

Vergaderjaar 2009–2010

32 363

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 december 2009 en het nader rapport d.d. 31 maart 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 oktober 2009, no. 09.002921, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven met het oog op 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 en enkele andere aanpassingen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel sterkt ertoe de categorieën van personen die aanspraak kunnen maken op een uitkering uit het schadefonds geweldsmisdrijven (hierna: het fonds) uit te breiden en de toewijzingscriteria te verruimen. Daarnaast wordt de verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof te 's-Gravenhage vervangen door de regeling van bezwaar en beroep van de Algemene wet bestuursrecht. Ten slotte voorziet het voorstel in een aanpassing van het Wetboek van Strafvordering door regels te geven met betrekking tot bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte respectievelijk veroordeelde.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de keuze voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming, de regel dat de benadeelde zijn vorderingsrecht behoudt naast de subrogatie van het fonds, de regeling inzake bemiddeling in het strafproces en het overgangsrecht. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens mededeling van de Directeur van uw Kabinet van 20 oktober 2009, kenmerk 09.002921, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan

mij te doen toekomen. Het advies van de Raad van State, gedateerd 10 december 2009, no. W.03.09.0413/II, doe ik u hierbij toekomen.

Met genoegen heb ik ervan kennis genomen dat de Raad de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft. De Raad merkt echter op dat het wetsvoorstel op een onderdeel heroverweging behoeft; hij maakt voorts kanttekeningen bij de bepaling inzake het behoud van het vorderingsrecht van de benadeelde naast de subrogatie door het schadefonds, de bepaling omtrent bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte respectievelijk veroordeelde, en het overgangsrecht.

Graag ga ik in het navolgende op de gemaakte opmerkingen en kanttekeningen in.

1. Bestuursrecht of civiel recht

Voorgesteld wordt de verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof te 's-Gravenhage te vervangen door de bezwaar- en beroepsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de terminologie van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in overeenstemming te brengen met de Awb.

Uit de wetsgeschiedenis van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven blijkt dat deze wet bedoeld is om in bepaalde, schrijnende gevallen uitkeringen te doen aan personen die betrokken zijn geweest bij een geweldsmisdrijf. De kring van gerechtigden bestaat uit het slachtoffer en de nabestaanden als bedoeld in artikel 198 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. De uitkeringen hebben het karakter van een tegemoetkoming in de schade, waarbij het fonds in de rechten treedt die de benadeelde jegens de aansprakelijke persoon heeft. De verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof 's-Gravenhage is een civielrechtelijke procedure. De Wet schadefonds geweldsmisdrijven heeft uitdrukkelijk niet de strekking om een zelfstandige aanspraak op schadevergoeding jegens de overheid te scheppen. De behandeling van dit type zaken vereist een combinatie van civielrechtelijke en strafrechtelijke kennis, zodat de behandeling door een gespecialiseerde rechter aangewezen is. Een aansluiting bij de algemene regels van bestuursrecht van de Awb, die bovendien tot gevolg heeft dat elk van de negentien rechtbanken met deze bijzondere zaken kan worden geconfronteerd, ligt daarom niet in de rede. Dat de commissie schadefonds geweldsmisdrijven in de praktijk reeds bezwaarzaken behandelt, kan daaraan niet afdoen. Dit betreft een interne, vormvrije procedure, waarop de Awb niet van toepassing is.

Gelet hierop adviseert de Raad de aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven aan de Awb te heroverwegen.

1. Bestuursrecht of civiel recht

De Raad merkt terecht op dat uit de wetsgeschiedenis van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (hierna de Wet SGM) blijkt dat deze is bedoeld om in bepaalde, schrijnende gevallen uitkeringen te doen aan betrokkenen bij een geweldsmisdrijf. Deze uitkeringen hebben uitdrukkelijk het karakter van een tegemoetkoming in de kosten die als gevolg van het strafbaar feit voor rekening van die betrokkene zijn gekomen. Niet bedoeld is om een zelfstandige aanspraak op schadevergoeding door de overheid te scheppen. De procedure volgens welke over het toewijzen van de uitkering en de hoogte van de toe te kennen vergoeding werd beslist is volgens geldend recht civielrechtelijk van aard, terwijl het gaat om een strafbaar feit dat veelal tot een strafzaak heeft geleid, althans waarin een proces-verbaal terzake van een strafbaar feit is opgemaakt. De eerste beoordeling van het verzoek vindt plaats door de Commissie schadefonds geweldsmisdrijven (hierna het fonds) en tegen de beslissing tot afwijzing van een uitkering of tegen toekenning van een onredelijk lage uitkering kan de betrokkene in een verzoekschriftprocedure opkomen bij het

gerechtshof te 's-Gravenhage. De Raad acht behandeling van deze zaken door een gespecialiseerde rechter aangewezen, omdat deze een combinatie van civielrechtelijke en strafrechtelijke kennis vergt. In dit licht acht de Raad een nadere overweging van de keuze voor administratiefrechtelijke behandeling gewenst.

