



Staatssecretaris
Srb

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

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

nota

Uitwerking motie Van Nispen en Knops inzake Landelijk
fonds schade

Datum
15 januari 2025

1. Aanleiding

Bij grootschalige ongeregeldeheden (zoals coronarellen, vuurwerk, voetbalrellen) wordt vaak schade aangebracht aan private en publieke goederen (bijvoorbeeld winkelruiten, auto's, bushokjes, lantaarnpalen). Daarbij is het niet altijd mogelijk om de concrete schade te verhalen op de daders, omdat het bij rellen vaak onduidelijk is welke individuele dader verantwoordelijk is voor welke concrete schade.

De Kamerleden Van Nispen (SP) en Knops (CDA) hebben in november 2022 een motie ingediend waarin verzocht wordt een landelijk fonds in het leven te roepen, waarmee het mogelijk wordt dat rechters als bijzondere voorwaarde kunnen opleggen dat veroordeelden een door de rechter te bepalen bedrag moeten storten in een fonds, ter vergoeding van schade aan gedupeerden en gemeenten.

Uit sondering bij de leden Van Nispen en Knops blijkt dat het primaire doel van de motie is ervoor te zorgen dat daders niet straffeloos weggkomen met de aangerichte schade, omdat niet herleidbaar is wie de schade heeft aangericht. Daarom willen Van Nispen en Knops dat rechters veroordeelden kunnen sommen om geld te storten in een algemeen fonds, als niet duidelijk is voor welk gedeelte van de schade iemand verantwoordelijk is, maar wel duidelijk is dat iemand betrokken is geweest bij het veroorzaken van schade. Zij geven aan dat ze ruimte aan de bewindspersoon laten hoe vervolgens de middelen uit dat fonds besteed zouden moeten worden.

Daarnaast hebben de leden Michon-Derkzen en Haverkort (beiden VVD) op 16 november 2022 een Initiatiefnota aanpak illegaal vuurwerk ingediend. Hierin stellen zij dat daders van alle vuurwerkdelicten verplicht een afdracht moeten doen van € 500,- voor een op te richten fonds, waardoor de overheid de schade van vuurwerk in de publieke ruimte beter kan verhalen.

De afgelopen periode is met de relevante ketenpartners (OM, Raad voor de Rechtspraak, CJIB en het Schadefonds Geweldsmisdrijven) een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om invulling te geven aan de motie en de Initiatiefnota.

2. Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd om, ter uitvoering van deze motie en Initiatiefnota, in te stemmen met het bevorderen van het gebruik van de bestaande mogelijkheid van de bijzondere voorwaarde van art. 14c lid 2 onder 4 van het Wetboek van Strafrecht (Sr).¹
- In deze optie wordt uitsluitend door de dader een geldbedrag gestort in een bestaande instelling/fonds die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers te behartigen. Het geld komt daarmee in algemene zin ten goede aan slachtoffers en wordt niet uitgekeerd aan de gedupeerden.
- Met deze optie worden daders verantwoordelijk gesteld voor het feit dat zij schade hebben veroorzaakt, ook als niet duidelijk is welke schade dit precies is. Dat is een belangrijk doel van de motie.
- De inschatting is dat het aantal zaken niet boven de 300 per jaar zal uitkomen, maar dat is niet zeker omdat onzeker is hoe vaak de rechter van deze mogelijkheid gebruik zal gaan maken.
- Tot 250-300 zaken per jaar heeft deze optie geen/beperkte financiële gevolgen, die vanuit beleidsbudget kunnen worden gedekt.
- De instroom van zaken zal worden gemonitord en wanneer het aantal zaken structureel boven de 250-300 komt, zal budget moeten worden gevonden om een grote en kostbare ICT-aanpassing bij het CJIB mogelijk te maken.

3. Kernpunten

Ter invulling van de motie is enerzijds gekeken naar het storten van een geldbedrag door de daders en anderzijds naar het uitkeren aan gedupeerden.

