

50 Schadefonds Geweldsmisdrijven: een nieuwe werkwijze ingevoerd en wijziging van de wet op komst

Mr. A.H. Sas *

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven heeft zijn werkwijze ingrijpend veranderd. Slachtoffers krijgen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, voortaan één vast bedrag als tegemoetkoming voor al hun schade. Zij hoeven hun materiële schade niet meer apart op te geven of te onderbouwen. Hierdoor wordt het aanvragen eenvoudiger, de afhandeling sneller en de uitkomst beter voorspelbaar. In dit artikel wordt ingegaan op dit nieuwe beleid en wordt het voorzien van enkele kanttekeningen. Tevens zal aandacht worden geschonken aan een wetsvoorstel waardoor het Schadefonds Geweldsmisdrijven ook van belang zal worden bij verkeersongevallen. Dit wetsvoorstel beoogt het onder meer mogelijk te maken voor nabestaanden van een culpoos misdrijf (bijv. art. 6 WVV) een uitkering uit het fonds te krijgen.

1. Inleiding

De Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven kan aan slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven of hun nabestaanden een uitkering verstrekken.¹⁾ Deze uitkering is een tegemoetkoming in de schade die zij door het letsel als gevolg van het misdrijf of het overlijden hebben geleden. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) bestaat al sinds 1976²⁾, maar dat betekent niet dat de ontwikkelingen rondom het Schadefonds Geweldsmisdrijven stilstaan. Integendeel. Zo werd het Schadefonds de laatste jaren belast met de uitvoering van verschillende tijdelijke regelingen: de subsidieregeling overvalpreventie, waarbij slachtoffers van een woning- of bedrijfsoverval een subsidie kunnen krijgen voor beveiligingsmaatregelen; de regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld, die werd ingesteld naar aanleiding van de rellen in Haren³⁾ en de regelingen tegemoetkoming voor slachtoffers van seksueel misbruik in jeugdinstellingen en pleeggezinnen⁴⁾. Op deze regelingen zal ik hier niet ingaan. Mijn aandacht zal zich vooral richten op een recente ingrijpende verandering van de werkwijze van het Schadefonds. Deze houdt, kort gezegd, in dat geen aparte vergoedingen meer worden verstrekt voor verschillende schadeposten, maar een tegemoetkoming in één som.⁵⁾ Hierbij zal ik eerst kort ingaan op de situatie zoals deze was en is geworden (par. 2-4). Dan zal ik de aanleiding voor de beleidswijziging en de verwachte voordelen hiervan behandelen (par. 5) en vervolgens de ongedifferentieerde uitkering in het licht van de wettelijke voorwaarden van art. 4 lid 1 Wsg bekijken, naar aanleiding waarvan ik ook een paar voorbeelden geef waar de ongedifferentieerde uitkering misschien wringt (par. 6). Dan bespreek ik enkele aspecten van verrekening van de uitkering met de (meestal door tussenkomst van de rechter) van de dader verkregen schadevergoeding (par. 7) en tot slot, natuurlijk, het overgangsbeleid (par. 8).

* Beleidsadviseur juridische zaken bij Slachtofferhulp Nederland.

1. De Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven is belast met het beheer van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (artikel 8 Wsg). Zij wordt daarbij ondersteund door het 'Bureau' of 'Secretariaat' dat onder leiding staat van een directeur. Hierna wordt eenvoudigweg gesproken van het Schadefonds.
2. Wet van 26 juni 1975, houdende voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven, *Stb.* 1975, 382.
3. Hierover: J. van de Bunt, 'Een schadefonds voor project X', *NJB* 2013/794, afl. 16, p. 1030-1035.
4. www.schadefonds.nl/tijdelijke-regelingen/.
5. Persbericht SGM: 'Van bonnetjes naar all-in', 14 oktober 2014, via www.schadefonds.nl/nieuws/.

Per 1 januari 2012 werd de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wsg) op onderdelen aangepast.⁶⁾ In het oog springend daarbij was dat het voor het Schadfonds mogelijk werd om affectieschade aan nabestaanden uit te keren. Een nieuwe wetwijziging moet het ook voor nabestaanden van culpoze delicten mogelijk maken van deze regeling gebruik te maken. Tevens zal de indieningstermijn voor een aanvraag bij het Schadfonds worden verruimd. In par. 8 zal ik nog een kritische noot zetten bij dit overigens verder toe te juichen wetsvoorstel.

2. Naar 'all-in'

2.1. De werkwijze

Een uitkering van het Schadfonds Geweldsmisdrijven bestond tot voor kort uit een afzonderlijke vergoeding voor immateriële schade en voor vermogensschade. Aan beide onderdelen was een maximumbedrag verbonden, vastgesteld bij ministeriële regeling (art. 4 lid 2 Wsg). Voor immateriële schade was het maximale bedrag € 10.000 en voor vermogensschade € 25.000.⁷⁾ Voor bepaling van de hoogte van de uitkering voor immateriële schade hanteerde het Schadfonds de (inmiddels oude) zogeheten Letsellijst.⁸⁾ In deze lijst werd gewerkt met categorieën, oplopend van categorie 1 (€ 1.000) tot en met categorie 8 (€ 10.000) (zie tabel 1). De toepasselijke letselcategorie werd vastgesteld aan de hand van de Letsellijst. Hierin stonden enerzijds de beschrijvingen van fysieke letsels met de bijbehorende categorie. Anderzijds werd het psychisch letsel ingedeeld in categorieën aan de hand van de ernst van het misdrijf. De uitkering voor materiële schade werd vervolgens bepaald aan de hand van de opgegeven schadeposten die zo veel mogelijk moesten worden onderbouwd met bewijsstukken. Dit was niet alleen veel gedoe voor de slachtoffers. Ook voor het Schadfonds was de beoordeling en berekening van deze materiële schadeposten veel werk. Het beleid voor de verschillende materiële schadeposten omvatte in de oude Beleidsbundel meer dan 25 (sub)paragrafen. De gedetailleerdheid van dit beleid was, gelet op het tegemoetkomend karakter van de uitkering, opmerkelijk, mede omdat lang niet altijd alle kosten werden vergoed door het wettelijk gestelde maximum.

Letselcategorie (oud)	Uitkering (smartengeld)
Categorie 1	€ 1.000
Categorie 2	€ 1.750
Categorie 3	€ 2.500
Categorie 4	€ 3.500
Categorie 5	€ 4.500
Categorie 6	€ 6.000
Categorie 7	€ 8.000
Categorie 8	€ 10.000

Tabel 1 (oude indeling letselcategorieën)

2.2. De nieuwe situatie

Het Schadfonds heeft zijn beleid per 15 oktober 2014 belangrijk vereenvoudigd.⁹⁾ Onder dit nieuwe beleid ontvangen slachtoffers, afhankelijk van de ernst van het fysieke of psychische letsel en de omstandigheden waaronder het geweldsmisdrijf is gepleegd, een ongedifferentieerd vastgesteld bedrag. Bij de bepaling van de hoogte van de uitkering gebruikt het Schadfonds nog maar zes letselcategorieën, waaraan steeds een vast bedrag is gekoppeld, oplopend van € 1.000 tot € 35.000. Dit bedrag is een tegemoetkoming die het slachtoffer of de nabestaande ontvangt voor het overkomen leed (de immateriële schade) en de eventuele financiële schade¹⁰⁾ die hierdoor is geleden.¹¹⁾ Het Schadfonds spreekt in de communicatie ook van een bedrag 'all-in'. Het verband tussen de werkelijke schade en de uitkering is met de beleidswijziging dus losser geworden. Het Schadfonds benadrukt, misschien mede daarom, nu in de inleiding van de Beleidsbundel sterker dat de uitkering een maatschappelijke uiting van solidariteit is en een blijk van erkenning van het onrecht en het leed dat een slachtoffer of nabestaande is overkomen. De uitkering heeft niet tot doel alle schade te dekken, maar is bedoeld om het geschade vertrouwen enigszins te herstellen en het slachtoffer of nabestaande (financieel) vooruit te helpen.¹²⁾

