



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Schadevergoeding aan slachtoffers van misdrijven door de Staat

Fokkens, J.W.; Altena, J.; Cnossen, J.; Crijns, J.; Schuyt, P.; Voorde, J. ten

Citation

Fokkens, J. W. (2021). Schadevergoeding aan slachtoffers van misdrijven door de Staat. In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (Eds.), *In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren* (pp. 205-213). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3464081>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3464081>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

SCHADEVERGOEDING AAN SLACHTOFFERS VAN MISDRIJVEN DOOR DE STAAT

Jan Watse Fokkens

1 INLEIDING

In 2013 verscheen van de hand van Tineke Cleiren en Antoine Hol het boekje *Strafrecht*,¹ een introductie in de kernproblemen van het strafrecht en zijn toepassing voor de belangstellende burger. De ondertitel van het boekje luidde *Tussen ratio en emotie* en daarmee werd de discussie zoals die in samenleving en politiek over dit onderwerp wordt gevoerd raak getypeerd. In veel van het wetenschappelijk werk van Tineke komt die ratio op diepgaande wijze aan de orde doordat zij daarin grondslagen en beginselen van het strafrecht en het strafprocesrecht bespreekt. Een mooi voorbeeld daarvan is haar preadvies *Genoegdoening aan slachtoffers in het strafrecht*² voor de Nederlandse Juristenvereniging die in 2003 vergaderde over 'Het opstandige slachtoffer'. In dat preadvies komt zij na een uitgebreide bespreking van genoegdoening als een handeling die moet worden verricht door de dader ten opzichte van het slachtoffer om weg te nemen wat een goede verhouding in de weg staat, tot de conclusie dat het strafrecht daartoe slechts beperkte mogelijkheden biedt. Haar preadvies is daarmee een illustratie van strafrecht tussen ratio en emotie, doordat de emotionele betrokkenheid bij het slachtoffer op rationele wijze een plaats krijgt in het strafrecht.

In de zoektocht naar een goede positionering van het slachtoffer in het strafrecht is het evenwicht tussen ratio en emotie niet altijd aanwezig. Een voorbeeld daarvan is de betaling door de Staat aan het slachtoffer van het door de veroordeelde na acht maanden nog niet betaalde deel van de schadevergoedingsmaatregel, de zogenoemde voorschotregeling. De hiernavolgende bespreking van de totstandkoming daarvan en van de onevenwichtige gevolgen van deze regeling laat dat zien.

1 C.P.M. Cleiren en A.M. Hol, *Strafrecht. Tussen ratio en emotie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.

2 C.P.M. Cleiren, 'Genoegdoening aan het slachtoffer in het strafrecht', in: *Het opstandige slachtoffer. Genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 2003), Deventer: Kluwer 2003, p. 33-104.

2 VOORSTEL VOORSCHOTREGELING BIJ AMENDEMENT

Het voorschot is in 2010 wettelijk geregeld door de op 1 januari 2011 in werking getreden Wet van 17 december 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces.³ In deze wet werd door een amendement van de kamerleden Teeven en Wolfson⁴ in art. 36f een nieuw zesde lid ingevoerd, luidende:

‘Indien de veroordeelde voor een misdrijf niet of niet volledig binnen acht maanden na de dag waarop het vonnis of arrest, waarbij de maatregel bedoeld in het eerste lid is opgelegd, onherroepelijk is geworden, aan zijn verplichting heeft voldaan, keert de staat het resterende bedrag uit aan het slachtoffer dat geen rechtspersoon is. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat deze uitkering gedurende een in deze algemene maatregel van bestuur te bepalen tijd wordt beperkt tot slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven. Bij algemene maatregel van bestuur kan tevens worden bepaald dat aan de uit te keren bedragen een bovengrens van € 5 000 of hoger wordt gesteld met dien verstande dat deze bovengrens niet geldt voor de uitkering aan slachtoffers van een gewelds- of zedenmisdrijf. De staat verhaalt het uitgekeerde bedrag, verhoogd met 15% in verband met de kosten van inning, op de veroordeelde. Bij dit verhaal is artikel 24b niet van toepassing.’⁵

De toelichting op dit amendement houdt onder meer in:

‘De schadevergoedingsmaatregel beoogt de strafrechtelijke positie van het slachtoffer te versterken door herstel van de rechtmatige toestand. Belangrijk voordeel daarbij voor het slachtoffer is dat het OM is belast met de tenuitvoerlegging. Te vaak duurt de tenuitvoerlegging echter, om welke redenen dan ook, te lang. Deze lange duur leidt vervolgens vaak tot onnodig extra leed bij de slachtoffers. Dat wensen de ondertekenaars zoveel als mogelijk is tegen te gaan. Daarom beoogt dit amendement een voorschotregeling in het leven te roepen voor alle slachtoffers ten behoeve van wie zo’n schadevergoedingsmaatregel is opgelegd.’