ALGEMEEN

- De rechterlijke macht (OM en ZM) is onafhankelijk. Het is daarom onzeker of/hoeveel van de mogelijkheid van art. 14c Sr daadwerkelijk vaker gebruik gemaakt gaat worden.
- Er wordt uitgegaan van 200-300 zaken per jaar waarin de voorwaarde van art. 14c Sr wordt opgelegd, en een opgelegd bedrag van € 250,- tot € 500,- per zaak.²
- De financiële baten worden daarmee ingeschat als laag: tussen de € 50.000,- en € 150.000,- per jaar.
- Het CJIB heeft aangegeven dat het handmatig filteren van art. 14c Sr-zaken in beginsel onwenselijk is, maar dat dit tot 250-300 zaken mogelijk is. Boven dit aantal is een grote en kostbare ICT aanpassing nodig. Omdat de instroom onzeker is, is dit een financieel risico.

STORTEN

- De door de TK gewenste mogelijkheid dat een rechter als bijzondere voorwaarde kan opleggen dat de veroordeelde een bedrag moeten storten in een fonds bestaat al.
- Dit is geregeld in art. 14c lid 2 onder 4 Sr:
"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."
- Dit is ook mogelijk bij het opleggen van een strafbeschikking door het OM op grond van art. 257a lid 3 onder d Sv.³

¹ [Art. 14c Sr - Artikel 14c Wetboek van Strafrecht :: Maxius.nl voorheen Lexius.nl](#)

² Zie Eindrapport programma Stelsel compensatie slachtoffers van een strafbaar feit (SCS)

³ [wetten.nl - Regeling - Wetboek van Strafvordering - BWBR0001903 \(overheid.nl\)](#)

- Het is niet opportuun om een nieuwe wettelijke regeling in het leven te roepen, nu er al een wettelijke mogelijkheid bestaat.
- In de OM-Aanwijzing Slachtoffers in het strafproces en in de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen wordt op deze mogelijkheid gewezen.
- Op dit moment wordt door de officier van justitie en de rechter niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid van art. 14c Sr.⁴ Uit overleg met de Raad voor de rechtspraak is gebleken dat mogelijke reden hiervoor is dat art. 14c Sr verwijst naar 'instellingen die slachtofferbelangen behartigen', maar dat niet nader is gedefinieerd welke instellingen dat zijn.⁵ Het is daarom onduidelijk aan welke instelling de dader kan worden verplicht een geldbedrag te storten en welke relatie er moet zijn met het gepleegde delict. Randvoorwaarde is dus dat voor OM en ZM bij alle delicten duidelijk is aan welke instelling de dader kan worden verplicht een geldbedrag te storten.
- Hiervoor is een lijst van mogelijke instellingen opgesteld, waarbij er een relatie is tussen het gepleegde delict en de instelling waaraan gestort kan worden. De ZM heeft aangegeven deze lijst te willen beheren.
- Deze lijst is niet limitatief, maar slechts een richtlijn voor OM en ZM.
- Op deze manier kan de bekendheid met deze mogelijkheid bij OM en ZM worden gestimuleerd. Waarbij de uiteindelijke beslissing tot het opleggen hiervan altijd aan de individuele rechter is.
- Ten behoeve van de rechtseenheid is het daarnaast wenselijk dat OM en ZM flankerend beleid ontwikkeld om de keuze voor een verplichte storting meer handen en voeten te geven.
- Het geld komt via deze slachtofferorganisaties in het algemeen ten goede van slachtoffers en heeft daarmee algemene maatschappelijke impact. Het geld zal door de instellingen worden ingezet binnen hun statutaire doelstelling die ziet op belangenbehartiging van slachtoffers.
- Bij het storten naar SGM vloeit het bedrag indirect in de algemene middelen van JenV.

UITKEREN

Er zijn 3 opties verkend voor de mogelijkheid om het gestorte geld uit te keren aan gedupeerden die met hun schade achterblijven:

- 1) Uitkeren door een nieuw op te richten fonds;
- 2) Uitkeren door het Schadefonds geweldsmisdrijven;
- 3) Uitkeren door andere, reeds bestaande fondsen.

Voor alle 3 de opties geldt het volgende:

- Art. 14c Sr voorziet enkel in de mogelijkheid van storten, niet van uitkeren. Daarvoor zou een wetswijziging noodzakelijk zijn.
- Om te kunnen uitkeren is ook het instellen van een regeling noodzakelijk.
- Met regelingen voor schade als gevolg van ongeregelde haren is al enige ervaring opgedaan (regeling Haren door SGM, museumpleinrellen Amsterdam).⁶
- Per situatie/incident moet worden beoordeeld of het inwerking treden van een regeling ter compensatie van gedupeerden nodig is. Hierover wordt een besluit door de Minister genomen.

