Afrekenen met geweld

Een onderzoek naar de inzet van de 'Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld' na de Project-X rel in Haren

Tom van Ham
Henk Ferwerda

Beke reeks

Afrekenen met geweld

Afrekenen met geweld

Een onderzoek naar de inzet van de 'Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld' na de Project-X rel in Haren

Tom van Ham
Henk Ferwerda

Beke reeks

In opdracht van
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Met medewerking van
Carlijn Oosterlaken

Omslagontwerp en opmaak
Marcel Grotens

Drukwerk
Russell print

ISBN
978-94-92255-15-0

Afrekenen met geweld

Een onderzoek naar de inzet van de 'Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld' na de Project-X rel in Haren

Tom van Ham en Henk Ferwerda

© 2016 Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden. Voor deze publicatie is licentie verleend aan Bureau Beke.

Inhoud

	Voorwoord	**7**
1	**Achtergrond en aanleiding van het onderzoek**	**9**
1.1	Achtergrond	9
1.2	Onderzoek naar de 'Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld'	10
1.3	Onderzoeksactiviteiten	11
1.4	Leeswijzer	13
2	**Achtergrond en uitvoering van de regeling**	**15**
2.1	Totstandkoming van de regeling	15
2.2	Afbakening en informatieverstrekking	17
2.3	Uitvoerende partijen	18
3	**Kwantitatieve informatie**	**21**
3.1	Kwantitatieve informatie over de uitvoering	21
3.2	Oordeel van slachtoffers	23
4	**Maatschappelijke behoefte, ervaringen en lessen**	**25**
4.1	Maatschappelijke behoefte	25
4.2	Ervaringen en lessen	27
5	**De toekomst van de regeling**	**33**
5.1	Heeft de regeling toekomst?	33
5.2	De vorm van een toekomstige regeling	34
	Geraadpleegde bronnen	**37**
	Bijlagen	
	Bijlage 1 – Vragenlijst burgers	41
	Bijlage 2 – Vragenlijst instanties	43
	Bijlage 3 – Respondenten	45

Voorwoord

Op 21 september 2012 vinden grootschalige rellen plaats in de gemeente Haren. Onder andere burgers en ondernemers lijden schade ten gevolge van de vernielingen die relschoppers aanrichten. Om burgers en eenmansbedrijven tegemoet te komen in de schade die zij hebben geleden, wordt vanuit de landelijke overheid een regeling ('tegemoetkoming schade na openlijk geweld') ingesteld. In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie hebben we onderzoek mogen uitvoeren naar deze regeling. Op deze plaats willen we onze dank uitspreken aan alle personen die behulpzaam zijn geweest bij de uitvoering van dit onderzoek. Dit zijn niet alleen de professionals die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming en/of uitvoering van deze regeling, maar zeker ook de burgers die een beroep op deze regeling gedaan hebben. Tot slot willen wij Gerdjan Hoekendijk, Emiel Reck en Mariko Smolders van het ministerie van Veiligheid en Justitie bedanken voor hun input en het in ons gestelde vertrouwen.

Het projectteam,

Arnhem, september 2016

1 Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de gebeurtenissen die de aanleiding hebben gevormd voor het instellen van de regeling 'tegemoetkoming na schade openlijk geweld' en de wijze waarop vorm en inhoud aan deze regeling gegeven is. Vervolgens komen de onderzoeksvragen en -methoden aan bod.

1.1 Achtergrond

Op 21 september 2012 vinden grootschalige rellen plaats in de gemeente Haren. De aanloop naar de uiteindelijke rellen wordt gevormd doordat een inwoonster van Haren via Facebook aangeeft op 21 september haar 16de verjaardag te vieren en hiertoe een openbaar 'event' aanmaakt. Deze openbare uitnodiging wordt breed gedeeld en het aantal personen dat aangeeft te zullen komen, blijft toenemen. Wanneer de uitnodiging op Facebook verwijderd wordt, ontstaan andere zogenaamde 'Project-X' pagina's en worden flyers verspreid die mensen aanmoedigen om naar het feest te komen.

Op de betreffende dag blijken veel personen daadwerkelijk richting Haren af te reizen. Dit aantal is dusdanig groot (door de politie geschat op 700), waardoor de politie niet meer volledig in staat is de menigte te sturen. Rond 19h45, wanneer het donker wordt, verandert het gedrag van een deel van de menigte. De stemming wordt rumoeriger: er worden gericht voorwerpen naar de politie gegooid, er is sprake van geweld op straat en er worden twee auto's in brand gestoken. Rond 00h30 's nachts, als het begint te regenen en charges door ME-beredenen worden uitgevoerd, keert de rust terug. Diezelfde avond worden 34 verdachten aangehouden. Om meer aanhoudingen mogelijk te maken, wordt een zogenaamd Team Grootschalige Opsporing (TGO) opgestart. Het opsporingsproces loopt nog door tot maanden na de oorspronkelijke ordeverstoring. Uiteindelijk worden 110 personen aangehouden, waarvan 108 uiteindelijk als verdachte worden aangemerkt c.q. betrokken zijn geweest bij de rellen (Adang, 2014).[1]

De Commissie-Cohen heeft niet alleen een feitelijke reconstructie van de rellen en het optreden van (overheids)partijen gemaakt, maar ook geïnventariseerd wat de omvang van de schade is. Uit het onderzoek kan worden afgeleid dat de materiële schade van burgers, ondernemers, gemeente en politie naar schatting ruim 200.000 euro bedraagt.[2]

Het instellen van de 'Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld'

Het voorgaande brengt ons bij de 'Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld'. Deze regeling wordt ingesteld vanuit een brede overeenstemming dat personen die betrokken zijn geweest bij de rellen in Haren op 21 september 2012, een financiële bijdrage (zouden) moeten leveren om de schade aan de eigendommen van burgers te vergoeden. Hiermee is de regeling uniek, want tot op dit moment konden alleen slachtoffers met ernstig lichamelijk of psychisch letsel financieel tegemoet gekomen worden via het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM).

Aan de regeling is vormgegeven door in de strafprocedures tegen verdachten te eisen dat zij een geldsom (€250 of €500) storten in een opgericht fonds ten gunste van de gedupeerden (hierna: schadefonds). Uitvoering en beheer van het schadefonds zijn neergelegd bij het SGM (zie later). Wanneer verdachten die door de rechter tot het doen van een storting zijn veroordeeld nalaten dit te doen, kan de Officier van Justitie bij de rechter vorderen dat tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf wordt overgegaan. Deze voorwaardelijke straf betreft een geldboete.

1.2 Onderzoek naar de 'Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld'

De 'Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld' was een tijdelijke regeling en is met ingang van 1 januari 2015 van rechtswege geëindigd. Wel blijft de regeling van toepassing op de afhandeling van aanvragen die voor deze datum zijn ingediend. In artikel 15 van de Memorie van Toelichting (MvT) is opgenomen dat de regeling na beëindiging zal worden geëvalueerd. Deze evaluatie heeft tot doel om in beeld te brengen of de regeling in een (brede) maatschappelijke behoefte heeft voorzien. Daarnaast moet de evaluatie inzicht bieden in de uitvoerbaarheid, effectiviteit (nut en noodzaak), de kwaliteit en de handhaafbaarheid van de regeling. De hoofdvraag van de evaluatie luidt derhalve als volgt:

> *"In welke mate heeft de 'Regeling tegemoetkoming schade openlijke geweld' in een (brede) maatschappelijke behoefte voorzien, wat kan worden gezegd over de uitvoerbaarheid, effectiviteit (nut en noodzaak), kwaliteit en handhaafbaarheid van deze regeling en, indien van toepassing, welke aandachts- of verbeterpunten zijn op basis van de ervaringen relevant?"*

De hoofdvraag kan worden uitgesplitst in een vijftal deelvragen waarvoor binnen de evaluatie aandacht moet zijn. De betreffende deelvragen staan hierna puntsgewijs weergegeven.

1. In hoeverre heeft de 'Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld' in een (brede) maatschappelijke behoefte voorzien?
2. Hoe wordt de uitvoerbaarheid van de regeling beoordeeld?
3. Wat is de effectiviteit (nut en noodzaak) van de regeling?
4. Wat is de handhaafbaarheid van de regeling?
5. Zijn er aandachtspunten- of verbeterpunten op het gebied van de uitvoerbaarheid, effectiviteit en handhaafbaarheid van deze regeling en zo ja, welke?

