proces van *goal displacement*. De eerste 35 jaar van zijn bestaan heeft het Schadefonds gefunctioneerd alsof de schade van het slachtoffer vergoed werd, al was van meet af aan duidelijk dat de schade zelden of nooit geheel vergoed zou worden. Voor wat betreft materiele schade werd onderscheid gemaakt in een groot aantal schade-categorieën (taxikosten, thuiszorg, enzovoorts). De aanvrager moest bewijsstukken aanleveren voor gemaakte kosten. Het uit te keren bedrag was daarvan dan steeds een percentage. Behandelende ambtenaren waren een groot deel van hun tijd bezig met het uitrekenen van de bedragen per categorie. Voor het immateriële deel gold een standaard tarief per soort geweldsmisdrijf. Daarbij dient bedacht te worden dat de sociale voorzieningen lange tijd aanzienlijk ruimhartiger waren dan thans en dat het Schadefonds alleen schade vergoedde voor zover er niet op andere wijze in kon worden voorzien.

Hoe de omslag tot stand kwam valt niet helemaal te achterhalen. Sommigen verwijzen naar het slachtofferbeleid van het rijk dat zich toen begon te ontwikkelen. Anderen noemen een discussie binnen het Schadefonds waaruit naar voren kwam dat de juridische behandelaars en de leden van de commissie de erkenning van het leed van slachtoffers als hun kerntaak ervoeren. Mogelijk waren ook de uitkomsten van een toentertijd uitgevoerd onderzoek onder cliënten van het Schadefonds van betekenis. In dat onderzoek was onder meer nagegaan wat de 'emotionele effecten' waren van 'het ontvangen van een financiële vergoeding'. Die effecten, waaronder 'erkenning als slachtoffer' bleken groot te zijn.⁵³

Duidelijk is wel dat de inzichten over de reden van bestaan van het Schadefonds allengs zijn verschoven in de richting van de huidige praktijk. Duidelijk is ook dat de wetgever deze verandering niet heeft bedacht, en zelfs niet heeft bekrachtigd. De wet is een aantal malen vrij ingrijpend gewijzigd maar de omschrijving van de taak van de commissie is dezelfde gebleven: beslissen op aanvragen voor vergoeding van schade. Tegenwoordig wordt, in de jaarplannen bijvoorbeeld, het Justitieel slachtofferbeleid als eerste genoemd als het gaat om de vraag waar de taakstelling van het Schadefonds vandaan komt.⁵⁴ Daar komt bij, de doelverschuiving is niet alleen in een missie verwoord maar ook in praktijk gebracht in de wijze van afhandeling van aanvragen.

⁵⁰ Besluit schadefonds geweldsmisdrijven, Stbl. 1975, 492, artikel 2.

⁵¹ In euro's van nu is dat ongeveer € 50.000. De huidige maxima zijn € 25.000 en € 10.000.

⁵² MvT, TK 1972, 12 131 nr 3, blz. 7, rechterkolom.

⁵³ J.D.W.E. Mulder, *Compensatie van geweld. Wie krijgen er een vergoeding van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en wat zijn de effecten van zo'n financiële vergoeding?* Tilburg Intervict 2009.

⁵⁴ Over dat beleid is overigens steeds uitvoerig mondeling en schriftelijk overleg met de Kamer geweest.

Het zg. all-in beleid en het burgergericht werken zijn daar de meest sprekende voorbeelden van. Voor vele betrokkenen is de in de missie verwoorde doelstelling zo vanzelfsprekend dat men geen discrepantie met de wettelijke taak ervaart. Men beschouwt het als een geldige interpretatie van de opdracht die de wetgever het Schadefonds heeft verschaft.⁵⁵

Er is niets vreemds aan dat er doelverschuiving optreedt in een organisatie, integendeel. Het is functioneel dat een uitvoerende dienst zich aanpast aan veranderingen in de omgeving. Zeker voor een organisatie die de leeftijd van 45 jaar heeft bereikt zou het eerder opmerkelijk zijn geweest als er *geen* goal displacement had plaats gevonden. Bovendien, er heeft veel discussie en verruiming van inzichten plaats gevonden, wetenschappelijk en maatschappelijk, over schade en schadevergoeding, over *distributive justice* en *procedural justice*. Daaraan zijn goede argumenten te ontleen om op andere wijze tegen genoegdoening voor slachtoffers van geweldsmisdrijven aan te kijken dan via het enge perspectief van een financiële schadevergoeding. Bovendien is het steeds meer relativiseren van 'geleden schade' als basis voor de te verstrekken uitkering niet buiten het gezichtsveld van het parlement gebleven, in tegendeel. Het parlement als controleur is frequent en uitvoerig geïnformeerd over de ontwikkelingen in het slachtofferbeleid in het algemeen en over de koers van het Schadefonds in het bijzonder.

Toch is er wel een spanning, en die is gelegen in de zbo-status van het Schadefonds. Als het Schadefonds een regulier onderdeel van de rijksdienst zou zijn, onder volledige zeggenschap van een bewindspersoon, dan zou het slachtofferbeleid van die bewindspersoon per definitie leidend zijn voor de taakstelling en voor verschuivingen in de taakstelling van de organisatie. Echter, de wetgever heeft het Schadefonds (dat wil zeggen de commissie) uitdrukkelijk buiten de zeggenschap van een bewindspersoon geplaatst en het zelf een (wettelijke) taak opgedragen. Daarom is het ook aan de wetgever om die taak aan te passen. Wetswijziging is misschien een moeizaam proces maar het biedt het parlement wel de mogelijkheid om zich ten principale uit te spreken over deze doelverschuiving. Het ware dan ook te overwegen om de wet zodanig te wijzigen dat niet de vergoeding van schade maar de erkenning van aangedaan leed centraal komt te staan.

4.3 De sturingsdriehoek

Een zelfstandig bestuursorgaan oefent de geattribueerde bevoegdheid uit zonder dat derden (lees: de minister) daarin kunnen interveniëren. Dat neemt niet weg dat ook een zbo functioneert in een kader van checks & balances. Ook een zbo is gehouden belastinggeld sober en doelmatig te besteden. Ook een zbo dient zijn taak naar behoren te vervullen. En anderzijds: ook een zbo heeft voor zijn functioneren hulpbronnen (geld, personeel) nodig en is daarvoor doorgaans afhankelijk van de minister. Wetten die een zbo in het leven riep bevatten daarom van oudsher regelingen voor toezicht en financiering. Het recht van benoeming van leden van een zbo berust doorgaans bij de minister of bij de Kroon. De minister is daarmee verantwoordelijk voor een zorgvuldige selectie van de leden. Toezicht op de financiële huishouding en op de administratie van een zbo was ook heel gebruikelijk. De oorspronkelijke Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven (1975) bevatte zeven artikelen die aan de minister dan wel de Kroon specifieke toezichtstaken opdroegen: benoeming, toestemming, goedkeuring, het stellen van nadere regels.⁵⁶ Het onderstreept de zelfstandigheid van het Schadefonds: ware het een regulier onderdeel van de rijksdienst dan waren deze bepalingen overbodig. Tegelijkertijd waren en zijn toezichtsbevoegdheden ook een potentiële inbreuk op de zelfstandigheid van de uitoefening van de geattribueerde bevoegdheid. Daarnaast kan ook via de gulden koorden aanzienlijke invloed worden uitgeoefend op de vormgeving van de taakuitvoering.⁵⁷ De Wsgm regelde weinig ten aanzien van de hulpbronnen waarover de commissie kon beschikken; alleen iets over vergoedingen voor commissieleden, voor geraadpleegde deskundigen en voor getuigen alsmede het nog steeds geldende voorschrift van artikel 9 dat "autoriteiten, colleges en ambtenaren" alle gevraagde inlichtingen dienen te verschaffen.

⁵⁵ In de woorden van het Jaarplan 2020: De wet "vormt kader en uitgangspunt voor de formulering van de missie en de visie van het Schadefonds".

⁵⁶ Nadat de Algemene Rekenkamer daar bij brief ernstig op had aangedrongen werd bij nota van wijziging een artikel 19 in de Wsgm opgenomen dat de ARK bevoegd verklaarde om de boeken van het zbo-met-rechtspersoonlijkheid te controleren. Inmiddels is ook deze bepaling geschrapt.