⁴ Zie Rapport commissie Donner

⁵ Zie Rapport commissie Donner

⁶ Uit de evaluatie van de regeling Haren kwamen als aandachtspunten naar voren: inning en uitkering duren lang ivm hoger beroep, wat zijn criteria voor een dergelijke regeling, verhouding tussen straf, civiel, verzekering en de regeling. In Amsterdam was de executie van de bijzondere voorwaarde ingewikkeld omdat art. 14c Sr creatief was geïnterpreteerd.

- Daarvoor dienen beoordelingscriteria te worden opgesteld: welk soort incident komt wanneer in aanmerking voor een dergelijke regeling?
- In deze regeling moet een aantal aspecten worden geregeld, waaronder:
 - Voorwaarden waaronder het slachtoffer zijn schade vergoed krijgt.
 - Termijn waarbinnen slachtoffers zich moeten melden.
 - Beoordeeld moet worden of de schade van het slachtoffer het gevolg is van het betreffende strafbare feit en niet op andere wijze is vergoed. Dit is mogelijk complex.
 - Er is schade-expertise vereist.
 - Voor het uitkeren moet worden gewacht op hoger beroep en inning door het CJIB. Dit heeft lange termijnen voor het slachtoffer tot gevolg.
 - Als het gestorte bedrag niet voldoende is voor het uitkeren aan alle slachtoffers, ontstaat een lastige situatie. Moet de Staat het restantbedrag bijstorten, of krijgen slachtoffers een lager bedrag?
 - Krijgt het slachtoffer een vast bedrag, het daadwerkelijke schadebedrag of een bedrag naar rato van zijn schade?
- Dit alles is complex in de uitvoering.
- Ook als een regeling in werking is getreden, is onzeker of rechters daadwerkelijk van deze mogelijkheid gebruik zullen maken.
- De groep slachtoffers die met schade achterblijft, en mogelijk in aanmerking komt voor een dergelijke regeling, zal waarschijnlijk beperkt zijn omdat natuurlijke personen en ondernemers zich, onder voorwaarden en afhankelijk van de verzekeraar, kunnen verzekeren tegen klein molest. Voor grote bedrijven en gemeenten geldt dat zij zelf over het algemeen voldoende middelen hebben om de schade op te vangen.
- Het instellen van een bewerkelijke regeling wat uitvoering betreft is voor het verwachte kleine aantal zaken niet opportuun.
- Het oprichten van een fonds of het instellen van een regeling kan bovendien als mogelijk effect hebben dat verzekeraars terughoudend zijn met uitkeren.
- Er kleven derhalve grote bezwaren aan de mogelijkheid van uitkeren.

Optie 1: Oprichten van een nieuw fonds

- Bij een nieuw fonds dat voor dit doel (ontvangen en uitkeren) wordt opgericht, is de infrastructuur, administratie en kennis meteen beschikbaar in voorkomende gevallen.
- Een stichting/fonds is een privaatrechtelijke rechtspersoon.
- De oprichting van een stichting/fonds als privaatrechtelijke rechtspersoon is gezien het 'Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen'⁷ van het ministerie van Financiën geen haalbare optie, omdat uitgangspunt is dat het Rijk in beginsel geen betrokkenheid moet hebben bij het oprichten van stichtingen.
- Het gaat om het uitvoeren van een publiekrechtelijke taak (uitkeren aan slachtoffers) met gemeenschapsgeld door privaatrechtelijke stichting
- JenV zal daarom zeggenschap en controle willen hebben op de wijze waarop deze gelden worden uitgekeerd.
- Als vanuit de overheid kaders worden gesteld voor het uitkeren van bedragen aan slachtoffers, zal de betreffende stichting moeten worden aangemerkt als een bestuursorgaan waarop de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

⁷ [Kader voor stichtingen, beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid | Regeling | Kennisbank Openbaar Bestuur \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](#)

Dit betekent dat bezwaar en beroep kan worden ingesteld tegen een uitkeringsbeslissing en dat de Woo van toepassing is.