Het is belangrijk om de vraagstelling in de context van onderhavig onderzoek nader toe te lichten. In relatie tot de (brede) maatschappelijke behoefte zal geen *benchmark* c.q. survey onder burgers worden gehouden om te inventariseren hoe zij tegen deze regeling aankijken. In plaats daarvan staan de ervaringen van gedupeerden en de indruk van bij de regeling betrokken partijen centraal. Daarnaast is het belangrijk om de termen 'uitvoerbaarheid', 'effectiviteit' en 'handhaafbaarheid' – die gezien de vraagstelling centraal staan – af te bakenen. Per genoemde term staat in tabel 1.1 weergegeven welke aspecten deze individuele begrippen omvatten in de context van onderhavig onderzoek.

Tabel 1.1 – Afbakening van begrippen die centraal staan in onderhavig onderzoek.

Uitvoerbaarheid	Effectiviteit (nut en noodzaak)	Handhaafbaarheid
• Juridische basis • Communicatie • Afspraken informatiedeling • Taken en verantwoordelijkheden • Oordeel uitvoering burgers • Oordeel samenwerking instanties • Borging	• Maatschappelijke behoefte • Door burgers gedane aanvragen • Toepassing rondom andere rellen	• Nalevingsgedrag • Tenuitvoerlegging voorwaardelijke straf

1.3 Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoekvragen te kunnen beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. We bespreken deze in de volgende alinea's. De paragraaf besluit met een visueel overzicht van het onderzoeksdesign.

Deskresearch

Om zicht te krijgen op feitelijke aspecten (taken en verantwoordelijkheden, onderlinge afstemming en communicatie) rondom de regeling, hebben we een deskresearch uitgevoerd. Dit hebben we enerzijds gedaan door betrokken partijen naar mogelijk relevante documentatie te vragen en anderzijds door zelf officiële documenten rondom de regeling te bekijken. In het verlengde daarvan is gezocht naar informatie over de regeling in vakliteratuur in Nederlandstalige wetenschappelijke tijdschriften en artikelen in criminologische en strafrechtelijke vakbladen. Tot slot is een zoekslag uitgevoerd in LexisNexis. Dit is een digitale krantenbank waarin op trefwoord(en) en/of auteur kan worden gezocht naar artikelen en columns in landelijke en regionale Nederlandse dagbladen en opinietijdschriften (zoals Vrij Nederland en De Groene Amsterdammer).

Analyse SGM

De regeling is van toepassing op alle personen die door de rechter schuldig bevonden zijn en bij wie de rechter de regeling expliciet in het vonnis heeft opgenomen (zie eerder). Op basis van cijfers van het SGM is in beeld gebracht hoeveel personen dit betreft en in hoeverre zij een storting in het daartoe opgezette schadefonds hebben gedaan.[3] Cijfers van het SGM zijn daarnaast benut om een beeld te krijgen van de aanvragen die burgers gedaan hebben, de daarbij behorende bedragen en de mate waarin aanvragen gehonoreerd zijn. In het verlengde daarvan is bekeken om welke reden(en) burgers uit Haren een beroep op de regeling gedaan hebben, van welke schade aan eigendommen sprake was en welke reden(en) gegeven zijn om aanvragen te honoreren dan wel af te wijzen.

Survey slachtoffers

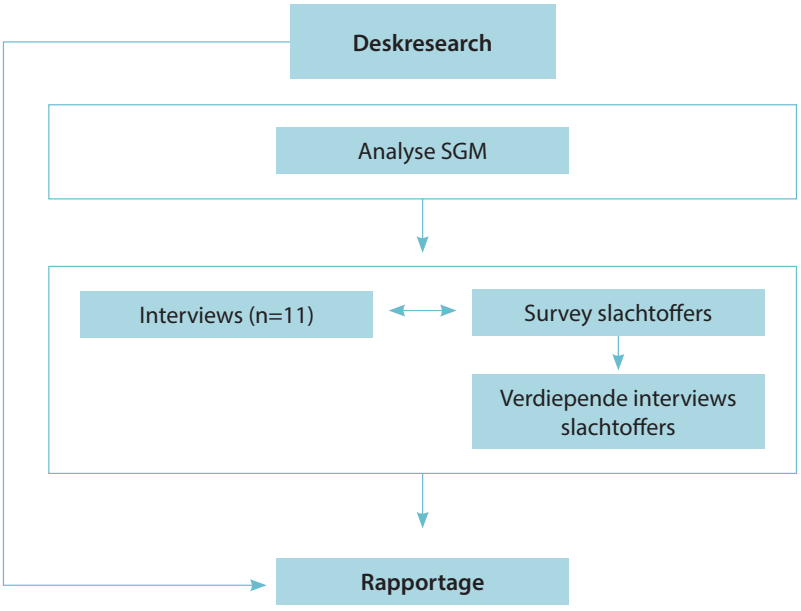
Het SGM beschikt over de namen en contactgegevens van alle burgers die een beroep hebben gedaan op een uitkering uit het fonds dat vanwege de regeling is opgezet. In het kader van de privacy mocht het SGM deze informatie niet aan de onderzoekers verstrekken. Het SGM heeft daarom op verzoek van de onderzoekers een ten behoeve van het onderzoek opgestelde vragenlijst aan deze 23 burgers toegestuurd.[4] Hierin werd ook gevraagd of zij benaderd mochten worden voor een (telefonisch) interview om hun ervaringen nader te bespreken (zie bijlage 1). In totaal hebben negen burgers gereageerd.[5] Met de drie personen die aangaven telefonisch benaderd te mogen worden, is aanvullend een interview gehouden.

Interviews

In het kader van het onderzoek zijn elf interviews met professionals gehouden. We hebben op het niveau van beleid en uitvoering gesproken met medewerkers van de gemeente Haren (n=2), het SGM (n=2) en het OM (n=4). Daarnaast is gesproken

met drie medewerkers van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Een topiclijst met daarin de onderwerpen die tijdens de interviews aan bod zijn gekomen, staat opgenomen in bijlage 2. De gesproken respondenten staan weergegeven in bijlage 3.

Figuur 1.1 – Visueel overzicht van het onderzoeksdesign.



1.4 Leeswijzer

In de volgende twee hoofdstukken volgt een globale beschrijving van de achtergrond van de regeling en worden feitelijke gegevens over de regeling gepresenteerd. In het vierde hoofdstuk wordt dit kader benut om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. In het vijfde en laatste hoofdstuk gaan we in op de toekomst van de regeling.

Eindnoten

1. In twee gevallen blijkt uit het opsporingsonderzoek dat de betreffende persoon niet als verdachte kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld omdat sprake is geweest van persoonsverwisseling).
2. In het onderzoek worden ook kosten ten gevolge van de inzet van extra personeel benoemd. Deze cijfers laten we buiten beschouwing.

3. In dit overzicht stond één volwassene abusievelijk driemaal vermeld in relatie tot een storting van €100. Hiermee was sprake van een verschil van €1.200 met het totaal in het schadefonds gestorte bedrag. Uit correspondentie met het SGM is gebleken dat (hoogstwaarschijnlijk) sprake is van drie volwassen verdachten die tot het doen van een storting van €500 veroordeeld zijn. De analyse is op basis van deze aanname uitgevoerd.
4. We merken op dat hiermee geen breed onderzoek (benchmark) naar de maatschappelijke behoefte van de regeling is uitgevoerd, maar dat is geïnventariseerd hoe gedupeerden de regeling en de uitvoering daarvan ervaren hebben.
5. In overleg met het SGM is een reminder verstuurd. Dit heeft na de aanvankelijke zes reacties drie aanvullende reacties opgeleverd.

2 Achtergrond en uitvoering van de regeling

In dit hoofdstuk gaan we op basis van interviews en documentatie nader in op het kader waarbinnen de regeling kan worden geplaatst. Ten eerste behandelen we de totstandkoming van de regeling, vervolgens gaan we in op de afbakening daarvan en tot slot komt informatieverstrekking over de regeling aan burgers aan bod.

2.1 Totstandkoming van de regeling

De rellen in Haren vonden plaats op 21 september 2012. Rondom de strafrechtelijke vervolging van verdachten op basis van openlijke geweldpleging in vereniging (art. 141 Sr) werd geconstateerd dat het strafrechtelijk bezien vrijwel onmogelijk is om een causaal verband te leggen tussen het gedrag van een verdachte en de specifieke aangerichte schade. In de woorden van een respondent: '*Je kan niet aantonen dat verdachte X verantwoordelijk is voor de schade aan de tuinkabouter op adres Y.*' Een consequentie hiervan was dat het verhalen van de schade via het strafrecht juridisch bezien moeilijk haalbaar zo niet onmogelijk was voor burgers. Hoewel burgers in theorie een civiele procedure kunnen aanspannen tegen verdachten, geldt hiervoor ook dat de uitkomst onzeker is en dit de burgers van Haren in dit specifieke geval ook veel tijd en geld zou kosten. Het voorgaande betekende dat zowel het straf- als het civielrecht onvoldoende voldeed aan de wens om slachtoffers tegemoet te komen in de schade die zij geleden hebben. Deze wens vormde primair de aanleiding om alternatieven te onderzoeken. In het verlengde daarvan geven respondenten aan dat er de wens was om betrokken relschoppers het signaal te geven dat hun gedrag niet getolereerd werd. Secundair was derhalve ook sprake van een bestraffend aspect.