3. De nieuwe uitkering voor slachtoffers

Bekijken we het nieuwe beleid voor slachtoffers nauwkeuriger, dan ziet dit er als volgt uit. Aan de hand van de nieuwe Letsellijst¹³⁾ bepaalt het Schadfonds in welke letselcategorie het door het slachtoffer opgelopen letsel past. De volgende bedragen zijn aan de verschillende letselcategorieën verbonden: € 1.000, € 2.500, € 5.000, € 10.000, € 20.000 en € 35.000 (zie tabel 2). Hierbij kan het Schadfonds, zoals ook onder het oude beleid, zijn medisch adviseur vragen het letsel te beoordelen en een advies te geven in welke letselcategorie het letsel past.¹⁴⁾

Letselcategorie (nieuw)	Uitkering (all-in)
Categorie 1	€ 1.000
Categorie 2	€ 2.500
Categorie 3	€ 5.000
Categorie 4	€ 10.000
Categorie 5	€ 20.000
Categorie 6	€ 35.000

Tabel 2 (nieuwe indeling letselcategorieën)

De nieuwe Letsellijst is nog steeds samengesteld uit twee delen, maar deze zijn nu duidelijker onderscheiden: (1) fysiek letsel en (2) psychisch letsel. Het deel betreffende fysiek letsel begint (1A) nu met algemene omschrijvingen van de verschillende



Krachtens nieuwe Wsg mag Schadfonds affectieschade aan nabestaanden uitkeren.



- Wet van 6 juni 2011 tot aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven enz., *Stb.* 2011, 276. Zie over deze wetwijziging: A.H. Sas, 'Strafrecht voor civilisten deel II: over de gewijzigde Wet schadefonds geweldsmisdrijven en nog enkele opmerkingen over schadeverhaal via het strafproces', *TVP* 2012, nr. 2, p. 45-50.
- Regeling maximumbedragen uitkeringen schadefonds geweldsmisdrijven, *Strct.* 2011, nr. 22603.
- Letsellijst SGM van 18 maart 2014, te raadplegen via www.schadefonds.nl.
- Beleidsbundel SGM 15 oktober 2014. Inmiddels is er alweer een licht aangepaste versie verschenen: Beleidsbundel SGM 15 december 2014, hierna zal naar deze versie worden verwezen als 'Beleidsbundel'.
- Het Schadfonds gebruikt sinds de ingang van het nieuwe beleid de term 'financiële schade' in plaats van materiële schade of vermogensschade. Deze terminologie zal hier worden gevolgd.
- Beleidsbundel, p. 5.
- Beleidsbundel, Inleiding.
- Letsellijst SGM van 15 oktober 2014, te raadplegen via www.schadefonds.nl.
- Beleidsbundel, par. 1.2.5.

“

De uitkering voor nabestaanden is niet ongedifferentieerd.

.....”

letselcategorieën. Uitgangspunt is dat naarmate de beperkingen en de afhankelijkheid door het letsel toenemen en langer duren, het letsel als ernstiger wordt beschouwd. Hiernaast is ook een letselcategorie o opgenomen, waarbij fysiek letsel wordt omschreven waarvoor het Schadefonds geen uitkering verstrekt. Een uitkering wordt immers alleen gedaan indien het slachtoffer ernstig lichamenlijk of geestelijk letsel heeft opgelopen (art. 3 lid 1 Wsg). In een tweede lijst (1B) staan specifieke fysieke letsels per lichaamsdeel en de daarbij behorende letselcategorieën. Dit is een nieuwe versie van de opsomming zoals deze ook in de oude letsellijst was te vinden.

Het deel over psychisch letsel is ook vernieuwd en bevat eveneens twee delen. Het eerste deel (2A) is de lijst van verschillende geweldsmisdrijven waarbij het Schadefonds zonder beoordeling van medische informatie ernstig psychisch letsel kan veronderstellen en welke letselcategorie daarbij hoort. Het is natuurlijk mogelijk dat het slachtoffer van een geweldsmisdrijf dat niet in deze lijst staat psychisch letsel oploopt of dat het slachtoffer ernstiger psychisch letsel heeft opgelopen dan waar het Schadefonds vanuit gaat. Dan vindt beoordeling van het psychisch letsel op basis van medische informatie plaats. Hoe deze beoordeling in zijn werk gaat is neergelegd in het tweede deel (2B). Hier is nu ook een tabel te vinden die richting geeft bij het bepalen in welke letselcategorie het betreffende psychische letsel valt. Hierbij wordt enerzijds gekeken of sprake is van een psychische stoornis of een complexe psychische stoornis en anderzijds naar de duur van de behandeling en de beperkingen (tabel 3). In de letsellijst is bij de tabel een toelichting van de verschillende begrippen opgenomen.

beleid is het echter mogelijk dat de uitkering hoger is dan € 10.000, terwijl er geen (of weinig) financiële schade is en de uitkering dan dus (voornamelijk) voor immateriële schade is. De ministeriële regeling is daarom aangevuld en bepaalt nu dat de ongedifferentieerde uitkering maximaal € 35.000 mag bedragen (artikel 1 onder c).¹⁵⁾

4. De nieuwe uitkering voor nabestaanden

De uitkering voor nabestaanden bestaat altijd uit een vast ongedifferentieerd bedrag van € 5.000 (letselcategorie 3). Dit is een bedrag voor het leed van de nabestaande (affectieschade) en eventuele financiële schade, zoals bijvoorbeeld therapiekosten of vermindering van eigen inkomsten. De mogelijkheid om deze uitkering te doen is voor het Schadefonds ontstaan door de hierboven genoemde wetswijziging van 2012. Daarnaast kan deze uitkering worden aangevuld met een uitkering voor derving van levensonderhoud indien het overleden slachtoffer kostwinner was of vergelijkbare inkomsten had als de partner.¹⁶⁾ Dit is een forfaitair bedrag voor de partner van € 25.000 en voor de minderjarige kinderen van € 10.000, € 15.000 of € 25.000. Als de overledene beperkte inkomsten had en de partner de kostwinner was, wordt de helft van de bedragen uitgekeerd. Een meerderjarig student kind (18-20 jaar) komt (alleen) voor € 1.500 per nog te volgen studiejaar in aanmerking. Ook voor de uitvaartkosten kan een uitkering worden verstrekt. Deze uitkering bedraagt maximaal € 7.500 en wordt gedaan aan degene die de

	Diagnose: psychische stoornis	Diagnose: complexe psychische stoornis
Korte behandeling en kortdurende beperkingen in dagelijks bezigheden	Letselcategorie 1	
Behandeling en (ernstige) beperkingen in dagelijkse bezigheden van gemiddelde duur	Letselcategorie 2	Letselcategorie 3
Lange behandeling en (ernstige) langdurige beperkingen in dagelijkse bezigheden	Letselcategorie 3	Letselcategorie 4
Langdurige opname in psychiatrisch ziekenhuis		Letselcategorie 5 of 6

Tabel 3 (Uit: Letsellijst SGM 15 oktober 2014, p. 11)

Als door een geweldsmisdrijf verschillende fysieke letsels, al dan niet in combinatie met (voorondersteld) psychisch letsel, zijn opgelopen, dan is het meest ernstige letsel leidend voor de indeling in een letselcategorie. Deze letselcategorie bepaalt dan de hoogte van de uitkering.