⁵⁷ G.M. Kuiper, *Financiële controle op zelfstandige bestuursorganen*, diss. Groningen 1999.

Met de komst van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn de toezichtsarrangementen voor zbo's geharmoniseerd. In 2012 is de het Schadefonds onder de werking van de Kaderwet gebracht. De wetgever schrapt de meeste toezichtsbepalingen uit de Wsgm; sindsdien geldt het toezichtsarrangement van de Kaderwet.⁵⁸ Op aandringen van de Kamer heeft de minister van BZK dit toezichtsarrangement een paar jaar later verder uitgewerkt in richtlijnen ten behoeve van de leiding van de afzonderlijke ministeries: de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'.⁵⁹ Zoals reeds in par. 3.2. besproken worden in de circulaire de ministeriële toezichtsbevoegdheden uit de kaderwet verdeeld over twee instanties binnen een ministerie: de eigenaar en de opdrachtgever, terwijl het zbo zelf wordt aangemerkt als opdrachtnemer (deze driehoek wordt hierna aangeduid als EOO). Het zbo wordt 'aangestuurd' in het driehoeksoverleg van deze drie instanties, vandaar de benaming sturingsdriehoek of *governance* driehoek. In het *Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid* wordt naar de circulaire verwezen als basis voor de vormgeving van de betrekkingen tussen het departement en (onder meer) de onder het ministerie ressorterende zbo's.

De EOO constructie was oorspronkelijk ontworpen voor de aansturing van de nieuwe grote uitvoeringsdiensten die als regulier onderdeel van de rijksdienst, dus onder zeggenschap van de minister, allerlei taken uitvoeren. Daarbij kwam het steeds vaker voor dat een uitvoeringsdienst deel uitmaakte van één ministerie maar taken uitvoerde in opdracht van meerdere ministers. Daarbij knelt de vraag: welke minister is waarvoor verantwoordelijk? De oplossing was het uiteen leggen van de zeggenschap van de ministers in de rollen van eigenaar en opdrachtgevers. De minister, in zijn rol van eigenaar, is verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de dienst. De verschillende ministers in hun rol van opdrachtgever verlenen de dienst een opdracht en sluiten een managementcontract, bij voorkeur met *smart* geformuleerde prestatie-indicatoren.⁶⁰ Anders gezegd, de constructie is oorspronkelijk bedoeld voor *hiërarchische* verhoudingen, verhoudingen waarin de minister volledige zeggenschap heeft. Een toezichtsrelatie zoals die tussen een minister en een zbo bestaat, is géén hiërarchie. Een hiërarchie is formeel een

stelsel van instructiebevoegdheden, geldend tussen chef en ondergeschikte: de chef bepaalt, de ondergeschikte voert uit. In een toezichtsrelatie is geen sprake van een bevelsverhouding; de onder toezicht staande instantie beslist en handelt op eigen gezag. De toezichthouder vormt zich een oordeel over die aangelegenheden van de onder toezicht gestelde die tot zijn wettelijke competentie behoren en interveeert zo nodig en voor zover hij daartoe bevoegd is. Het publiekrechtelijk organisatierecht kent geen andere smaken dan hiërarchie en zelfstandigheid (al dan niet met toezicht). Dat ligt anders bij de organisatiekunde die juist ook allerlei tussenvormen en alternatieven tot onderwerp heeft.⁶¹ Er kan dan ook spanning optreden tussen staatsrechtelijke voorschriften en organisatiekundige inzichten zoals toegepast in de circulaire. Zo past de terminologie van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer al niet echt bij de organisatierechtelijke positie van een zbo. De enige opdrachtgever van een zbo is immers de wetgever en ook het woord eigenaar suggereert meer dan de staatsrechtelijke verhoudingen toelaten. Een ander voorbeeld van de spanning tussen staatsrecht en organisatiekunde is het gebruik van de term "verantwoordelijk" in de circulaire. Bijvoorbeeld: "de opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat". Het woord "verantwoordelijk" suggereert hier iets van een bevoegdheid om de uitvoeringsdienst zaken op te leggen. Zo gaat 'toezicht' geleidelijk over in 'aansturing'.⁶²

Nu zijn zowel organisatierechtelijke regels als organisatiekundige modellen veelal niet meer dan een skelet, een raamwerk dat schuilgaat onder de alledaagse praktijk van de onderlinge verhoudingen. In die alledaagse praktijk telt de kwaliteit van de functionarissen die het samen moeten doen zwaarder dan voorschriften en structuren. In de praktijk van de relaties tussen het ministerie en het Schadefonds lijkt er een gezonde cultuur van checks en balances te bestaan. Sinds de invoering van de het EOO-model heeft het Schadefonds in de gedaante van de eigenaar een steunpilaar in de leiding van de departementale organisatie. De eigenaar beschouwt het als haar taak om voor het welzijn van de uitvoeringsorganisatie te zorgen en om zo nodig te bemiddelen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

⁵⁸ Wet van 6 juni 2011 tot aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met uitbreiding van de categorieën van personen die recht hebben op een uitkering uit het fonds en verruiming van de gevallen waarin men aanspraak kan maken op een dergelijke uitkering, aanpassing aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en enkele andere aanpassingen, Staatsblad 2011, 276.

⁵⁹ Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', bijlage bij Kamerbrief van de minister van BZK van 11 mei 2015, TK 2014–2015, 25 268, nr. 113.

⁶⁰ Deze wijze van organiseren van het ambtelijk apparaat gaat terug op het werk van William Niskanen, *Bureaucracy and representative government* uit 1971.

⁶¹ Vgl. de eerder aangehaalde studie van Bekkers, c.s. uit 2015 waarin het *agency* model en het *stewardship* model als analytisch kader worden gebruikt.

⁶² Het citaat over de opdrachtformulering is te vinden op pagina 5 van de circulaire. Voor een rechtvaardiging ervan verwijst de circulaire in dit geval niet naar een ministeriële bevoegdheid uit de kaderwet maar naar "de algemene ministeriële systeemverantwoordelijkheid". Men kan dit afdoen als een woordenspel, een kwestie van semantiek. Echter, houdt men 'toezicht' en 'sturing' niet uit elkaar dan wordt de zbo-status een wassen neus, een symbolisch label.

Het biedt de commissie een extra mogelijkheid om in voorkomende gevallen een beroep te doen op functionarissen in de top van het departement. De opdrachtgever (in de gedaante van de directie Beschermen Aanpakken en Voorkomen) valt niet gauw uit de haar toebedeelde rol. Echter, er kunnen zich situaties voordoen waarin goede interpersoonlijke verhoudingen niet voldoende zijn; situaties waarin men terug moet kunnen vallen op de formele basisstructuur. En dan kan de spanning tussen de zbo-status en het EOO-model acuut worden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de rolverdeling in de sturingsdriehoek zo nu en dan tot verwarring heeft geleid, verwarring waarbij de zelfstandigheid van de commissie in het geding was. Voorbeelden daarvan komen in de volgende paragrafen aan de orde.

De circulaire ‘Governance ten aanzien van zbo’s’ bevat de aanbeveling om, op basis van de handreikingen in de circulaire, werkafspraken te maken tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan: “Dat resulteert in een complete beschrijving van de governancerelatie tussen ministerie en zbo”. Het valt op dat zo’n complete beschrijving in het geval van het Schadefonds ontbreekt. Fragmenten ervan zijn te vinden in het Organisatiebesluit van het ministerie, in mandaatsbesluiten, in het bestuursreglement van de commissie en in een memo van de Directie Eigenaarsadvisering. Te overwegen ware om alsnog een integrale beschrijving van de werkafspraken tussen de minister en de commissie tot stand te brengen.

