

Vergaderjaar 2018–2019

35 041

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De Wet schadefonds geweldsmisdrijven is op 1 januari 1976 in werking getreden. Het Schadefonds is daarbij ingesteld als een publiekrechtelijke rechtspersoon. Per 1 januari 2012 is de wet gewijzigd om aan te sluiten bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Daarbij is in de wet bepaald dat de Kaderwet van toepassing is op de commissie die met het beheer van het fonds is belast. De Kaderwet stelt aanvullende eisen voor zbo's die orgaan zijn van een publiekrechtelijk ingestelde rechtspersoon, niet zijnde de Staat. Op grond van die bepalingen zou het Schadefonds zelf zijn medewerkers in dienst moeten hebben.¹ Dit is echter in de praktijk niet het geval. De medewerkers van het bureau dat de commissie ondersteunt zijn in dienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook zou het fonds een eigen begroting moeten hebben, die moet worden goedgekeurd door de Minister van Justitie en Veiligheid.² De begroting van het Schadefonds vormt evenwel onderdeel van de JenV-begroting.

In de praktijk blijkt dus dat de huidige vormgeving van het Schadefonds niet aansluit bij de wettelijke eisen gesteld in de Kaderwet. In 2013 is voor alle zbo's nagegaan of hun zbo-status de meest geëigende vorm is.³ In dat verband is geconcludeerd dat er onvoldoende rechtvaardiging is voor behoud van de eigen rechtspersoonlijkheid van het Schadefonds. In het aan het kabinetsstandpunt ten grondslag liggende onderzoek wordt daarom aangeraden het Schadefonds om te vormen tot een agentschap of onderdeel van het departement. Thans wordt voorgesteld de rechtspersoonlijkheid van het Schadefonds op te heffen. In de huidige wet wordt

¹ Artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

² De artikelen 27 en 28 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

³ Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 mei 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83).

rechtspersoonlijkheid toegekend aan het Schadefonds, maar is de Kaderwet van toepassing op de commissie die belast is met de beslissing op aanvragen om een uitkering. De eigen rechtspersoonlijkheid van het Schadefonds heeft in deze constructie geen goede zin en weerspiegelt ook niet hoe het fonds in de praktijk functioneert. De besluitvorming over een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers met ernstig psychisch of fysiek letsel in individuele gevallen dient evenwel op afstand van het departement en door een onafhankelijk orgaan plaats te vinden. Aldus wordt onafhankelijke besluitvorming over individuele aanspraken op een uitkering gewaarborgd. Door de onafhankelijke status en de in de commissie aanwezige deskundigheid heeft het Schadefonds zich ontwikkeld tot een expertisecentrum op het terrein van het toekennen van tegemoetkomingen bij letsel en materiële schade door een misdrijf. Om deze reden is de commissie in het recente verleden ook belast met de uitvoering van verwante regelingen, zoals de tijdelijke regeling financiële vergoeding van seksueel misbruik in de jeugdzorg en pleeggezinnen (de zogenaamde Samson-regeling, op basis waarvan een tegemoetkoming werd geven aan slachtoffers van seksueel misbruik in de jeugdhulp). De huidige bedrijfsvoering van het Schadefonds komt het meest overeen met de status van onderdeel van de Staat. In de praktijk betekent dit dat de wijziging in de status van het Schadefonds vrijwel geen consequenties heeft voor het functioneren van het fonds. Voor wat betreft de aanstelling en de rechtspositie van het personeel, de huisvesting en de financiële boekhouding en verantwoording handelt het fonds al als onderdeel van de Staat. Voor wat betreft de informatievoorziening en het archiefbeleid zijn er geen verschillen tussen de toepasselijke regels voor een orgaan dat onderdeel is van de Staat of een organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid.

Omdat het van belang wordt geacht de besluitvorming over een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers door een onafhankelijk orgaan te laten plaatsvinden is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om de status van zbo te behouden voor de commissie en alleen de rechtspersoonlijkheid van het fonds te laten vervallen.

Slechts voor wat betreft de contractuele verplichtingen zal de omvorming van het Schadefonds tot onderdeel van de Staat gevolgen kunnen hebben. Door de overgang verliest het fonds aanbestedingsvrijheid omdat het verplicht kan worden bepaalde (mantel)overeenkomsten van het ministerie te gebruiken. Voor een groot deel van de kosten zal dit geen effecten hebben omdat het fonds nu reeds deelneemt in veel mantelovereenkomsten. Het apparaatsbudget van het fonds buiten de personeelskosten en huisvestingskosten bedroeg in 2016 € 1,2 miljoen. Ongeveer 45% daarvan kan nu door het fonds vrij worden aanbesteed. De schatting is dat door de omvorming het nieuwe aanbestedingsregime in ten hoogste 30% van de gevallen hogere kosten zal meebrengen. Dit komt neer op een bedrag van maximaal € 162.000,- op jaarbasis.