In verband met de ongedifferentieerde uitkering was het nodig de ministeriële regeling aan te passen waarin de maximumbedragen van de uitkeringen zijn vastgelegd. Hierin was namelijk neergelegd dat de uitkering voor immateriële schade niet hoger mocht zijn dan € 10.000 en voor vermogensschade niet hoger dan € 25.000. Onder het nieuwe

kosten heeft gemaakt. Dit hoeft geen nabestaande te zijn. Een nabestaande kan echter nooit meer dan € 25.000 voor gedeerd levensonderhoud en kosten uitvaart krijgen, omdat de maximale uitkering voor financiële schade in het totaal niet hoger mag zijn dan € 25.000 (art. 1 onder a Regeling maximumbedragen uitkeringen schadefonds geweldsmisdrijven). De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat de uitkering voor nabestaanden niet ongedifferentieerd is. De € 5.000 waarvan het Schadefonds wel zegt dat het ook voor eventuele financiële schade is, bestaat eigenlijk gewoon uit smartengeld, want anders zou deze uitkering op gespan-

15. Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 oktober 2014, nr. 563638, houdende wijziging van de Regeling maximumbedragen uitkeringen schadefonds geweldsmisdrijven *Strct.* 2014, nr. 28931.
 16. Beleidsbundel, par. 2.4.3-2.4.5.

nen voet staan met de mogelijke uitkering van € 25.000 voor financiële schade. De maximale uitkering die nabestaanden kunnen krijgen is dus € 30.000. Onder het oude beleid kregen nabestaanden in het geval dat er ook sprake was van shockschade € 6.000 aan smartengeld uitgekeerd,¹⁷ naast een eventuele uitkering voor derving van levensonderhoud (en eventuele andere financiële schade) van maximaal € 25.000.

Uitkering nabestaande	Bedoeld door
€ 5.000	Het leed van de nabestaande door het overlijden van de naaste + eventuele overige financiële schade, zoals kosten voor therapie en verminderen van inkomsten. Derving van levensonderhoud en uitvaarkosten vallen niet onder dit bedrag.
Max. € 10.000/ € 15.000/ € 25.000/ (3x) € 1.500	Derving van levensonderhoud.
€ 7.500	Uitvaarkosten.

Tabel 4 (Uit: Beleidsbundel SGM 15 december 2014, p. 23)

5. Aanleiding voor de beleidswijziging

5.1. Onderzoek

De nieuwe werkwijze is mede ontwikkeld naar aanleiding van onderzoek onder de aanvragers van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.¹⁸ Naar ik aanneem wordt hiermee (onder andere) het onderzoek van Mulder bedoeld.¹⁹ Uit haar onderzoek blijkt onder meer dat aanvragers vaak tevreden zijn met de ontvangen tegemoetkoming, maar dat hun tevredenheid vooral afhangt van de snelheid en wijze van afhandeling van hun aanvraag en van de mate waarin het ontvangen bedrag aan hun verwachting voldoet.²⁰

5.2. Ervaringen met tijdelijke regelingen

Bij de wijziging van de werkwijze heeft ook de ervaring meegespeeld die het Schadefonds heeft opgedaan bij de uitvoering van de financiële regelingen voor slachtoffers van seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen (de Tijdelijke regeling²¹) en het Statuut²²).²³ Deze regelingen zijn voortgekomen uit de aanbevelingen van de Commissie Samson²⁴ en gelden voor zaken waarbij het misbruik zich heeft afgespeeld tussen 1 januari 1945 en 31 december 2012. Bij de uitvoering van de Tijdelijke regeling is gekozen voor een werkwijze met acht categorieën (schalen) oplopend in aard en ernst van het seksueel misbruik, waaraan een vast bedrag is gekoppeld als tegemoetkoming voor zowel immateriële als materiële schade. De slachtoffers hoeven daarbij geen bewijs te leveren van de financiële en immateriële gevolgen van het misbruik. Anders

zou het in deze zaken, waarbij het tijdsverloop tussen misbruik en aanvraag vaak (zeer) lang is, voor de slachtoffers erg moeilijk zijn de hoogte van de schade en het causale verband tussen misbruik en schade aannemelijk te maken.²⁵ Het Schadefonds constateert dat dit 'goed werkt'.²⁶ Wat hier precies, en voor wie, 'goed werkt' is niet helemaal duidelijk. Misschien wordt bedoeld op de snelle positieve beslissingen op deze aanvragen. Zo blijkt uit het jaarverslag dat in 2013 op 27 van de 193 aanvragen was beslist en dat al deze beslissingen positief waren.²⁷ Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat de Tijdelijke regeling eerst halverwege 2013 (formeel) bekend werd gemaakt.²⁸

5.3. De verwachte voordelen

Het Schadefonds noemt de volgende voordelen van de nieuwe werkwijze.²⁹

(1) Zij ontlast de slachtoffers van het begroten van hun financiële schade. Het invullen van het aanvraagformulier van het Schadefonds is voor slachtoffers hierdoor veel eenvoudiger geworden en zal minder tijd kosten. Dit is van belang omdat blijkt dat het invullen van het formulier voor slachtoffers stressvol is en dat de mate van stress die men ervaart vooral verband houdt met de tijd die het kost om het formulier in te vullen.³⁰ Hoe korter het duurt, hoe minder de stress.

(2) De afhandeling van de aanvragen zal sneller kunnen, doordat nog maar met zes letselcategorieën wordt gewerkt en de medewerkers van het Schadefonds geen schadeposten meer hoeven te controleren en te berekenen. De meeste slachtoffers waren vóór de beleidswijziging overigens al overwegend positief over de tijd die zij moesten wachten op de beslissing.³¹ In dit verband is van belang dat vooral slachtoffers die relatief lang moeten wachten op de beslissing degenen zijn die het wachten als stressvol ervaren.³² Het is daarom vooral de vraag of de aanvragen die onder het oude beleid veel tijd kostten onder het nieuwe beleid (veel) sneller zullen kunnen worden afgehandeld. Het is voorstelbaar dat de behandeling van zaken ook vaak lang duurt door heel andere oorzaken dan ingewikkelde controle en berekeningen van schadeposten. Gedacht kan worden aan de moeilijke beoordeling van de aannemelijkheid van het misdrijf of de vraag naar eventuele eigen schuld van het slachtoffer.

Dat de medewerkers van het Schadefonds worden ontlast van het controleren en berekenen van schadeposten zal vooral ook voor de bedrijfsvoering van het Schadefonds van belang zijn. Dit kan een bezuiniging opleveren, omdat met minder mensen hetzelfde werk kan worden gedaan. Maar het is ook mogelijk dat de medewerkers hun tijd aan andere taken kunnen gaan besteden. Hierbij doel ik op het 'burgergericht

17. Beleidsbundel SGM 18 maart 2014, par. 2.4.2.
18. Persbericht SGM: 'Van bonnetjes naar all-in', 14 oktober 2014, via www.schadefonds.nl/nieuws/ en ook S.D. Lindenberg, 'Van bonnetjes naar all-in-tegemoetkomingen. Het Schadefonds neemt een historische stap', 8 oktober 2014, via www.schadefonds.blogspot.nl.
19. J.D.W.E. Mulder, *Compensatie na geweld, Wie krijgt er een vergoeding van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en wat zijn de effecten van zo'n financiële vergoeding?* Tilburg: Intervict/Prisma print 2009; J.D.W.E. Mulder, 'Hoe schadevergoeding kan leiden tot gevoelens van erkenning en gerechtigheid. Lessen uit de praktijk van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.' *NJB* 2010, p. 293-296; J.D.W.E. Mulder, *Compensation: The Victim's Perspective*, Oisterwijk: 2013 Wolf Legal Publishers (diss.).
20. Persbericht SGM: 'Van bonnetjes naar all-in', 14 oktober 2014.
21. Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen, *Stcr.* 18 juli 2013, nr. 20303.
22. Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33435, nr. 12 (brief van de staatssecretarissen van VWS en VenJ).
23. Persbericht SGM: 'Van bonnetjes naar all-in', 14 oktober 2014.
24. Commissie Samson, *Omringd door zorg, toch niet veilig, Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33435, nr. 1 (brief van de staatssecretarissen van VWS en VenJ).
25. Nadere uitwerking schaalindeling Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen, via www.schadefonds.nl/tijdelijke-regelingen/intro-tijdelijke-regelingen/over-tijdelijke-regelingen.
26. Persbericht SGM: 'Van bonnetjes naar all-in', 14 oktober 2014.
27. Cijfers jaarverslag 2013, te raadplegen via: www.schadefonds.nl. Overigens blijkt hieruit ook dat in twee zaken bezwaar is gemaakt.
28. *Stcr.* 18 juli 2013.
29. Nieuwsbericht SGM: 'Schadefonds Geweldsmisdrijven handelt eerste aanvraag met all-in beleid af', 4 november 2014.
30. Mulder 2009, p. 23.
31. Mulder 2009, p. 24.



