

Vergaderjaar 2020–2021

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2021

Hierbij bied ik u het rapport «Op verhaal komen. Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit» aan¹. Dit rapport is opgesteld door het adviescollege onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten onder leiding van de heer J.P.H. Donner (hierna: de commissie). Ik dank de commissie voor haar gedegen rapport en het vele werk dat in korte tijd is verricht.

Aanleiding en doel

Als gevolg van het in de tijd organisch gegroeide stelsel van schadeverhaal voor slachtoffers van strafbare feiten, is een systeem ontstaan dat niet op alle onderdelen als rechtvaardig en evenwichtig wordt beschouwd. Oplossingen voor de langere termijn vragen om een evenwichtige en breed georiënteerde afweging van de belangen van alle betrokkenen.

Tijdens het Algemeen Overleg Slachtofferbeleid van 27 november 2019 (Kamerstuk 33 552, nr. 62) heb ik uw Kamer laten weten dat ik voornemens was een adviescollege in te stellen dat op een meer fundamentele manier zou gaan kijken naar het stelsel van schadevergoeding en tegemoetkoming voor slachtoffers. Bij brief van 5 juni 2020 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de samenstelling en opdracht van de commissie.² De commissie heeft de taak gekregen mij te adviseren over de mogelijkheden om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van strafbare feiten en over de rol van de overheid ten opzichte van schade van slachtoffers van strafbare feiten.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 33 552, nr. 65

Hieronder zal ik eerst ingaan op de hoofdlijnen van het advies en de meest in het oog springende aanbevelingen van de commissie. Vervolgens zal ik een eerste reactie hierop geven en tenslotte de vervolgstappen uiteenzetten.

Rol van de overheid

Belangrijk uitgangspunt is dat de staat op zichzelf niet aansprakelijk is voor schade als gevolg van strafbare feiten die door derden worden gepleegd. Er rust dan ook geen zelfstandige verplichting op de staat tot vergoeding van geleden schade door een strafbaar feit. Het risico dat men slachtoffer wordt van een strafbaar feit is naar het oordeel van de commissie een sociaal risico waarvan de gevolgen – net als bij andere sociale risico's – in beginsel door het slachtoffer zelf gedragen moeten worden, tenzij deze op de dader verhaald kunnen worden. Slachtoffers van een strafbaar feit zijn voor wat de gevolgen betreft primair aangewezen op eigen hulpmiddelen en algemene maatschappelijke voorzieningen.

De commissie geeft in haar rapport aan dat er desalniettemin drie gronden zijn die rechtvaardigen dat de overheid slachtoffers die als gevolg van een strafbaar feit schade hebben geleden, beleidsmatig ondersteunt:

1. Er is grond voor beleid als slachtoffers bij toegang of gebruik van algemene voorzieningen belemmeringen of nadelen ondervinden vanwege hun slachtofferschap van een strafbaar feit.
2. Er is grond voor bijzonder beleid als de aard en ernst van een op de persoon gericht misdrijf en de ernst van de gevolgen daarvan, maken dat van slachtoffers in redelijkheid niet te verwachten is dat zij zich geheel op eigen kracht herstellen. Dit berust op de uitgangspunten van solidariteit, erkenning en weer op weg helpen.
3. Er is grond voor beleid ter ondersteuning van slachtoffers in hun schadevergoedingsaanspraak op de dader via het strafproces. Dit berust op het algemene uitgangspunt dat de dader aansprakelijk is voor de schade en op het publieke belang van een goede strafrechtspiegeling. Dat beleid dient zich zonder onderscheid te richten op alle slachtoffers van strafbare feiten binnen het strafproces.

Aanbevelingen schadestelsel

De commissie geeft aan dat er behalve voornoemde drie rechtvaardigingsgronden geen andere gronden zijn voor beleid gericht op ondersteuning van slachtoffers van een strafbaar feit. Deze drie gronden vormen in onderlinge samenhang een gedegen basis voor een consistent en afgewogen beleid inzake slachtoffers van een strafbaar feit. Hieronder geef ik de belangrijkste aanbevelingen van de commissie weer.