Voorts wordt een onduidelijkheid over de relatie tussen de uitkering van het fonds en het vorderingsrecht van het slachtoffer jegens derden weggenomen.⁴ Deze onduidelijkheid betreft de situatie waarin het slachtoffer al 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 Centraal Justitieel Incasso Bureau geïnde schadevergoeding. In aansluiting op de huidige praktijk wordt uitdrukkelijk bepaald dat het Schadefonds als voorwaarde voor uitkering kan stellen de overdracht van

⁴ Toegezegd bij brief van 28 november 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 25, p. 6).

de vordering van het slachtoffer jegens de aansprakelijke persoon. Aldus wordt het meest recht gedaan aan het uitgangspunt dat de schade uiteindelijk voor rekening komt van de dader.

Overeenkomstig het advies van het Schadefonds wordt voorzien in een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor de uitvoering van tijdelijke regelingen waarmee het Schadefonds soms wordt belast.

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

Voorgesteld wordt tevens de Wet schadefonds geweldsmisdrijven van toepassing te verklaren in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat betekent dat ook slachtoffers van geweldsmisdrijven op deze eilanden een beroep op het fonds kunnen doen. Tijdens de begrotingsbehandeling 2017 heeft het Kamerlid Recourt (PvdA) deze uitbreiding in werkingssfeer bepleit. Mijn ambtsvoorganger heeft aangegeven positief tegenover deze uitbreiding te staan. Gelet op het feit dat de uitbreiding op praktische wijze en tegen beperkte kosten kan worden verwezenlijkt, kan toepassing van het Schadefonds ook tot deze delen van Nederland worden uitgebreid.

Deze toelichting wordt mede gegeven namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met zijn verantwoordelijkheid voor het toekennen van bevoegdheden aan het Schadefonds als zelfstandig bestuursorgaan.

2. Adviezen

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak⁵, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak⁶, het College van procureurs-generaal, het Schadefonds Geweldsmisdrijven⁷, Slachtofferhulp Nederland⁸ en de eilandsecretarissen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Gevolmachtigde Ministers van Sint Maarten, Curaçao en Aruba. Slachtofferhulp Nederland juicht het toe dat de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ook van toepassing wordt verklaard op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Slachtofferhulp acht het van belang dat slachtoffers op de BES-eilanden goed worden geïnformeerd over het Schadefonds en bij het doen van de aanvraag worden ondersteund. De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR wijst eveneens op het belang van voorlichting in het Papiaments en het Engels. In de toelichting wordt naar aanleiding van deze opmerkingen uitgebreider ingegaan op de maatregelen die het Schadefonds zal nemen. Verder is Slachtofferhulp verheugd dat artikel 6 wordt aangepast zodat duidelijk is dat het slachtoffer ook nadat hij een uitkering heeft ontvangen zijn vorderingsrecht behoudt en wordt voorkomen dat de dader maar een deel van de schade hoeft te vergoeden. Naar aanleiding van het advies van de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR is verduidelijkt waarom het Schadefonds als organisatie zijn rechtspersoonlijkheid verliest en dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is op de commissie die beslist op de aanvragen om uitkering. In het wetsvoorstel en in de toelichting is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat de commissie beslist over uitkeringen uit het fonds, dat aanvragen om uitkeringen bij de commissie worden ingediend en dat de commissie (het bestuursorgaan) in bestuursrechtelijke geschillen als procespartij optreedt (titel 4.4 Algemene wet bestuursrecht). Vermeden wordt de suggestie dat «het fonds» hier partij is. Overeenkomstig artikel 4:124 Awb staat naast de bestuursrechtelijke weg ook de civiele weg nog open; in dat geval is niet het bestuursorgaan de procespartij, maar de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort (de

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Staat). In civielrechtelijke geschillen na cessie van de vordering is de Staat de vorderende partij. De Wetenschappelijke Commissie van de NVVR heeft laten weten in te stemmen met de wijze van verwerking van haar advies.

In het advies van de Raad voor de rechtspraak wordt een aantal opmerkingen gemaakt en vragen gesteld waarop in de toelichting op de artikelen rekening is gehouden.

Het College van procureurs-generaal heeft laten weten geen op- of aanmerkingen te hebben en geen aanleiding te zien voor advisering. Vanuit Caribisch Nederland is geen officiële reactie ontvangen. Een delegatie van het Schadefonds heeft in november 2017 een werkbezoek afgelegd aan Bonaire om de voorbereiding van het wetsvoorstel met verschillende partijen te bespreken. Naast het Bureau Slachtofferhulp is gesproken met de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. De aanpassing kan op brede steun rekenen van de betrokken partijen op de eilanden. Het wordt als een mooie stap gezien om de rechten van slachtoffers ook in dat deel van Nederland op een hoger niveau te krijgen. Ook de gezaghebber sprak bij het werkbezoek zijn waardering uit voor deze stap. Het Schadefonds zal de verdere uitwerking van het werkproces ten behoeve van de eilanden in nauw overleg met deze partijen vormgeven.