Vanuit voornoemde overwegingen heeft (bilateraal) overleg plaatsgevonden tussen het Openbaar Ministerie (OM), de gemeente Haren en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Binnen deze overleggen is stilgestaan bij de omvang van het probleem (in termen van omvang van de schade en het aantal daders en slachtoffers) en de wijze waarop van daders binnen de kaders van de huidige wetgeving

geëist kon worden burgers van Haren te compenseren. Een mogelijkheid daartoe biedt artikel 14c lid 2 onder 4 van het Wetboek van Strafrecht, welke stelt dat *'een storting van een door de rechter vast te stellen som gelds [..] ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen'* als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd. Het OM heeft deze eis vervolgens, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de regeling, in de strafzaken betrokken. In hoger beroep blijkt uit een uitspraak van het gerechtshof te Leeuwarden op 22 november 2012[1] dat dit niet op juridische bezwaren stuit: *'Het hof stelt vast dat in de wet geen beperkende voorwaarden zijn gesteld aan de door de advocaat-generaal gevorderde bijzondere voorwaarde en stelt voorop dat dit onderdeel van de strafeis moet worden beschouwd als een initiatief ten behoeve van de slachtoffers van Project X Haren. Dat de verdachte hieraan een financiële bijdrage van € 500,- dient te leveren, is een redelijke eis.'* Wel stelt het hof als voorwaarde dat een uitvoeringsregeling uiterlijk op 1 april 2013 opgesteld en gepubliceerd is. Deze uitvoeringsregeling werd op 28 februari 2013 gepubliceerd en gold tot en met 31 december 2014.[2]

De inhoud van deze regeling laat zich als volgt samenvatten. Personen die zijn veroordeeld vanwege openlijke geweldpleging in vereniging (art. 141 Sr) kunnen door de rechter of – bij wijze van strafbeschikking – door de Officier van Justitie worden verplicht tot storting van een geldsom in een fonds dat ten behoeve van gedupeerden is opgericht (i.c. €250 voor minderjarigen en €500 voor meerderjarigen). Wanneer zij dit niet doen, kan tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf worden overgegaan. Natuurlijke personen die directe schade aan goederen hebben geleden naar aanleiding van een geval van openlijke geweldpleging in vereniging, kunnen een beroep doen op het daartoe opgerichte schadefonds. Dit beroep richt zich op de kosten die gepaard zijn gegaan met herstel of vervanging van goederen, minus het bedrag dat anderszins (bijvoorbeeld via de verzekering of schadeverhaal) is uitgekeerd. Voor het doen van een aanvraag is een aanvraagformulier ter beschikking gesteld[3], waarbij tevens geldt dat een aanvraag met zoveel mogelijk stukken (foto's, bonnen etc.) moet worden onderbouwd. Een hiertoe opgezet team behandelt de aanvraag binnen drie (minder dan 50 aanvragen) tot zes (meer dan 50 aanvragen) maanden. Voor het in behandeling nemen van een aanvraag gelden verschillende criteria. Het dient 1) directe schade te zijn aan het eigendom van gedupeerde burgers en eenmansbedrijven, 2) waarvan aangifte is gedaan blijkens een proces-verbaal, 3) waarbij de schade niet of niet volledig wordt vergoed door schadeverhaal op de dader dan wel door de verzekeraar en 4) aan bij het incident betrokken personen een bijzondere voorwaarde is opgelegd met betrekking tot het doen van een storting. Met andere woorden dient duidelijk te zijn dat een burger schade heeft geleden bij het betreffende incident, deze schade voldoende aannemelijk is, deze schade niet (volledig) voor vergoeding vanuit een verzekeraar in aanmerking komt en de schade niet is toe te rekenen aan de gedupeerde zelf.

Tot slot wordt aan toekenning en uitkering van een bedrag de voorwaarde verbonden dat een gedupeerde zich, indien deze later alsnog op andere wijze (gedeeltelijk) schadeloos wordt gesteld, verplicht tot terugbetaling van (een deel van) het uitgekeerde bedrag. Vanuit het gegeven dat het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) binnen de uitvoering van haar taken reeds te maken heeft met slachtoffers, daders en schade-uitkeringen is besloten het SGM als uitvoerende partij aan te wijzen. De grondslag tot het optreden van het SGM en het verdelen van geld onder gedupeerden, is eveneens vervat in de hiervoor genoemde regeling.

2.2 Afbakening en informatieverstrekking

In het kader van de totstandkoming van de regeling diende tevens besloten te worden voor wie de regeling bedoeld zou zijn. Verschillende respondenten geven aan dat het bepalen van een grens lastig en in zekere zin altijd arbitrair is. Vanuit de gedachte dat grote bedrijven en organisaties voldoende middelen zouden moeten hebben om eventuele schade op te kunnen vangen dan wel hiervoor verzekerd zijn, is besloten de regeling exclusief van toepassing te laten zijn op burgers en ZZP'ers c.q. eenmansbedrijven.

In het kader van informatieverstrekking aan deze partijen is sprake geweest van samenwerking tussen gemeente, OM en het SGM. Op basis van de bekende aangiften zijn burgers en ZZP'ers uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst in de gemeente Haren, waarin zij werden geïnformeerd over de aspecten van de regeling. Bij deze bijeenkomst waren het SGM, de gemeente en het OM aanwezig. Met het oog op het aantal verstuurde brieven geeft een van de respondenten aan dat de opkomst relatief beperkt was. Zij geeft hier verschillende verklaringen voor. Ten eerste speelde mee dat relatief veel mensen de ontstane schade relativeerden vanuit de gedachte dat dergelijke dingen kunnen gebeuren en de schade voor hun eigen rekening wilden nemen. Daarnaast wijzen meerdere respondenten op de coulance van verzekeringsmaatschappijen. Een aanzienlijk deel van de schade van burgers die zij conform de polisvoorwaarden niet uit hadden hoeven keren, is toch vergoed. Een derde en laatste reden om geen beroep op de regeling te doen was volgens een respondent het feit dat mensen er behoefte aan hadden om het gebeurde achter zich te laten. De betreffende informatiebijeenkomsten vonden namelijk zes maanden na Project-X Haren – in maart 2013 – plaats (zie box 2.1).

Box 2.1 – Informatiebijeenkomsten in het nieuws

'Donderdag 21 maart heeft het Schadefonds Geweldsmisdrijven informatiebijeenkomsten gegeven aan gedupeerden van de rellen in Haren. Tijdens deze bijeenkomsten is verteld waarom de regeling 'sRegeling tegemoetkoming schade openlijk geweld' tot stand is gekomen, wie er voor de regeling in aanmerking komen en hoe gedupeerden een aanvraag kunnen indienen.'

Bron: Harener Weekblad, 5 april 2013.

De informatiebijeenkomsten werden georganiseerd in samenspraak tussen OM, gemeente en het SGM. Personen die aangifte van schade hadden gedaan, werden hiervoor uitgenodigd. Tijdens deze bijeenkomsten kregen gedupeerden een aanvraagformulier uitgereikt. Op dit formulier staat aangegeven wanneer men in aanmerking kan komen voor een uitkering van het schadefonds en wordt de aanvrager gevraagd om diens gegevens en opgelopen schade in te vullen. In het verlengde van de informatiebijeenkomsten heeft het SGM informatie over de regeling alsmede het aanvraagformulier geplaatst op de eigen website. Naar deze informatie en documenten werd ook op websites van andere instanties (gemeente, OM) verwezen. De doelstelling van de bijeenkomst was om geïnteresseerde burgers uit te leggen wat zij konden verwachten c.q. wat de regeling inhield en hoe en tot wanneer burgers een aanvraag konden indienen. Tegelijkertijd werd ook nadrukkelijk aangegeven dat een uiteindelijke uitkering mede afhankelijk was van het aantal personen dat als bijzondere voorwaarde tot een storting veroordeeld werd, het aantal personen dat daadwerkelijk een storting zou doen en de omvang van de schade (verwachtingenmanagement). In het verlengde daarvan werden burgers geïnformeerd over het feit dat – vanwege de duur van strafrechtelijke processen (inclusief hoger beroep) – uitkering van schadebedragen enige tijd in beslag konden nemen dan wel schade in meerdere tranches zou worden uitgekeerd. Uit met professionals en gedupeerden gehouden interviews bleek dat gedupeerden geen vragen hadden over de verstrekte informatie en zij de erkenning dat hen iets vervelend was overkomen een positief signaal vonden.