Graag voldoe ik aan de uitnodiging van de Raad om de gemaakte keuze andermaal te overwegen en aanvullend te motiveren. Anders dan de Raad ben ik evenwel van oordeel dat verdere aansluiting bij het administratieve recht en het regime van de Awb recht doet aan de toetsing van het overheidsoptreden dat hier in feite aan de orde is. Het gaat immers om de beslissing over de toekenning van een uitkering aan een burger door een door de Minister van Justitie gesubsidieerd overheidsorgaan. Van deze uitkering staat vast dat zij niet kan gelden als een schadevergoeding, doch slechts als een tegemoetkoming aan het slachtoffer vanuit het idee dat het de overheid past solidariteit te betuigen met een slachtoffer dat onevenredig getroffen is door een ernstig geweldsmisdrijf. De grondslag van de uitkering is complementair aan de aanspraak op schadevergoeding uit onrechtmatige daad die het slachtoffer heeft op degene die hem schade heeft toegebracht, of de tenuitvoerlegging van een schadevergoedingsmaatregel die door de strafrechter aan de veroordeelde is opgelegd. In het geval dat de weigering van het schadefonds tot toekenning van een uitkering door een burger wordt betwist, is de administratieve rechtsgang daarvoor de meest geschikte. Dat geldt ook indien de burger van oordeel is dat hem een onredelijk lage uitkering is toegekend. Van de aansluiting bij de Awb gaat eveneens een uniformerende werking uit op de in het onderhavige wet opgenomen procedure.

2. Subrogatie en vorderingsrecht benadeelde

Uitgangspunt van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven is dat pas tot toekenning van een uitkering wordt overgegaan nadat gebleken is dat verhaal op de veroorzaker niet mogelijk is. Artikel 6, tweede lid, geeft het schadefonds echter de mogelijkheid om eventueel nog te verhalen schade in de uitkering te betrekken. In dat geval treedt het schadefonds in de rechten van de benadeelde.¹ In de praktijk oefent het fonds dit subrogatierecht niet uit, maar stelt het de uitkering beschikbaar onder de voorwaarde dat de benadeelde het door de veroorzaker aan hem betaalde bedrag tot het maximum van de uitkering aan het schadefonds terugbetaalt. Omdat de strafrechter bij het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel rekening houdt met een eerdere uitkering uit het schadefonds, heeft dit als gevolg dat in zoverre niet de dader, maar het schadefonds de schade draagt. Daarom wordt voorgesteld aan artikel 6, derde lid, een zinsnede toe te voegen, met als strekking dat de benadeelde zijn vorderingsrecht behoudt, maar aan het fonds terugbetaalt wat hij aan schadevergoeding van de dader zal ontvangen.

De Raad merkt op dat de handhaving van de eerste volzin van artikel 6, derde lid, inzake de subrogatie betekent dat de benadeelde zijn vorderingsrecht verliest. Daarmee strijdt de voorgestelde toevoeging dat de benadeelde zijn vorderingsrecht behoudt. Schade die al door het fonds is vergoed, kan niet meer worden toegewezen aan het slachtoffer als benadeelde partij in de strafprocedure of als eisende partij in een civiele procedure tegen de dader. Indien het fonds geen belang stelt in het uitoefenen van het vorderingsrecht krachtens subrogatie, ligt het meer voor de hand het recht op subrogatie te laten vervallen en de uitkering aan de benadeelde steeds betaalbaar te stellen onder de voorwaarde dat de betrokkene aan het fonds terugbetaalt wat hij van de dader aan schadevergoeding zal ontvangen tot het maximum van de uitkering.² De Raad adviseert artikel 6, derde lid, in die zin aan te passen.

¹ Artikel 6, derde lid.

² Deze werkwijze wordt reeds in de praktijk gevolgd (Beleidsbundel Schadefonds Geweldsmisdrijven, paragraaf 1.6.1).

2. Subrogatie en vorderingsrecht benadeelde

De Raad plaatst kanttekeningen bij de motivering van de voorgestelde aanvulling van artikel 6, derde lid, en merkt op dat meer aangewezen lijkt de uitkering aan de benadeelde ter beschikking te stellen onder de voorwaarde dat deze van de dader te ontvangen schadevergoeding terugbetaalt tot het maximum van het uitgekeerde bedrag.

Ik onderschrijf de juistheid van de gemaakte kanttekening en heb het voorstel in deze zin aangepast.

