

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. 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

AAN DE KONINGIN

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.

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> De Raad adviseert artikel 6, derde lid, in die zin aan te passen.

## 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

<sup>1</sup> Artikel 6, derde lid.

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

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 schade-regeling.

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.<sup>3</sup> 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.

#### 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.

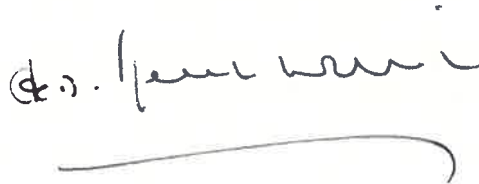
---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30143, nr. 28, blz. 6.

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

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,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Dr. J. van der Meer". The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal stroke.

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.