- Voor de uitvoering van overheidstaken verdient een publiekrechtelijke organisatievorm de voorkeur boven een privaatrechtelijke stichting.⁸ Dat betekent het oprichten van een nieuwe publiekrechtelijke uitvoeringsorganisatie van JenV of een ZBO.
- Gelet op de lasten van het oprichten van een nieuwe uitvoeringsorganisatie, met bijbehorende kosten, administratie, personeel, ICT enz., voor slechts 200-300 zaken per jaar, is dat niet doelmatig.

Optie 2: Schadefonds geweldsmisdrijven

- Vaak wordt voor het uitvoeren van schaderegelingen gedacht aan het Schadefonds geweldsmisdrijven (SGM).
- De wettelijke taak van SGM is vastgelegd in de Wet schadefonds geweldsmisdrijven.⁹ Het uitkeren van schade als gevolg van ongeregeligheden valt buiten de wettelijke taak van SGM. Er is dan ook geen juridische grondslag om een dergelijke regeling op te baseren.
- De Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld n.a.v de ongeregeligheden in Haren¹⁰ was een regeling zonder wettelijke grondslag. Dit is niet uitgevoerd door SGM, maar door een ingesteld team schade openlijk geweld als onderdeel van de commissie Schadefonds geweldsmisdrijven.
- De voorbereidingen voor het uitvoeren van een dergelijke regeling door SGM zouden per keer naar verwachting ongeveer 12 maanden in beslag nemen, waardoor gedupeerden lang op de vergoeding moeten wachten.
- Of SGM hiertoe bereid is zal mede afhangen van de beoordeling op basis van het door SGM gehanteerd afwegingskader nieuwe taken.
- De uitvoeringskosten voor een dergelijke regeling worden door SGM ingeschat op enkele tonnen, afhankelijk van aantal aanvragen, kosten inhuur expertise letselschadebureau, beoordelingskader, uitbreiding eigen capaciteit en indirecte kosten zoals huisvesting en ICT.

Optie 3: bestaande fondsen en instellingen

- Het door (meerdere) bestaande fondsen en instellingen laten uitkeren aan slachtoffers is niet uitvoerbaar, omdat op basis van art. 14c Sr aan zeer veel verschillende instellingen gestort kan worden. Bovendien hebben deze organisaties vaak niet als taak om geld uit te keren aan specifieke gedupeerden en is onduidelijk wat voor kosten dit met zich mee zou brengen.
- Het aanwijzen van één al bestaand fonds voor de uitvoering van een regeling is complex, omdat de minister geen bevoegdheid heeft een fonds hiervoor aan te wijzen. Daarnaast zouden ook andere fondsen aanspraak kunnen doen op het uitvoeren van de regeling, nu daar geen alleenrecht op bestaat.
- Als vanuit de overheid kaders worden gesteld voor het uitkeren van bedragen aan slachtoffers, zal de betreffende stichting moeten worden aangemerkt als een bestuursorgaan waarop de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Dit betekent dat bezwaar en beroep kan worden ingesteld tegen een uitkeringsbeslissing en dat de Woo van toepassing is.

⁸ [Kader voor stichtingen, beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid | Regeling | Kennisbank Openbaar Bestuur \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](#)

⁹ [wetten.nl - Regeling - Wet schadefonds geweldsmisdrijven - BWBR0002979 \(overheid.nl\)](#)

¹⁰ [Staatscourant 2013, 5426 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)
[wetten.nl - Regeling - Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld - BWBR0032938](#)

- Het is de vraag of een bestaande privaatrechtelijke stichting hiermee akkoord zal gaan.

Conclusie

- De mogelijkheid van het storten in een fonds bestaat al.
- Het uitkeren van een bedrag aan gedupeerden stuit in alle 3 de verkende opties op grote uitvoeringsbezwaren.
- Het doel van de motie is primair dat de dader betaalt en subsidiair compensatie voor slachtoffers. Het is een belangrijk signaal dat daders niet weggelaten met het aanbrengen van schade.
- Daarom is het advies om in te zetten op meer bekendheid met de mogelijkheid van art. 14c Sr, het storten van een bedrag dat ten algemene ten goede komt aan slachtoffers in zijn algemeenheid. Hiertoe is een lijst met instellingen opgesteld waar per delict aan gestort kan worden.
- Deze mogelijkheid zal binnen OM en ZM extra onder de aandacht worden gebracht.
- Dit voorkomt verdere complexiteit in de uitvoering.
- Er is draagvlak voor deze optie bij de relevante ketenpartners.