3 *Stb.* 2010, 1.

4 *Kamerstukken II* 2007-2008, 30143, nr. 24.

5 Sinds 1 januari 2020 is dit geregeld in de artikelen 6:4:2, lid 7 en 6:4:8, lid 3 WvSv.

3 VOORSTEL VOORSCHOTREGELING BIJ NOTA VAN WIJZIGING

Opmerkelijk was dat in hetzelfde wetsvoorstel in de Wet schadefonds geweldsmisdrijven bij Nota van wijziging⁶ een nieuw derde lid van art. 6 werd ingevoerd, luidende:

‘Het Centraal Justitieel Incassobureau deelt acht maanden na de dag dat het vonnis of arrest waarbij de maatregel, bedoeld in artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd, onherroepelijk is geworden, aan de benadeelde en aan het fonds mee dat de tenuitvoerlegging van die maatregel niet of niet geheel is voltooid. Het fonds keert het resterende bedrag na ontvangst van de hiervoor bedoelde mededeling uit.’

Uiteindelijk is de wijziging van art. 6 Wet schadefonds geweldsmisdrijven niet ingevoerd, het zou ook een niet zinvolle en tot misverstanden aanleiding gevende overlapping met het nieuwe zesde lid van art. 36f Sr hebben opgeleverd. Dat neemt niet weg dat de totstandkoming van deze Nota van wijziging naast het amendement van de leden Teeven en Wolfson de aandacht verdient.

Op 26 maart 2007 had de minister een brief aan de Tweede Kamer gestuurd bevattende een Beleidsdoorlichting Justitie, waarin het slachtofferbeleid uitgebreid werd besproken.⁷ Naast een groot aantal andere beleidsvoornemens gaat de minister in die brief ook in op de schadevergoeding aan slachtoffers. Hij schrijft daarover onder meer:

‘In de voorbereiding van het wetsvoorstel versterking positie slachtoffer in het strafproces is vanuit uw Kamer aandacht gevraagd voor een voorschotregeling of solidariteitsfonds voor de schadevergoeding aan slachtoffers. In het coalitieakkoord is opgenomen dat het kabinet met een voorschotregeling voor slachtoffers zal komen. Het ligt mijns inziens het meest voor de hand om dit te doen in het wetsvoorstel ter aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven omdat slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven naar mijn oordeel primair voor een dergelijke voorziening in aanmerking moeten kunnen komen. De overheid behoort mijns inziens geen verantwoordelijkheid te dragen voor een voorschotregeling als het een vermogensdelict betreft, waarvan de schade in de regel te verzekeren is of de schade door het slachtoffer zelf te dragen is. Het is bijvoorbeeld ongewenst dat de belegger, die toch een zeker risico neemt en slachtoffer wordt van fraude, een hoog schadevergoedingsbedrag als voor-

6 *Kamerstukken II 2007-2008, 30143, nr. 22.*

7 *Kamerstukken II 2006-2007, 31101, nr. 1.*

schot van de overheid ontvangt. Ik meen dat de overheid wel meer verantwoordelijkheid draagt voor slachtoffers die schade hebben geleden als gevolg van de ernstigste misdrijven die inbreuk maken op de lichamelijke integriteit: de slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven. De schade die zij ondervinden is voor een deel niet verzekeraar, namelijk de schade aan bijvoorbeeld kleding en de immateriële schade als gevolg van het geweldsmisdrijf. Voor de uitvoering van deze voorschotregeling is het Schadefonds de meest geschikte organisatie.'

In de toelichting op de Nota van wijziging voegt de minister hieraan toe:

'In het wetgevingsoverleg dat ik op 3 december 2007 met de Tweede Kamer had is aan de orde gekomen dat de grondslag voor de toekenning van een voorschotregeling zou moeten worden verruimd ten behoeve van slachtoffers van alle misdrijven, dus ook die van vermogensmisdrijven. Ik heb mij toen op het standpunt gesteld dat de financiële middelen die aan mijn begroting zijn toegekend, vooralsnog alleen voorzien in de bekostiging van een voorziening voor de slachtoffers van de hier bedoelde ernstige misdrijven. Ik geef er dan ook de voorkeur aan om thans in het wetsvoorstel een minder uitgebreide wettelijke basis voor de toekenning van een voorschot op te nemen dan wellicht op den duur wenselijk zou zijn.'

4 DE PARLEMENTAIRE BEHANDELING VAN HET VOORSTEL VOOR EEN VOORSCHOTREGELING

Tijdens het Wetgevingsoverleg van 3 december 2007⁸ bleek dat de meerderheid van de kamer daarover anders oordeelde. Deze meerderheid was van mening dat de regeling van betaling van een voorschot op het niet tijdig betaalde deel van de schadevergoedingsmaatregel niet alleen moest gelden voor slachtoffers van gewelds- en zedendelicten, maar ook voor slachtoffers van vermogensdelicten. Door een voorlopige grens van € 5000 in te bouwen voor schadevergoeding aan slachtoffers van vermogensdelicten zouden de financiële risico's voor de Staat beperkt zijn. De minister bleef zich met name om financiële redenen verzetten tegen een voorschotregeling die verder zou gaan dan een voorschot voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven.

8 *Kamerstukken II 2007-2008, 30143, nr. 28.*

Dat blijkt ook uit de memorie van antwoord bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. In antwoord op vragen van het CDA schrijft de minister:

‘Het is mijn voornemen om in de AMVB⁹ op te nemen dat de mogelijkheid van een voorschotregeling vooralsnog wordt beperkt tot de tenuitvoerlegging van schadevergoedingsmaatregelen opgelegd bij zeden- en geweldsmisdrijven. Dit is in overeenstemming met de nu beschikbare financiële dekking binnen de Justitiebegroting aanwezig.’

En vervolgens:

‘Ik zie de voorschotregeling voornamelijk als een mogelijkheid om slachtoffers van ernstige delicten tegemoet te komen indien de schadevergoeding die door de dader aan hen moet worden betaald niet tijdig wordt voldaan. Ik verwijs naar de discussies omtrent de oprichting van het Schadefonds geweldsmisdrijven, waarbij eveneens uitgangspunt was dat de voorziening van het schadefonds niet in de plaats komt van de (civielrechtelijke) aansprakelijkheid van de dader, maar een complementaire (vangnet)voorziening biedt. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om te voorkomen dat personen die slachtoffer zijn van een ernstig geweldsmisdrijf de schade die zij ten gevolge daarvan hebben geleden, geheel alleen moeten dragen. De gedachte van solidariteit met personen die ernstige gevolgen hebben ondervonden van schokkende en ingrijpende gebeurtenissen die aan hen niet kunnen worden toegerekend, ligt ten grondslag aan de instelling van het Schadefonds. Die solidariteit komt in brede zin aan de orde als gebleken is dat geen dader kan worden opgespoord of veroordeeld, dan wel in de gevallen waarin de veroordeelde kennelijk niet in staat is aan zijn verplichting tot schadevergoeding te voldoen.’¹⁰

5 DE VOORSCHOTREGELING EN SCHADEVERGOEDING DOOR DE STAAT

In het slot van dit antwoord zien wij voor het eerst een beschouwing over een rechtsgrond voor schadevergoeding door de overheid aan slachtoffers van misdrijven. In het parlementaire debat over de voorschotregeling kwam die vraag niet aan de orde. De rechtvaardiging van de regeling was de belasting van het slachtoffer als hij lang moet wachten op betaling

9 In deze AMVB, het Uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel, *Stb.* 2010, 311, werd het voorschot beperkt tot slachtoffers van geweldsmisdrijven. Met ingang van 1 september 2016 is deze beperking vervallen.

10 *Kamerstukken I* 2007-2008, 30143, nr. D.

van de toegekende schadevergoeding. Dat argument kan betaling van een *voorschot* op de schadevergoeding die de dader moet betalen en – doordat het door de Staat aan het slachtoffer betaalde bedrag op hem wordt verhaald – uiteindelijk ook betaalt, rechtvaardigen, maar geeft geen antwoord op de vraag waarop de *betaling* van de schade door de Staat berust als de dader het voorgesloten bedrag niet aan de Staat betaalt of kan betalen. Dat is geen theoretische kwestie want in het bijzonder bij hoge bedragen aan schadevergoeding, die bij ernstige geweldsmisdrijven geregeld worden opgelegd, zal volledige betaling door de dader niet mogelijk zijn. Voorbeelden daarvan zijn de veroordeling van Jahwed S. door het gerechtshof Amsterdam wegens een aanslag op het Centraal Station tot een schadevergoeding van bijna € 3.000.000 aan twee slachtoffers en de veroordeling van Michael P. door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden die aan de ouders en broer van Anne Faber een schadevergoeding van bijna € 160.000 moet betalen.¹¹

Het risico dat een belangrijk deel van de voorgesloten bedragen voor rekening van de Staat blijft, blijkt ook uit het WODC-rapport ‘Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten’ dat op 10 november 2020 door de Minister voor rechtsbescherming aan de Tweede Kamer is gezonden.¹² Uit dat rapport blijkt dat in 2017 € 11.511.546 (€ 7.421.512 geweld/zeden en € 4.090.034 overig) via de voorschotregeling werd uitgekeerd. Op het in 2017 uitgekeerde bedrag is € 2.985.690 door het CJIB bij daders geïnd (€ 1.911.611 geweld/zeden en € 1.074.079 overig). De onderzoekers stellen vast dat het verhaalrisico sterk verschilt naar gelang de omvang van het te verhalen bedrag. Van bedragen boven € 31.000 blijft 90% onbetaald gedurende de eerste zes jaar. De onderzoekers concluderen dan ook dat het verhaalrisico voor de Staat niet gering is.

Het feit dat de overheid op grond van de voorschotregeling juist bij ernstige misdrijven een belangrijk deel van de schade aan het slachtoffer vergoedt is niet alleen een financiële kwestie, maar leidt ook tot de vraag op welke grondslag deze in het leven geroepen verplichting berust. Dat wordt onmiddellijk duidelijk wanneer we het willekeurige karakter van deze regeling onder ogen zien. De slachtoffers van de hiervoor genoemde aanslag op het Centraal Station te Amsterdam ontvangen als deze uitspraak onherroepelijk wordt na acht maanden in totaal bijna € 3.000.000. Indien de dader van de aanslag niet was gevonden of bijvoorbeeld door de politie was gedood – wat veelal gebeurt als de politie een einde maakt aan een terroristische aanslag – was er geen schadevergoedingsmaatregel op basis van art. 36f Sr mogelijk geweest en dus ook geen betaling door de Staat van dit bedrag bij wijze van voorschot. De slachtoffers zouden dan aangewezen zijn geweest op een uitkering door het schadefonds geweldsmisdrijven met een maximum van € 35.000. Voor een der-

11 Hof Amsterdam 16 november 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:3077 en Hof Arnhem 5 juli 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5542.

12 M.R. Hebly e.a., *Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten*, WODC 2020.

gelijk verschil is geen redelijk argument te bedenken en het is ook niet te vinden in de stukken van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat tot de voorschotregeling heeft geleid. Maar het is opmerkelijk dat aan dit aspect van de regeling bij de behandeling van het wetsvoorstel geen enkele aandacht is besteed.

6 DE VOORLOPIGE REGELING SCHADEFONDS GEWELDSMISDRIJVEN UIT 1975

In dit verband is een kort historisch uitstapje naar de totstandkoming van de Wet houdende voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven van 26 juni 1975 interessant. Die wet was de uitkomst van een discussie naar aanleiding van het in 1970 uitgebrachte interim-rapport van de Commissie Vermogensstraffen ‘Het strafrecht en de benadeelde’ waarin onder meer werd bepleit een uitkering aan het slachtoffer van alle strafbare feiten in beginsel mogelijk te maken. De Commissie beargumenteerde haar voorstel met de redenering dat strafbaarstellingen berusten op de overtuiging dat het onwenselijk en onrechtvaardig is dat personen benadeeld worden door strafbaar gestelde gedragingen. Het rechtstelsel werd door haar gezien als een instrument om het ontstaan van dergelijke ongewenste situaties tegen te gaan en zoveel mogelijk in tijd en omvang te beperken door het opheffen van de ongewenste aspecten van die situatie – door schadevergoeding – en het voorkomen van herhaling. In de memorie van antwoord bij het desbetreffende wetsontwerp¹³ reageerde de minister hierop met de stelling dat er weliswaar argumenten zijn om voorzieningen ten behoeve van het slachtoffer mogelijk te maken bij ieder strafbaar feit, maar dat dit thans nog niet mogelijk was omdat de financiële consequenties van een dergelijke algemene uitkeringsmogelijkheid te groot en te weinig voorzienbaar waren. Daarbij wees hij onder meer op de grote problemen bij het vaststellen van de feiten bij verzoeken om compensatie bij strafbare feiten met een onbekende dader. Omdat de argumenten die pleiten voor schadevergoedingen voor de slachtoffers het sterkst spelen bij ernstige geweldsmisdrijven, kwam de minister tot de conclusie dat een schadevergoedingsregeling moest worden beperkt tot de slachtoffers van deze categorie misdrijven.