2.3 Uitvoerende partijen

Het SGM en het OM hebben gezamenlijk uitvoering gegeven aan de regeling. Chronologisch bezien had het OM de eerste verantwoordelijkheid, namelijk door op basis van artikel 14c lid 2 onder 4 van het Wetboek van Strafrecht in strafzaken te eisen dat het doen van een storting in het schadefonds als bijzondere voorwaarde werd opgelegd (zie paragraaf 2.1). Uit interviews is gebleken dat deze eis

niet in alle gevallen geformuleerd is, omdat dit niet opportuun geacht werd. Dit heeft met name te maken met het type feit waarvoor personen vervolgd werden. In het geval van belediging of verzet bij aanhouding is bijvoorbeeld geen schade aan eigendommen van burgers veroorzaakt. Wanneer het OM echter gevorderd heeft een verdachte te veroordelen tot het doen van een storting in het schadefonds, heeft de rechter dit in het geval van schuldigverklaring in het vonnis gehonoreerd. Wel was in enkele gevallen sprake van een lager dan beoogd bedrag: zo werden enkele meerderjarigen – volgens enkele respondenten vanwege hun lagere financiële draagkracht – veroordeeld tot het doen van een storting van €250 in plaats van €500 (zie ook hoofdstuk 3).

In navolging van het vonnis ontving het SGM van het OM informatie over de personen die tot het doen van een storting veroordeeld waren, de hoogte van deze storting en de datum waarop deze uiterlijk gedaan diende te zijn. De taak van het SGM omvatte enerzijds het monitoren van de stortingen en het uitblijven daarvan. Wanneer de bijzondere voorwaarde niet werd nageleefd c.q. geen tijdige storting werd gedaan, stelde het SGM het OM hiervan op de hoogte. Op deze wijze kon tot tenuitvoerlegging (TUL) van de daaraan gekoppelde voorwaarde worden overgegaan.[4] Anderzijds fungeerde het SGM als aanspreekpunt voor slachtoffers die een beroep op het schadefonds wilden doen. Het takenpakket van het SGM op dit vlak omvatte het registreren van de aanvragen, het telefonisch contact opnemen met aanvragers, het versturen van ontvangstbevestigingen en – wanneer iemand recht had op uitkering uit het opgezette schadefonds – het daarover informeren en overgaan tot uitkering.

Eindnoten

1. Hof Leeuwarden 22 november 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY3915.
2. Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 21 februari 2013, Stcrt. 2013, nr. 350608.
3. Dit aanvraagformulier kan eveneens online worden gedownload. Zie www.schadefonds.nl.
4. Het incasseren van een eventuele geldboete gebeurt door het CJIB. In dat geval gaat het geldbedrag naar het Rijk in plaats van naar het schadefonds.

3 Kwantitatieve informatie

In dit hoofdstuk komt kwantitatieve informatie rondom de regeling aan bod. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt op basis van cijfers van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Vervolgens komen de meningen van burgers over de regeling aan bod.

3.1 Kwantitatieve informatie over de uitvoering

In deze paragraaf behandelen we kwantitatieve gegevens rondom de uitvoering van de regeling. Eerst komt cijfermatige informatie ten aanzien van de daders aan bod. Vervolgens gaan we nader in op de door slachtoffers gedane aanvragen.

Daders

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft de gegevens van alle personen waarbij de regeling is opgelegd, overgedragen aan het SGM. Uit cijfers van het SGM blijkt dat de regeling bij 68 van alle 108 verdachten (63%) is opgelegd in de vorm van een bijzondere voorwaarde. Van deze 68 verdachten waren er 45 meerderjarig (66%) ten tijde van de Project-X rel en waren er 23 minderjarig (34%). De regeling voorziet in een storting van €250 door minderjarigen en €500 door minderjarigen. Dit betekent dat op basis van de uitgangspunten van de regeling €28.250 in het daartoe opgezette fonds gestort dient te worden. Uit de cijfers die het SGM heeft aangeleverd blijkt echter dat bij vier volwassen daders een lager bedrag dan €500 is opgelegd. Uit een van de interviews is gebleken dat dit mogelijk te maken heeft gehad met de financiële draagkracht van de betreffende verdachten. Het maximale bedrag dat op basis van de veroordelingen in het fonds kan worden verwacht, is derhalve met €27.200 iets lager (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 – Overzicht van verwacht en gerealiseerd bedrag op basis van gerechtelijke uitspraken.

	Uitgangsbedrag (theorie)	Uitgangsbedrag (praktijk)
23 minderjarigen	€5.750	€5.750
45 meerderjarigen	€22.500	€21.450
Totaal	**€28.250**	**€27.200**

Cijfers van het SGM wijzen uit dat iets meer dan tweederde (n=46; 68%) van alle personen waarbij de regeling als bijzondere voorwaarde is opgelegd, een storting heeft gedaan. Het totale bedrag dat in het fonds is gestort, bedraagt €17.450. Dit betekent dat de hoogte van het fonds 64 procent bedraagt in vergelijking met het bedrag dat op basis van de vonnissen mocht worden verwacht. Uit een verdiepende analyse blijkt dat de gedane stortingen op het conto komen van 27 meerderjarige en negentien minderjarige relschoppers. Dit betekent dat drie op de vijf (60%) volwassen daders een storting heeft gedaan. Dit percentage ligt bij minderjarige daders met 83 procent aanzienlijk hoger.[1]

Slachtoffers

Burgers uit Haren die schade hebben geleden ten gevolge van de Project-X rel hebben bij het SGM een aanvraag voor vergoeding van de schade kunnen doen. Uit cijfers van het SGM blijkt dat er 23 aanvragen zijn ingediend. Hiervan zijn er achttien gehonoreerd en vijf afgewezen. Van de afgewezen aanvragen betrof het driemaal een aanvraag door een genootschap dan wel stichting; omdat de regeling expliciet voor burgers en eenmanszaken bedoeld was, konden zij hier geen beroep op doen. In een ander geval had een verzekeraar de schade reeds vergoed waardoor een aanvraag niet langer noodzakelijk was. Tot slot bleek bij een aanvraag sprake van een ander – in het kader van deze regeling – niet relevant incident.

Tabel 3.2 – Schadebedrag gehonoreerde aanvragen naar categorie.

Schadebedrag	Aantal (n)
Minder dan €100	1
€100 tot €250	2
€250 tot €500	4
€500 tot €1.000	2
€1.000 tot €2.000	8
Meer dan €2.000	1
€17.146	**18**

Van de achttien gehonoreerde aanvragen betreft de helft (n=9) een schadepost van meer dan €1.000. Het betreft overwegend schade aan vervoersmiddelen (auto's, aanhangwagen), de woning (ruiten en wanden) of persoonlijke eigendommen (sieraden). Nog eens eenderde van de aanvragen heeft betrekking op een schade van tussen de €250 en €1.000. De schade bestaat onder andere uit het eigen risico van de verzekering van slachtoffers en autoschade. Schadegevallen met een relatief beperkt bedrag hebben met name betrekking op schade aan fietsen of worden niet nader toegelicht. Het totaal aan slachtoffers uitgekeerde bedrag bedraagt afgerond €17.146. Gezien het feit dat in totaal €17.450 in het schadefonds is gestort, betekent dit dat alle aanvragen volledig uitgekeerd konden worden.

3.2 Oordeel van slachtoffers

Op verzoek van de onderzoekers heeft het SGM alle 23 aanvragers benaderd met een vragenlijst (zie bijlage 1). In totaal hebben negen van hen deze vragenlijst geretourneerd. Het betreft zeven personen waarvan de aanvraag is gehonoreerd en twee personen van wie de aanvraag is afgewezen. Alle aanvragers geven aan een beroep op het schadefonds te hebben gedaan vanuit de wens de bij hen aangerichte schade vergoed te krijgen. De personen van wie de aanvraag geweigerd is, bleken zeer ontevreden te zijn over de communicatie over de regeling, het aanvraagproces, de beslistermijn en de afhandeling. Zij beoordelen al deze aspecten met een 1. De personen van wie de aanvraag werd gehonoreerd zijn op deze punten aanmerkelijk positiever en waarderen de hiervoor genoemde onderwerpen gemiddeld met twee keer een 8 (communicatie en aanvraagproces), een 8+ (beslistermijn) en een 8,5 (afhandeling). Het beeld dat personen van wie de aanvraag is gehonoreerd overwegend positief zijn over (de uitvoering van) de regeling, wordt bevestigd in een interview met een medewerker van het SGM. Deze medewerker heeft gesproken met alle burgers die een beroep op de regeling hebben gedaan. Zijn indruk is dat zij blij waren met het bestaan van de regeling en de persoonsgerichte benadering van het SGM op prijs stelden.