Burgergericht werken.



werken' waar het Schadefonds sinds enige tijd mee bezig is.³³⁾ Hierbij nemen medewerkers van het Schadefonds onder andere contact op met de slachtoffers en leggen uit wat ze kunnen verwachten van het Schadefonds en lichten uiteindelijk ook het besluit toe. Hierbij wordt ook een advies van Mulder gevolgd om '(...) duidelijker te communiceren wat mensen kunnen verwachten, en natuurlijk ook achteraf duidelijk(er) kenbaar te maken wat men ontvangen heeft.³⁴⁾ Het contact met slachtoffers zal de medewerkers van het Schadefonds allicht ook met belangrijke ervaringen verrijken. Dit bellen zal overigens niet altijd door een slachtoffer op prijs worden gesteld. Goed is daarom ook dat op het aanvraagformulier wordt gevraagd of het Schadefonds met het slachtoffer mag bellen. Is de aanvraag door een gemachtigde ingediend, dan zal het contact via deze gemachtigde moeten verlopen, tenzij deze toestemming geeft om rechtstreeks met zijn client contact op te nemen.³⁵⁾

(3) Het werken met zes letselcategorieën zal naar verwachting de voorspelbaarheid van de uitkomst van de procedure vergroten. Deze voorspelbaarheid is van belang omdat er een duidelijk verband blijkt te bestaan tussen de verwachtingen die men heeft van de uitkering en de tevredenheid over de vergoeding.³⁶⁾ Door het werken met een beperkt aantal bedragen zal de voorspelbaarheid toenemen. De mogelijke uitkomsten zijn beperkt en daardoor overzichtelijk. Ook bij dit voordeel kan wel een kanttekening worden geplaatst. Het Schadefonds werkte natuurlijk al met letselcategorieën voor de immateriële schade. Dit nam niet weg dat er toch nog regelmatig werd gesteggeld over de letselcategorie waarin het letsel van het slachtoffer moest worden geplaatst.³⁷⁾ In de nieuwe situatie zal het niet anders zijn. Bovendien is het aantal nieuwe letselcategorieën beperkter en zijn de hieraan gekoppelde bedragen 'all-in'. Hierdoor is het verschil tussen de categorieën aanzienlijk groter geworden (vgl. tabel 1 en tabel 2). Wordt het letsel van een slachtoffer in een lagere letselcategorie geplaatst dan verwacht, dan maakt dit een belangrijk verschil voor de hoogte van de uitkering. Dit kan de tevredenheid verminderen. Verder kan het toegenomen financiële belang dat het slachtoffer heeft bij de beoordeling in welke categorie zijn letsel wordt ingedeeld, wellicht aanleiding vormen tot méér bezwaar- en beroepsprocedures hierover. Hier staat natuurlijk tegenover dat discussies over de hoogte van bepaalde materiële schadeposten wordt voorkomen.

6. De voorwaarden van artikel 4 lid 1 Wsg

6.1. Hoogte uitkering en de veroorzaakte schade

Naast de bovengenoemde voordelen, die ondanks de kanttekeningen die ik daarbij plaats evident lijken, roept de nieuwe werkwijze van het Schadefonds ook enkele vragen op en kleef er ook een nadeel aan. Allereerst kan de vraag worden gesteld hoe de nieuwe werkwijze met een ongedifferentieerd bedrag zich verhoudt tot art. 4 lid 1 Wsg. Hierin is neergelegd dat de uitkering naar redelijkheid en billijkheid wordt bepaald en ten hoogste het bedrag belooft van de door het letsel of overlijden veroorzaakte schade, daaronder begrepen immateriële schade van nabestaanden. Nu de ongedifferentieerde uitkering een tegemoetkoming is voor het overkomen leed en voor de eventuele financiële schade, zal de uitkering niet hoger mogen zijn dan het smartengeld waarop het slachtoffer volgens civielrechtelijke maatstaven recht zou hebben. Het is immers niet gezegd dat een slachtoffer ook (veel) financiële schade heeft als gevolg van het geweldsmisdrijf en dit wordt door het Schadefonds onder het nieuwe beleid ook niet meer beoordeeld.³⁸⁾ Gelet op de toch bescheiden bedragen die aan de letselcategorieën zijn gekoppeld, zal de uitkering niet hoger zijn dan wettelijk toegestaan. En ook de forfaitaire bedragen die aan nabestaanden kunnen worden uitgekeerd voor gederfd levensonderhoud zijn zo bescheiden dat zij altijd lager zullen zijn dan de werkelijke financiële schade. Het is overigens de vraag hoe zou moeten worden beoordeeld of de uitkering voor affectieschade voor nabestaanden de veroorzaakte schade overstijgt, nu een vergoeding hiervoor in het civiele recht vooralsnog niet mogelijk is. Niet dat ik zou willen beweren dat de uitkering voor affectieschade daarmee hoger zou zijn dan de veroorzaakte schade. € 5.000 ter vergoeding van affectieschade is natuurlijk een zeer bescheiden bedrag en ligt ook veel lager dan de bedragen zoals die in het nieuwe Conceptwetsvoorstel schadevergoeding zorg- en affectieschade zijn voorgesteld.³⁹⁾

6.2. Uitkering naar redelijkheid en billijkheid

Dat de uitkering naar redelijkheid en billijkheid wordt vastgesteld, geeft het Schadefonds veel beleids- en beoordelingsvrijheid (discretionaire bevoegdheid). Deze vrijheid was oorspronkelijk echter bedoeld om het Schadefonds zo veel mogelijk ruimte te geven om de beslissing in ieder concreet geval op alle ter zake doende omstandigheden af te stemmen.⁴⁰⁾ De minister meende destijds zelfs dat alleen door zo'n individuele benadering de regeling bevredigend kan functioneren.⁴¹⁾ Inmiddels zien we juist een tegenovergestelde benadering, waarbij de uitkering mede met het oog op eenvoudige en voorspelbare afhandeling minder is afgestemd op de individuele omstandigheden van het slachtoffer.

32. Mulder 2009, p. 24.

33. Zie o.a. N. Huygen, 'Luisteren naar slachtoffers', 25 juli 2014, via www.schadefonds.blogspot.nl; Nieuwsbericht SGM: 'Succeservaringen met burgergericht werken.' 4 november 2014.

34. Mulder 2009, p. 31.

35. Hieraan zou het Schadefonds zich (in het verleden?) niet altijd hebben gehouden: zie Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en zedenmisdrijven, *Zwartboek deel IV*, februari 2015, p. 15.

36. Mulder 2009, p. 27.

37. Bijv. Rb. Rotterdam 14 mei 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:CA1205; Rb. Amsterdam 25 juni 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:3740; ABRS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3372; Rb. Rotterdam 19 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:10362.

38. Onder het oude beleid kreeg bijna de helft van de slachtoffers geen of nauwelijks een vergoeding voor financiële schade, zie Mulder 2009, p. 28.