Ad 1) Algemene voorzieningen

Slachtoffers kunnen een beroep doen op algemene voorzieningen die niet specifiek gericht zijn op slachtoffers van strafbare feiten: gezondheidszorg, sociale zekerheid, verzekeringen en de civiele rechter. De commissie geeft aan dat ten aanzien van de toegankelijkheid en het gebruik van deze algemene voorzieningen meer systematisch verkend zou moeten worden of en waar belemmeringen en knelpunten schuilen voor slachtoffers van strafbare feiten. In dat verband wordt bijvoorbeeld gewezen op de zogenaamde opzetclausule in particuliere aansprakelijkheidsverzekeringen en de verbetering van de slachtoffernetwerken en informatieverstrekking over de toegang tot algemene voorzieningen specifiek voor slachtoffers van een strafbaar feit.

Ad 2) Bijzondere ondersteuning aan bepaalde slachtoffers van ernstige misdrijven

Deze component wordt ingevuld door het Schadefonds Geweldsmisdrijven dat een tegemoetkoming geeft aan slachtoffers van opzettelijk gepleegde geweldsdelicten met ernstig letsel als gevolg. De commissie doet een aantal aanbevelingen ten aanzien van het Schadefonds Geweldsmisdrijven:

- Modernisering van het geweldscriterium, zodat nieuwe (digitale) strafbare feiten zoals sexting onder dit criterium vallen.
- Uitbreiding van het Schadefonds Geweldsmisdrijven tot duurzaam in Nederland gevestigde personen die in het buitenland slachtoffer zijn geworden van een opzettelijk geweldsmisdrijf.
- De kring van gerechtigden bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven in overeenstemming brengen met de kring van gerechtigden die volgens het Burgerlijk Wetboek in aanmerking komen voor vergoeding van affectieschade.
- De commissie beveelt tenslotte aan om het wettelijk maximum van € 35.000 te herbezien en daarnaast een aparte tegemoetkoming mogelijk te maken voor slachtoffers met uitzonderlijk hoge letselschades.

Ad 3) Faciliteren van verhaal op de dader in het strafproces en de voorschotregeling

De keuze voor een combinatie van strafrechtelijk onderzoek en behandeling van de civiele vordering is volgens de commissie gerechtvaardigd om redenen van adequate rechtspleging, erkenning van het slachtoffer en overwegingen van proceseconomie. Deze combinatie leidt echter in de praktijk tot een aantal knelpunten. Daarom doet de commissie de volgende aanbevelingen:

- Een betere behandeling van de vordering benadeelde partij binnen het strafproces door een nadere regeling in het procesreglement.
- Het beter waarborgen van de *equality of arms* tussen slachtoffer en verdachte, bijvoorbeeld door de kwaliteitseisen en bekostiging van rechtsbijstand van slachtoffers en verdachten gelijk te trekken.
- Een hanteerbaar schadebegrip: de beoordeling van de schade dient strafprocessueel beter hanteerbaar gemaakt te worden door middel van standaardisering van de vaststelling van schadevergoeding.
- Complexe onderdelen van vorderingen moeten worden doorverwezen naar een aparte schadevergoedingskamer.
- Verruiming en verbetering van verhaalsmogelijkheden, bijvoorbeeld door vaker gebruik te maken van de mogelijkheid om daders tegen wie géén vordering benadeelde partij is ingediend, een verplichte betaling op te leggen aan het Schadefonds Geweldsmisdrijven of andere instelling ten behoeve van slachtoffers.
- De voorschotregeling zou tenslotte moeten worden aangepast. De huidige voorschotregeling, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven en slachtoffers van overige delicten, leidt tot niet gerechtvaardigde verschillen in de behandeling van slachtoffers. Deze verschillen kunnen worden weggenomen door de bestaande ongemaximeerde garantstelling voor enkele strafbare feiten om te vormen tot een gegarandeerd voorschot bij alle schadevergoedings-maatregelen tot het bedrag dat het CJIB verwacht daadwerkelijk te innen. Voor de hoogte van dat bedrag wordt dan aangesloten bij de ervaringsgegevens van het CJIB. Daarnaast wordt aanbevolen om het voorschot zo snel mogelijk na het onherroepelijk worden van het vonnis uit te keren in plaats van na acht maanden.

Eerste reactie

Het kunnen verhalen van schade is een belangrijk onderdeel van het recht doen aan slachtoffers van strafbare feiten. Het stelt slachtoffers in staat om door te gaan met hun leven door materieel herstel, maar biedt ook erkenning voor wat hen is aangedaan. De afgelopen jaren is de positie van slachtoffers van strafbare feiten aanzienlijk verbeterd. Naast de positieve stappen die al zijn gezet op het gebied van schadeverhaal, zijn er echter ook een aantal knelpunten en inconsistenties in het huidige stelsel.