Met de drie personen die hebben aangegeven telefonisch benaderd te kunnen worden, is een verdiepend interview gehouden. Uit een interview dat is gehouden met een burger van wie de aanvraag is afgewezen, blijkt dat deze de schade vergoed gekregen heeft van de verzekering en daarmee niet in aanmerking kwam voor de regeling. Het feit dat het schadefonds een laatste vangnet was om eventuele schade vergoed te krijgen, was bij deze burger niet bekend.[2] In een interview met twee burgers van wie de aanvraag wel gehonoreerd werd, blijkt dat de behoefte aan schadevergoeding het primaire motief is geweest. Een van deze burgers zegt daarover: *'Ik wilde gerechtigheid en mijn schade vergoed hebben, mijn fiets was totaal onbruikbaar.'* Deze respondent is tevreden over het feit dat het SGM haar voortdurend heeft

geïnformeerd over de stand van zaken (in behandeling nemen van de aanvraag, verloop). Wel merkt zij op dat het lange tijd geduurd heeft alvorens tot (volledige) uitkering overgegaan kon worden en er verschillen bestonden in het coulancegedrag van verzekeraars. Ook de andere door ons gesproken burger is tevreden over de uitvoering door het SGM. Wel merkt deze burger op dat mogelijk nog aandacht kan worden besteed aan de informatieverstrekking over de regeling, aangezien niet alle aspecten rondom de regeling bij hem (of partijen als de politie) bekend waren. Hierdoor werd ook de aanvraagprocedure als omslachtig ervaren.

Box 3.1 – Ervaringen van een slachtoffer

'Het Schadefonds Geweldsmisdrijven heeft mij continu geïnformeerd over de stand van zaken van mijn aanvraag: dat de zaak in behandeling genomen was, maar ook daarna over het verloop. Er waren binnen de aanvraagprocedure geen drempels of belemmeringen en het was niet ingewikkeld. Het feit dat naar administratie gevraagd werd (hoe hoog is de schade en wordt dit niet anders vergoed) vind ik niet meer dan logisch.'

Eindnoten

1. Van de 22 personen die niet betaald hebben, hebben er vijf hoger beroep aangetekend. In deze gevallen is onbekend of uiteindelijk tot tenuitvoerlegging (TUL) overgegaan is. In de overige zeventien zaken is in ieder geval zesmaal tot TUL overgegaan. In de overige elf gevallen is dit niet bekend.
2. Uit de toegestuurde vragenlijst van een andere afgewezen partij blijkt dat deze niet als burger of eenmansbedrijf aan te merken valt. Derhalve voldeed ook deze aanvraag niet aan de voor het schadefonds opgestelde criteria.

4 Maatschappelijke behoefte, ervaringen en lessen

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de mate waarin de regeling in een maatschappelijke behoefte voorziet en de lessen die op basis van de daadwerkelijke uitvoering van de regeling kunnen worden onderscheiden. Deze aspecten komen in de volgende paragrafen aan bod.

4.1 Maatschappelijke behoefte

Uit de interviews met respondenten blijkt dat het begrip 'maatschappelijke behoefte' in relatie tot de regeling op verschillende manieren kan worden bekeken. Ten eerste vonden overheidspartijen dat slachtoffers tegemoetgekomen dienden te worden in de schade die zij ten gevolge van de rel hadden geleden. Daarnaast bestond vanuit de maatschappelijke aandacht voor Project-X en de gevolgen daarvan (zie box 4.1) ook de behoefte om de (minderjarige) daders duidelijk te maken dat hun gedrag niet getolereerd werd en strafrechtelijke consequenties had.

Box 4.1 – Maatschappelijke aandacht voor Project-X

'De rellen in Haren roepen veel reacties op. Ook vandaag staan de media bomvol analyses en achtergrondverhalen. Terugkerende vraag: wie draagt schuld aan het uit de hand gelopen verjaardagsfeest? Waren het de traditionele media, de social media, de gemeente, de politie, of toch gewoon de relschoppende jongeren zelf?'

(Bron: Trouw, 24 september 2012)

'Twee andere mannen kregen taakstraffen opgelegd. Het Openbaar Ministerie (OM) wil dat zij die straffen uitvoeren bij maatschappelijke instellingen in Haren zelf. „De inwoners hebben in angst en verbijstering de nacht doorgebracht en zagen hoe hun dorp in een slagveld veranderde", aldus de officier van justitie. „Op die manier kunnen verdachten iets terugdoen".'
Bron: dichtbij.nl, 8 oktober 2012

Onderhavige rapportage richt zich expliciet op de ervaringen van de slachtoffers. Uit de uitgevoerde survey blijkt dat burgers doorgaans positief zijn over de communicatie, het aanvraagproces, de beslistermijn en de afhandeling. Het is ook de indruk van door ons gesproken respondenten dat de inwoners van Haren die schade hebben geleden, de totstandkoming van de regeling als positief ervaren hebben. Dit geldt in hun optiek niet alleen voor de burgers die een beroep op de regeling hebben gedaan, maar ook voor burgers die om uiteenlopende redenen besloten geen gebruik te maken van de regeling.[1] '*Ik heb het gevoel dat de regeling aansloot bij het rechtvaardigheidsgevoel van heel veel mensen dat de slachtoffers geen financiële schade moesten ondervinden door het gedrag van anderen.*' Het gevoel van deze respondent wordt bevestigd in een interview met een andere respondent, die aangeeft dat de door hem gesproken burgers blij waren met de regeling vanuit de redering dat '*de dader betalen moet*'. De actie die de overheid ondernam met het opzetten van de regeling werd als een *'steun in de rug'* ervaren. Sommige respondenten geven aan de wijze waarop vormgegeven is aan deze regeling te prefereren boven een boete. '*Nu komt het geld niet in de staatskas, maar komt het echt ten goede aan de mensen die schade hebben geleden. Je staat dan als overheid niet met de mond vol tanden naar de burger toe.*'

Verschillende respondenten merken op dat aan de regeling meerdere met elkaar samenhangende risico's kleefden. Ten eerste dat het aantal en de omvang van de schadebedragen zo groot zou zijn dat het maximaal uit te keren schadebedrag zeer beperkt zou zijn en, in het verlengde daarvan, dat het bedrag dat in het schadefonds gestort zou worden erg klein zou zijn. Hiermee bestond het risico dat slachtoffers onvoldoende tegemoet gekomen konden worden. Uiteindelijk zijn echter alle slachtoffers die een aanvraag hebben ingediend, schadeloos gesteld. Daarmee is volgens respondenten sprake van een tastbaar en beter dan verwacht resultaat, omdat bij de totstandkoming van en communicatie over de regeling expliciet is aangegeven dat het schadefonds ter tegemoetkoming (i.c. niet volledige schadeloosstelling) werd opgezet. Bij het bevestigende antwoord of de regeling heeft voldaan aan een maatschappelijke behoefte, kan volgens enkele respondenten een kanttekening geplaatst worden. Deze kanttekening betreft het feit dat enkel burgers en ZZP'ers aanspraak op de regeling hebben kunnen maken en (kleine) ondernemers niet, ter-

wijl er voorbeelden bekend zijn dat ook binnen deze groep voor hun aanzienlijke schade is ontstaan. Een directe oplossing is volgens respondenten echter niet direct voorhanden: '*Waar de grens getrokken wordt, is in zekere zin altijd arbitrair. Het is om onjuiste verwachtingen te voorkomen met name belangrijk om dit heel duidelijk te communiceren.*'

4.2 Ervaringen en lessen

In de vorige paragraaf is de vraag of de regeling vanuit de gedupeerden bezien in een maatschappelijke behoefte heeft voorzien, bevestigend beantwoord. In het verlengde daarvan zijn de uitvoerbaarheid, effectiviteit en handhaafbaarheid van de regeling relevant.[2] Daarnaast bespreken we de aandachts- en verbeterpunten die respondenten ten aanzien van deze aspecten hebben benoemd.

Uitvoerbaarheid

Aspecten die rondom de uitvoering van de regeling relevant zijn, hebben onder andere betrekking op de juridische basis van de regeling, onderlinge afspraken over de samenwerking (informatiedeling, taken en verantwoordelijkheden) en ervaringen van gedupeerden. Deze aspecten komen in de volgende alinea's aan bod.

Respondenten geven aan dat de totstandkoming van de regeling veel tijd heeft gekost. Zo heeft het gerekend vanaf het moment van de rel vijf maanden geduurd voor de regeling was vastgesteld, en duurde het een half jaar voordat de informatiebijeenkomsten voor slachtoffers waren georganiseerd. Alvorens tot uitvoering van de regeling overgegaan kon worden, was het bovendien de vraag in hoeverre rechters de daders zouden veroordelen tot het doen van een storting. Uiteindelijk werden 68 verdachten – (vrijwel) alle verdachten waarbij het OM het eisen van deze sanctie opportuun achtte – hiertoe veroordeeld (zie hoofdstuk 3).

Box 4.2 – Juridische kwaliteit van de regeling

De kwaliteit van de regeling valt of staat onder andere bij de juridische basis daarvan en het oordeel van rechters daarover. Verschillende respondenten geven aan dat rechters bij alle veroordelingen de eis van de Officier van Justitie tot het doen van een storting in het schadefonds heeft overgenomen. Een van de daders heeft de zaak aangevochten tot aan de Hoge Raad, maar is niet in het gelijk gesteld.[3] De juridische basis van de regeling lijkt derhalve voldoende gewaarborgd.

De uitvoering van de gemaakte afspraken is vervolgens soepel verlopen; er is geen onduidelijkheid ontstaan over de afbakening van taken en partijen hebben de aspecten waarvoor zij verantwoordelijk waren adequaat uitgevoerd. Waar gezamenlijk opgetreden moest (bijvoorbeeld rondom informatiebijeenkomsten) verliep de onderlinge samenwerking naar tevredenheid.

Respondenten van de gemeente geven aan dat, toen de regeling eenmaal was vastgesteld, de uitvoering van de regeling voor hen weinig capaciteit heeft gevergd en succesvol is verlopen. Hetzelfde geldt voor het SGM, dat de aanvragen van slachtoffers heeft behandeld. Uit de interviews komt naar voren dat het een bewuste keuze is geweest om laatstgenoemde instantie bij de uitvoering van de regeling te betrekken. Enerzijds vanwege het feit dat het SGM reeds een vangnet is voor slachtoffers van andere geweldsmisdrijven, waarmee deze instantie ten dele terug kon vallen op de al bestaande werkwijzen (bijvoorbeeld contacten met het Slachtofferloket) en expertise. Anderzijds kon op deze manier worden voorkomen dat andere partijen een schadefonds moesten oprichten, wat administratief bezien veel tijd kost.

Het feit dat de uitvoering van de regeling medewerkers van het SGM niet veel tijd heeft gekost, is volgens de gesproken respondenten mede te danken aan het gegeven dat het relatief makkelijk was om te toetsen of aanvragen aan de gestelde criteria voldeden. De communicatie en informatiedeling tussen het SGM en het OM verliepen goed. Medewerkers van het SGM ontvingen periodiek een overzicht met persoonsgegevens van daders die veroordeeld waren tot het doen van een storting in het schadefonds. Andersom gaven medewerkers van het SGM aan het OM door wanneer daders dit nalieten. Medewerkers van het OM geven in dit kader wel aan dat de uitvoering arbeidsintensief is geweest in vergelijking met de gangbare werkwijze, waarbij boetes worden geïnd door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en een automatische terugkoppeling volgt wanneer betaling uitblijft. De reden hiervan is dat systemen van het OM en het SGM niet met elkaar communiceren. Een consequentie hiervan was dat de voortgang van stortingen strak gemonitord moest worden en in Excel moest worden vastgelegd. Mede omdat strafzaken (en hoger beroepen) op verschillende momenten speelden en er in eerste aanleg bij daartoe veroordeelde personen onduidelijkheid bestond over de procedure voor het doen van deze storting, zijn schadebedragen in meerdere rondes aan burgers uitgekeerd.[4] Wanneer de regeling wettelijk verankerd wordt, zou een richtlijn over informatie aan veroordeelden (op welk rekeningnummer moet geld worden gestort, wanneer en onder welk kenmerk) mogelijk wenselijk zijn. Een ander aandachtspunt dat verschillende respondenten (en ook één burger) dan ook binnen de uitvoering benoemen, is de lange periode die het heeft geduurd alvorens tot een volledige uitkering van schadeaanvragen kon worden overgegaan. Een medewerker van het SGM geeft aan dat dit ook lastig uit te leggen is aan slachtoffers. '*Het is lastig om uit*

te leggen dat we nu een beslissing nemen, maar nog niets uitkeren en nog even wachten, dat slachtoffers dan een deel krijgen en later misschien ook nog wat.' Een oplossing kan volgens een respondent zijn om met voorschotten te gaan werken. Een mogelijk nadeel hiervan is dat de overheid – bij het uitblijven van stortingen van daartoe veroordeelde personen – financieel bij zal moeten springen.

Samenvattend lijkt de uitvoering van de regeling goed te zijn verlopen en – los van de totstandkoming van de regeling – een beperkte inspanning van partijen te hebben gevergd. Partijen vinden terugkijkend de inspanningen die zijn geleverd ten behoeve van de regeling zeer de moeite waard. De daders zijn veroordeeld en hebben de schade die zij bij burgers hebben aangericht vergoed. Een aandachtspunt dat in de gesprekken naar voren komt, ligt op het vlak van automatisering ten behoeve van gegevensuitwisseling. Daarnaast kan de periode die het geduurd heeft alvorens tot (volledige) uitkering kon worden overgegaan, als aandachtspunt worden aangemerkt.

Effectiviteit (nut en noodzaak)

De effectiviteit van de regeling is geoperationaliseerd door te kijken naar het nut en de noodzaak daarvan. Elementen die in de volgende alinea's derhalve een rol spelen, zijn de maatschappelijke behoefte, het aantal aanvragen door burgers en de toepassing van de regeling rondom andere incidenten van grootschalig groepsgeweld.

Het antwoord op de vraag over de effectiviteit van de regeling sluit ten dele aan bij de vraag in hoeverre de regeling in een maatschappelijke behoefte heeft voorzien (zie paragraaf 4.1). Respondenten geven in het verlengde daarvan aan met name blij te zijn dat er nu een blauwdruk van een generieke regeling is opgesteld, waar anderen in de toekomst mogelijk profijt van kunnen hebben. In de woorden van een van deze respondenten: '*Veel werk dat nu in de totstandkoming van de regeling is gestopt, hoeft niet meer opnieuw te worden gedaan.*' Hiermee geven respondenten impliciet aan dat zij het nut van de regeling inzien en vinden dat indien gewenst of benodigd teruggegrepen zou moeten kunnen worden op een dergelijke regeling. Sommige respondenten zijn hierin, met de constatering dat met het beëindigen van de regeling per 1 januari 2015 (weer) geen mogelijkheid bestaat om een groep personen aansprakelijk te stellen voor aangerichte schade, explicieter. In hoeverre hier een noodzaak toe bestaat, is tegelijkertijd de vraag: sinds de rellen in Haren is geen beroep meer op de regeling gedaan. Een verklaring die enkele respondenten hiervoor geven is overigens dat de generieke toepasbaarheid van de regeling mogelijk onvoldoende bekend is. Daarnaast geven respondenten aan meer dan de 23 gedane aanvragen van burgers te hebben verwacht. Zoals eerder in deze rapportage aan bod is gekomen, speelde het profiel van de slachtoffers (financiële draagkracht) en de coulance van verzekeringsmaatschappijen mogelijk een rol bij het uiteindelijk lager dan verwachte aantal aanvragen in de specifieke casus Haren.

Handhaafbaarheid

De regeling is alleen handhaafbaar wanneer er genoeg personen zijn die een storting in het schadefonds doen. Het nalevingsgedrag van veroordeelde personen en de mate waarin tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf wordt overgegaan bij het uitblijven van een dergelijke storting, zijn derhalve aspecten die in de volgende alinea's aan bod komen.

De hoogte van de storting in het schadefonds was lager dan de daaraan gekoppelde voorwaardelijke boete. Het verschil in het stortings- en het boetebedrag (€50 voor minderjarigen, €100 voor meerderjarigen) moest een prikkel zijn voor personen om tot storting in het schadefonds over te gaan. Een interessante bevinding in dat kader is dat de betaaldiscipline onder minderjarige daders hoger is dan onder volwassen daders (zie hoofdstuk 3). De prikkel om te betalen lijkt derhalve sterker te zijn bij minderjarige daders. Welke verklaringen hieraan ten grondslag liggen, is gezien de focus van onderhavige evaluatie niet vast te stellen (zie ook box 4.3).

Box 4.3 – De impact van de sanctie op daders

Onderzoek laat zien dat rondom Project-X sprake was van spontane groepsvorming, waarbij het gedrag van aanwezige jongeren binnen het concept *'moral holiday'* kan worden geduid. Dit concept staat symbool voor een jeugdcultuur die is gericht op middelengebruik, feesten en (tijdelijk) grensoverschrijdend gedrag (Van den Brink et al., 2013). Ruim driekwart van de verdachten was voor Project-X nog nooit verhoord vanwege een misdrijf (Adang, 2011; Adang & Van Ham, 2015). Verschillende respondenten wijzen dan ook op het pedagogische en bewustwordingsaspect rondom Project-X. In onderhavig onderzoek heeft de focus gelegen op de mate waarin de regeling in een maatschappelijke behoefte heeft voorzien en in hoeverre tegemoet gekomen is aan de behoeften van slachtoffers. Dit betekent dat de impact van het proces van opsporing en vervolging (camerabeelden) in de vorm van door de rechterlijke macht opgelegde sancties en andersoortige reacties (bijvoorbeeld door ouders/opvoeders of werkgevers) buiten beschouwing gebleven zijn.

Wanneer daartoe veroordeelde personen geen storting hebben gedaan, kan de Officier van Justitie verzoeken tot tenuitvoerlegging (TUL) over te gaan c.q. om alsnog de voorwaardelijke sanctie (een boete) aan deze daders op te leggen. Op basis van de voor ons beschikbare data is in zestien gevallen onbekend of tot TUL overgegaan is.[5] In de overige zes gevallen is dit wel gebeurd.

Eindnoten

1. Deze burgers waren bijvoorbeeld financieel in staat om de (in omvang beperkte) schade zelf te dragen, hadden niet de behoefte *'hun handje ergens op te houden'* of werden vanuit coulance schadeloos gesteld door hun eigen verzekering.
2. Ter introductie wordt kort toegelicht wat onder de genoemde begrippen verstaan wordt. Een overzicht staat weergegeven in hoofdstuk 1, waarin de uitvoering van het onderzoek wordt besproken.
3. HR 27 januari 2015, ECLI:NL:HR:2015:126.
4. Indien het in het schadefonds gestorte bedrag niet de schade van alle aanvragen zou dekken, zou naar rato uitgekeerd worden.
5. Dit heeft mede te maken met het feit dat verdachten indertijd hoger beroep hebben aangetekend, waarmee zaken in andere systemen zijn geregistreerd.

5 De toekomst van de regeling

In dit afsluitende hoofdstuk gaan we op basis van de bevindingen nader in op de vraag of de regeling op basis van de opgedane ervaringen tot het toekomstige instrumentarium zou moeten gaan behoren en zo ja, op welke wijze daaraan invulling kan worden gegeven en met welke aspecten rekening zou moeten worden gehouden.

5.1 Heeft de regeling toekomst?

Rondom de totstandkoming van de regeling zijn enkele (mogelijke) problemen in de uitvoering benoemd (Van de Bunt, 2013). Een eerste probleem heeft betrekking op de termijnen die gemoeid gaan met de regeling. Het gaat om vier aspecten: 1) onduidelijkheid over het moment waarop een gedupeerde (uiterlijk) een aanvraag kan indienen, 2) de lange termijn (anderhalf tot twee jaar) voordat tot uitkering vanuit het opgerichte fonds kan worden overgegaan, 3) een tijdige vulling van het fonds[1] en 4) onzekerheid rondom de afwikkeling vanwege het feit dat een veroordeelde bezwaar en beroep kan instellen tegen het vonnis. Daarnaast worden problemen voorzien in de verdeelsleutel in het geval een ontoereikend bedrag in het fonds aanwezig is om alle schade te kunnen vergoeden: concreet zou dit kunnen betekenen dat burgers met kleinere schadegevallen verhoudingsgewijs een groter deel vergoed zullen zien. Tot slot zou de afwikkeling van de schade bemoeilijkt kunnen worden, omdat er met het invoeren van de regeling drie mogelijke procedures naast elkaar bestaan.[2] Dit vormt een extra belasting en bovendien is de verhouding tussen de (mogelijke) aanspraken niet bekend.

De regeling is per 1 januari 2015 beëindigd. De ervaringen van beleidsmatig en in de uitvoering betrokken personen en gedupeerden laten zien dat de meeste van de door Van de Bunt (2013) gesignaleerde aandachtspunten in de praktijk niet zijn voorgekomen. Aandachtspunten qua termijnaspecten (de periode voordat tot – volledige – uitkering kan worden overgegaan en een tijdige vulling van het fonds)

worden tot op zekere hoogte herkend. Respondenten (gedupeerden en professionals) zijn derhalve overwegend voorstander van een toekomstige toepassing. '*Het biedt een unieke kans om relschoppers als groep aan te pakken waar dat individueel niet lukt.*' Met name in het geval van grootschalige incidenten waarbij sprake is van een groep daders en een groep gedupeerden waarbij schade niet of deels vergoed wordt, kan de regeling volgens hen van waarde zijn. Een goede service richting de burger is daarbij volgens een respondent van belang. '*De regeling moet voorzien in genoegdoening en er niet toe leiden dat mensen administratief te veel bewijs moeten aanleveren voordat zij in aanmerking komen voor een uitkering uit het schadefonds.*'

Samengevat kan de vraag of de regeling deel zou kunnen uitmaken van toekomstig instrumentarium – op basis van de mening van betrokken professionals en gedupeerde burgers – dan ook positief beantwoord worden. Een vervolgvraag is op welke wijze invulling aan de regeling kan worden gegeven.

5.2 De vorm van een toekomstige regeling

Respondenten zijn het erover eens dat een toekomstige regeling een laatste middel moet zijn om benadeelden[3] schadeloos te stellen. In dat kader is het van belang om rekening te houden met het ontstaan van (ongewenste) neveneffecten. Zo wijst een respondent op het feit dat de instelling van een dergelijke regeling als neveneffect kan hebben dat verzekeraars minder coulant zijn, met name wanneer de schadebedragen hoger zijn dan nu in Haren het geval is geweest.

Een relevante vraag is ook of de regeling terug moet keren als een incidenteel c.q. in specifieke situaties in te zetten instrument of dat de regeling een meer structureel karakter zou moeten krijgen (bijvoorbeeld in de vorm van wetgeving). Verschillende professionals wijzen erop dat de regeling – ondanks het feit dat hierop ook in andere situaties een beroep had kunnen worden gedaan – tot op heden enkel is toegepast rondom de Project-X rellen en daarna niet meer. *'Blijkbaar betreft het zulke unieke gevallen dat een unieke regeling nodig is geweest omdat de wetgeving daar niet in voorzag. Maar of voor zoiets unieks tot algemene wetgeving overgegaan moet worden, is de vraag.'* Bovendien vermoeden respondenten dat het vertalen van de regeling naar wetgeving de nodige tijd zal vergen om tot een duidelijke juridische afbakening te komen. In dat geval dient bijvoorbeeld helder geformuleerd te worden wat precies onder een groep verstaan wordt: of sprake moet zijn van onderlinge sociale relaties tussen mensen om te kunnen spreken van een groep en bij welke aantallen personen dit het geval is. Een respondent geeft aan dat een alternatief voor wetgeving een bepaling kan zijn, die de minister de bevoegdheid geeft om een beroep te doen op de regeling wanneer deze dit opportuun acht. '*In de casus Haren is er discussie geweest of de minister zijn discretionaire bevoegdheid in mocht zetten. Als een bepaling hierin voorziet, kan die discussie worden voorkomen.*'

Het voorgaande maakt duidelijk dat het omzetten van de regeling naar structurele wetgeving nog de nodige tijd kan kosten, terwijl er ook mogelijkheden zijn om de regeling incidenteel in te zetten c.q. wanneer de situatie hierom vraagt. Gelet op het feit dat grootschalige rellen in het algemeen en ordeverstoringen waarbij burgers en ZZP'ers schade lijden in het bijzonder relatief weinig voorkomen in Nederland, lijkt het voor de hand te liggen om nader te bekijken onder welke voorwaarden het incidenteel inzetten van de regeling kan worden geborgd. Gelet op de ervaringen van gedupeerden en professionals zal daarbij in ieder geval aandacht moeten zijn voor de vraag of de overheid kan voorzien in een voorschotregeling, opdat gedupeerden relatief snel (gedeeltelijk) tegemoet gekomen kunnen worden. In het verlengde daarvan is het met het oog op de toekomstige toepassing van de regeling eveneens belangrijk om stil te staan bij de handhaafbaarheid. Uit onderhavig onderzoek komt namelijk naar voren dat minderjarigen vaker stortingen in het schadefonds hebben gedaan dan meerderjarige veroordeelden. Dit suggereert dat de bijzondere voorwaarde voor minderjarigen meer als 'een stok achter de deur' geldt.[4] Met het oog op de toepassing en opbrengst van de regeling heeft het denken in 'doelgroepen' (minder- en meerderjarige relschoppers) twee implicaties. Ten eerste suggereren onze bevindingen dat in het geval van groepsgeweld door minderjarigen via deze regeling een hoger bedrag in het schadefonds kan worden gerealiseerd in vergelijking met rellen waarbij met name meerderjarige relschoppers betrokken zijn. Ten tweede impliceert deze bevinding dat, zeker in het geval van een ordeverstoring waarbij meerderjarigen betrokken zijn, nagedacht moet worden over de handhaving (i.c. tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf en/of een andere wijze om het stortingsbedrag alsnog te kunnen incasseren).

Eindnoten

1. De vulling van het fonds is afhankelijk van meerdere factoren, te weten de beslissing tot vervolging van het OM, de beslissing van de rechter om een storting in het fonds als bijzondere voorwaarde op te leggen en de beslissing van de dader om de storting van dit geldbedrag te verkiezen boven de voorvoorwaardelijk opgelegde sanctie.
2. Een civiele procedure, een procedure voortvloeiend uit het permanente Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) en de regeling.
3. We spreken hier bewust over de neutrale term 'benadeelden'. Wie en/of welke partijen tot deze groep gerekend moeten worden (burgers, ZZP'ers, stichtingen, bedrijven etc.) en waarom, zal nader uitgewerkt moeten worden.
4. Welke verklaringen hieraan ten grondslag liggen, is niet bekend. Mogelijk speelt mee dat (minderjarige) verdachten nog thuis wonen en zodoende meer pedagogische druk ervaren om de storting te voldoen.

Geraadpleegde bronnen

Adang, O.M.J. (2011). Initiation and Escalation of Collective Violence. In: T.D. Madensen & J. Knutsson (eds.), *Preventing Crowd Violence* (pp. 47–68). Lynne Rienner.

Adang, O. (2014). Er is geen feest. De overheidsreactie op Project-X Haren. Deelrapport 1 Commissie 'Project-X Haren'. In: Commissie-Cohen, *Twee werelden. You only live once*. Te downloaden via www.rijksoverheid.nl.

Adang, O.M.J. & T. van Ham (2015). Contextual and individual factors determining escalation of collective violence. Case study of the Project-X riot in Haren, the Netherlands. *British Journal of Criminology,* DOI:10.1093/bjc/azv024.

Brink, G. van den, M. van Hulst, N. Maalsté, R. Peeters & S. Soeparman (2013). *Hoe Dionysos in Haren verscheen. Maatschappelijke factoren van Project-X Haren*. Te raadplegen via www.rijksoverheid.nl.

Bunt, van de J. (2013). Een schadefonds voor Project-X. *Nederlands Juristenblad*, 88(16): 1034-1036.

Bijlagen

Bijlage 1 – Vragenlijst burgers

Via deze vragenlijst willen we de ervaringen van personen die een beroep hebben gedaan op de regeling 'tegemoetkoming schade na openlijk geweld' (hierna: regeling) in beeld brengen. De vragenlijst bestaat uit vier open vragen en één gesloten vraag. U kunt de ingevulde vragenlijst digitaal of per post aan Bureau Beke toesturen.

Bij voorbaat hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst!

1. Op welke wijze of door wie bent u voor het eerst op de hoogte geraakt van de regeling?

Vul hier uw antwoord in.

2. Welke behoeften had u als slachtoffer en in hoeverre sloot de regeling hierbij aan?

Vul hier uw antwoord in.

3. Hoe waardeert u de regeling op een schaal van 1 (zeer slecht) tot en met 10 (zeer goed) in relatie tot de volgende aspecten

Aspect	Cijfer (1 t/m 10)
Communicatie over de inhoud van de regeling	
Aanvraagprocedure bij het SGM	
Beslistermijn aanvraag door het SGM	
Afhandeling van de aanvraag	

4. Welke aandachts- of verbeterpunten kunt u op basis van uw ervaringen noemen?

Vul hier uw antwoord in.

Tot slot

Graag zouden we u bellen voor een kort (15 min.) verdiepend telefonisch interview. Indien we u hiervoor mogen benaderen, zou u dan uw telefoonnummer willen vermelden?

Telefoonnummer:	

Bijlage 2 – Vragenlijst instanties

Beleid

- Welke doelstellingen zijn aan de regeling gekoppeld en om welke reden?

- Aan welke randvoorwaarden moet binnen de regeling zijn voldaan op organisatorisch niveau?

- Hoe is de regeling – en de randvoorwaarden – bewerkstelligd?

- Hoe zijn afspraken over rollen en verantwoordelijkheden tot stand gekomen en wie heeft hierin de regie genomen?

Uitvoering

- Is de uitvoering van de regeling overeenkomend met het voorafgaande beleid?
  - Zijn afspraken nagekomen en zo niet, om welke redenen?

- Hoe is er invulling gegeven aan het toewijzen van taken en verantwoordelijkheden?
  - Zijn er aandachts- of verbeterpunten (zowel in de onderlinge samenwerking als binnen individuele instanties zelf), zo ja, welke?

Beleid en uitvoering

- In hoeverre heeft de regeling in een (brede) maatschappelijke behoefte voorzien naar de ervaring van de respondenten, en waaruit leiden zij dat af?

- Hoe wordt de uitvoerbaarheid van de regeling beoordeeld?
  - Juridische basis;
  - Afspraken informatiedeling;
  - Duidelijkheid taken en verantwoordelijkheden;
  - Beschikbare capaciteit voor uitvoering;
  - Borging

- Zijn er aandachts- of verbeterpunten op de bovenstaande aspecten, zo ja, welke? Hoe kunnen deze gerealiseerd worden?

- Wat is de effectiviteit (nut en noodzaak) van de regeling?
  - Verhouding geëist tegen/opgelegd aan daders;
  - Verhouding verwacht/gerealiseerd bedrag;
  - Kosten vs. baten;
  - Maatschappelijke behoefte;
  - Aspecten om de effectiviteit te verhogen

- Zijn er aandachts- of verbeterpunten op de bovenstaande aspecten, zo ja, welke? Hoe kunnen deze gerealiseerd worden?

- Wat is de kwaliteit van de regeling?
  - Juridische basis;
  - Communicatie regeling (intern en extern);
  - Oordeel uitvoering burgers;
  - Oordeel samenwerking instanties

- Zijn er aandachts- of verbeterpunten op de bovenstaande aspecten, zo ja, welke? Hoe kunnen deze gerealiseerd worden?

- Wat is de handhaafbaarheid van de regeling?
  - Communicatie / terugkoppelen van het opleggen van de bijzondere voorwaarde
  - Handhaving bijzondere voorwaarde

Bijlage 3 – Respondenten

Hedwig de Boer	Gemeente Haren
Brenda Bilstra	Openbaar Ministerie
Gerdjan Hoekendijk	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Margot IJlst	Gemeente Haren
Erik Lanting	Openbaar Ministerie
Ritish Mahadew	Schadefonds Geweldsmisdrijven
Eric Jan van Persijn van Meerten	Openbaar Ministerie
Aafke Pleket	Schadefonds Geweldsmisdrijven
Hessel Schuth	Openbaar Ministerie
Mariko Smolders	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Anoniem	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Anoniem	Drie burgers

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?
Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgen problemen
Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw
Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?
Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?
Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig
Een profiel van straatroven en straatrovers in Almere

Back on Track?
Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?
Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen
Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt
Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep
Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging
Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank
Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen
Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten
Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens
Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?
Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?
Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel
Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt
Vietnamezen in de hennepteelt

Dierenwelzijn in het vizier
De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord
De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten
Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland
Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche
Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders
Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?
Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen
Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?
Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken
Effectevaluatie Halt-straf Alcohol

Prostitutie in Nederlandse gemeenten
Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer
Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid
Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap
Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden
De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit
Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam
Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?
Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

De draad weer oppakken
Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Hoe lopen de hazen?
De stand van zeken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Focus op heling
Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

Voor meer informatie over uitgaven in deze reeks: www.beke.nl.

Op 21 september 2012 vindt in de gemeente Haren een grootschalige ordeverstoring plaats. Deze komt bekend te staan als de Project-X rel. De vernielingen die relschoppers aanrichten leiden tot schade bij onder andere burgers en ondernemers. Vanuit de landelijke overheid wordt de unieke 'Regeling tegemoetkoming schade na openlijk geweld' ingesteld om burgers en eenmansbedrijven tegemoet te komen in deze schade.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de evaluatie van deze regeling, die in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie is uitgevoerd. In de rapportage is ten eerste aandacht voor de achtergrond van de regeling en de wijze waarop uitvoering aan de regeling gegeven is. Daarnaast is aandacht voor de ervaringen die professionals en gedupeerden met de regeling hebben opgedaan. Daarbij wordt ingegaan op de (maatschappelijke) behoefte, de uitvoerbaarheid, effectiviteit en handhaafbaarheid van de regeling. Op basis van de bevindingen wordt geschetst of en hoe in de toekomst vormgegeven zou kunnen worden aan deze regeling.

ISBN 978-94-92255-15-0

9 789492 255150 >

www.beke.nl