Het Schadefonds geweldsmisdrijven was nauw betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel en stemt daarmee in.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A, C en G (artikelen 1, 3 en 8)

In de artikelen 1, 3 en 8 zijn enkele aanpassingen aangebracht om het karakter van het schadefonds als «fonds» te laten vervallen, nu de uitkeringen rechtstreeks op basis van de JenV-begroting worden gedaan. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om in artikel 1 de naam van het ministerie te actualiseren.

Onderdeel B

Artikel 2

Het verval van rechtspersoonlijkheid (derde lid) leidt in het eerste lid tot schrapping van de subsidiebepaling omdat de financiering via de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid loopt. In plaats daarvan is in artikel 2 het karakter van het fonds waaruit uitkeringen worden gedaan tot uitdrukking gebracht.

Verder licht ik de regels toe die gelden voor het beheer van het fonds (onderdeel 1b). In de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn in artikel 34.4 twee afzonderlijke posten opgenomen ten aanzien van het Schadefonds Geweldsmisdrijven; een voor de uitkeringen aan de slachtoffers (post: Schadefonds Geweldsmisdrijven) en een voor de kosten van de organisatie die met de uitvoering is belast (post: Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven). De omvang van de bedragen is gebaseerd op de uitkomsten van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Op basis van dit model en de historische gegevens van het Schadefonds wordt de omvang van de budgetten bepaald. Ten aanzien van de uitkeringen geldt dat deze post een open einde karakter heeft. Indien meer wordt uitgekeerd dan het budget omvat, wordt dit aangevuld. Deze omstandigheid doet zich nauwelijks voor omdat doorgaans een goede prognose wordt gemaakt. Indien minder wordt uitgekeerd dan het budget valt het overschot terug in de begroting

van JenV. De omvang van het budget voor de uitvoeringsorganisatie wordt tevoren met het Schadefonds gedeeld, zodat de inspanningen (en daarmee ook de kosten) voor het begrotingsjaar daarop aangepast kunnen worden. Tot op heden blijven de kosten van de organisatie steeds binnen het beschikbare budget.

In het huidige tweede lid van artikel 2 wordt de subsidietitel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard op het fonds. In artikel 4:21, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat de subsidietitel niet van toepassing is op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. In afwijking daarvan werd van belang geacht dat de subsidietitel wel van toepassing zou zijn op het fonds. Nu de uitzondering van het derde lid van artikel 4:21 Awb niet meer van toepassing is omdat het Schadefonds geen rechtspersoonlijkheid meer heeft, kan deze bepaling vervallen.

In het derde lid vervalt de bepaling dat het fonds rechtspersoon is. De bepaling van de vestigingsplaats – thans niet meer Rijswijk, maar Den Haag – kan als overbodig vervallen.

Onderdeel D

Artikel 4

Artikel 4, tweede lid, tweede volzin, vervalt. Artikel 4, tweede lid, vormt de grondslag voor een ministeriële regeling waarin wordt bepaald welke bedragen ten hoogste kunnen worden uitgekeerd. De laatste zin van het tweede lid zegt dat deze bedragen naar gelang van de aard van de schade kunnen verschillen. In de praktijk blijkt dat ook andere factoren dan de aard van de schade van belang zijn, zoals de aard van het gepleegde delict. Daarom kan de bedoelde zin vervallen.

Onderdeel E

Artikel 6

Eerste lid

Het Schadefonds geeft een eenmalige uitkering aan slachtoffers van geweldsmisdrijven die ernstig lichamelijk of geestelijk letsel hebben opgelopen. Bij het doen van een uitkering houdt het Schadefonds rekening met de schadevergoeding die het slachtoffer langs burgerrechtelijke weg (waaronder ook valt de in het strafproces ingediende vordering benadeelde partij) of op andere wijze kan verhalen of heeft verhaald (artikel 6, eerste lid). Het Schadefonds vormt aldus een vangnet. Als de materiële en immateriële schade van het slachtoffer al op andere wijze zijn vergoed, dan is een uitkering uit het fonds niet mogelijk. Het karakter van de uitkering is een tegemoetkoming en erkenning van het slachtofferchap. De uitkering beoogt geen volledige schadevergoeding te zijn, maar het slachtoffer in staat te stellen een stap in de richting van herstel te zetten.

Bij de aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven per 1 januari 2012 (Stb. 2011, 276) is al toegelicht dat het ongewenst is dat de dader niet wordt veroordeeld tot het betalen van de volledige schadevergoeding. Het uitgangspunt is dat de dader de veroorzaakte schade betaalt. Dat uitgangspunt komt tot uitdrukking in het eerste lid dat ongewijzigd blijft. De aansprakelijkheid van de dader voor de onrechtmatige daad die hij jegens het slachtoffer pleegde, wordt dus niet opgeheven of beperkt door een uitkering uit het Schadefonds.

Tweede lid

Het huidige artikel 6, tweede lid, eerste volzin, regelt dat het fonds al een uitkering kan doen voordat is bezien of het slachtoffer zijn schade op een andere manier vergoed kan krijgen, omdat het wachten daarop onredelijk lang zou duren. Hieraan wordt de voorwaarde gesteld dat alsnog gedane vergoedingen in mindering worden gebracht op de uitkering. Een uitkering uit het fonds heeft in deze gevallen dus een voorwaardelijk karakter.

Door de koppeling van gegevens van het Schadefonds en het CJIB is de toets die in artikel 6, tweede lid, eerste volzin, wordt voorzien niet meer 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 kan daarom vervallen. In plaats daarvan bepaalt het tweede lid dat aan de uitkering door het Schadefonds de voorwaarde is verbonden dat de schade niet op andere wijze is of wordt vergoed. Aldus wordt voorkomen dat schade dubbel wordt vergoed. Het is mogelijk dat de schade langs civielrechtelijke weg moet worden verhaald omdat er geen strafzaak is of omdat de schade daar niet aan de orde is geweest. Om te voorkomen dat het slachtoffer dan een voor hem mogelijk bezwaarlijke procedure moet voeren, kan het Schadefonds de vordering van het slachtoffer aan de Staat laten overdragen. De Staat kan dan in een civiele procedure de schade verhalen. Met het oog daarop is de mogelijkheid om aan de uitkering de voorwaarde van cessie van de vordering uitdrukkelijk verwoord. Voorkomen wordt door cessie dat de schadeveroorzaker voordeel heeft bij uitkering door het fonds.

Derde lid

Op basis van het huidige artikel 6, derde lid, kan het fonds bij het toekennen van een uitkering de reeds door het slachtoffer ontvangen vergoedingen (bijvoorbeeld van de dader of een verzekeringsmaatschappij) in mindering brengen. Dit geldt ook indien het fonds na het doen van de uitkering kennis krijgt van een gedane vergoeding. Hetzelfde geldt indien de rechter aan de dader een schadevergoedingsmaatregel heeft opgelegd op grond van artikel 36f, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. De Staat neemt dan de inning van de vordering tot schadevergoeding van het slachtoffer op de dader over. Betaalt de dader aan de Staat, dan komt daarmee de aanspraak van het slachtoffer op de uitkering van het fonds te vervallen. De Staat kan dan de van de dader ontvangen gelden in mindering brengen op de uitkering van het fonds. Dit lid geeft hiervoor een uitdrukkelijke grondslag. Tegen de beslissing tot verrekening staat bezwaar en beroep open.

Verder ga ik in op de wijze waarop een betaling door de dader in mindering wordt gebracht op een uitkering van het Schadefonds. Zoals eerder aangegeven beoogt de uitkering van het Schadefonds vooral een erkenning te zijn van het door het misdrijf veroorzaakte leed en onrecht dat het slachtoffer is aangedaan. De uitkering beoogt geen (volledige) schadevergoeding te bieden, maar is een tegemoetkoming. Beleidsmatig is het uitgangspunt dat primair de dader de schade aan het slachtoffer moet vergoeden; het Schadefonds vormt een vangnet. Wanneer de dader, nadat het slachtoffer van het Schadefonds een uitkering heeft gekregen, tot betaling overgaat, wordt dit verrekend met de uitkering van het Schadefonds. Daarbij wordt niet gekeken naar de totale schade die het slachtoffer heeft geleden. Met de invoering van het zogeheten «all-in beleid» wordt de schade die het slachtoffer heeft geleden niet meer vastgesteld op grond van facturen, maar worden vaste, forfaitaire bedragen toegekend. Berekening van de werkelijke schade is niet nodig nu het karakter van de uitkering van het Schadefonds de vorm van een tegemoetkoming heeft en niet beoogt de totale schade te vergoeden.