Ik heb voorts aanleiding gezien om dit artikel verder aan te passen aan de in de praktijk gevolgde werkwijze van het fonds, dat reeds snel aan de ontvangst van de aanvraag beoordeelt of het redelijk is de definitieve uitkomst van eventuele andere verhaalsprocedures af te wachten en veelal voordien reeds besluit tot toekenning van een uitkering. Aan de geldende bepaling van artikel 6, eerste lid, wordt niet strikt de hand gehouden in de zin dat het schadefonds slachtoffers verplicht eerst de civiele weg te bewandelen, voordat een aanvraag in behandeling wordt genomen. Het fonds pleegt bij de toekenning van de uitkering aan de benadeelde mee te delen dat hij verplicht is mededeling te doen van ontvangen vergoedingen en deze aan het fonds terug te storten. Praktijk is eveneens dat het fonds nooit overgaat tot subrogatie en feitelijk verhaal op de veroordeelde.

Bij de vaststelling van de toekenning van de uitkering heeft het fonds contact met het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna CJIB), dat is belast met de inning van de schadevergoedingsmaatregel die door de rechter aan de veroordeelde is opgelegd. In de huidige situatie int het CJIB het toegekende bedrag bij de veroordeelde en het CJIB maakt het bedrag vervolgens over aan het slachtoffer. Het doet daarvan ook mededeling aan het fonds dat daarmee rekening kan houden. bij de uitkering. Op grond van de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Stb. 2010, nr. 1) bepaalt artikel 36f, zesde lid, van het Wetboek van Strafrecht dat door de Staat een voorschot wordt uitgekeerd aan de slachtoffers van een zeden- of geweldsmisdrijf, indien de veroordeelde tot een schadevergoedingsmaatregel acht maanden nadat het vonnis of arrest onherroepelijk is geworden, niet of slechts ten dele aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan. De wet zal naar verwachting op 1 januari 2011 in werking treden. Het is de bedoeling dat het CJIB namens de Staat het uitgekeerde voorschot op de veroordeelde verhaalt. In dit verband heb ik in het vierde lid een mogelijkheid voor verhaal van de Staat opgenomen; deze zal in de praktijk door het CJIB worden benut, waarna het geïnde bedrag in mindering kan worden gebracht op de door het fonds toe te kennen of toegekende uitkering.

3. Bemiddeling

Voorgesteld wordt in artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering (Sv) een regeling op te nemen betreffende bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte respectievelijk veroordeelde. Het voorstel vloeit voort uit een toezegging van de Minister van Justitie, naar aanleiding van een amendement van de leden van de Tweede Kamer Teeven en Wolfsen (Kamerstukken II 2007/08, 30 143, nr. 18).

Het voorgestelde artikel 51h, eerste lid, Sv bepaalt dat het openbaar ministerie bevordert dat de politie het slachtoffer en de verdachte in een zo vroeg mogelijk stadium informeert over de mogelijkheden tot bemiddeling. Volgens het tweede lid bevordert het openbaar ministerie op verzoek van het slachtoffer bemiddeling. Als de bemiddeling tot een overeenkomst heeft geleid, houdt de rechter daarmee rekening bij de bepaling van de straf, aldus het derde lid.

De Raad merkt hierover het volgende op.

- a. *Uit de toelichting blijkt dat bij bemiddeling zowel wordt gedacht aan schadebemiddeling als aan de mogelijkheid van een gesprek tussen slachtoffer en dader (herstelgesprek). De Raad wijst erop dat een*

herstelgesprek gericht is op herstel van de verhouding tussen dader en slachtoffer. Betrokkenen kunnen in dit gesprek wel een voorstel doen over de materiële afwikkeling van de zaak en die vastleggen in een overeenkomst, maar het gesprek is daarop niet gericht en kan bijvoorbeeld ook plaatsvinden na afloop van de zitting. Om het vertrouwelijke en neutrale karakter van het herstelgesprek te waarborgen, dient vermeden worden dat de inhoud ervan een plaats krijgt in het strafproces, tenzij partijen de rechter zelf willen informeren over de inhoud van het herstelgesprek. Dit betekent dat de regel van het derde lid uitsluitend kan zien op bemiddeling die leidt tot een schaderegeling.

De Raad adviseert hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

- b. *Het voorgestelde artikel 51h, derde lid, Sv bepaalt dat indien de bemiddeling tot een overeenkomst heeft geleid, de rechter daarmee rekening houdt indien hij een straf oplegt. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft de vraag gesteld of de strafrechter ten nadele van de verdachte rekening mag houden met het niet tot stand komen van een overeenkomst. In de toelichting wordt op deze vraag niet ingegaan. De Raad acht het van belang daarop in te gaan, mede omdat deze kwestie ook onder ogen is gezien bij de mondelinge toelichting op het bovengenoemde amendement.¹ Hij wijst erop dat het bereiken van een overeenkomst een zaak is van verdachte en slachtoffer. De verdachte heeft het dus niet altijd in de hand of er een overeenkomst tot stand komt. De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te vullen.*

3. Bemiddeling

De Raad merkt op dat de memorie van toelichting op het wetsvoorstel op twee punten aanvulling behoeft.

De bepaling dat de rechter bij de strafoplegging rekening houdt met een tot stand gekomen overeenkomst tussen verdachte en slachtoffer, opgenomen in het voorgestelde artikel 51, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering, heeft in het bijzonder betrekking op de totstandkoming van een schaderegeling en niet op het herstelgesprek.

De vraag rijst of de rechter bij de beslissing over de straftoemeting ook rekening mag houden met het niet tot stand komen van een schaderegeling.

Aan beide opmerkingen van de Raad is gevolg gegeven door het aanvullen van de memorie van toelichting.

4. Overgangsrecht

Artikel III houdt in dat de uitbreiding die het wetsvoorstel bevat met betrekking tot de reikwijdte van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven niet van toepassing is op aanvragen in verband met misdrijven die zijn gepleegd voor inwerkingtreding van de wet. Deze keuze wordt niet nader toegelicht. In aanmerking genomen dat het voorstel ertoe strekt een einde te maken aan bepaalde, in de toelichting als «schrijnend» omschreven situaties, en het wetsvoorstel past in de beleidslijn van het kabinet om de positie van het slachtoffer verder te versterken, acht de Raad een keuze voor eerbiedigende werking van de uitbreiding van de reikwijdte niet zonder meer voor de hand liggend. Hij wijst er daarbij op dat ingevolge artikel 7 een aanvraag in beginsel binnen drie jaar na de dag waarop het misdrijf is gepleegd moet worden ingediend, zodat de gevolgen van het toekennen van onmiddellijke werking in zekere zin beperkt zijn. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

4. Overgangsrecht

De Raad werpt de vraag op of het gekozen overgangsrecht niet onnodig restrictief is en of het past in het beleid van dit kabinet om de positie van het slachtoffer verder te versterken.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 143, nr. 28, blz. 6.

Ik geef er de voorkeur aan een heldere grens te trekken ten aanzien van de gevallen waarin een uitbreiding van de aanspraak wordt gedaan. Het is juist dat met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – als het tot wet mocht worden verheven – voor een deel een eind komt aan bepaalde schrijnende situaties, waarin voordien niet om een uitkering kon worden verzocht, maar anderzijds zie ik geen aanleiding om terugwerkende kracht of een andere grens voor te stellen. Iedere grens die wordt getrokken zal tot gevolg hebben dat bepaalde aanvragers net niet in aanmerking zullen komen, terwijl het toekennen van terugwerkende kracht in het algemeen kan leiden tot een extra hoeveelheid aanvragen. Toepassing van de grens van artikel 7 van de Wet SGM zou aanleiding moeten geven tot een beleidswijziging van het schadefonds dat nu rekkelijkheid betracht bij het hanteren van deze grens bij degenen die onder het geldend recht een aanvraag indienen. Het eveneens rekkelijk beoordelen van termijnoverschrijding door aanvragers onder de verruimde werking van het onderhavige voorstel kan leiden tot hogere kosten, die ik in de huidige financiële situatie moeilijk kan opbrengen. Ik zie daarom geen mogelijkheid om aan de suggestie van de Raad te voldoen.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Aan de redactionele opmerkingen van de Raad is voldaan. De gelegenheid is te baat genomen om enkele aanvullingen met voorzieningen ten behoeve van het slachtoffer aan het wetsvoorstel toe te voegen.

In de eerste plaats is in dit wetsvoorstel een met de wijziging van artikel 3 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven samenhangende aanpassing van artikel 44, vierde lid, van de Wet op de rechtsbijstand opgenomen. Ten tweede heb ik door een wijziging van het Wetboek van Strafvordering (artikel 51g) een voorziening opgenomen om het mogelijk te maken dat bij de indiening van de vordering benadeelde partij de eiser zijn woonadres niet aan de verdachte bekend hoeft te maken. Dit sluit aan bij de in de praktijk reeds gevolgde werkwijze dat het slachtoffer voor de berichtgeving over de strafzaak tegen de verdachte domicilie kan kiezen op een ander adres dan zijn feitelijke woonadres. Ten derde is een aanpassing aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven opgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.09.0413/II met redactionele kanttekeningen die de Raad
in overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel C, onder 2, in sub d «anderen» vooraf laten gaan door: aan.
- In artikel i, onderdeel G, onder 2, tweede en derde volzin als volgt formuleren: Een meervoudige kamer bestaat uit een oneven aantal van ten minste drie leden. De leden worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.
- In artikel III «derde» vervangen door: tweede.
- In artikel 19 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven de aanduiding «1.» laten vervallen.