39. Conceptwetsvoorstel schadevergoeding zorg- en affectieschade en bijbehorende Conceptmemorie van toelichting zijn vorig jaar verschenen op www.internetconsultatie.nl/. In deze regeling worden bedragen voor nabestaanden voorgesteld variërend van € 15.000 - € 20.000. Zie over het Conceptwetsvoorstel bijv. A.J. Verheij, 'Wetsvoorstel zorg- en affectieschade. Een evenwichtsoefening tussen hanteerbaarheid en individuele rechtvaardigheid', in: *VR 2014/095*. In deze regeling worden bedragen voor nabestaanden voorgesteld variërend van € 15.000 - € 20.000.

40. *Kamerstukken II 1972, 12131*, nr. 3, p. 6 (MvT) en *Kamerstukken II 1973/74, 12131*, nr. 8, p. 18 (MvA).

41. *Kamerstukken II 1973/74, 12131*, nr. 8, p. 19 (MvA).

Het nadeel dat aan deze methode met letselcategorieën en ongedifferentieerde vaste bedragen kleeft, is dat hierdoor niet altijd recht wordt gedaan aan de persoonlijke situatie van het slachtoffer. Dat is ook door het Schadefonds onderkend. Hiervoor is echter gekozen omdat het als groot voordeel heeft dat de specifieke door het letsel geleden schade niet hoeft te worden uitgemeten en bewezen.⁴²⁾

6.3. *Is ongedifferentieerdheid altijd redelijk en billijk?*

Ik wil hier niet betogen dat het nieuwe beleid van het Schadefonds niet voldoet aan het vereiste van art. 4 lid 1 Wsg dat de uitkering naar redelijkheid en billijkheid wordt bepaald. Wel is het verband tussen de hoogte van de schade van het slachtoffer en de uitkering van het Schadefonds door de ongedifferentieerdheid veel minder sterk. De uitkering is zowel voor immateriële schade als voor financiële schade, maar de hoogte wordt vastgesteld aan de hand van de ernst van het letsel en de omstandigheden waaronder het misdrijf heeft plaatsgevonden. Dit zijn omstandigheden die de immateriële schade bepalen. De financiële schade kan bij gelijksoortig letsel, opgelopen onder gelijksoortige omstandigheden, in individuele gevallen sterk verschillen. Hierbij hoeft maar te worden gedacht aan een slachtoffer dat door het letsel enige tijd niet kan werken. Is het slachtoffer in loondienst dan zal zijn inkomensschade vaak nihil zijn. Is hij echter een zelfstandige dan kan hij aanzienlijke inkomensschade hebben. De vraag kan worden opgeworpen of het Schadefonds voor de tegemoetkoming in de inkomensschade van het slachtoffer niet beter bijzonder beleid had kunnen ontwikkelen, zoals het dat ook heeft gedaan bij derving van levensonderhoud voor nabestaanden. Dit brengt vervolgens natuurlijk weer vragen met zich mee over andere schadeposten zoals kosten door studievertraging. Hiernaast brengt bepaald letsel altijd hoge financiële kosten met zich mee. Bijvoorbeeld het verlies van een oog. Er zijn dan de kosten van verzekering van het gezonde oog. Onder het oude beleid viel het verlies van een oog in letselcategorie 5 (€ 4.500)⁴³⁾, daarnaast kocht het Schadefonds de verzekering van het gezonde oog desgewenst af. Dit bedrag hangt af van de verzekeringsnemer, maar kan al vlug meer dan € 10.000 bedragen.⁴⁴⁾ Aldus kon het slachtoffer in ieder geval € 14.500 als tegemoetkoming krijgen. Nog afgezien van eventuele andere schade. Onder het nieuwe beleid valt hetzelfde slachtoffer in letselcategorie 4 en ontvangt maximaal € 10.000. Dit zou in mijn voorbeeld precies genoeg zijn om de verzekering af te sluiten, wat op zich natuurlijk voor het slachtoffer prachtig is. Maar het is een opmerkelijke vermindering, die misschien onder dit beleid niet anders kan. Door voor een hoge financiële schadepost als deze verzekering een aanvullende uitkering mogelijk te maken, zou het idee van de ongedifferentieerde uitkering enigszins worden uitgehold. Maar het zou de scherpste randjes van de nieuwe werkwijze kunnen afhalen en in de gevallen die daar om vragen een individuelere benadering mogelijk maken.

7. Verrekening

7.1. *Vangnetvoorziening*

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven vormt een vangnetvoorziening. Artikel 6 lid 1 Wsg luidt daarom dat het Schadefonds bij het doen van een uitkering rekening houdt 'met 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 vergoed.'⁴⁵⁾ Als de dader bekend is, wordt van het slachtoffer verwacht dat hij de schade zo veel mogelijk verhaalt op de dader. Is de schade als gevolg van het geweldsmisdrijf al (gedeeltelijk) vergoed door de dader, de werkgever of een verzekering, dan kan het Schadefonds deze vergoeding volledig of voor een deel in mindering brengen op de uitkering (artikel 6 lid 3 Wsg).⁴⁶⁾ Het Schadefonds noemt dit verrekenen. Het Schadefonds stelt overigens niet als voorwaarde dat het slachtoffer zijn schade probeert te verhalen bij de dader. Het slachtoffer kan immers goede redenen hebben om dit niet te willen doen.

7.2. *Voorwaardelijke uitkering*

Ook aan een slachtoffer dat zijn schade wil gaan verhalen via voeging als benadeelde partij in het strafproces of via een procedure bij de burgerlijke rechter, kan het Schadefonds een uitkering doen. Artikel 6 lid 2 Wsg bepaalt hiertoe: 'In het geval dat het fonds van oordeel is (...) dat het afwachten van de procedures (...) onredelijk lang zou duren, kan het fonds aan de aanvrager een uitkering toekennen. Het fonds stelt daarbij de voorwaarde dat het door het slachtoffer ontvangen vergoedingen bedoeld in het eerste lid, waarvan het fonds na de uitkering kennis krijgt, alsnog in mindering op het bedrag van de uitkering kan brengen.' Gelet op de duur van zowel strafrechtelijke als civiele procedures, is dit vaak het geval. Dit betekent in de praktijk dat de uitkering dan over het algemeen voorshands betaalbaar wordt gesteld. Hierbij neemt het Schadefonds in zijn beschikking een clausele op waarin wordt bepaald dat, indien het slachtoffer nog betalingen ontvangt bijvoorbeeld van de dader, hij dit dient te melden. Het Schadefonds zal in dat geval onderzoeken of het slachtoffer een bedrag aan het Schadefonds moet terugbetalen en zal hierover dan een nadere beslissing nemen. De uitkering heeft dan dus een voorwaardelijk karakter.

7.3. *Automatische verrekening*

Deze gang van zaken is voor het slachtoffer uiteraard zeer gunstig. Hij kan op deze wijze snel een tegemoetkoming in zijn schade krijgen, zonder bijvoorbeeld afhankelijk te zijn van de voortvarendheid waarmee de strafzaak wordt vervolgd. Wordt de dader later door de strafrechter veroordeeld tot het betalen van een schadever-



**Het Schadefonds
Geweldsmisdrijven
vormt een vangnet-
voorziening.**



42. Beleidsbundel, par. 2.3.5.

43. Letsellijst SGM 18 maart 2014, p. 3.

44. Vgl. Rb. Alkmaar 24 december 2008, ECLI:NL:RBALK:2008:BH0783 waar de éénnogigenverzekering € 13.013 bedroeg.

45. Beleidsbundel, par. 1.5.

46. Beleidsbundel, par. 1.5.1.1.

goeding, dan zal voor dit bedrag over het algemeen ook een schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f Sr) worden opgelegd. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zal de schadevergoeding in dat geval bij de dader incasseren. Verrekening vindt dan automatisch plaats. Het CJIB wisselt over de incassering van schadevergoedingen informatie uit met het Schadefonds. In de gevallen waarbij het slachtoffer eerder een uitkering van het Schadefonds heeft gekregen voor dezelfde schade als waarvoor de schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, wordt dat door het Schadefonds aan het CJIB gemeld. Het overlappende deel van de te incasseren schadevergoeding wordt dan door het CJIB aan het Schadefonds overgemaakt in plaats van aan het slachtoffer, omdat het slachtoffer voor de betreffende schade al een uitkering heeft ontvangen. Het slachtoffer ontvangt daarvan dan een mededeling van het Schadefonds.⁴⁷⁾

46 Verrekening vindt ook ongedifferentieerd plaats.

7.4. Ongedifferentieerde verrekening

Onder het oude beleid verrekenende het Schadefonds per schadepost.⁴⁸⁾ Dat betekende dat de door de dader vergoede immateriële schade, meestal na hiertoe te zijn veroordeeld door de strafrechter, in mindering kon worden gebracht op de uitkering voor immateriële schade van het Schadefonds. Werden bepaalde schadeposten voor financiële schade door de dader vergoed, dan werden deze verrekend met de overeenkomende posten waarvoor het Schadefonds een uitkering verstrekke. Voor de schadeposten die niet door de dader waren vergoed, meestal omdat de strafrechter de schadevordering niet volledig had toegewezen, kon het Schadefonds nog steeds een uitkering aan het slachtoffer geven. Nu de uitkeringen van het Schadefonds ongedifferentieerd zijn voor de immateriële en de financiële schade, dient de vraag zich aan hoe het Schadefonds bepaalt welk gedeelte van de uitkering eventueel wordt verrekend met een door de rechter toegekende schadevergoeding. Het Schadefonds zegt in zijn beleidsbundel hierover het volgende. Onder financiële schade die wordt verrekend vallen in ieder geval: de kosten voor herstel (van het letsel) en schade wegens verlies van arbeidsvermogen. Is een vergoeding voor deze twee schadeposten en/of voor immateriële schade ontvangen, dan wordt deze vergoeding in mindering gebracht op de uitkering. Vergoedingen voor zaakschade en vergoedingen voor proceskosten brengt het Schadefonds niet in mindering op de uitkering. Dit geldt ook voor telefoon-, reis- en beveiligingskosten. Eventuele vergoedingen voor uitvaartkosten of derving van levensonderhoud worden alleen in mindering gebracht als voor deze schadeposten een aparte uitkering is of wordt verstrekt.⁴⁹⁾ De schadevergoeding wordt niet in mindering gebracht indien dit volgens het Schadefonds onredelijk is. Schadevergoeding van € 500 of lager wordt (in ieder geval) niet teruggevorderd.⁵⁰⁾

De verrekening vindt, zo kan worden gezegd, in het vervolg ook ongedifferentieerd plaats. In de

praktijk zou dit wel eens het volgende kunnen betekenen. Als een slachtoffer van een geweldsmisdrijf zich als benadeelde partij heeft gevoegd, zal over het algemeen smartengeld worden toegewezen. De immateriële schade is vaak relatief eenvoudig vast te stellen. Het opgelopen letsel zal soms reeds uit het strafdossier blijken en kan verder door de benadeelde worden aangetoond met medische informatie. De vaststelling van het smartengeld hoeft dan geen onevenredige belasting van het strafgeding te vormen en kan door de strafrechter door gevalsvergelijking worden vastgesteld.⁵¹⁾ Hoewel de strafrechter meestal aan de lage kant lijkt te zitten met het toegekende smartengeld, zal dat al vlug gelijk zijn aan of hoger zijn dan het all-in bedrag dat het slachtoffer van het Schadefonds krijgt. De uitkering zal dan volledig kunnen worden verrekend met de toegekende schadevergoeding. Vaak zal het slachtoffer daarnaast ook financiële schade hebben geleden. Deze is soms moeilijker vast te stellen binnen de strafprocedure. Bijvoorbeeld vermogensschade door verlies aan arbeidsvermogen blijkt vaak minder eenvoudig binnen de strafprocedure vast te stellen. Een dergelijke vordering wordt daarom vaak niet door de strafrechter toegewezen. Onder de oude werkwijze kon het slachtoffer van het Schadefonds dan een forfaitaire uitkering ontvangen voor de vermindering van inkomsten,⁵²⁾ ongeacht de hoogte van de door de rechter toegewezen schadevergoeding voor immateriële schade. Nu blijft het slachtoffer met de volledige financiële schade zitten.

7.5. Verrekening bij affectie- en shockschade

Sinds 1 januari 2012 biedt artikel 4 lid 1 Wsg de mogelijkheid om aan nabestaanden een uitkering voor affectieschade te doen. Wie als nabestaande wordt aangemerkt, is neergelegd in artikel 3 lid 2 Wsg.⁵³⁾ Onder het nieuwe beleid van het Schadefonds komt een nabestaande in aanmerking voor een uitkering van € 5.000 (letselcategorie 3) voor immateriële schade en eventuele financiële schade (zie echter hierboven: par. 4).⁵⁴⁾ Deze financiële schade betreft dan bijvoorbeeld therapiekosten. Het burgerlijk recht kent noch de mogelijkheid van vergoeding van affectieschade, noch de mogelijkheid tot het vergoeden van dit soort financiële schade van de nabestaande. Verrekening van een eventueel door de rechter aan de nabestaande toegewezen schadevergoeding met deze uitkering zal daarom niet aan de orde zijn. Het Schadefonds kent naast de mogelijkheid om een uitkering voor affectieschade toe te kennen, ook de mogelijkheid om voor shockschade een tegemoetkoming te verstrekken. Een uitkering voor shockschade kan worden toegekend als de nabestaande heeft gezien hoe zijn naaste om het leven werd gebracht of als hij hem onverwacht op de plaats delict heeft aangetroffen.⁵⁵⁾ De uitkering voor shockschade bedraagt dan € 5.000 (letselcategorie 3). De nabestaande komt in aanmerking voor zowel een uitkering voor affectieschade als voor shockschade. Werd onder het oude beleid bij een

47. Beleidsbundel, par. 1.5.1.2.

48. Beleidsbundel 18 maart 2014, par. 1.4.

49. Beleidsbundel, par. 1.5.1.3.

50. Beleidsbundel, par. 1.5.1.5.

51. Vgl. A.H. Sas, 'Smartengeld voor slachtoffers van strafbare feiten: drie wegen.' in: F.T. Oldenhuis en H. Vorrsselman (red.), *De waarde van smartengeld*, Den Haag: Boom 2013, p. 97-98; J. Candido en S.D. Lindenbergh, 'Strafrechter en smartengeld', in *NTBR* 2014/21, par. 3.3.

52. Beleidsbundel SGM 18 maart 2014, par. 2.6.16.

53. Zie ook: Beleidsbundel, par. 1.3.

54. Beleidsbundel, par. 2.4.1.

55. Beleidsbundel, par. 1.2.7.1.

dergelijke samenloop de uitkering verhoogd,⁵⁶⁾ onder het nieuwe beleid blijft de uitkering echter bij het samenvallen van affectieschade en shockschade gelijk: € 5.000.⁵⁷⁾ Dan rijst de vraag hoe deze uitkering zich verhoudt tot een eventuele toekenning van schadevergoeding voor shockschade door de rechter. Gelet op het beleid van het Schadefonds dat ontvangen immateriële schadevergoeding in mindering wordt gebracht op de uitkering, zal verrekening kunnen plaatsvinden. Dit lijkt echter niet redelijk. Het is weliswaar moeilijk (of misschien beter: onmogelijk⁵⁸⁾) een onderscheid te maken tussen het psychisch letsel dat is veroorzaakt door het overlijden van een naaste en het psychisch letsel dat wordt veroorzaakt door de waarneming van of de directe confrontatie met de gevolgen van het misdrijf. De rechter dient dit onderscheid voor wat betreft de hoogte van het smartengeld echter wel te maken en doet dit dan schattenderwijs.⁵⁹⁾ Dat wil zeggen dat een deel van het psychisch letsel (namelijk de zuivere affectieschade) geheel onvergoed blijft. Het Schadefonds zou daarom in het geval dat de nabestaande door de rechter shockschade toegewezen heeft gekregen, niet tot volledige verrekening moeten overgaan.

8. Overgangsbeleid

Nu de uitkomst van de beslissing onder het nieuwe beleid sterk kan afwijken van de uitkomst onder het oude beleid, is de overgangsregeling van (groot) belang. In het algemeen is niet te zeggen welk beleid gunstiger is. In het bestuursrecht geldt in het algemeen als hoofdregel dat nieuwe beleidsregels onmiddellijke werking hebben, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald.⁶⁰⁾ Het overgangsbeleid van het Schadefonds is hiermee in overeenstemming. Het fonds hanteert als uitgangspunt dat het nieuwe beleid van toepassing is op aanvragen die zijn ingediend op of na het moment dat de beleidswijziging is gepubliceerd (15 oktober 2014). Op aanvragen die daarvoor zijn ingediend wordt het beleid toegepast zoals dat gold ten tijde van die aanvraag, tenzij uitdrukkelijk wordt verzocht om toepassing van het nieuwe beleid.⁶¹⁾ Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich er immers tegen dat de beleidsregels gedurende de behandeling van zijn aanvraag zouden worden gewijzigd ten nadele van een aanvrager.⁶²⁾ Dit zou vergelijkbaar zijn met het veranderen van de spelregels tijdens het spel. Het Schadefonds geeft de aanvrager de mogelijkheid om te kiezen voor het nieuwe beleid. Welk beleid gunstiger is, zal voor de aanvrager zelf vaak moeilijk te beoordelen zijn. Of de aanvrager op deze mogelijkheid door het Schadefonds wordt gewezen als het nieuwe beleid in zijn geval gunstiger is, daar geeft de beleidsbundel geen uitsluitsel over.

Is de aanvraag onder het oude beleid volledig afgewezen, dan wordt een eventueel bezwaar ook aan de hand van het oude beleid beoordeeld. Hier heeft de aanvrager eveneens de mogelijk-

heid om toepassing van het nieuwe beleid te verzoeken.⁶³⁾ Is de aanvraag op basis van het oude beleid gedeeltelijk toegewezen, dan wordt een eventueel bezwaar echter altijd volgens het oude beleid behandeld. De aanvrager heeft hier geen keuzemogelijkheid. Voor dit onderscheid geeft het Schadefonds als reden dat succesvol bezwaar tegen een onderdeel van deze beslissing geen volledige omslag naar het nieuwe beleid rechtvaardigt.⁶⁴⁾ Dit is een opmerkelijk onderscheid, omdat in de bezwaarfase een volledige heroverweging van de beslissing in eerste aanleg plaatsvindt (art. 7:11 Awb). Nu in eerste aanleg en in bezwaar na een volledige afwijzing in eerste aanleg wel kan worden gekozen voor het nieuwe beleid, valt niet in te zien waarom dit niet ook zou kunnen gelden na een gedeeltelijke afwijzing in eerste aanleg.

Onder het oude beleid werden regelmatig aanvullende aanvragen gedaan als er nieuwe schadeposten waren.⁶⁵⁾ Dit zal onder de nieuwe werkwijze niet vaak meer voorkomen. Alleen als het letsel later substantieel ernstiger blijkt te zijn, kan daarvoor reden zijn.⁶⁶⁾ Ook voor aanvullende aanvragen is overgangsbeleid geformuleerd. Voor aanvullende aanvragen waar op de primaire aanvraag oud beleid is toegepast, geldt dat beleid ook voor de aanvullende aanvraag. Deze overgangsregeling geldt tot 15 oktober 2016.⁶⁷⁾

9. Nieuw wetsvoorstel

9.1. Nabestaanden en culpoze delicten

De Wet schadefonds geweldsmisdrijven bepaalt onder andere dat alleen slachtoffers of nabestaanden van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf aanspraak kunnen maken op een uitkering door het Schadefonds (art. 3 Wsg). In 2011 werd bij de behandeling van de Aanpassingswet van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven reeds uitbreiding besproken van de kring van gerechtigden met nabestaanden in geval van dood door schuld.⁶⁸⁾ Hierbij gaat het vaak om verkeerszaken (art. 6 WVV). Over het algemeen zal daarbij een verzekeringsmaatschappij of het Waarborgfonds Motorverkeer kunnen worden aangesproken. Door de ruime nabestaandenregeling, waardoor het onder andere mogelijk werd om een uitkering voor affectieschade aan nabestaanden toe te kennen, zou een beroep op het Schadefonds ook voor deze nabestaanden van belang zijn. Tijdens de mondelinge behandeling zegde de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toe met een voorstel tot uitbreiding te komen.⁶⁹⁾ Vervolgens werd in het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' opgenomen dat de reikwijdte van het Schadefonds wordt uitgebreid met onder meer dood door schuld bij ernstige verkeersovertredingen. Dit heeft nu geleid tot een wetsvoorstel waardoor aan nabestaanden van een slachtoffer dat als gevolg van overtreding van artikel 6 WVV of van artikel 307 Sr is overle-

“
**Overgangsregeling
 is van (groot) belang.**
”

56. Beleidsbundel SGM 18 maart 2014, par. 2.4.2.
57. Beleidsbundel, par. 2.5.4.
58. Vgl. W. van Tilburg, 'Affectieschade, shockschade en compensatie: de visie van een psychiater', VR 2004, nr. 1, p. 7 e.v.
59. HR 22 februari 2002, NJ 2002/240 (Taxibus), r.o. 5.4.
60. H.E. Bröring, 'Beleidswijziging: het spel, de regels en het vertrouwen', in: *Tijd voor verandering. Over overgangsrecht*. (VAR-reeks 148), Den Haag: Boom 2012, p. 93. Vgl. HR 24 juni 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF8678, NJ 2003/544.
61. Beleidsbundel, par. 4.6.1.
62. Vgl. bijv. ABR 23 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7620.
63. Beleidsbundel, par. 4.6.3.
64. Beleidsbundel, par. 4.6.3.
65. Beleidsbundel SGM 18 maart 2014, par. 3.1.
66. Beleidsbundel, par. 3.1.
67. Beleidsbundel, par. 4.6.2.
68. Handelingen II 2010/11, nr. 65, item 4, p. 10-11.
69. Handelingen II 2010/11, nr. 65, item 4, p. 13-14.



Het leed van slachtoffers van culpoze delicten is vergelijkbaar met dat van slachtoffers van een geweldsmisdrijf.



70. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden, *Kamerstukken II 2014/15, 34082*, nr. 2.

71. *Kamerstukken II 2014/15, 34082*, nr. 3, p. 16 (MvT).

72. *Kamerstukken II 2014/15, 34082*, nr. 3, p. 15-16 (MvT). Dat het Schadefonds Geweldsmisdrijven echter niet altijd even soepel met termijnoverschrijding is omgegaan zoals de memorie van toelichting stelt, blijkt bijvoorbeeld uit Rb. Limburg 9 april 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:BZ9966, met name r.o. 11.

73. *Kamerstukken II 2009/10, 32363*, nr. 4, p. 3 (Advies RvS en Nader Rapport).

74. J. Candido (eindred.), *Slachtoffer en de rechtspraak. Handleiding voor de rechtspraktijk*, Den Haag: RvdR/LOVS 2013, p. 146-148.

75. *Kamerstukken II 2009/10, 32363*, nr. 3, p. 4. Zie ook A.H. Sas, 'Strafrecht voor civilisten deel II: over de Wet schadefonds geweldsmisdrijven en nog enkele opmerkingen over schadeverhaal via het strafproces', in *TVP 2012*, nr. 2, p. 47.