4.4 Commissie en secretariaat

De Wet en het Besluit schadefonds geweldsmisdrijven kennen alleen een secretaris, geen secretariaat. Artikel 8 van de wet bepaalt “Aan de commissie is een secretaris verbonden, die door Onze Minister, de commissie gehoord, wordt benoemd en ontslagen.” Artikel 9 van het Besluit voegt daar een taakomschrijving van de secretaris aan toe. De secretaris werkt onder het gezag van de commissie, zo blijkt hieruit. De zeggenschap van de commissie strekt zich ook uit over alle medewerkers die aan de secretaris zijn toegevoegd, dat wil zeggen over het secretariaat. Artikel 7 van het Besluit bepaalt dat de commissie een bestuurs-

reglement vaststelt waarin de werkzaamheden van de commissie en de secretaris verder worden geregeld. De commissie heeft een Bestuursreglement vastgesteld, voor het laatst herzien in 2015.⁶³ Tot zover is alles duidelijk, volgens een overzichtelijk organisatierechtelijk schema. Binnen dit juridische kader verschijnt de minister uitsluitend als toezichthouder. De vraag “wie is juridisch verantwoordelijk voor het secretariaat, de commissie of de minister?” kan rechttoe rechtaan beantwoord worden met: de commissie. Echter, niet alle medewerkers van de secretaris zijn behandelbaar van aanvragen voor een uitkering. Een kwart van hen werkt in ondersteunende functies zoals personeelszorg en informatietechnologie, ofwel in de bedrijfsvoering van het Schadefonds. Volgens het hiervoor aangeduide juridische schema strekt het gezag van de commissie zich ook uit tot de bedrijfsvoering. De commissie zou zo gezien de bedrijfsvoering aan de secretaris opdragen. Immers, het zbo ontvangt van de minister de middelen waarmee het zijn wettelijke taak vervult en het zbo legt onder meer in zijn jaarverslag verantwoording af over de besteding van die middelen.⁶⁴

Zo rechttoe rechtaan blijkt het in de praktijk toch niet te liggen. Er zijn complicaties: zo zijn de medewerkers van het secretariaat ambtenaren in dienst van het ministerie van Justitie en Veiligheid en is er een aanzienlijke samenhang tussen de bedrijfsvoering van het Schadefonds en de bedrijfsvoering van het ministerie en ook rijksbreed.⁶⁵ Bovendien, van de leden van de commissie, voor wie het lidmaatschap een nevenfunctie is, kan wellicht niet worden gevraagd dat zij zich intensief met de bedrijfsvoering van het Schadefonds in laten – in de praktijk houdt thans één van de leden van de commissie zich in het bijzonder bezig met bedrijfsvoeringsaangelegenheden. Voor het ministerie van Justitie en Veiligheid was er in elk geval voldoende aanleiding om aan de verhouding tussen het secretariaat en de commissie een wat andere invulling te geven dan uit het organisatierechtelijke schema volgt. Daarbij is geprobeerd het EOO-model toe te passen.

Na enig gepuzzel en nogal wat discussie kwam met tot de volgende oplossing.⁶⁶ In het Organisatiebesluit J&V is het secretariaat van werd het Schadefonds neergezet als een eigenstandige organisatorische eenheid van het ministerie,

⁶³ Een volgende herziening is anno 2020 in voorbereiding.

⁶⁴ Dit is geen verantwoording aan de minister (laat staan aan het ministerie, zoals het Bestuursreglement het noemt); dat zou een hiërarchische relatie impliceren. Het jaarverslag wordt “aan Onze Minister en aan beide kamers der Staten-Generaal toegezonden” zoals artikel 18 van de Kaderwet zbo het formuleert. Als het Jaarverslag daar aanleiding toe geeft kan de minister als toezichthouder interveniëren.

⁶⁵ Voor het Schadefonds gelden bijvoorbeeld departementale regels inzake werkgeverschap, ziekteverzuim, archivering, beveiligingsnormen en de AVG-implementatie. De financiële administratie en de toegang tot telefoon, post en internet zijn departementaal. Enzovoorts. De personeelsadministratie en de salarisadministratie worden zijn in een rijksbrede SSO (P-direkt) ondergebracht.

⁶⁶ De discussie heeft geresulteerd in een memo van de Directie Eigenaarsadvisering d.d. 31 juli 2019, waarin onder meer voor dit vraagstuk een oplossing wordt geformuleerd.

“belast met de bedrijfsvoering en ondersteuning van het Schadefonds Geweldsmisdrijven”.⁶⁷ Het secretariaat SGM is opdrachtnemer (artikel 3.5) al blijft onbenoemd wie de opdrachtgever dan wel is. Het secretariaat heeft voorts een eigenaar (de SG). Zo bezien heeft de secretaris, en dus het secretariaat, twee gedaanten. De secretaris is ondergeschikt aan de commissie voor wat betreft de uitvoering van de Wsgm en ondergeschikt aan de eigenaar als het gaat om de bedrijfsvoering. Om het nog gecompliceerder te maken: het Bestuursreglement hanteert de term ‘bureau’ waar het Organisatiebesluit de term ‘secretariaat’ gebruikt. De secretaris is in het Bestuursreglement ‘de directeur’ geworden. De redenen voor deze afwijkende woordkeus zijn niet duidelijk maar het lijkt de scheiding tussen de commissie (het bestuursorgaan) en het secretariaat (de bedrijfsvoeringseenheid ‘bureau’) te benadrukken.

Het secretariaat-in-twee-gedaanten (een vormgeving die overigens bij meer zbo’s wordt toegepast) is een handige regeling van de spanning tussen de autonomie van het zelfstandig bestuursorgaan en de bedrijfsmatige betrokkenheid van het departement. Het is een constructie die voor alle betrokkenen bevredigend oogt en in de praktijk lijkt te werken. De constructie staat is echter niet een volledige oplossing van de gesignaleerde spanning. Onverwacht kan weer de vraag opduiken; wie gaat hier eigenlijk over?

4.5 De Beleidsbundel

Medio 2019 ontstond er in de sturingsdriehoek een discussie over de bevoegdheid van de commissie om beleidsregels vast te stellen. In het hiervoor genoemde memo werd ook de volgende vraag gesteld en beantwoord:

De beleidsbundel wordt vastgesteld door de commissie, nadat deze is afgestemd met DGSenB.

- Wat is er in wet- en regelgeving neergelegd over het vaststellen van uitvoeringsbeleid en is deze werkwijze formeel vastgelegd?
- Is er (een dwingende juridische) reden om van de bestaande praktijk dat de commissie de beleidsbundel vaststelt af te wijken?

Het is bijzonder dat deze vraag überhaupt aan de orde kwam: het betreffende recht is namelijk voor geen misverstand vatbaar.⁶⁸ De hoofdregel in de Awb betreffende beleidsregels (artikel 4.81 lid 1) luidt: “Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid”.

De wetgever heeft de commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven als zelfstandig bestuursorgaan de bevoegdheid verleend om te beschikken op aanvragen voor een uitkering als omschreven in de wet. Het is aan de commissie om beleidsregels te maken omtrent de wijze waarop zij deze bevoegdheid zal uitoefenen. Er is dus niet alleen geen dwingende juridische reden om ‘van de bestaande praktijk’ af te wijken dat de commissie de beleidsbundel vaststelt; er is juist een dwingende juridische reden waarom *enkel de commissie* bevoegd is beleidsregels omtrent de uitoefening van de eigen bevoegdheid vast te stellen.

Het is niet onwaarschijnlijk dat de terminologie van de sturingsdriehoek betrokkenen op het verkeerde been heeft gezet. Er is immers een opdrachtgever, en normaliter maakt een opdrachtgever uit wat een opdrachtnemer doet. In de circulaire “Governance ten aanzien van zbo’s” staat bovendien dat de opdrachtgever “*verantwoordelijk* is voor het kader waarbinnen het zbo zijn taken uitvoert (wet- en regelgeving en beleidsinrichting) en voor een goede opdrachtformulering (met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat)”. Men bedenkt dan wellicht minder snel dat *déze* opdrachtgever eigenlijk geen opdrachtgever is in de gebruikelijke betekenis van het woord, maar een toezichthouder die ervoor moet waken dat het zelfstandig bestuursorgaan niet buiten de door de wetgever verschaft kaders treedt. In het voor de driehoek opgestelde memo over deze kwestie wordt terecht, zij het ten overvloede, geconcludeerd dat de commissie bevoegd is om beleidsregels vast te stellen en dat de commissie ‘het departement’ (bedoeld zal zijn: de minister) niet om goedkeuring van die beleidsregels hoeft te vragen. Maar dan volgt zonder nadere adstructie het advies: “Het is aan te bevelen dat SGM wijzigingen van de beleidsbundel afstemt met de opdrachtgever alvorens SGM deze vaststelt”. Dit advies suggereert toch weer een inbreuk op de zelfstandigheid van de commissie, “Afstemmen” is weliswaar een vaag begrip, maar het komt dicht in de buurt van “instemmen”. Het is ongetwijfeld verstandig dat de commissie in voorkomende gevallen deskundigen en betrokkenen consulteert alvorens beleidsregels vast te stellen. Echter, de positie van de directie Beschermen Aanpakken en Voorkomen is daarbij formeel geen andere dan die van pakweg Slachtofferhulp Nederland en de opvattingen die de directie daarbij zou inbrengen hebben geen andere status dan die van een goede raad. En natuurlijk, in goede bestuurlijke verhoudingen houdt men ruggenspraak, is men transparant, stelt men de ander niet voor verrassingen. Zolang maar duidelijk blijft welke instantie uiteindelijk bevoegd is.

⁶⁷ Artikel 2 lid 1 en artikel 63j. Het secretariaat heeft een eigen hoofdstuk (gb) in het Organisatiebesluit.

⁶⁸ Algemene wet bestuursrecht, titel 4.3 Beleidsregels.

Wat nu als de opdrachtgever in diens rol van toezichthouder namens de minister tot het oordeel zou komen dat de beleidsbundel een regel bevat die in strijd is met de wet of het recht? Men zou bijvoorbeeld bedenkingen kunnen hebben bij paragraaf 1.2.3. van de Beleidsbundel, getiteld *Vooronderstellen van ernstig letsel*. Bij een aantal geweldsmisdrijven kan het Schadefonds ernstig letsel 'vooronderstellen' (bij woningovervallen, zedenmisdrijven, bedreigingen met messen of vuurwapens, stelselmatig huiselijk geweld, mensenhandel, belaging en brandstichting) mits de toedracht nader gespecificeerde kenmerken heeft. In die gevallen acht de commissie het niet nodig dat de ernst van het letsel objectief is aangetoond. Daarmee, zo zou de toezichthouder kunnen menen, geeft de commissie een wel heel ruime interpretatie aan de wettelijke eis dat een slachtoffer ten gevolge van een geweldsmisdrijf 'ernstig lichamenlijk of geestelijk letsel heeft bekomen' wil het voor een uitkering in aanmerking komen. Wellicht heeft de toezichthouder daar tijdens een consultatie al op gewezen, zonder dat dit tot bijstelling heeft geleid. De minister zou in het uiterste geval een procedure kunnen starten ter vernietiging van het betreffende gedeelte van de beleidsregels (art. 22 Kaderwet). In de praktijk weten vaardige ambtenaren dit soort situaties te voorkomen; in de geschiedenis van het Schadefonds zijn de commissie en het departement nog nooit in botsing gekomen over de inhoud van beleidsregels. Toch laat het onderhavige geval haarscherp zien welke onduidelijkheden er in de huidige bestuurlijke verhoudingen kunnen ontstaan over wie waarover gaat.

4.6 Zichtbaarheid en programmabudget

Een onderwerp dat de zelfstandigheid van de commissie, gegeven het EOO-model, bij uitstek op de proef stelt is de kwestie van de omvang van de groep uitkeringsgerechtigden. Er circuleert een schatting dat het aantal slachtoffers dat jaarlijks voor een uitkering in aanmerking zou komen driemaal de omvang heeft van het feitelijk aantal aanvragen. Is deze onderbenutting een probleem, en zo ja wie is de eigenaar van dat probleem? Heeft het bestuursorgaan dat beslist over aanvragen in beginsel de plicht om ervoor te zorgen dat elk slachtoffer dat in aanmerking komt ervan op de hoogte is dat het een aanvraag kan indienen? Of zou de minister (in de gedaante van de betreffende beleidsdirectie) hier beleid over moeten maken? En wie zou dat beleid dat moeten uitvoeren? Door wie en hoe worden de financiële consequenties gedekt als blijkt dat een verdubbeling van het aantal aanvragen een verdubbeling van het programma-budget en van de apparaatskosten met zich meebrengt? Allemaal vragen die binnen de *governance* structuur gesteld en beantwoord zouden moeten kunnen worden.

Een kleine reconstructie van hoe er tot nu toe met deze vragen is omgesprongen levert het volgende op. Het eerste decennium van de werking van de Wsgm was het aantal aanvragen 200 tot 300 per jaar. Vanaf het tweede decennium kwam het lot van de slachtoffers van misdrijven steeds meer op de maatschappelijke en politieke agenda. In 1984 werden de eerste lokale bureaus voor slachtofferhulp geopend. Deze initiatieven groeiden uit tot een landelijk dekkend netwerk dat in 2002 opging in één landelijke organisatie: Slachtofferhulp Nederland (SHN). Vanaf 2005 ging SHN slachtoffers juridisch bijstaan bij het eisen van schadevergoeding. De groeiende betekenis van SHN heeft er ongetwijfeld toe bijgedragen dat steeds meer slachtoffers hun weg naar het Schadefonds vonden. Parallel daaraan krijgen slachtoffers steeds meer positie in het justitiebeleid en in de strafrechtketen. De budgettaire consequenties van de groei van het aantal aanvragen zijn lange tijd zonder verdere afweging aanvaard.

Toen de Meerjarenagenda 2018-2022 in de driehoek aan de orde was, is gediscussieerd over de vraag wat een hanteerbare groei zou zijn. Men kwam toen uit op een gezamenlijke inschatting van 4% per jaar, onder voorbehoud van financiering. Over de apparaatskosten vermeldt de Meerjarenagenda: "Door efficiënter te gaan werken moet het mogelijk zijn de beoogde groei in aanvragen met een beperkte uitbreiding of zelfs binnen de bestaande formatie op te vangen". Over de programmakosten wordt niet gerept.

Bij de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven van 2019 merkte de Raad van State op dat het niet duidelijk was "welke regels voor het beheer gelden ingeval de uitkeringen de begrotingspost dreigen te overschrijden".⁶⁹ De reactie van de minister luidde als volgt: "Op basis van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) in combinatie met de historische gegevens van het Schadefonds wordt de omvang van de begroting bepaald. De post voor de uitkeringen heeft een open einde karakter. Als er meer wordt uitgekeerd dan is begroot, dan wordt dit verschil aangevuld. In de praktijk doet deze situatie zich zelden voor, want doorgaans wordt een goede prognose gemaakt. Als er minder wordt uitgekeerd dan werd begroot, dan valt het overschot terug in de begroting van het Ministerie van JenV."

Dit antwoord komt erop neer dat er geen regels gelden in geval van overschrijding, maar dat men verwacht dat het ook zo'n vaart niet zal lopen.

Echter, de instroom van 2019 logenstrafte deze geruststellende mededeling.

Het afgelopen decennium begon in 2010 met een piek van 7169 nieuwe aanvragen.⁷⁰ Daarna trad een daling in, met als ondergrens het jaar 2014. Daarna steeg het aantal aanvragen geleidelijk, met een dipje in 2018. Acht jaar lang haalde het aantal aanvragen niet het niveau van 2010. Dan was er in 2019 een nieuwe piek, een stijging van 35% vergeleken met het jaar ervoor.

Naar verluidt zou de opdrachtgever, niet tevreden met de

Tabel: Nieuwe aanvragen voor een uitkering ex Wet schadefonds geweldsmisdrijven per jaar – 2010-2019

| jaar | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| aantal | 7169 | 6193 | 5545 | 5617 | 5108 | 6228 | 6634 | 6887 | 6585 | 8909 |
| % | 100 | 86 | 77 | 78 | 71 | 87 | 93 | 96 | 91 | 124 |

Bron: samengesteld uit de gegevens in de jaarverslagen van het Schadefonds Geweldsmisdrijven

instroomcijfers, er na het daljaar 2014 bij het Schadefonds op hebben aangedrongen actie te ondernemen om het aantal aanvragen op te voeren. De huidige secretaris kreeg bij haar benoeming in 2016 zelfs een opdracht van die strekking mee. Op de Meerjarenagenda 2018-2022 staat "Vergroten bekendheid Schadefonds" met stip op één. Actiepunten: relatiebeheer intensiveren, digitale toegankelijkheid verder ontwikkelen en beter voorlichtingsmateriaal maken. Het is niet zeker dat deze acties de grote toename in het aantal nieuwe aanvragen in 2019 helemaal kunnen verklaren.⁷¹ Het Schadefonds schrijft er zelf in zijn Jaarverslag 2019 het volgende over: "De sterke stijging van het aantal aanvragen schrijft het Schadefonds toe aan de toenemende aandacht voor slachtoffers. Wanneer slachtoffers bijvoorbeeld aangifte doen bij de politie, ontvangen zij standaard de verklaring van rechten van het slachtoffer. Daarnaast vond in de advocatuur een uitbreiding van de kosteloze toevoeging plaats. Ook heeft Slachtofferhulp Nederland haar digitale ondersteuning uitgebreid."

Hoe dit ook zij, de opdrachtgever toonde zich vervolgens, vanwege de budgettaire consequenties, minder gelukkig met een toename van het aantal aanvragen met 35% in één jaar en verzocht het Schadefonds om op de rem te trappen.

Wat is hier nu gebeurd? Heeft het zelfstandig bestuursorgaan op eigen gezag zijn wettelijke opdracht zo geïnterpreteerd dat daartoe ook behoort: *ervoor zorgen dat het indienen van een aanvraag bij het Schadefonds een keuze is van het slachtoffer en niet wordt bepaald door onwetendheid* zoals het in de Meerjarenagenda heet? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot het primaat van de begrotingswetgever en de ministeriële verantwoordelijkheid dienaangaande? Of heeft de opdrachtgever inderdaad de opdracht tot het vergroten van de naamsbekendheid gegeven en zo ja, aan wie? Aan de commissie? Dat zou op gespannen voet kunnen staan met de zelfstandigheid van het zbo.

⁶⁹ Advies van de Raad van State, TK 35 041 nr. 4 p. 3.

⁷⁰ Het Schadefonds rapporteert in zijn communicatie steeds het totaal aantal aanvragen, opgedeeld in nieuwe aanvragen, aanvullende aanvragen en herzieningen. Voor het onderhavige onderwerp is alleen het aantal nieuwe aanvragen van belang.

⁷¹ Zo is SHN zowel in 2018 als 2019 goed voor rond 60% van de aanvragen, blijkens een interne analyse van SGM.

Uit de getuigenissen van betrokkenen blijkt dat opdrachtgever en opdrachtnemer het over dit beleid eens waren. De commissie heeft er steeds naar willen streven om het bereik van het Schadefonds zo groot mogelijk te maken en vond eigenlijk dat budgettaire beperkingen daaraan niet in de weg mochten staan. De opdrachtgever stond die koers vanuit het algemene slachtofferbeleid van de minister eveneens voor en heeft het Schadefonds hierin aangehouden. Echter, in 2019 ontstond spanning tussen de inhoud van het beleid (vergroten van het aantal aanvragen) en de budgettaire consequenties. De opdrachtgever voelt zich gehouden om de budgettaire grenzen te bewaken. De commissie ziet uiteraard ook in dat de financiële mogelijkheden niet oneindig zijn maar meent dat fluctuaties als de onderhavige opgevangen moeten kunnen worden met de openeinderegeling. De betrokkenen reppen van “samen optrekken” en “in goed overleg komen we daar wel uit”. Er is geen reden om daar aan te twijfelen. Toch laat deze kwestie goed zien wat voor complicaties het met zich mee kan brengen als een zelfstandig bestuursorgaan onderdeel uitmaakt van een systeem van hiërarchische aansturing zoals het EOO-model.

4.7 Additionele taken

Sedert 2011 voert de commissie naast haar wettelijke taak andere vergelijkbare taken uit. Het constante element in die taken is: het betreft de uitvoering van regelingen van financiële tegemoetkomingen in verband met misdrijven en misdragingen. De eerste van dit soort regelingen met de uitvoering waarvan het Schadefonds is belast is de zog. Overvalregeling.⁷² Daarbij gaat het niet om een uitkering als tegemoetkoming in geleden schade maar om een subsidie-regeling. Slachtoffers van een overval gepleegd in een woning of een bedrijfspand kunnen eenmalig € 1.000 ontvangen ‘om te besteden aan preventieve maatregelen tegen woning- of bedrijfsovervallen’. Andere regelingen die het Schadefonds uitvoerde zijn de ‘Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld (Haren)’ (2013), en de ‘Tijdelijke regeling seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen’ samen met het ‘Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen’ (2013-2017).

Al die regelingen hebben gemeen dat zij de commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven aanwijzen als het orgaan dat de regeling zal uitvoeren. Echter, elke regeling doet het weer anders. De Overvalregeling was oorspronkelijk een beleidsregel waarmee de minister nadere invulling gaf aan zijn ruim geformuleerde bevoegdheid ex artikel 34 Wet Justitie-subsidies. Het is evident (en wordt in artikel 2 van de beleidsregel ten overvloede bepaald) dat de minister het bestuursorgaan is dat bevoegd is om op aanvragen voor een subsidie te beslissen. De commissie komt in de beleidsregel maar eenmaal voor: artikel 4, eerste lid dat luidt “Een aanvraag tot subsidievestiging wordt ingediend bij de Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven”. Om de commissie ook bevoegd te maken op die aanvragen te beslissen verleende de minister mandaat, verrassend genoeg niet aan het zelfstandig bestuursorgaan, dat wil zeggen de commissie, maar aan haar voorzitter.⁷³ Aldus is nu de volgende rechtstoestand ontstaan: de voorzitter van een zelfstandig bestuursorgaan is voor deze specifieke taak gemandateerd door het bevoegde bestuursorgaan, de minister, en oefent de betreffende bevoegdheid uit onder het gezag van de minister. Eventuele beleidsregels zouden moeten worden vastgesteld door de minister en niet door de (voorzitter van) de commissie. De mandaatregeling bepaalt voorts dat de voorzitter ondermandaat aan de secretaris van de commissie kan verlenen en dat de secretaris het mandaat weer kan doorgeven aan de hoofden van de behandelafdelingen van het secretariaat. Geen mandaat was verleend om te beschikken op bezwaar, en dat terwijl de commissie en niet de minister de bezwaarschriften afhandelde.⁷⁴ De essentie van dit alles is, dat er bij de uitvoering van de Overvalregeling geen sprake is van het uitoefenen van een bevoegdheid door een zelfstandig bestuursorgaan. Praktisch gesproken had de minister het mandaat wellicht beter rechtstreeks aan de secretaris van het Schadefonds kunnen verlenen (met instemming van de commissie), ook al omdat het een gebonden bevoegdheid betreft met weinig of geen beoordelingsruimte.

⁷² Tijdelijke beleidsregels van de Minister van Justitie van 26 april 2010, nr. DDS5650637, omtrent het verstrekken van subsidie ter stimulering van het nemen van preventieve maatregelen na een woning- of bedrijfsoverval (Tijdelijke beleidsregels stimulering preventieve maatregelen woning- en bedrijfsovervallen), Stcrt. 2010, 7369. De eerste regeling gold voor een jaar en is sindsdien steeds verlengd. Ook is de juridische status in 2016 veranderd van ‘beleidsregels’ in ‘ministeriële regeling’.

⁷³ Regeling van de Minister van Justitie van 27 mei 2010, nr. DDS5653437, houdende verlening van mandaat en machtiging aan de voorzitter van de commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven voor verstrekking van subsidies in het kader van de Tijdelijke beleidsregels stimulering preventieve maatregelen woning- en bedrijfsovervallen (Mandaatregeling Tijdelijke beleidsregels stimulering preventieve maatregelen woning- en bedrijfs-overvallen), Stcrt. 7 juni 2010, 8438.

⁷⁴ Bij mandatering van een (primaire) bevoegdheid gaat de bevoegdheid om te beslissen op bezwaar niet automatisch mee, aldus vaste jurisprudentie.

De 'Tijdelijke regeling seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen'⁷⁵ hanteert een andere wetgevingstechniek. Artikel 2 bepaalt: "Op aanvraag kan de commissie een uitkering doen aan een slachtoffer dat tussen 1945 en 2013 seksueel is misbruikt in een instelling in Nederland of in een pleeggezin". Kan men aannemen dat de staatssecretaris van wie deze regeling afkomstig is, bevoegd is om dergelijke uitkeringen te doen? Zo ja, dan is de regeling een verkapt mandaat, dit keer verstrekt aan de commissie als geheel.⁷⁶ Een indicatie dat de opsteller van de regeling het mogelijk zelf ook als een mandaat beschouwde is de mededeling in de Considerans "dat met het Schadefonds geweldsmisdrijven overeenstemming is bereikt over deze regeling"; artikel 10.4 van de Awb bepaalt dat mandaat aan een niet-ondergeschikte de instemming behoeft van de ontvanger van het mandaat. Zou het een mandaat zijn, dan is de commissie voor wat betreft de uitvoering van deze regeling géén zelfstandig bestuursorgaan. Ook in dit geval is er dan geen mandaat voor de afhandeling van bezwaarschriften. Bovendien is artikel 9 Wsgm niet van toepassing waardoor een grondslag voor informatie-uitwisseling ontbreekt. Als de staatssecretaris niet bevoegd was om dit soort uitkeringen te doen dan betreft het geen mandaat maar creëert de regeling een soort bevoegdheid voor de commissie. Echter, zo'n bevoegdheid kan niet zomaar uit de lucht vallen: "bekleden met openbaar gezag" dient bij of krachtens de wet te geschieden.⁷⁷ Het enkele gegeven dat commissie Schadefonds geweldsmisdrijven een zbo is biedt geen grondslag om het bestuursorgaan buiten de wet om additionele bevoegdheden te verschaffen.

Het verstrekken van additionele opdrachten aan een gevestigd zelfstandig bestuursorgaan gaat gepaard met complicaties, zo blijkt. Het gaat hier bepaald niet om juridische scherpslijperij. Een duidelijke en ondubbelzinnige bevoegdheidsverdeling is van belang om te kunnen vaststellen wie aansprakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid, maar dat niet alleen. In een (gevraagd) advies over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven attendeerde het Schadefonds de minister op deze complicaties. Het verzocht de minister om een wettelijke grondslag voor de uitvoering van additionele taken. De complicatie die het Schadefonds daarbij in het bijzonder naar voren bracht was: mogelijke twijfel over de grondslag voor gegevensuitwisseling met

vooral de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie. De wetgever heeft in het verzoek bewilligd en een nieuw artikel 19 aan de wet toegevoegd, luidende: "Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gegeven betreffende het nemen van besluiten door de commissie ten aanzien van andere slachtoffers dan bedoeld in artikel 3 en artikel 20. Deze voorschriften zien op het kunnen verlenen van een uitkering aan natuurlijke personen die slachtoffer zijn geworden van een misdrijf of aan hun nabestaanden of naasten."

De redactie van deze bepaling verdient niet de schoonheidsprijs maar een welwillende interpretatie zou hier wel in kunnen lezen dat de minister bevoegdheden aan de commissie kan attribueren. Een minder welwillende lezing is dat de commissie met deze bepaling een aanzienlijk ruimere bevoegdheid geattribueerd krijgt ("het nemen van besluiten ten aanzien van andere slachtoffers dan bedoeld in artikel 3... etc") voor de uitoefening waarvan de minister nadere voorschriften kan geven.⁷⁸

Kortom, het luistert nauw, het verlenen van (aanvullende) opdrachten aan een zelfstandig bestuursorgaan, juist omdat er geen hiërarchische relatie is tussen de minister en het bestuursorgaan. De bevoegdheidsgrondslag voor aanvullende taken behoeft vergt daarom grote zorgvuldigheid. Het ware te overwegen artikel 19 van de Wet sgm overeenkomstig het voorgaande te herzien.

4.8 Conclusies

Het principe van bestuurlijke zelfstandigheid zoals uitgewerkt in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen accordeert niet zomaar met de besturingsfilosofie van het EOO model. Het EOO model gaat over aansturing, over opdrachtverlening en over afrekenen op prestaties; het is in essentie een hiërarchisch model. Het organisatierechtelijk leerstuk van het zelfstandig bestuursorgaan doorbreekt juist de algemene hiërarchie die een grondwettelijk gegeven is voor de rijksdienst. In plaats van opdrachtverlening en aansturing komt attributie en toezicht. In het geval van het Schadefonds kwamen de spanningen tussen beide benaderingswijzen in ten minste vier kwesties aan het licht: de verhouding tussen de commissie en het secretariaat, de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen omtrent de

⁷⁵ Tijdelijke regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 11 juli 2013, nr. 404170, houdende regels over het doen van uitkeringen in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen.

⁷⁶ Het is geen attributie, dan kan alleen bij of krachtens de wet, en het is ook geen delegatie, dat kan alleen krachtens wet. Zie titel 10.1 Awb. Zonder wettelijke regeling is er sprake van een 'begunstigend buitenwettelijk beleid'.

⁷⁷ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, artikel 1 onder a. Zonder wettelijke grondslag is er sprake van een 'begunstigend buitenwettelijk beleid'.

⁷⁸ Een redactie die meer recht doet aan de designaleerde complicaties: "1. Bij ministeriële regeling kan de commissie de bevoegdheid worden verschaft om op aanvraag te beslissen over een uitkering aan andere slachtoffers dan bedoeld in artikel 3 en artikel 20. 2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de uitoefening van deze bevoegdheid. 3. Artikel 9 is van overeenkomstige toepassing.

beslissing op aanvraag, de budgettaire consequenties van keuzen van het zbo en tenslotte de complicaties bij het verlenen van additionele opdrachten. Het Schadefonds en het ministerie slaagden er tot nu toe in om deze spanningen de baas te blijven en praktische oplossingen te vinden maar het vergde veel aandacht en bestuurlijke drukte. Zijn deze en soortgelijke complicaties van de zelfstandige status van het Schadefonds aanleiding om de zelfstandigheid opnieuw te overwegen? Vooropgesteld: de zbo status heeft enkele belangrijke voordelen voor het werk van het Schadefonds.

In de eerste plaats voldoet dat werk aan een van de condities voor het opdragen ervan aan een zbo: het vergt onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.⁷⁹ Bij de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in 2019 heeft de wetgever dit nog eens opnieuw uitgesproken. De afhandeling van aanvragen van slachtoffers van geweldsmisdrijven is niet zo maar een routinematige aangelegenheid maar vergt continue doordenking. Die expertise doet zich in het bijzonder gelden bij de vaststelling van beleidsregels. Dat het Schadefonds aanzienlijke expertise heeft opgebouwd (zowel bij de commissie als bij het secretariaat) blijkt alleen al daaruit dat voor de uitvoering van de vergelijkbare regelingen steeds een beroep op het Schadefonds wordt gedaan. Daarbij zij aangetekend dat de honorering van de leden van de commissie (een schadeloosstelling per bijgewoonde zitting) geen recht lijkt te doen aan de werkelijke omvang van de tijd die met de werkzaamheden voor de commissie is gemoeid. Zeker indien men ervan uitgaat dat de commissie de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het Schadefonds in volle omvang moet kunnen dragen is een heroverweging van de remuneratie van de commissieleden op zijn plaats.

Een tweede voordeel is dat het Schadefonds als kleine relatief autonome organisatie snel kan schakelen en nieuwe initiatieven en slachtofferbeleid kan stimuleren. Een derde voordeel is dat de zbo status in de praktijk heeft geleid tot een gezond stelsel van *checks and balances* in de relatie tussen het ministerie en het Schadefonds. Vraagstukken als de financiering van de openeinderegeling kunnen daardoor op evenwichtige wijze worden aangepakt. Een vierde voordeel is dat de commissie in bezwaar meteen kan oordelen en beslissen zonder de tussenschakel van een adviescommissie. Dit laatste is niet onbelangrijk gegeven de wenselijkheid van een voortvarende en empathische bejegening van slachtoffers. Een afweging van deze voordelen van de zbo status tegen de complicaties die de status met zich mee brengt valt uit ten gunste van het behoud van het de zbo-status. Dat neemt niet weg dat de verhoudingen tussen het ministerie en het Schadefonds zich lenen voor verdere stroomlijning en een verdere verduidelijking van wie waarover gaat. In dat verband ware het te overwegen om, in lijn met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', een integrale beschrijving van de werkafspraken tussen de minister en de commissie tot stand te brengen. Die beschrijving zou tenminste ook een bedrijfsvoeringsparagraaf en een financiële paragraaf moeten bevatten.

⁷⁹ Kaderwet zbo, artikel 3 lid 1 onder a.

5. Samenvatting en conclusies

Het Schadefonds geweldsmisdrijven is ingesteld voor de uitvoering van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. Het Schadefonds verstrekt op aanvraag een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers van geweldsmisdrijven die daarvoor in aanmerking komen.

Het Schadefonds bestaat uit een commissie en een secretariaat dat de commissie ten dienste staat. De commissie is een zelfstandig bestuursorgaan onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo). Het onderhavige onderzoek is een evaluatie als bedoeld in artikel 39 van de Kaderwet zbo. In overeenstemming met die bepaling is onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het Schadefonds en naar de wenselijkheid van de zbo-status van het Schadefonds. De evaluatie leverde de volgende centrale bevindingen op.

Doeltreffendheid

In het kader van dit onderzoek zijn twee doelstellingen onderscheiden die het Schadefonds geacht wordt te verwezenlijken: 'rechtmatige uitvoering van de wet' en 'erkenning van het onrecht dat het slachtoffer is aangedaan'. Het Schadefonds functioneert doeltreffend, zo bleek. Aangaande het eerste doel: de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van de beslissingen op aanvraag is, met een foutenpercentage van 0,1%, heel goed. Wat het tweede doel betreft: het overgrote deel van de cliënten voelt zich door het Schadefonds erkend als slachtoffer en ervaart de uitkering als een vorm van gerechtigheid.

De organisatie maakt er veel werk van om zijn taakstelling te ontleden en preciseren in tussendoelen en activiteiten en daarbij passende prestatienormen. Dit maakt de doeltreffendheid van de werkprocessen transparant en controleerbaar.

Doelmatigheid

Het Schadefonds functioneert doelmatig. De werkprocessen zijn efficiënt ingericht. Het management is daarnaast voortdurend alert op mogelijkheden om de efficiency te verbeteren – zonder dat dat ten koste gaat van de verwezenlijking van de centrale doelstellingen: rechtmatigheid en erkenning.

De zin van het zbo

Het Schadefonds functioneert bestuurlijk op het kruispunt van twee verschillende bestuursparadigma's: het organisatierechtelijke bestuursmodel van het zelfstandig bestuursorgaan en het organisatiekundige EOO-model met de drie rollen van Eigenaar, Opdrachtgever en Opdrachtnemer.

Het EOO model gaat over aansturing, over opdrachtverlening en over afrekenen op prestaties; het is in essentie een hiërarchisch model. Het organisatierechtelijk leerstuk van het zelfstandig bestuursorgaan doorbreekt juist de algemene hiërarchie die een grondwettelijk gegeven is voor de rijksdienst. In de plaats van opdrachtverlening en aansturing komt attributie en toezicht. In de *governance* van het Schadefonds kwamen bij verschillende bestuurlijke kwesties spanningen tussen beide benaderingswijzen aan het licht. Hoewel het Schadefonds en het ministerie steeds wel een praktische oplossing wisten te vinden vergde dat veel aandacht en kwam het met aanzienlijke bestuurlijke drukte.

Toch zijn de complicaties van de zelfstandige status van het Schadefonds geen aanleiding om de zelfstandigheid opnieuw te overwegen. De zbo status heeft namelijk een aantal belangrijke voordelen voor het werk dat het Schadefonds verricht.

- de uitvoering van de wet vergt onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
- het Schadefonds kan, als kleine relatief autonome organisatie, snel inspelen op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe initiatieven en slachtofferbeleid kan stimuleren.
- de zelfstandigheid van het Schadefonds heeft in de praktijk geleid tot een stelsel van *checks and balances* in de relatie tussen het ministerie en het Schadefonds. Besluiten aangaande het Schadefonds (bijvoorbeeld over financiering) dienen steeds in goed overleg tussen de beide bestuursorganen genomen te worden.
- dank zij haar zelfstandige positie kan de commissie als bestuursorgaan zelf in bezwaarzaken horen, oordelen en beslissen zonder de tussenschakel van een adviescommissie. Dit is belangrijk gegeven de wenselijkheid van een voortvarende en empathische bejegening van slachtoffers.

Een afweging van deze voordelen van de zbo status tegen de complicaties die de status met zich mee brengt valt uit ten gunste van het behoud van het de zbo-status. Dat neemt niet weg dat de verhoudingen tussen het ministerie en het Schadefonds zich lenen voor verdere stroomlijning en een verdere verduidelijking van wie waarover gaat. In dat verband ware het volgende te overwegen:

- het opstellen van een integrale beschrijving van de werkafspraken tussen de minister en de commissie, in lijn met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's';
- een herziening van artikel 19 van de Wet sgm ter verduidelijking van de bevoegdheden van de commissie;
- een codificatie in de wet van de ontwikkelingen in de taakstelling van het Schadefonds.

Bijlagen

1. Respondenten Evaluatie ZBO SGM

| Naam | Organisatie |
|-----------------------|--|
| Dhr. L.C.P. Goossens | Commissie SGM |
| Mw. A.I. van Strien | Commissie SGM |
| Dhr. S.D. Lindenbergh | Commissie SGM |
| Mw. M. de Groot | Bureau SGM |
| Dhr. B. van Ginkel | Bureau SGM |
| Dhr. A. Bos | Bureau SGM |
| Dhr. P. van der Storm | Bureau SGM |
| Mw. M. Kanselaar | Bureau SGM |
| Mw. J. Groenendijk | Bureau SGM |
| Mw. A. Pleket | Bureau SGM |
| Mw. M. Zoethout | Bureau SGM |
| Dhr. G. Hoekendijk | Ministerie van J&V, Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen, Cluster schadevergoeding en herstel |
| Mw. W. Janki | Ministerie J&V, Directie Eigenaarsadvisering |
| Mw. R. Jansen | Slachtofferhulp Nederland en Stichting Perspectief Herstelbemiddeling |
| Mw. M. Sessink | Slachtofferhulp Nederland |
| Dhr. O. Dros | Nationale Politie |
| Dhr. M. Zwinkels | Openbaar Ministerie |
| Mw. J. Hemminga | CJIB |

2. Deelnemers Klankbordgroep

| Naam | Organisatie |
|-----------------------|---|
| Dhr. F. Beerling | Commissie SGM |
| Dhr. P. van der Storm | Bureau SGM |
| Dhr. G. Hoekendijk | Ministerie van J&V, Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen, afd. Slachtofferbeleid |
| Dhr. D. Palomo van Es | Ministerie van J&V, Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen, afd. Slachtofferbeleid |
| Mw. D. de Groot | Ministerie van J&V, Directie Eigenaarsaangelegenheden |
| Mw. H. Brinkman | Slachtofferhulp Nederland |

3. Overzicht voornaamste geraadpleegde schriftelijke bronnen

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
- Evaluatie Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012.
- ABDTOPConsult/Johan de Leeuw, *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*, Den Haag 2013.
- Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', bijlage bij Kamerbrief van de minister van BZK van 11 mei 2015, TK 2014-2015, 25 268, nr. 113.
- Regeling Agentschappen: Regeling van de Minister van Financiën van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen.

Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven

- Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wet van 26 juni 1975, houdende voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven Stb 1975, 382) zoals geldend op 1 januari 2020.
- Rapport van de commissie, ingesteld bij besluit van de Minister van Justitie dd. 09-051966, (commissie Vermogensstraffen, ook wel commissie-Van Binsbergen) Staatsuitgeverij 1972.
- Voorstel van wet Schadefonds Geweldsmisdrijven met MvT, TK 1972, 12 131, nr. 2 en 3.
- Besluit schadefonds geweldsmisdrijven (Besluit van 3 september 1975, tot uitvoering van enige artikelen van de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven, Stbl. 1975, 492).
- Wet van 6 juni 2011 tot aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met uitbreiding van de categorieën van personen die recht hebben op een uitkering uit het fonds en verruiming van de gevallen waarin men aanspraak kan maken op een dergelijke uitkering, aanpassing aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en enkele andere aanpassingen, Staatsblad 2011, 276.
- V. Bekkers, A. van der Sluis, D. de Kool en P. Siep, *Onafhankelijkheid commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven*, Rotterdam, Risbo 2015.
- Nota aan de minister inzake de ZBO-status van het Schadefonds Geweldsmisdrijven, dd. 25 augustus 2016.
- Wet van 14 april 2016 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden, Stb. 2016, 160.
- Wet van 11 april 2018 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en het

Wetboek van Strafrecht teneinde de vergoeding van affectieschade mogelijk te maken en het verhaal daarvan alsmede het verhaal van verplaatste schade door derden in het strafproces te bevorderen, Stb. 2018, 132.

- Voorstel van wet tot wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met het opheffen van de rechtspersoonlijkheid van het fonds (etc.) met MvT, TK 2018-2019, 35 041, nr. 2 en nr. 3.
- Advies van de Raad van State en nader rapport (inzake wetswijziging), TK 35 041 nr. 4.
- Advies van het Schadefonds inzake wetswijziging, TK 35 041, bijlage 856112.
- Wet van 6 maart 2019 tot wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met het opheffen van de rechtspersoonlijkheid van het fonds, uitbreiding van de taakuitoefening tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba alsmede verduidelijking van de regeling van uitkeringen door het Schadefonds en het vorderingsrecht van het slachtoffer jegens derden, Stb. 2019, 116.
- Regeling van de Minister van Justitie van 27 mei 2010, nr. DDS5653437, houdende verlening van mandaat en machtiging aan de voorzitter van de commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven voor verstrekking van subsidies in het kader van de Tijdelijke beleidsregels stimulering preventieve maatregelen woning- en bedrijfsovervallen.
- Mandaatregeling Tijdelijke beleidsregels stimulering preventieve maatregelen woning- en bedrijfsovervallen, Stcrt. 7 juni 2010, 8438.
- Tijdelijke beleidsregels van de Minister van Justitie van 26 april 2010, nr. DDS5650637, omtrent het verstrekken van subsidie ter stimulering van het nemen van preventieve maatregelen na een woning- of bedrijfsoverval (Tijdelijke beleidsregels stimulering preventieve maatregelen woning- en bedrijfsovervallen), Stcrt. 2010, 7369.
- Tijdelijke regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 11 juli 2013, nr. 404170, houdende regels over het doen van uitkeringen in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen.
- Regeling schadeloosstelling leden commissie schadefonds geweldsmisdrijven 2013, Stcrt. 8 juli 2013.

Schadefonds Geweldsmisdrijven

- Bestuursreglement Schadefonds Geweldsmisdrijven d.d. dd. 06-02-2015.
- Bestuursreglement Schadefonds Geweldsmisdrijven d.d. dd. 07-02-2020.
- Beleidsbundel, onlineversie: <https://www.schadefonds.nl/beleidsbundels/>
- Letsellijst, onlineversie: <https://www.schadefonds.nl/letsellijst/>

- G. Koedijk en I. van de Weerd, Tevredenheid van aanvragers over het Schadefonds Geweldsmisdrijven, 2014.
- Rijksbrede Benchmark, Rapport Schadefonds Geweldsmisdrijven, Den Haag 2016.
- C. Maas, S. Schiltkamp, D. Valentijn en M. van de Vuurst, *Evaluatie burgergericht werken en all-in beleid*, 2016 Rapportage benchmark overhead Schadefonds Geweldsmisdrijven, Berenschot, september 2017.
- RBB Groep: Rapportage op Maat. Benchmark Schadefonds Geweldsmisdrijven over 2018, juni 2019 Rijksbrede Benchmark, Rapport Schadefonds Geweldsmisdrijven, Den Haag 2020.
- Notitie Standpunt SGM RBB rapport, dd.28-04-2020, MT – 299.4.
- Functiecategorieën Schadefonds, april 2020. Notitie Analyse Instroom. Notities commissie 251, dd. 4 oktober 2019.
- ‘Overzicht middelen bewaking kwaliteit Schadefonds Geweldsmisdrijven’, versie 0.2, Notities commissie 262, dd. 6 december 2019.
- Notitie Kwaliteitstoets juli – december 2018, Notitie Kwaliteitstoets januari – juni 2019, notitie kwaliteitstoets juli – december 2019, Schadefonds Geweldsmisdrijven.
- Werkinstructie Beslizzaken, dd. 05-06-2006, update 2018.
- Werkinstructie Verplichte consulten en onderzoeksvereisten, dd. 01-01-2020.
- Regeling loopbaanbeleid en tekenbevoegdheid, SGM 201008712.
- Gezien, Gehoord, Gebaar. Meerjarenagenda Schadefonds Geweldsmisdrijven 2018 – 2022.
- Afwegingskader nieuwe taken SGM, februari 2018.
- Jaarverslag 2018, onlineversie: <https://publicaties.schadefonds.nl/jaarverslag-schadefonds-geweldsmisdrijven-2018/inhoudsopgave/>
- Jaarplan 2019, dd. 01-11-2018. Jaarverslag 2019, onlineversie: <https://publicaties.schadefonds.nl/jaarverslag-schadefonds-geweldsmisdrijven-2019/inhoudsopgave/>

Governance Schadefonds geweldsmisdrijven – Ministerie van Justitie en Veiligheid

- Overdrachtsdocument Eigenaarschap Schadefonds Geweldsmisdrijven, dd. 03-04-2017.
- Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid: Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 28 november 2017, kenmerk DP&O/17/2150354, houdende vaststelling van de organisatie van het Ministerie van

Justitie en Veiligheid, artikel 61i.

- Mandaatbesluit hoofden taakorganisaties Ministerie van Justitie en Veiligheid, dd. 10-12-2018, nr. 2410553/18/DP&O.
- Brief van de minister van veiligheid en justitie aan de Tweede Kamer (inzake PMJ), dd. 12-06-2019, Kamerstukken 24587, nr. 746.
- Verslag jaarplangesprek 2019 Schadefonds Geweldsmisdrijven, dd. 13-12-2018.
- Tertaalrapportage, Tertaal 1 2019, Schadefonds Geweldsmisdrijven, dd. 04-06-2019.
- Agenda Eerste tertaalgesprek 2019 Schadefonds Geweldsmisdrijven, dd. 07-2019.
- Memo ‘Governance Schadefonds Geweldsmisdrijven’, van de Directie Eigenaarsadvisering d.d. 31-07-2019.
- Jaarplan 2020, dd. 23-10-2019, versie 1.1, met aanbiedingsbrief.
- Instemmingsbrief Schadefonds Geweldsmisdrijven 2020, dd. 13-12-2019.

Slachtofferbeleid

- Brief van de staatssecretaris van veiligheid en justitie aan de Tweede Kamer, dd. 22-02-2013, (Slachtofferbeleid,) Kamerstukken 33 552 nr. 2, met bijlagen.
- Deloitte, Eindrapport Advies Slachtofferdienstverlening, dd. 16-07-2014.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Eindrapport Beleidsdoorlichting, Artikel 34.4 Slachtofferzorg, 2014.
- Brief van de minister van veiligheid en justitie aan de Tweede Kamer, dd. 27-11-2015, (Eén loket slachtofferhulp), Kamerstukken 33 552 nr. 15.
- W. Andringa, L. Klein Kranenburg, J. Bouwmeester, F. ten Doeschot, *WODC Slachtoffermonitor tweede meting*, Enschede 2017.
- *Slachtoffervoorzieningen in de Rechtspraak*, brief van de Raad voor de Rechtspraak aan de Minister voor Rechtsbescherming, dd. 31-10-2019, kenmerk UIT 11799 STRA/RB.

Samenwerkingsafspraken

- Procesafspraken informatieverstrekking aan Schadefonds Geweldsmisdrijven, SGM, Politie, OM, 2016.
- Convenant CJIB SGM, 2019.
- Convenant Slachtofferhulp SGM 2019.

Literatuur

- M.S. Groenhuijsen, *Schadevergoeding voor slachtoffers van delicten in het strafgeding*, diss. Nijmegen 1985.
- G.M. Kuiper, *Financiële controle op zelfstandige bestuursorganen*, diss. Groningen 1999.
- A.T. Marseille, H.D. Tolsma, K.J. de Graaf, *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*, Prettig contact met de overheid, deel 5. Den Haag 2013.
- J.D.W.E. Mulder, *Compensatie van geweld. Wie krijgen er een vergoeding van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en wat zijn de effecten van zo'n financiële vergoeding?* Tilburg Intervict 2009.
- J.D.W.E. Mulder, 'How do we compensate a victim's losses', *International Review of Victimology*, 16 2009, 67-87.
- J.D.W.E. Mulder, *Compensation, the victim's perspective*, diss. Tilburg 2013.
- William Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, 1971.
- M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, oratie Groningen 1974.
- J. Thibaut, L. Walker, *Procedural justice: A psychological analysis* Hillsdale, NJ 1975.
- Sandra van Thiel, Stefan Soetekouw, Martijn Dresmé & Peter van Goch, "ZBO-evaluaties: verplicht, verzuimd, en veronachtzaamd?", *Bestuurskunde* (24-2), 2015: 63-73.