3.1. Politieke context

- Motie Landelijk Fonds Van Nispen en Knops d.d. nov 2022.
- Initiatiefnota Vuurwerk van Michon-Derkzen en Haverkort d.d. 16 november 2022.
- Eerste halfjaarbericht politie aan TK d.d. 27 juni 2023: bezig met verkenning van dit onderwerp.
- Hoofdpijnenakkoord: versterking van rechten van slachtoffers door verbetering van het stelsel van compensatie van geleden schade is een van de prioriteiten in het hoofdpijnenakkoord.
- In het algemeen is er vanuit de TK veel belangstelling en draagvlak voor het principe de dader betaalt en voor het compenseren van slachtoffers.

3.2. Financiële overwegingen

De uitvoeringsconsequenties zijn met name te verwachten bij het CJIB. Tot 250-300 zaken kan het CJIB de zaken handmatig filteren. Dit is echter een kwetsbaar en bewerkelijk werkproces. Als het aantal zaken toeneemt, is dit niet langer werkbaar en dient het CJIB een grote ICT-aanpassing te doen. De kosten daarvoor zijn zeer hoog (incidenteel € 4,8 mln, structureel € 1,6 mln)¹¹, met een naar verwachting lage opbrengst (€ 50.000 - € 150.000). Dit zijn alleen de kosten voor het innen door het CJIB van het geldbedrag van de bijzondere voorwaarde. De kosten voor evt. uitkeren zijn hier niet in meegenomen. Ook zijn de kosten voor het OM hier nog niet in meegenomen.

Beleidskeuze uitgelegd Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW 3.1)	
1. Doel	Daders betalen voor de schade die zij aanrichten, ook als niet duidelijk is voor welk deel van de schade zij verantwoordelijk zijn.

¹¹ Berekening uit 2022, ivm inflatie nu waarschijnlijk hoger

2. Beleidsinstrument(en) Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om deze doelen te realiseren	Communicatie: bij OM aandacht vragen voor de mogelijkheid van art. 14c Sr. Ondersteunend beleid: lijst met instellingen opstellen.
3A. Financiële gevolgen voor het Rijk Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor de Rijksbegroting	Tot 250-300 zaken per jaar: geen. Meer dan 250-300 zaken per jaar: CJIB incidenteel € 4,8 mln, structureel € 1,6 mln Hierin zijn de kosten voor het OM nog niet in meegenomen.
3B. Financiële gevolgen voor de maatschappelijke factoren Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren (als van toepassing)	Nvt
4. Nagestreefde doeltreffendheid Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleidsinstrumentarium gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten (beknopte beleidstheorie)	Het opleggen van de bijzondere voorwaarde is voorbehouden aan de rechter. Het is onzeker of hiervan vaker gebruik gemaakt zal worden. Het opstellen van een lijst met mogelijke instellingen kan hierbij helpend zijn.
5. Nagestreefde doelmatigheid Waarom is het voorgestelde instrumentarium een efficiënte manier om de beoogde presentaties en effecten te bereiken	Er wordt gebruikt gemaakt van een bestaand juridisch instrument, waarbij gekeken wordt hoe dat instrument vaker kan worden gebruikt.
6. Evaluatieparagraaf	Gedurende 2 jaar wordt jaarlijks bekeken of vaker gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid van art. 14c Sr, door middel van het opvragen van cijfers hierover bij OM en CJIB.

3.3. Krachtenveld

De uitwerking van de verschillende opties is in overleg met de relevante ketenorganisaties tot stand gekomen. Dit betreft het Openbaar Ministerie, de Raad voor de rechtspraak, het CJIB en het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Bij deze organisaties bestaat draagvlak voor de geadviseerde lijn. Ook heeft afstemming plaatsgevonden met DWJZ, DGRR/DVB, DARC/JIZ en DARC/FAB.

3.4. Strategie

Indien u akkoord gaat met de geadviseerde lijn, zal de TK worden geïnformeerd in de nieuwe Meerjarenagenda slachtofferbeleid die in Q2 2025 naar de Kamer wordt gestuurd. U wordt geadviseerd de gekozen lijn vooraf te sonderen met de TK.