76. Bijv. Rb. Arnhem (straf) 22 november 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BU5205; Rb. Oost-Brabant (straf) 3 april 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:BZ6010; Rb. Gelderland (civiel) 28 juni 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4728; Hof 's-Hertogenbosch (civiel) 19 november 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:5457 en recent Hof 's-Hertogenbosch (straf) 26 januari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:156. In dit laatste arrest verwijst het hof uitdrukkelijk naar de totstandkomingsgeschiedenis en de bedoeling van de wetgever.

77. Een recent voorbeeld is Rb. Amsterdam (straf) 19 september 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:6120.

78. Bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15, 34082*, nr. 3 (brief van het SGM van 9 december 2013).

79. *Kamerstukken II 2014/15, 34 082*, nr. 3 (MvT). Vgl. A.H. Sas, 'De dader betaalt (niet altijd)!', via www.nj.nl/njblog.

den, een uitkering door het Schadefonds kan worden verstrekt.⁷⁰ De toelichting op het wetsvoorstel is helaas zeer summier. Onderschreven kan worden dat de gevolgen voor nabestaanden van slachtoffers die als gevolg van een ernstig verkeersmisdrijf of als gevolg van dood door schuld zijn komen te overlijden, zeer vergelijkbaar zijn met de gevolgen voor nabestaanden van slachtoffers van geweldsmisdrijven.⁷¹ Hetzelfde kan vermoedelijk worden gezegd van slachtoffers van culpoze delicten: hun leed is voor een belangrijk deel vergelijkbaar met dat van slachtoffers van een geweldsmisdrijf. Weliswaar zal de schade van slachtoffers van een verkeersmisdrijf – zoals in de toelichting terecht staat vermeld – in het algemeen worden vergoed door de dader en/of de verzekering. En indien er geen aanwijsbare dader is, kan het Waarborgfonds motorvoertuigen de schade-uitkering overnemen. Dit zal echter anders liggen bij een slachtoffer van een niet-verkeersmisdrijf. Hierbij kan met name worden gedacht aan het slachtoffer van zwaar lichamelijk letsel door schuld (art. 308 Sr). Is de dader dan onbekend, dan blijft het slachtoffer met de schade zitten en wordt hij niet erkend in zijn leed middels een uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. De memorie van toelichting lijkt hieraan voorbij te zien. Het is natuurlijk mogelijk dat kostenoverwegingen aan de afgrenzing ten grondslag liggen. Hiervan blijkt echter niet uit de toelichting. Bovendien is het de vraag of het aantal slachtoffers van een culpoos delict met ernstig letsel als gevolg zo groot is, dat een verdere uitbreiding van de reikwijdte van het Schadefonds tot deze groep werkelijk hoge extra kosten met zich mee zal brengen voor het fonds.

9.2. Indieningstermijn

Het wetsvoorstel verruimt de indieningstermijn voor een aanvraag bij het Schadefonds tot tien jaar. Dit is een forse verruiming. Onder het huidige recht dient een aanvraag voor een uitkering ingevolge artikel 7 Wsg binnen drie jaar na de dag waarop het misdrijf is gepleegd te worden ingediend. Deze indieningstermijn blijkt in de praktijk vaak te kort te zijn, ondanks dat het Schadefonds zich bij termijnoverschrijding volgens de memorie van toelichting soepel pleegt op te stellen.⁷² Dit kan het Schadefonds doen, omdat artikel 7 Wsg tevens bepaalt dat een na afloop van de termijn ingediende aanvraag niet-temin wordt behandeld, indien blijkt dat de aanvraag zo spoedig is ingediend als redelijkerwijs kon worden verlangd. Het beleid waarmee dit criterium door het Schadefonds wordt ingevuld leidt in de praktijk echter toch weer tot onzekerheid en soms tot onwenselijke uitkomsten. Voor de termijnoverschrijding moet immers een geldige reden worden aangevoerd. Zo kunnen bijvoorbeeld worden genoemd: psychische klachten of het niet op de hoogte zijn van het bestaan van het Schadefonds. Deze begrippen leiden weer tot vragen. Wanneer zijn de psychische klachten ernstig genoeg om als geldige reden te kunnen dienen? Hoe lang na het op de hoogte

raken van het Schadefonds dient de aanvraag te worden ingediend? Hierover kan verschil van mening bestaan en aldus onzekerheid ontstaan. En eventueel zal de termijnoverschrijding tot afwijzing van de aanvraag kunnen leiden. Dit alles verhoudt zich slecht met de vangnetfunctie en de erkenningsfunctie die het Schadefonds heeft voor slachtoffers en nabestaanden. Een aanvraag bij het Schadefonds kan dan juist contraproductief zijn en tot secundaire victimisatie leiden. De ruime indieningstermijn zal dit soort problemen sterk verminderen.

9.3. Subrogatie

Wat het wetsvoorstel niet regelt, is het volgende. De werkwijze waarbij het Schadefonds aan de uitkering de voorwaarde verbindt dat een later door het slachtoffer ontvangen schadevergoeding alsnog in mindering kan worden gebracht op de gedane uitkering, is niet zonder problemen. In artikel 6 lid 4 Wsg is namelijk bepaald dat de Staat voor het bedrag dat het fonds aan de aanvrager heeft uitgekeerd in de rechten treedt die deze ter zake van de door hem geleden schade tegenover derden heeft. Dit leidde ertoe dat de Raad van State in zijn advies bij het Wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven opmerkte dat deze subrogatie betekent dat het slachtoffer zijn vorderingsrecht verliest.⁷³ Ook in de literatuur⁷⁴ en rechtspraak wordt deze redenering soms gehanteerd. Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat de wetgever bedoeld heeft te bewerkstelligen dat het slachtoffer zijn vorderingsrecht op de verdachte behoudt, wanneer aan hem hiervoor al een uitkering is verstrekt door het Schadefonds.⁷⁵ De uitkering zou dus niet door de rechter in mindering moeten worden gebracht op de vordering van het slachtoffer.⁷⁶ Toch wijzen sommige rechters de vordering van het slachtoffer af voor zover het Schadefonds al een uitkering heeft verstrekt.⁷⁷ Dit heeft als onwenselijk resultaat dat niet de dader, maar de overheid dit deel van de schade vergoedt. De Staat maakt in de praktijk namelijk geen gebruik van zijn vorderingsrecht op de dader. Gelet hierop zou het misschien beter zijn artikel 6 lid 4 Wsg te schrappen. Het Schadefonds heeft dit probleem in zijn advies met betrekking tot de voorgestelde wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven opnieuw naar voren gebracht,⁷⁸ maar in de memorie van toelichting is hier niet op gereageerd.⁷⁹

10. Tot slot

De nieuwe werkwijze van het Schadefonds is een sterke vereenvoudiging. Dit heeft belangrijke voordelen voor slachtoffers en nabestaanden: de aanvraag is veel eenvoudiger geworden, de afhandeling zal sneller gaan en aanvragers weten beter wat zij kunnen verwachten. De vereenvoudiging brengt echter ook nadelen met zich mee. Bij de bepaling van de hoogte van de uitkering wordt alleen nog gekeken naar de ernst van het letsel en de omstandigheden waaronder het misdrijf heeft plaatsgevonden, er wordt geen rekening gehouden met de specifieke verdere gevolgen voor het individuele slachtoffer. Heeft het slachtoffer veel financiële schade als gevolg van het letsel van een bepaald misdrijf, dan krijgt het toch dezelfde tegemoetkoming als een slachtoffer dat deze financiële schade niet heeft. Hoewel het nieuwe beleid 'overall' een grote verbetering is, vraag ik mij af of voor enkele gevallen toch niet een aanvullende uitkering op het all-in bedrag mogelijk zou moeten zijn. De uitkeringen van het Schadefonds zijn soms misschien een beetje te ongedifferentieerd.

“
Voor sommige gevallen wellicht toch een aanvullende uitkering mogelijk maken?
..... ”