

De minister voor Rechtsbescherming
drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

-
1

Advies over de wijziging van de Wet schadefonds
geweldsmisdrijven in verband met het opheffen van de
rechtspersoonlijkheid van het fonds, uitbreiding van de
taakuitoefening tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius
en Saba alsmede verduidelijking van de regeling van uitkeringen
door het Schadefonds en het vorderingsrecht van het slachtoffer
jegens derden

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 31 oktober 2017 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de Wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met het opheffen van de rechtspersoonlijkheid van het fonds, uitbreiding van de taakuitoefening tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba alsmede verduidelijking van de regeling van uitkeringen door het Schadefonds en het vorderingsrecht van het slachtoffer jegens derden (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

In het Wetsvoorstel worden de volgende wijzigingen voorgesteld:

- De rechtspersoonlijkheid van het Schadefonds geweldsmisdrijven (het 'Schadefonds') wordt opgeheven. De huidige vormgeving van het Schadefonds sluit volgens de Memorie van Toelichting (MvT) niet aan bij de wettelijke eisen gesteld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en er is onvoldoende rechtvaardiging voor behoud van de eigen rechtspersoonlijkheid van het Schadefonds. Omdat het van belang wordt geacht de besluitvorming over een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers door een onafhankelijk orgaan te laten plaatsvinden, is er in het Wetsvoorstel voor gekozen de status van zelfstandig bestuursorgaan te behouden voor de commissie en de rechtspersoonlijkheid van het fonds te laten vervallen.
- De reikwijdte van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (de 'Wsg') wordt uitgebreid met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat betekent dat ook slachtoffers van geweldsmisdrijven op de BES in de toekomst een beroep kunnen doen op het fonds.



Raad voor de
rechtspraak

datum 14 december 2017
kenmerk
pagina 2 van 6

- Een onduidelijkheid over de relatie tussen de uitkering van het fonds en het vorderingsrecht van het slachtoffer jegens derden wordt weggenomen (art. 6 Wsg). Deze onduidelijkheid betreft de situatie waarin het slachtoffer een uitkering uit het fonds heeft ontvangen. Uitdrukkelijk wordt bepaald dat deze uitkering niet de rechten van het slachtoffer op volledige schadevergoeding jegens de aansprakelijke persoon verkort. Indien het slachtoffer alsnog een vergoeding van bijvoorbeeld de dader ontvangt, moet de uitkering uit het fonds worden terugbetaald aan het Schadefonds, bijvoorbeeld door deze te verrekenen met de door het CJIB geïnde schadevergoeding. In de wet wordt uitdrukkelijk bepaald dat het Schadefonds als voorwaarde voor uitkering kan stellen de overdracht van de vordering van het slachtoffer jegens de aansprakelijke persoon.

In uw brief merkt u op dat de Raad door een administratieve fout over dit wetsvoorstel geen verzoek tot advisering heeft ontvangen tegelijk met de andere adviesorganen. Van de door u ontvangen adviezen heeft alleen het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) aanleiding gegeven tot aanpassing van het Wetsvoorstel. Dat advies is als bijlage bij uw adviesaanvraag gevoegd.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad over het gewijzigde Wetsvoorstel als volgt.¹

ADVIES

Inleidende opmerkingen

Het Schadefonds houdt bij het doen van een uitkering rekening met de mogelijkheid dat een slachtoffer nog langs civiele weg of op andere wijze een vergoeding kan krijgen. In dat geval verbindt het aan de uitkering de voorwaarde dat het Schadefonds de later door het slachtoffer ontvangen vergoeding, bijvoorbeeld na toewijzing van de vordering benadeelde partij in het strafproces, alsnog in mindering kan brengen op het bedrag van de uitkering. Deze voorwaarde werd in het verleden al zo gehanteerd door het Schadefonds, maar vindt sinds 1 januari 2012 haar basis in artikel 6, tweede lid, Wsg.² Volgens het huidige artikel 6, vierde lid, Wsg treedt de Staat echter voor een uit het fonds uitgekeerd bedrag in de rechten van het slachtoffer die het ten aanzien van de door hem geleden schade tegenover derden heeft. Dat zou betekenen dat het slachtoffer na een uitkering uit het fonds in zoverre geen vorderingsrecht meer in het strafproces toekomt. De Raad heeft in zijn advies van 19 december 2013 over het conceptwetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² Wet van 6 juni 2011 tot aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met uitbreiding van de categorieën van personen die recht hebben op een uitkering uit het fonds en verruiming van de gevallen waarin men aanspraak kan maken op een dergelijke uitkering, aanpassing aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en enkele andere aanpassingen (Stb. 2011. 276).



Raad voor de
rechtspraak

datum 14 december 2017
kenmerk
pagina 3 van 6

gewelddsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden (nr. 2013/49) aandacht gevraagd voor deze discrepantie tussen de wettekst van artikel 6 Wsg en de bedoeling van de wetgever. Als gevolg van deze tegenstrijdigheid roept de wettelijke bepaling in de praktijk vragen op.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 28 november 2016 merkt de minister van Veiligheid en Justitie ter aankondiging van het onderhavige Wetsvoorstel op dat voorkomen moet worden dat uitkeringen van het Schadefonds in mindering worden gebracht op een door het slachtoffer binnen het strafproces ingediende vordering tot schadevergoeding.³ Volgens de minister gebeurt dit in de praktijk met enige regelmaat.⁴ In de MvT worden enkele voorbeelden genoemd.

Met de thans voorgestelde wijziging van artikel 6 Wsg wordt volgens de MvT beoogd de onduidelijkheid over de relatie tussen de uitkering van het Schadefonds en het vorderingsrecht van het slachtoffer jegens een derde weg te nemen. Uitdrukkelijk wordt bepaald dat deze uitkering niet de rechten van het slachtoffer op volledige schadevergoeding jegens de aansprakelijke persoon verkort. Indien het slachtoffer alsnog een vergoeding van de dader ontvangt, dient de uitkering uit het fonds te worden terugbetaald aan het Schadefonds, bijvoorbeeld door verrekening met een door het CJIB geïnde schadevergoeding. In de wet wordt uitdrukkelijk bepaald dat het Schadefonds bij de uitkering uit het fonds de voorwaarde kan stellen dat het slachtoffer een vordering ter zake van de schade op derden aan de Staat overdraagt.

Hoewel het belang van verduidelijking van artikel 6 Wsg door hem word onderkend, vraagt de Raad zich af of de gekozen formulering die helderheid voldoende biedt. De Raad licht dat als volgt toe.

Artikel 6, tweede lid, Wsg

Volgens het huidige artikel 6, tweede lid, eerste volzin, Wsg kan het Schadefonds – indien het van oordeel is dat het afwachten van de procedures met het oog op dat schadeverhaal onredelijk lang zou duren – aan de aanvrager een uitkering toekennen. In die gevallen heeft de uitkering een voorlopig karakter. Volgens de MvT is deze beperking niet langer nodig. In alle gevallen waarin het slachtoffer nog geen vergoeding heeft ontvangen, kan een tegemoetkoming uit het fonds worden verstrekt. De eerste volzin van het tweede lid van artikel 6 Wsg zal daarom komen te vervallen. In het voorgestelde tweede lid wordt in plaats daarvan bepaald dat een uitkering uit het fonds wordt verstrekt onder de voorwaarde dat de schade waarop de uitkering betrekking heeft 'niet op andere wijze is of wordt vergoed'. De Raad vraagt zich af hoe deze voorwaarde zich verhoudt tot het beoogde voorlopige karakter van de uitkering en het uitgangspunt dat de dader de veroorzaakte schade betaalt. Door aan de uitkering de voorwaarde te stellen te stellen dat schade die nog niet op andere wijze is vergoed ook niet op andere wijze *wordt* vergoed, wordt het slachtoffer immers ontmoedigd de schade in een lopende of toekomstige strafrechtelijke procedure te verhalen. Uit het voorgestelde derde en vierde lid van artikel 6

³ Kamerstukken II 2016-2017, 33 552, nr. 25

⁴ Zie hierover ook J. Candido, M. Hoendervoogt, N. Laatsch, P. van Dam en M. Gest, Slachtoffer en de rechtspraak. Handleiding voor de strafrechtspraktijk, LOVS, Den Haag 2017, p. 160-161



Raad voor de
rechtspraak

datum 14 december 2017
kenmerk
pagina 4 van 6

Wsg en de toelichting daarop lijkt voort te vloeien dat dit niet is bedoeld. De Raad werpt dan ook de vraag op of de voorgestelde eerste volzin van artikel 6 Wsg niet overbodig is.

Op grond van de voorgestelde tweede volzin van artikel 6, tweede lid, Wsg kan bij de verstrekking van de uitkering uit het fonds de voorwaarde worden gesteld dat het slachtoffer een vordering ter zake van de schade op derden aan de Staat overdraagt. Volgens de MvT is deze voorwaarde van cessie aan de orde indien de schade langs civielrechtelijke weg moet worden verhaald omdat er geen strafzaak is of de schade daarin niet aan de orde is geweest. In plaats van de huidige subrogatie van rechtswege wordt hiermee cessie van de vordering als voorwaarde voor een uitkering uit het fonds mogelijk. In de huidige praktijk verhaalt het Schadefonds het uitgekeerde bedrag niet op de dader.⁵ Onderneemt de Staat geen actie om de aan haar overgedragen vorderingen op de aansprakelijke te verhalen dan is de Raad de meerwaarde van deze cessie niet duidelijk.

Zou de Staat die actie wel ondernemen dan doet zich het volgende knelpunt voor. Het is voorstelbaar dat het Schadefonds een uitkering verstrekt op een moment dat nog niet duidelijk is of een strafproces zal volgen, dan wel de uitkomst van de strafzaak nog ongewis is. Het Schadefonds zal volgens het Wetsvoorstel in dergelijke gevallen al reeds bij het verstrekken van de uitkering moeten beslissen of de vordering wordt overgedragen aan de Staat. Dit kan tot onwenselijke situaties leiden. Zo kan een slachtoffer dermate getraumatiseerd zijn dat hij de voeging als benadeelde partij in het strafproces te belastend acht en daartoe niet overgaat of een reeds ingediende vordering later intrekt. Ook kan de strafrechter tot het oordeel komen dat de behandeling van de vordering een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert en bepalen dat de vordering niet-ontvankelijk is. In deze gevallen zal het slachtoffer, nadat aan hem een uitkering uit het Schadefonds is verstrekt, zich een gang naar de burgerlijke rechter wellicht willen besparen. Is in deze voorbeelden bij de verstrekking van de uitkering niet reeds voorzien in de voorwaarde van cessie van de vordering, dan zal niet de dader, maar de belastingbetaler voor de schade opdraaien, hetgeen het Wetsvoorstel nu juist beoogt te voorkomen.

In gevallen waarin aan een uitkering uit het fonds de voorwaarde van overdracht van de vordering aan de Staat is gesteld, zal voor het slachtoffer duidelijk moeten zijn dat hij zich ter zake van de vergoede schade niet meer kan voegen in het strafproces. Derhalve ook niet wanneer op een later moment alsnog een verdachte wordt aangehouden en vervolgd.

De Raad werpt de vraag op wat het gevolg is wanneer het CJIB (een deel) van een opgelegde schadevergoedingsmaatregel int dan wel aan het slachtoffer een voorschot uitkeert als bedoeld in artikel 36f, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht. Onder de huidige wet is de werkwijze ontstaan dat het een opgelegde schadevergoedingsmaatregel door het CJIB met het Schadefonds word verrekend voor zover aan de benadeelde al een uitkering uit het fonds was gedaan. De titel hiervoor is de subrogatie van de vordering aan de Staat (art. 6, vierde lid, Wsg). Indien de voorwaarde als bedoeld in het voorgestelde artikel 6, tweede lid, tweede volzin, Wsg niet is gesteld, zal deze werkwijze aanpassing behoeven. Daarbij kan worden gedacht aan het expliciet in de wet opnemen van de mogelijkheid tot verrekening.

⁵ Kamerstukken II 2009-2010, 32 363, nr. 3, p. 4

datum 14 december 2017
kenmerk
pagina 5 van 6

WERKLAST

De verwachting is dat het Wetsvoorstel geen substantiële gevolgen zal hebben voor de werklust en organisatie van de Rechtspraak.

CONCLUSIE

De Raad onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 14 december 2017
kenmerk 111
pagina 5 van 6

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Artikel 6, derde lid, Wsg

- Het civielrechtelijke begrip 'onverschuldigd betaalde' in het derde lid van het voorgestelde artikel 6 Wsg is in deze context onjuist gekozen. De Raad beveelt aan in plaats daarvan op te nemen dat het uitgekeerde bedrag teruggevorderd kan (of liever: zal) worden.
- De Raad schaart zich achter de opmerkingen van de NVvR daar waar zij erop wijst dat het Schadefonds, indien het rechtspersoonlijkheid verliest, geen procespartij kan zijn in een civiele procedure. In artikel 6, derde lid, Wsg dient de juiste juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid te worden opgenomen.

Artikel 6, vierde lid, Wsg

- Het komt de Raad voor dat de voorgestelde zinsnede in artikel 6, vierde lid, Wsg, inhoudende dat de uitkering niet in mindering komt op 'het recht op schadevergoeding' van het slachtoffer jegens derden, onjuist is geformuleerd. Die formulering houdt immers ongeclausuleerd in dat het recht op schadevergoeding niet wordt beperkt door een uitkering uit het fonds. Uit de MvT lijkt echter te volgen dat bedoeld wordt aan te geven dat de uitkering niet in mindering komt op het recht op schadevergoeding van de benadeelde partij *in het strafproces*. De Raad beveelt aan in artikel 6, vierde lid, Wsg te expliciteren dat het slachtoffer na een uitkering uit het fonds in het strafproces zijn vorderingsrecht behoudt met de verplichting de uitkering terug te betalen voor zover de schade in het strafproces is vergoed.
- Het derde en vierde lid van het voorgestelde artikel 6 Wsg lijken met elkaar in tegenspraak voor zover zij zien op de situatie dat (na uitkering) de schade op andere wijze wordt of blijkt te zijn vergoed. Het derde lid bevat de zinsneden: 'kan in mindering brengen' en 'kan terugvorderen', terwijl in het vierde lid wordt bepaald dat het slachtoffer terugbetaalt voor zover de schade op andere wijze is vergoed.
- De Raad beveelt aan de tweede volzin van artikel 6, vierde lid, Wsg als separaat artikellid op te nemen.