De commissie legt met haar advies een stevige basis voor een deugdelijk toekomstig schadestelsel. Ik onderschrijf de drie rechtvaardigingsgronden zoals die door de commissie zijn geformuleerd en die als basis zouden kunnen dienen voor beleid vanuit de overheid. Deze drie componenten van beleid kunnen, mits goed op elkaar afgestemd en in onderlinge samenhang bezien, een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel van compensatie voor slachtoffers van een strafbaar feit mogelijk maken. Eventueel toekomstig beleid laat zich vanuit de bestaande voorzieningen ontwikkelen, zij het met de nodige uitbreiding, aanpassing en op sommige punten ingrijpende veranderingen. Hieronder ga ik nader in op de aanbevelingen.

Ad 1)

Ik vind het belangrijk dat alle burgers, maar zeker ook slachtoffers van strafbare feiten, goede toegang hebben tot algemene voorzieningen als verzekeringen en sociale zekerheid. Dit is immers het eerste vangnet voor slachtoffers, waar zij in de meeste gevallen een beroep op zullen doen. Als slachtoffers van strafbare feiten daar juist vanwege hun slachtofferschap belemmeringen in tegenkomen, zou dit samen met de betreffende partijen verkend moeten worden. Een goede informatievoorziening voor slachtoffers van strafbare feiten en een levendige (online) community zijn sporen waarop ik eerder al heb ingezet.

Ad 2)

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven vervult al decennia een belangrijke rol in de ondersteuning van slachtoffers die vanwege de ernst van het strafbare feit en de gevolgen daarvan extra ondersteuning nodig hebben. Ik zie het als een nadrukkelijke rol van de overheid om slachtoffers die door een ernstig misdrijf in een schrijnende situatie terecht zijn gekomen de helpende hand te reiken. De financiële tegemoetkoming van het Schadefonds Geweldsmisdrijven is een gebaar van solidariteit, erkenning en op weg helpen. De wijze waarop deze solidariteitsgedachte verder zou verder kunnen worden ingevuld dient nader te worden bezien.

Ad 3)

Met het faciliteren van slachtoffers in de verwezenlijking van hun schadevergoedingsaanspraak op de dader wordt beoogd dat slachtoffers een mogelijkheid hebben tot herstel van de gevolgen van het strafbare feit en een vorm van erkenning wordt geboden. Met de commissie zie ik hierin een duidelijke rol voor de overheid om een adequate en passende reactie te bieden om recht te doen aan slachtoffers van strafbare feiten. Uitgangspunt hierbij blijft dat de dader aansprakelijk is voor de schade die het slachtoffer lijdt.

De aanbevelingen uit het rapport zijn soms concreet en van relatief eenvoudige aard. Een groot aantal aanbevelingen betreft echter meer fundamentele keuzes. Eventuele uitvoering hiervan zou naar verwachting

dan ook grote wijzigingen met zich meebrengen, zowel in organisatorische als in financiële zin en op het gebied van wetgeving. De aanbevelingen zijn zodanig met elkaar verweven dat ze in onderlinge samenhang moeten worden gezien en niet los van elkaar kunnen worden uitgewerkt. Het is vanzelfsprekend en noodzakelijk dat nadere duiding samen met de ketenpartners wordt opgepakt. Aan de hand daarvan kunnen vervolgens meer gefundeerde keuzes worden gemaakt en eventuele scenario's worden uitgewerkt. Hoewel veel afhangt van nadere uitwerking is de impact dusdanig substantieel dat die niet kan worden ingepast in de huidige beleidskaders.

Vervolgstappen

De komende periode zal ik met alle betrokken ketenpartners in voorbereidende zin nader in gesprek gaan over de inhoud van het rapport en om de consequenties van de aanbevelingen in kaart te brengen en te bezien of en hoe de aanbevelingen het beste zouden kunnen worden opgepakt en uitgewerkt.

Aangezien het rapport om fundamentele, budgettaire en politieke keuzes vraagt is het aan het volgende kabinet om deze keuzes te maken en uw Kamer van een inhoudelijke reactie op het rapport te voorzien.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker