

Bij Kabinetsmissive van 9 maart 2018, no.2018000400, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat drie wijzigingen van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. In de eerste plaats wordt de status van rechtspersoon van het schadefonds geweldsmisdrijven opgeheven. Daarnaast wordt uitdrukkelijk bepaald dat een uitkering uit het fonds niet de rechten van het slachtoffer op volledige schadevergoeding inperkt. In de derde plaats wordt de Wet schadefonds geweldsmisdrijven van toepassing op Caribisch Nederland.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat gelet op de praktijk waarbij het schadefonds onderdeel is van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de handhaving van de status van fonds in de wet geen functie heeft en verwarring wekt. Daarom adviseert de Afdeling om het schadefonds als 'fonds' uit de wet te schrappen.

1. Handhaven van het schadefonds als fonds

Volgens de geldende Wet schadefonds geweldsmisdrijven (WSG) is het schadefonds een publiekrechtelijke rechtspersoon.¹ In 2012 is de WSG gewijzigd om aan te sluiten bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's).² Bepaald is dat de Kaderwet van toepassing is op de commissie van het fonds die met het beheer van het schadefonds is belast. De Kaderwet stelt aanvullende eisen voor zbo's die orgaan zijn van een publiekrechtelijk ingestelde rechtspersoon, niet zijnde de Staat. Zo zou het fonds een eigen begroting dienen te hebben die wordt goedgekeurd door de minister.³ In de praktijk is de begroting van het schadefonds onderdeel van de JenV-begroting, aldus de toelichting.⁴

Voorgesteld wordt om de rechtspersoonlijkheid van het schadefonds op te heffen omdat die vormgeving niet aansluit bij de praktijk.⁵ Dat leidt volgens de toelichting ook tot het vervallen van de subsidiebepaling. In plaats daarvan is in artikel 2 het karakter

¹ Artikel 2, derde lid, WSG bepaalt dat het schadefonds geweldsmisdrijven rechtspersoon is.

² Wet van 6 juni 2011 tot aanpassing van de WSG in verband met de uitbreiding van de categorieën van personen die recht hebben op een uitkering (Stb. 2011, 276). Onderdeel daarvan is artikel 8, zevende lid, WSG dat bepaalt dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is op de commissie.

³ Artikel 27 en 28 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁴ Toelichting, algemeen, eerste tekstblok, laatste zin.

⁵ Toelichting, algemeen, tweede tekstblok.

van het fonds tot uitdrukking gebracht, aldus de toelichting.⁶ De Afdeling merkt het volgende op.

a. De Afdeling onderschrijft de keuze om de uitkeringen rechtstreeks op basis van de JenV-begroting te doen. Daarmee wordt beter recht gedaan aan de praktijk zoals die in de toelichting is vermeld, waarbij het schadefonds onderdeel is van de JenV-begroting. Gelet op het laatste merkt de Afdeling echter op dat het handhaven van deze begrotingspost als 'fonds' geen functie meer heeft, maar verwarring wekt. Er zijn geen middelen apart gezet in een fonds, maar er is slechts een begrotingspost die schade-uitkeringen uit de JenV-begroting mogelijk maakt.⁷

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het karakter van het schadefonds als 'fonds' te laten vervallen.

b. Volgens de toelichting worden de uitkeringen rechtstreeks op basis van de JenV-begroting gedaan. Volgens het geldende artikel 8, eerste lid, WSG is de commissie met het beheer van het fonds belast en beslist de commissie over aanvragen tot uitkeringen. Het is de Afdeling niet duidelijk welke regels voor het beheer gelden ingeval de uitkeringen in een jaar de begrotingspost (dreigen te) overschrijden of ingeval de begrotingspost aanvulling behoeft.⁸

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan.

2. Verhouding tot schadevergoeding

Het wetsvoorstel redigeert het bestaande artikel 6 WSG opnieuw.⁹ Het eerste lid ziet op het feitelijk doen van een uitkering, het tweede op de voorwaarden waaronder een

⁶ Toelichting op artikel 2, eerste tekstblok. Het voorgestelde artikel 2 WSG luidt: Er is een Schadefonds geweldsmisdrijven waaruit uitkeringen worden gedaan als bij deze wet bepaald.

⁷ Dit laat onverlet dat de Afdeling zich kan voorstellen dat voor de herkenbaarheid de naam van het schadefonds wordt gehandhaafd.

⁸ Relevant in dit verband zijn mogelijk artikel 13, tweede lid, WSG en artikel 22, zesde lid, van het Organisatiebesluit van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Volgens artikel 13, tweede lid, WSG doet de beslissing van de commissie tot het toekennen van een uitkering een vordering op het fonds ontstaan voor het bij die beslissing toegekende bedrag. De secretaris zorgt dat de beslissing zo spoedig mogelijk ten uitvoer wordt gelegd. Artikel 22, zesde lid, van het Organisatiebesluit van het ministerie van Justitie en Veiligheid bepaalt dat het secretariaat van het Schadefonds Geweldsmisdrijven is belast met de bedrijfsvoering en ondersteuning van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

⁹ Het voorgestelde artikel 6 luidt als volgt:

1. Bij het doen van een uitkering wordt rekening gehouden met de schadevergoeding die het slachtoffer langs burgerrechtelijke weg kan verhalen of heeft verhaald en met overige vergoedingen van schade die als gevolg van het misdrijf aan het slachtoffer zijn of kunnen worden verstrekt.

2. Een uitkering wordt verstrekt onder de voorwaarde dat de schade waarop de uitkering betrekking heeft niet op andere wijze is of wordt vergoed. Bij de verstrekking van de uitkering kan de voorwaarde worden gesteld dat het slachtoffer een vordering ter zake van de schade op derden aan de Staat overdraagt.

3. Indien na uitkering de schade op andere wijze wordt of blijkt te zijn vergoed kan de door het slachtoffer verkregen vergoeding alsnog in mindering worden gebracht op het bedrag van de uitkering. De commissie kan het onverschuldigd betaalde terugvorderen. De commissie doet van de beslissing tot verrekening mededeling aan het slachtoffer.

4. De uitkering komt niet in mindering op het recht op schadevergoeding van het slachtoffer jegens derden. Het slachtoffer betaalt de uitkering terug aan het fonds, voor zover de schade waarop de uitkering betrekking heeft op andere wijze is vergoed.

verstrekking van een uitkering kan geschieden, het derde op de mogelijkheid van terugvordering van een (deel van de) reeds ontvangen uitkering. Het vierde lid beoogt te voorkomen dat de dader uiteindelijk niet de volledige schade zou moeten vergoeden. Aan alle leden ligt de gedachte ten grondslag dat niet meer dan de geleden schade wordt vergoed. De Afdeling maakt drie opmerkingen.

a. De schadevergoeding vanwege het Schadefonds geweldsmisdrijven is geen volledige schadevergoeding. In het geval dat het slachtoffer na een uitkering van het Schadefonds een vergoeding voor geleden schade langs burgerrechtelijke weg of op andere wijze verkrijgt, ligt het voor de hand dat een terugbetaling of terugvordering van de uitkering van het Schadefonds eerst plaatsvindt, nadat van de op andere wijze verkregen vergoeding het niet door het Schadefonds vergoede deel van de totale schade die het slachtoffer heeft geleden in mindering is gebracht. Uit de toelichting wordt niet duidelijk hoe hiermee wordt omgegaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

b. Het voorgestelde derde lid, laatste volzin, bepaalt: “De commissie doet van de beslissing tot verrekening mededeling aan het slachtoffer”. Het voorgestelde derde lid, eerste en tweede volzin bepalen: “Indien na uitkering de schade op een andere wijze wordt of blijkt te zijn vergoed kan de door het slachtoffer verkregen vergoeding alsnog in mindering worden gebracht op het bedrag van de uitkering. De commissie kan het onverschuldigd betaalde terugvorderen.”

De Afdeling merkt op dat de beslissing van de commissie een besluit is van een bestuursorgaan, als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.¹⁰ Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient van een besluit mededeling te worden gedaan aan betrokkenen. Gelet daarop is deze regel niet nodig.

De Afdeling adviseert de laatste zin van het derde lid van artikel 6 te schrappen.

c. Daarnaast is niet duidelijk welke de termijn voor de terugvordering, bedoeld in artikel 6, derde lid, is. Artikel 4:57 van de Awb bevat een uitdrukkelijke regeling voor het terugvorderen van onverschuldigd betaalde subsidiebedragen.¹¹ Daarin is expliciet voorzien in een termijn waarbinnen terugvordering kan plaatsvinden, ook al gaat het in het voorgestelde artikel 6 WSG niet om het terugvorderen van onverschuldigde subsidiebedragen. Gedacht zou ook kunnen worden aan de naar burgerlijk recht geldende verjaringstermijnen voor rechtsvorderingen.

De Afdeling adviseert om in te gaan op de vraag hoe lang terugvordering kan plaatsvinden en zo nodig het voorstel in verband hiermee aan te passen.

3. Gegevensuitwisseling

¹⁰ Vergelijk Toelichting, onder adviezen, derde tekstblok.

¹¹ Artikel 4:57 Awb luidt: 1. Het bestuursorgaan kan onverschuldigd betaalde subsidiebedragen terugvorderen. 2. Het bestuursorgaan kan het terug te vorderen bedrag bij dwangbevel invorderen. 3. Het bestuursorgaan kan het terug te vorderen bedrag verrekenen met een aan dezelfde subsidie-ontvanger voor dezelfde activiteiten verstrekte subsidie voor een ander tijdvak. 4. Terugvordering van een subsidiebedrag of een voorschot vindt niet plaats voor zover na de dag waarop de subsidie is vastgesteld, dan wel de handeling, bedoeld in artikel 4:49, eerste lid, onderdeel c, heeft plaatsgevonden, vijf jaren zijn verstreken.

De commissie die beslist over aanvragen tot uitkeringen¹² kan bij ministeriële regeling de bevoegdheid krijgen om besluiten te nemen ten aanzien van slachtoffers die niet onder de wet vallen.¹³ Deze regels kunnen zien op het verlenen van een uitkering aan natuurlijke personen die slachtoffer zijn geworden van een misdrijf en die als gevolg daarvan lichamelijk of geestelijk letsel hebben ondervonden, aldus het voorstel. Volgens de toelichting geeft het voorgestelde artikel een grondslag aan de huidige praktijk waarin het schadefonds niet alleen de WSG uitvoert, “maar ook andere, *veelal* tijdelijke regelingen.” “In de regeling zal zo nodig het *regime van gegevensuitwisseling* met politie en openbaar ministerie kunnen worden geregeld.”, aldus de toelichting.¹⁴

De Afdeling meent dat sprake is van een wel erg ruime grondslag voor gegevensuitwisseling in een ministeriële regeling. Bovendien is gegevensuitwisseling geen onderwerp voor een ministeriële regeling, temeer nu niet vaststaat dat het steeds gaat om tijdelijke regelingen.¹⁵ Mede gelet op de aanwijzingen voor de regelgeving is uitgangspunt bij delegatie dat dit gebeurt bij algemene maatregel van bestuur en niet bij ministeriële regeling.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 19 aan te passen.

4. Uitbreiding tot Caribisch Nederland

Voorgesteld wordt om de reikwijdte van de WSG uit te breiden tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Volgens het voorgestelde artikel 20 WSG kan uitkering worden gedaan aan een ieder die ten gevolge van een *na* de inwerkingtreding van dit artikel in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft bekomen.

De keuze om alleen aanvragen te honoreren voor letsel ten gevolge van *na* de inwerkingtreding van de wet gepleegde geweldsmisdrijven is niet gemotiveerd.¹⁶ Bij de inwerkingtreding van de huidige wet is een regeling getroffen, waardoor een uitkering ook mogelijk was voor misdrijven enige tijd voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wet zijn begaan.¹⁷ Ook het Schadefonds Geweldsmisdrijven heeft in zijn advies

¹² Artikel 8, eerste lid, WSG.

¹³ Artikel 19 WSG, als voorgesteld.

¹⁴ Toelichting op artikel 19, voorlaatste tekstblok.

¹⁵ Aanwijzing 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving luidt: Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld, alsmede de toelichting op deze aanwijzing.

¹⁶ Omdat het bij de uitkering door het fonds niet gaat om een ‘straf’ is het stafrechtelijke legaliteitsbeginsel (vgl. bijv. artikel 16 van de Grondwet) niet van toepassing. Dit betekent dat het juridisch mogelijk is te regelen dat uitkeringen kunnen worden gedaan ter zake van misdrijven die zijn gepleegd *voorafgaand* aan inwerkingtreding van de wet. Een andere vraag is of dit ook opportuun is en zo ja, waar de grens dan komt te liggen.

¹⁷ Vergelijk artikel 23, tweede lid, van de WSG dat bepaalt dat geen uitkering wordt toegekend ter zake van enig misdrijf dat vóór 1 januari 1973 was voorgevallen; de wet dateert van 26 juni 1975. Hierover stelde de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1972/73, 12 131, nr. 3, blz. 10-11): “In het tweede lid van artikel 23 is een regeling getroffen voor schade als gevolg van misdrijven die vóór dat tijdstip, doch niet eerder dan op 1 januari 1973, zijn begaan. (...)”

voorgesteld om het indienen van aanvragen voor uitkeringen mogelijk te maken voor misdrijven, gepleegd voor de inwerkingtreding van de wet.¹⁸

Mede gelet op het feit dat in de toelichting is gesteld dat in Caribisch Nederland veel betekenis wordt gehecht aan de uitbreiding van het schadefonds als belangrijke stap in het recht doen aan slachtoffers,¹⁹ geeft de Afdeling in overweging een soortgelijke regeling te treffen als destijds bij de totstandkoming van de huidige wettelijke regeling is getroffen.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van 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,

De ondergetekende is er zich van bewust dat zij die het slachtoffer werden van een kort vóór 1 januari 1973 gepleegd geweldsmisdrijf, misschien teleurgesteld zullen zijn over de voorgestelde overgangsregeling. De financiële middelen waarover het fonds kan beschikken laten echter niet toe de regeling uit te strekken tot nog eerder voorgevallen feiten. Op het fonds zou anders wellicht al bij de aanvang een te zware last worden gelegd, waardoor het niet goed zou kunnen functioneren. Bovendien wordt het, naarmate het tijdstip waarop het feit voorviel verder terug ligt, moeilijker tot een verantwoorde beslissing te komen over de grootte van de schade, de vraag of in de vergoeding daarvan op andere wijze had kunnen worden voorzien, enz. Het toekennen van een zekere terugwerkende kracht aan het wetsontwerp zou trouwens weer als een onbillijkheid kunnen worden gevoeld door slachtoffers van nog langer geleden gepleegde geweldsmisdrijven, die daarvan niet zouden profiteren."

¹⁸ Het Schade Fonds stelt dat in de contacten bij de voorbereiding van de uitbreiding tot de BES-eilanden is aangegeven dat het redelijk zou zijn om aan te knopen bij het moment waarop door de toenmalige minister aan de Tweede Kamer mededeling is gedaan van de uitbreiding tot Caribisch Nederland, 12 januari 2017.

¹⁹ Toelichting op artikel 20, eerste tekstblok, alsmede Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 27.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W16.18.0043/II

- In artikel 2 “Schadefonds” wijzigen in: schadefonds (conform onder meer artikel 1) en “bij deze wet bepaald” wijzigen in: bij of krachtens deze wet bepaald (vgl. artikel 4, tweede lid, van de wet schadefonds geweldsmisdrijven dat bepaalt dat bij ministeriele regeling wordt bepaald welke bedragen ten hoogste kunnen worden uitgekeerd).
- In artikel 20 leden opnemen (Conform de toelichting op artikel 20, tweede tekstblok, waarin is gesteld dat *het tweede lid* de overgangsregeling bevat).