Het verschil met de parlementaire behandeling van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (de voorschotregeling) is dat het bij de zojuist besproken behandeling van de regeling van een voorlopige schadevergoeding ging om de mogelijkheden van een voorziening voor alle slachtoffers en niet alleen de slachtoffers van bekende en veroordeelde daders. Daardoor werd niet alleen een niet te rechtvaardigen onderscheid tussen twee categorieën slachtoffers voorkomen, maar werd ook overtuigend beargumenteerd dat een

13 *Kamerstukken II 1973-1974, 12131, nr. 8.*

regeling voor slachtoffers van alle misdrijven alleen al vanwege alle praktische problemen die dat mee zou brengen, onhaalbaar is.

7 INSTELLING ADVIESCOLLEGE SCHADEVERGOEDING SLACHTOFFERS VAN DELICTEN

Overigens gaat het bij beantwoording van de vraag of vergoeding van de schade voor slachtoffers van alle misdrijven mogelijk moet zijn niet alleen om het vinden van oplossingen voor praktische problemen en de grote financiële gevolgen voor de overheid. Het gaat in de eerste plaats om de vraag in hoeverre een verplichting tot schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten past in de verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van schade voor slachtoffers in het algemeen. Uit de brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 5 juni 2020 over de instelling van het adviescollege ‘Onderzoek stelsel schadevergoeding slachtoffers van delicten’ blijkt dat ook de minister dat onderkent. Het adviescollege heeft als opdracht 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 en daarbij aandacht te besteden aan de vraag hoe schade als gevolg van een strafbaar feit zich op dit punt verhoudt tot andere soorten schade, zoals schade als gevolg van een ongeval, ziekte of natuurramp.¹⁴

8 CONCLUSIE

Dit alles brengt mij tot de volgende conclusie. De voorschotregeling moet verdwijnen. Zij is alleen te rechtvaardigen als eenzelfde schadevergoeding ook beschikbaar is voor slachtoffers van delicten die niet hebben geleid tot de veroordeling van de dader.¹⁵ Een vergelijkbare regeling voor slachtoffers van delicten met een onbekende dader is echter, afgezien van mogelijke principiële bezwaren, niet realiseerbaar vanwege de kosten en de problemen om vast te stellen of inderdaad een strafbaar feit heeft plaatsgevonden en wat de schade daarvan is. Dat is destijds al onderkend in de hiervoor kort weergegeven discussie bij de behandeling van het wetsvoorstel Voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven en staat ook in de brief van minister Donner van 10 maart 2004 over onderzoek naar de mogelijkheden tot instelling van een solidariteitsfonds voor slachtoffers van geweldsmisdrijven, waarin hij om deze redenen de instelling van een dergelijk fonds niet wenselijk

14 *Kamerstukken II* 2019-2020, 33552, nr. 65.

15 Tot de veroordeling reken ik dan ook de in art. 36f lid 1 Sr bedoelde ad informandum gevoegde feiten.

acht.¹⁶ De bezwaren die de minister daarin verwoordt tegen de instelling van een solidariteitsfonds voor slachtoffers van geweldsdelicten gelden nog veel sterker voor een algemene vergoeding van schade aan slachtoffers van vermogensdelicten, welke schade in de regel te verzekeren is.

Een van overheidswege betaalde compensatie aan slachtoffers van misdrijven dient zich te beperken tot een vergoeding als voorzien in de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. De basis daarvoor is te vinden in de door de minister in zijn memorie van antwoord aan de Eerste Kamer gesignaleerde verantwoordelijkheid van de overheid om te voorkomen dat personen die slachtoffer zijn van een ernstig geweldsmisdrijf de schade die zij ten gevolge daarvan hebben geleden, geheel alleen moeten dragen. Het is de solidariteit met personen die ernstige gevolgen hebben ondervonden van schokkende en ingrijpende gebeurtenissen die aan hen niet kunnen worden toegerekend, die een vergoeding van overheidswege rechtvaardigt.

16 *Kamerstukken II* 2003-2004, 27213, nr. 8.