Schadevaststelling is vooral een taak van de rechter die in het strafproces of in civiele procedure een vordering tot schadevergoeding beoordeelt. Voor zover de schadevergoeding die de rechter heeft toegekend ziet op immateriële schade of vermogensschade vindt verrekening plaats. Het gaat dan bijvoorbeeld om vergoedingen voor kosten van herstel opgelegd aan de dader die niet door een zorgverzekering worden vergoed. Vergoedingen voor zaakschade en vergoedingen voor proceskosten brengt het Schadefonds niet in mindering op de uitkering. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor vergoedingen voor telefoon-, reis- en beveiligingskosten. Eventuele vergoedingen voor uitvaartkosten of derving van levensonderhoud verrekent het Schadefonds alleen met de uitkering als voor deze schadeposten een aparte uitkering wordt of is verstrekt. Zoals dat nu ook het geval is doet het fonds mededeling van de verrekening aan het slachtoffer. Het Schadefonds kan de verrekening met het door de dader vergoede bedrag laten plaatsvinden door een koppeling van gegevens met het CJIB. Indien het slachtoffer een vordering benadeelde partij heeft ingediend en deze wordt toegewezen, legt de rechter doorgaans een schadevergoedingsmaatregel op. Het CJIB is dan op grond van artikel 36f Wetboek van Strafrecht met de inning daarvan bij de dader belast. Door de koppeling tussen het Schadefonds en het CJIB kan het Schadefonds beoordelen of het nodig is om te verrekenen. Het CJIB maakt het van de dader ontvangen bedrag over aan het Schadefonds. Dit betreft maximaal het bedrag ter hoogte van de door het Schadefonds uitgekeerde tegemoetkoming. Het resterende deel van hetgeen van de dader werd ontvangen betaalt het CJIB uit aan het slachtoffer. Het slachtoffer wordt hiervan op de hoogte gesteld door het Schadefonds. Zo is het Schadefonds niet afhankelijk van het melden van deze vergoeding door het slachtoffer zelf en hoeft het slachtoffer geen administratieve handelingen te verrichten. Deze werkwijze ontslaat het slachtoffer overigens niet van de verplichting om een eventuele vergoeding langs andere weg te melden.

Er wordt geen vaste termijn bepaald waarbinnen terugvordering kan plaatsvinden. Het komt in de praktijk voor dat de dader van een misdrijf pas vele jaren na de datum van het plegen van het delict wordt opgespoord, vervolgd en veroordeeld. Het is dan ook goed mogelijk dat de dader wordt gevonden nadat een wettelijk bepaalde termijn zou zijn verstreken, te rekenen vanaf de datum waarop de commissie van het Schadefonds een tegemoetkoming heeft verstrekt. Als er een maximumtermijn zou gelden dan zou geen terugvordering meer kunnen plaats vinden. Dit probleem zou op zichzelf kunnen worden opgelost door voor dergelijke situaties de termijn te laten aanvangen op het moment dat de verdachte onherroepelijk is veroordeeld. Maar het vastleggen van een termijn zou niettemin op gespannen voet staan het beginsel «de dader betaalt». Dit beleidsuitgangspunt betekent dat als een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd door de rechter, het Centraal Justitieel Incassobureau zolang als redelijkerwijs mogelijk is doorgaat met het innen van de schadevergoeding bij de veroordeelde. Dit kan tot gevolg hebben dat de inningsprocedure langer duurt dan een vastgelegde termijn, bijvoorbeeld vijf jaar. Het is gewenst dat hierbij maatwerk mogelijk is; de periode gedurende welke de inning bij de veroordeelde wordt voortgezet kan daarom niet op voorhand worden bepaald.

Vierde lid

Op grond van het huidige vierde lid treedt, wanneer het Schadefonds een uitkering heeft gedaan, de Staat in de rechten die het slachtoffer ter zake van de door hem geleden schade tegenover derden heeft. In een aantal uitspraken heeft de rechter op grond van deze bepaling geoordeeld dat de uitkering van het Schadefonds in mindering komt op de vordering van het slachtoffer (Rechtbank Den Haag 3 augustus 2016,

ECLI:NL:RBDHA:2016:9102/9103, Rechtbank Rotterdam 19 september 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:7166). Het Schadefonds kan dan niet verrekenen via het CJIB en de dader wordt niet veroordeeld tot het volledig betalen van de schade. Dit betekent dat het Schadefonds (en daarmee de belastingbetaler) voor de kosten opdraait. In een andere uitspraak, van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch 26 januari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:156, oordeelde het Hof onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis van de Wet van 6 juni 2011, Stb. 2011, 276, dat het niet de bedoeling van de wetgever is dat de uitkering van het fonds in mindering komt op de vordering van het slachtoffer. Om hier duidelijkheid in te geven vervalt de subrogatie in het vierde lid en wordt in het nieuwe vierde lid uitdrukkelijk aangegeven dat de uitkering uit het fonds niet in mindering komt op het recht op schadevergoeding van de benadeelde partij. Het slachtoffer krijgt niet meer vergoed dan zijn schade door de verrekening van zijn schadevergoeding met de uitkering van het Schadefonds. En de aansprakelijke persoon gaat niet vrijuit door het verhaal op grond van artikel 36f Sr en de mogelijkheid van overdracht van zijn vordering aan het Schadefonds.

De onderdelen F en I

Artikelen 7 en 18a

In de artikelen 7 en 18a wordt duidelijker tot uitdrukking gebracht dat verzoeken om uitkering moeten worden ingediend bij de commissie die met het beheer van de middelen is belast. Tegen de beslissing van de commissie staat bezwaar en beroep open overeenkomstig de hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht (zoals de wet is aangepast bij Wet van 6 juni 2011, Stb. 2011, 276).

Verduidelijkt is dat artikel 18a, dat een samenwerkingsregeling bevat voor in andere lidstaten van de Europese Unie gepleegde geweldsmisdrijven, niet van toepassing is op personen die niet in het Europese deel van Nederland hun gewone verblijfplaats hebben. Artikel 18a is uitvoering van de Europese richtlijn nr. 2004/80/EG betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (Stb. 2005, 655) die niet van toepassing is op de BES-eilanden.

Onderdeel J

Artikel 19

Het huidige artikel 19 bepaalt dat de Minister nadere regels kan stellen omtrent de inrichting en de administratie van het Schadefonds en het daarop uit te oefenen toezicht. Van deze bevoegdheid is geen gebruik gemaakt. Het artikel is in de nieuwe structuur overbodig. De administratieve ondersteuning van het Schadefonds is al in dienst van het ministerie. Ten aanzien van de leden van de commissie geeft de Kaderwet zbo's al bevoegdheden aan de Minister (de artikelen 12, 13 en 14, die de benoeming en ontslag, de bezoldiging en het vervullen van nevenfuncties van de leden van het zbo regelen). Daarnaast heeft de Minister op basis van de Kaderwet bevoegdheden ten aanzien van de administratie en het toezicht (hoofdstuk 3). Verder geldt de Archiefwet voor zbo's die onderdeel van de Staat zijn. De Kaderwet zbo's is ook van toepassing op de commissie voor zover zij taken in Caribisch Nederland uitvoert. Een bijzondere voorziening met het oog op deze taken behoeft derhalve niet te worden getroffen. In haar advies heeft de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR erop gewezen dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de bevoegdheid voor de Minister bevat beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan en besluiten van het zelfstandige bestuursorgaan te vernietigen. Op dit punt wordt geen wijziging voorgesteld. Sinds de Kaderwet van

toepassing is op de commissie (Wet van 6 juni 2011, Stb. 2011, 276) is overigens geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheden. Dwingende reden om thans af te wijken van de hoofdregel die uit de Kaderwet voortvloeit is er niet.

Het nieuwe artikel bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften kunnen worden gegeven betreffende het nemen van besluiten door de commissie ten aanzien van andere slachtoffers dan bedoeld in artikel 3. Deze voorschriften zien op het kunnen verlenen van een uitkering aan natuurlijke personen die slachtoffer zijn geworden van een misdrijf of aan hun nabestaanden of naasten.

In de huidige praktijk voert het Schadefonds niet alleen de Wet schadefonds geweldsmisdrijven uit, maar ook andere, veelal tijdelijke regelingen. Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van de Tijdelijke regeling stimulering preventieve maatregelen woning- en bedrijfsovervallen. De rechtsgrondslag voor deze tijdelijke regeling lag in de Wet justitiesubsidies (artikel 35). De uitvoering hiervan werd door middel van mandatering bij het Schadefonds belegd. Het is denkbaar dat in de toekomst tijdelijke regelingen moeten worden getroffen, die worden uitgevoerd door het Schadefonds, waarbij er – anders dan in het gegeven voorbeeld – geen rechtsgrondslag is voor mandatering. Het nieuwe artikel 19 geeft daarom de mogelijkheid om een ministeriële regeling te treffen. In zijn advies over het conceptwetsvoorstel heeft het Schadefonds bepleit daarin te voorzien.

In de ministeriële regeling zal worden ingegaan op de exacte groep van personen die in aanmerking komt, op uitkeringsbedragen of een andere wijze waarop tegemoetkoming plaatsvindt, op de duur van de regeling enzovoorts. Tevens zal daarin zo nodig worden ingegaan op de vraag welk bestaand regime van gegevensuitwisseling van toepassing is. Het betreft bijvoorbeeld de uitwisseling van (persoons)gegevens met politie en openbaar ministerie. Die gegevensuitwisseling is veelal nodig om op basis van objectieve informatie een beslissing op een aanvraag te kunnen nemen. Daarbij zal worden aangesloten bij de vigerende wetgeving ten aanzien van bescherming van persoonsgegevens, zoals de Verordening bescherming persoonsgegevens en de bijbehorende Uitvoeringswet, de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het Schadefonds werkt ook ten aanzien van de reguliere aanvragen binnen dit wettelijk kader. De regels kunnen zien op natuurlijke personen die slachtoffer zijn geworden van een misdrijf en diens gevolge leed of schade hebben ondervonden. Het Schadefonds heeft onlangs het «Afwegingskader nieuwe taken» vastgesteld aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of nieuwe taken en regelingen kunnen worden uitgevoerd door het Schadefonds. De belangrijkste criteria die daarin zijn opgenomen zijn:

1. Slachtofferschap van primair een natuurlijk persoon;
2. Beoordeling met een juridische toets/discretionaire bevoegdheid om beleid te formuleren binnen de kaders van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven of regelingen;
3. Geen eenvoudige administratieve uitkering, maar een uitkering namens de overheid en de maatschappij; erkenning met een financiële component;
4. Binnen het domein van het strafrecht.

Artikel 20

Eerste lid

Bepaald is dat de wet ook van toepassing is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de brief van 12 januari 2017 aan de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat in Caribisch Nederland veel betekenis wordt gehecht aan deze uitbreiding van het Schadefonds als belangrijke stap in het recht doen aan slachtoffers, zoals dat ook het geval was met betrekking tot de oprichting van het Schadefonds Geweldsmisdrijven veertig jaar geleden voor slachtoffers in Nederland (Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 27). Om uitbreiding van het werkgebied van het Schadefonds tot Caribisch Nederland mogelijk te maken zal de instructie voor de beoordeling van aanvragen getoetst moeten worden aan het ter plaatse geldende Wetboek van Strafrecht en de daar beschikbare voorzieningen. Op de BES zullen dezelfde uitkeringsbedragen gelden als in Europees Nederland. Ook zullen formulieren en brochures opgesteld of vertaald moeten worden. Verder zal er een werkproces moeten worden ingericht voor het behandelen van aanvragen. Voor de inrichting van het werkproces wordt gedacht aan het beleggen van een ondersteunende taak bij het bureau Slachtofferhulp van het Korps Politie Caribisch Nederland. Op basis van de criminaliteitscijfers op de eilanden wordt verwacht dat omstreeks 30 aanvragen per jaar zullen worden toegekend. Uitgaande van een gemiddeld uitgekeerd bedrag van 4.000 euro, zoals dat op dit moment praktisch is, komt dit neer op circa 120.000 euro per jaar aan tegemoetkomingen. De kosten ter plaatse voor de ondersteuning door het bureau Slachtofferhulp bij de politie en voor het horen van aanvragers wordt op 25.000 euro geschat. De incidentele kosten van de implementatie (opleiding en ondersteuning en vertaal- en drukkosten) worden geraamd op 60.000 euro. Overeenkomstig de kabinetsreactie van 12 mei 2016 op de rapportage van de evaluatiecommissie Caribisch Nederland zal met de eilanden het tijdstip van inwerkingtreding van de uitbreiding van het werkingsgebied worden vastgesteld (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IV, nr. 59).

Eerste lid, onder b

Deze bepaling is opgenomen naar analogie van artikel 3, eerste lid, onder b. Genoemde bepaling wordt in artikel 20, eerste lid, onder b, «vertaald» naar de rechtsorde van de BES.

Voor de formulering is aangesloten bij de artikelen 3 en 89a van het Wetboek van Strafrecht BES.

Tweede lid

De kring van personen die aanspraak op uitkering hebben komt overeen met de kring van personen genoemd in artikel 3, eerste lid. Artikel 3 is van toepassing op het Europese deel van Nederland. Het voorgestelde artikel 20, tweede lid, maakt duidelijk dat artikel 3 – mutatis mutandis – ook voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt. De Nederlandse wetgeving die de feiten strafbaar stelt die in artikel 3, eerste lid, onder c, worden bedoeld (dood door schuld), geldt niet op de openbare lichamen. Daarom is in artikel 20, tweede lid, de strafbaarstelling in artikel 320 Wetboek van Strafrecht BES opgenomen.

Verder wordt artikel 3, eerste lid, onder c, gewijzigd door de wet van 11 april 2018 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht teneinde de vergoeding van

affectieschade mogelijk te maken en het verhaal daarvan alsmede het verhaal van verplaatste schade door derden in het strafproces te bevorderen (Staatsblad 2018, 132). Als gevolg hiervan wordt onder c verwezen naar artikel 107, eerste lid onder b, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, daar waar het gaat om de invulling van het begrip «ernstig en blijvend letsel». Deze bepaling is niet van toepassing op de openbare lichamen, omdat daar het Burgerlijk Wetboek BES geldt en de wet van 11 april 2018 op de openbare lichamen niet van toepassing is. Niettemin kan in de praktijk in het kader van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven voor toepassing op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba met de inhoud van de genoemde bepaling uit het Burgerlijk Wetboek worden gewerkt.

De Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaalt in artikel 3, eerste lid, dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland. Ingezetenen van de Caribische delen van het Koninkrijk kunnen dan ook geen beroep doen op de Algemene wet bestuursrecht; zij blijven rechtsbescherming vinden bij de Caribische rechter volgens het daar geldende recht omdat in artikel 3, vierde lid, van de Invoeringswet de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing is verklaard.

Artikel 3, derde lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba maakt een uitzondering voor de klachtprocedure van hoofdstuk 9 van de Awb. Een klacht kan derhalve rechtstreeks bij het Schadefonds worden ingediend waarbij hoofdstuk 9 van de Awb van toepassing is.

Artikel II

Artikel 197 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek behelst de zogenaamde tijdelijke regeling verhaalsrechten. Deze regeling trad in 1992 in werking en hield in dat de destijds geïntroduceerde nieuwe aansprakelijkheidsgronden niet leiden tot uitbreiding van de verhaalsmogelijkheden van gesubrogeerde verzekeraars. Aldus kon de positie van het slachtoffer worden versterkt en een gevreesde groei van rechterlijke procedures voorkomen. Het gesubrogeerde Schadefonds werd in artikel 197 gelijk gesteld aan de gesubrogeerde verzekeraar. Nu het Schadefonds door uitkering niet meer van rechtswege in de rechten van het slachtoffer treedt, moet ook de uitsluiting van subrogatie in artikel 197 worden geschrapt.

De vraag is nog of de uitsluiting van opvolging in de rechten van het slachtoffer wel moet blijven gelden als de vordering krachtens overeenkomst wordt overgedragen, een situatie waarin lid 3 van artikel 197 voorziet. Voorgesteld wordt deze uitsluiting van verhaal krachtens overeenkomst te schrappen. Overdracht van de vordering aan het Schadefonds zal slechts in uitzonderingsgevallen aan de orde zijn. Voor een aanwas van procedures hoeft niet te worden gevreesd. Bovendien zijn veel van de in artikel 197 genoemde aansprakelijkheidsgronden geen grond voor een aanspraak op basis van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (in artikel 197 worden bijvoorbeeld aansprakelijkheid voor gebrekkige roerende zaken, voor opstallen, voor stortplaatsen enzovoorts genoemd). Een overtuigende reden om de tijdelijke regeling voor het Schadefonds te continueren is er niet.

Artikel III

Dit artikel bevat de overgangsregeling voor de grootste groep personen die op grond van artikel 20 in aanmerking kunnen komen voor een uitkering. De uitbreiding van het toepassingsgebied van het Schadefonds

geldt voor in de openbare lichamen gepleegde geweldsmisdrijven na de uitbreiding tot de BES. Overwogen is om een soortgelijke regeling te treffen als destijds bij de totstandkoming van de huidige wettelijke regeling is getroffen, waardoor een uitkering ook mogelijk zou zijn voor misdrijven die enige tijd voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wet zijn begaan. Weliswaar is bij de invoering van het Schadefonds in de jaren zeventig van de vorige eeuw enige terugwerkende kracht gegeven aan de wet, bij latere aanvullingen van doelgroepen aan de reikwijdte van de wet is dat niet gedaan. Er is geen verplichting om hier bij de uitbreiding van de reikwijdte naar de BES-eilanden van af te wijken. Ik onderken dat aan de uitbreiding van het Schadefonds veel betekenis wordt gehecht als belangrijke stap in het recht doen aan slachtoffers. Ik ben daarom bereid om de wet met terugwerkende kracht te laten gelden vanaf 1 januari 2017. Dit is de eerste dag van de maand waarin de uitbreiding tot Caribisch Nederland werd aangekondigd. De financiële consequenties van deze overgangsbepaling zijn als volgt. Vanwege de terugwerkende kracht wordt voor de eerste twee jaar rekening gehouden met een verdubbeling van bedrag aan uitkeringen, dus twee jaar lang 240.000 euro in plaats van 120.000 euro.

Artikel IV

Deze overgangsbepaling betreft een uitzondering op de hoofdregel van artikel III. Door de wet van 11 april 2018 inzake de vergoeding van affectieschade wordt in artikel 3 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven een categorie van personen aan wie een uitkering kan worden gedaan toegevoegd, te weten de naasten. In het Europese deel van Nederland zal dit onderdeel van artikel 3 worden toegepast vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet van 11 april 2018. Artikel IV beoogt dezelfde datum van inwerkingtreding te laten gelden voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Als datum van inwerkingtreding is 1 januari 2019 voorzien.

Artikel V

Dit artikel betreft de samenloop tussen dit wetsvoorstel en de wet van 11 april 2018 en omvat een correctie ten aanzien van de genoemde aanhaling uit het Burgerlijk Wetboek.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker