

Vergaderjaar 2019–2020

**33 552**

## **Slachtofferbeleid**

**Nr. 57**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2019

In mijn Meerjarenagenda Slachtofferbeleid van 22 februari 2018 heb ik aangegeven uw Kamer te berichten over mijn standpunt inzake de oprichting van een fonds voor nabestaanden van Nederlandse geweldsslachtoffers in het buitenland.<sup>1</sup> Een wens tot oprichting van een dergelijk fonds is geuit door de Federatie Nabestaanden Geweldsslachtoffers.

Hieronder schets ik de uitgangspunten die nu ten grondslag liggen aan het Nederlandse stelstel van schadeverhaal voor slachtoffers van criminaliteit, mede gezien in de context van de geldende Europese regelgeving. Deze uitgangspunten bieden geen ruimte voor een fonds zoals gewenst door de Federatie Nabestaanden Geweldsslachtoffers. Niettemin zien de Minister van Buitenlandse Zaken en ik aanleiding om het bestaande noodhulpfonds van het Fonds Slachtofferhulp te versterken voor schrijnende situaties die kunnen ontstaan voor nabestaanden van Nederlandse slachtoffers van geweldsdelicten in landen buiten de EU.

Daarnaast ga ik in op een aantal andere toezeggingen op het gebied van het verhalen van schade door slachtoffers van criminaliteit.

#### **Fonds voor nabestaanden van Nederlandse geweldsslachtoffers in het buitenland**

##### *Aanleiding*

Als een Nederlander door een misdrijf in het buitenland om het leven komt, zien de nabestaanden zich, naast het intense verdriet, voor allerlei praktische zaken en kosten gesteld. Nabestaanden van slachtoffers van geweldsdelicten die in Nederland zijn gepleegd kunnen, als zij hun kosten niet op andere wijze kunnen verhalen, voor een financiële tegemoetkoming terecht bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: het Schadefonds). De Vereniging Ouders van een Vermoord Kind (inmiddels

<sup>1</sup> Kamerstuk 33 552, nr. 43.

onderdeel van de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers) heeft gesignaleerd dat een dergelijke voorziening voor nabestaanden van Nederlandse slachtoffers van geweldsmisdrijven in het buitenland, in het bijzonder buiten de EU, ontbreekt. Zij pleiten daarom voor de oprichting van een fonds voor nabestaanden van Nederlandse geweldsslachtoffers in het buitenland. Slachtofferhulp Nederland heeft zich achter dit standpunt geschaard.

### *Uitgangspunt*

Het leed van nabestaanden van een in Nederland of in het buitenland omgekomen geweldsslachtoffer is in alle gevallen onmiskenbaar groot. De mate waarin de Nederlandse overheid aan dit leed tegemoet kan komen door een financiële tegemoetkoming te bieden, verschilt voor beide situaties wel. Dat verschil vloeit voort uit het verschil in verantwoordelijkheid dat de Nederlandse overheid heeft voor de veiligheid van burgers op haar grondgebied en daarbuiten. De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor een veilige en rechtvaardige samenleving op Nederlands grondgebied en kan geen verantwoordelijkheid dragen voor de veiligheid van haar burgers in het buitenland, omdat de Nederlandse staat daar geen rechtsmacht heeft. Die verantwoordelijkheid wordt gedragen door de overheid van het desbetreffende land. Dit geldt ook voor de verantwoordelijkheid om schadeverhaal voor slachtoffers of nabestaanden te faciliteren.

Voor de Europese Unie is dit principe bevestigd in de EU Richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven uit 2004.<sup>2</sup> In deze richtlijn is territorialiteit het uitgangspunt. Dit houdt in dat het schadefonds van de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgevonden, verantwoordelijk is voor het eventueel uitkeren van een financiële tegemoetkoming aan het slachtoffer. Daarbij is wel vastgelegd dat elke EU-lidstaat een schaderegeling moet hebben en zijn eigen onderdanen moet ondersteunen bij het indienen van hun verzoek in een andere lidstaat. Hieraan ligt onder meer ten grondslag dat de vrijheid van een persoon om zich naar een andere lidstaat te begeven, meebrengt dat de integriteit van die persoon in de betrokken lidstaat op dezelfde wijze moet worden beschermd als die van de onderdanen van die lidstaat en van de personen die er hun woonplaats hebben.

Het standpunt dat het land waar het misdrijf is gepleegd verantwoordelijk is voor het faciliteren van een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers en nabestaanden is nog eens bevestigd door mijn ambtsvoorganger in zijn beleidsreactie op het rapport «Grensoverschrijdend slachtofferschap» van 13 januari 2016.<sup>3</sup>

Er zijn binnen de EU enkele lidstaten die er voor hebben gekozen om een specifieke uitzondering te maken op het uitgangspunt van territorialiteit. Zo kennen Zweden, Duitsland en Frankrijk wel een tegemoetkoming voor eigen onderdanen die in het buitenland slachtoffer worden van een misdrijf. Deze regelingen kennen echter een aantal significante beperkingen. Zo stelt het Zweedse schadefonds als voorwaarde dat het politieonderzoek of de rechtszaak moet zijn afgerond, waardoor procedures erg lang duren. Ook moeten slachtoffers en nabestaanden zelf de benodigde stukken aanleveren en moet eerst worden geprobeerd de schade vergoed te krijgen in het land waar het misdrijf werd gepleegd. In Duitsland is de uitkering subsidiair ten opzichte van uitkeringen van andere instanties en moet binnen Europa tevens een aanvraag worden

<sup>2</sup> Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004.

<sup>3</sup> Kamerstuk 33 552, nr. 18.

ingediend bij het betreffende Europese schadefonds. In Frankrijk geldt dat de mogelijkheden tot schadevergoeding in het land waar het misdrijf heeft plaatsgevonden moeten zijn uitgeput voordat bij het Franse schadefonds een aanvraag kan worden ingediend. Het is bovendien aan de nabestaanden om dit aan te tonen. De ervaring leert bovendien dat in deze landen weinig beroep wordt gedaan op deze schaderegeling. Daarnaast zijn binnen de EU diverse ontwikkelingen gaande om de toegang tot de schadefondsen te verbeteren, in het bijzonder voor buitenlandse slachtoffers, en de verschillen daartussen te verkleinen. Ik zie dit als een belangrijke positieve ontwikkeling voor slachtoffers en nabestaanden.

Biedt de overheid van het desbetreffende land geen faciliteiten voor een tegemoetkoming in de schade van nabestaanden en biedt ook een eventueel aanwezige verzekering van het slachtoffer geen uitkomst, dan kan de situatie zo zijn dat nabestaanden met kosten achterblijven. Hoewel dit tot een schrijnende situaties kan leiden, zie ik hier vanwege de hierboven geschetste verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid geen aanleiding om een voorziening te scheppen. Daarbij laat ik ook onderstaande praktische bezwaren meewegen.

#### *Praktische bezwaren*

Zou de Nederlandse overheid de verantwoordelijkheid voor een financiële tegemoetkoming van nabestaanden van Nederlandse geweldsslachtoffers in het buitenland op zich nemen, dan brengt dat ook de noodzaak met zich mee tot het verkrijgen van (objectieve) informatie uit het buitenland over de aannemelijkheid van het misdrijf en het eigen aandeel. Dit is naar verwachting zeer complex. Zeker in landen met een kwetsbare justitiële infrastructuur zal de verificatie van de feiten doorgaans ingewikkeld zijn en veel tijd en capaciteit kosten, waarbij de kans reëel is dat op basis van beperkte en onvolledige informatie een beslissing moet worden genomen die achteraf gezien onjuist blijkt te zijn.

Daarnaast is de afbakening van de kring der gerechtigden op basis van hun binding met Nederland problematisch. Ik denk hierbij aan de situatie dat een Nederlands slachtoffer of zijn nabestaanden al geruime tijd in het buitenland wonen, of een buitenlander die (al dan niet met een verblijfsvergunning) al lange tijd in Nederland verblijft.

#### *Huidige voorzieningen*

Het is niet gezegd dat de Nederlandse staat geen enkele rol heeft bij de zorg voor haar burgers in het buitenland en, in geval van een misdrijf, de Nederlandse nabestaanden van slachtoffers van een dergelijk misdrijf. Die verantwoordelijkheid wordt ingevuld door de consulaire bijstand van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze bijstand bestaat hoofdzakelijk uit het bemiddelen en leggen van contact tussen familie in Nederland en buitenlandse instanties en hulpverleners. Daarnaast kan financiële bemiddeling worden ingezet bij onverzekerden in geval van overlijden of een ziekenhuisopname. Ook de financiële bemiddeling bestaat vooral uit hulp bij het leggen van contacten. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan zelf geen geld schenken, voorschieten of lenen.

De Nederlandse burger die naar het buitenland reist heeft zelf de mogelijkheid en verantwoordelijkheid om zich te verzekeren tegen de risico's die een buitenlands verblijf met zich mee kan brengen. Die verzekering kan ook zien op de situatie dat de verzekerde komt te overlijden als gevolg van een levensdelict. Uit overleg met verzekeraars is mij gebleken dat een reisverzekering doorgaans vergoedingen biedt voor

de noodzakelijke kosten van repatriëring, reis- en verblijfkosten en (bij vermissing) de kosten voor opsporing van de verzekerde. Ook een aanvullende zorgverzekering of uitvaartverzekering van het slachtoffer kan in bepaalde gevallen de kosten voor repatriëring van het stoffelijk overschot vergoeden.

Zoals in het voorgaande is aangegeven is daarnaast binnen de EU bepaald dat elke EU-lidstaat een schaderegeling moet hebben en zijn eigen onderdanen moet ondersteunen bij het indienen van hun verzoek bij een schadefonds in een andere lidstaat. Tenslotte kan ook het Noodhulpfonds van het Fonds Slachtofferhulp soms uitkomst bieden. Hulpverleners kunnen namens nabestaanden een aanvraag doen bij het Fonds voor een financiële bijdrage, een bijdrage in natura of een dienst.

#### *Weging en verdere actie*

Het nationale en Europese uitgangspunt van territorialiteit voor de reikwijdte van het Schadefonds staat voor mij voorop. De hierboven geschetste principiële en praktische bezwaren wegen voor mij zo zwaar, dat ik niet kies voor het uitbreiden van het Schadefonds met een fonds voor nabestaanden van Nederlandse geweldsslachtoffers in het buitenland, zoals door het Schadefonds is geadviseerd. Er kunnen zich niettemin specifieke schrijnende situaties voordoen waarbij nabestaanden van geweldsslachtoffers in landen buiten de EU in financiële nood komen en daardoor bijvoorbeeld niet kunnen afreizen naar het betreffende land. Ik ben daarom, samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in gesprek met het private Fonds Slachtofferhulp over een bescheiden financiële versterking van het bestaande noodhulpfonds van het Fonds Slachtofferhulp ten behoeve van deze slachtoffers.

Ik ondersteun daarnaast actief de ontwikkelingen binnen de EU om de toegang tot de schadefondsen te verbeteren en de verschillen daartussen te verkleinen. Ik vind dit een goede ontwikkeling voor slachtoffers en nabestaanden, waar ik mij onverminderd voor zal blijven inzetten. Ook ben ik in overleg met het Schadefonds, Slachtofferhulp Nederland en het Ministerie van Buitenlandse Zaken om te kijken hoe de bestaande voorzieningen bij nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten onder de aandacht kunnen worden gebracht.

### **Uitvoering van een aantal toezeggingen op het gebied van schade**

#### *Massaschade*

Tijdens het Algemeen Overleg (hierna: AO) Slachtofferbeleid van 13 februari 2019 (Kamerstuk 33 552, nr. 52) is gesproken over de problematiek van strafzaken met veel slachtoffers, de zogenaamde massaschade-zaken. Ik heb tijdens het AO toegezegd de kamer te informeren over de mogelijkheden van het gebruik van de civiele «Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie» in het strafrecht en in het bijzonder waar het gaat om de collectieve vereniging van slachtoffers.

Bij digitale strafbare feiten is soms sprake van grote aantallen slachtoffers. Ik denk bijvoorbeeld aan ransomware waarmee een grote groep mensen wordt bewogen geld over te maken, of aan een oplichting via Marktplaats. Uitgangspunt van het Wetboek van Strafvordering is dat slachtoffers hun schade in het strafproces kunnen verhalen als deze schade rechtstreeks volgt uit het strafbare feit. Voor een succesvolle veroordeling van de dader is het echter niet altijd noodzakelijk alle slachtoffers op te nemen in de dagvaarding. Daarnaast vormen deze grote aantallen benadeelde partijen een belasting voor de strafrechtketen. Als slachtoffers echter niet

worden opgenomen in de dagvaarding, kunnen zij hun schade niet verhalen in het strafproces.

Uit een verkenning is mij gebleken dat de civiele Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie geen uitkomst biedt binnen het strafproces. De procedure die deze wet in het leven roept, vergt een eigen inrichting met eigen termijnen en is daarom niet te verenigen met het strafproces, waarin de vervolging van de verdachte centraal staat. Wel is het binnen de bestaande kaders van het strafrecht voorgekomen dat een stichting zich namens een grote groep benadeelde partijen in het strafproces heeft gevoegd.<sup>4</sup> Ik ben in gesprek met de betrokken partijen om te kijken of van deze mogelijkheid van vereniging van slachtoffers vaker gebruik kan worden gemaakt.

#### *Voorschot op schadevergoeding bij hoger beroep*

In voornoemd AO heb ik toegezegd de mogelijkheid te bezien van een voorschot op de te betalen schadevergoeding in zaken waarbij de verdachte en/of het Openbaar Ministerie in hoger beroep gaan. In dat geval blijft ook de inning van de schadevergoeding en het eventueel uitkeren van een voorschot achterwege totdat de zaak in hoger beroep is behandeld. Dit wekt onbegrip, met name in gevallen waarin de verdachte zich niet teweer stelt tegen de schuldigverklaring of de hoogte van de toegekende schadevergoeding, maar bijvoorbeeld tegen de strafmaat.

Ik ben echter tot de slotsom gekomen dat de wet geen ruimte biedt voor een voorschot voorafgaande aan het vonnis in hoger beroep. Artikel 36f zevende lid van het Wetboek van Strafrecht stelt immers: «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 (...).» Het mogelijk maken van een voorschot voorafgaande aan de behandeling van de zaak in hoger beroep vergt dus wetswijziging. Bovendien kleven er aan zo'n regeling forse bezwaren. Dat het instellen van het hoger beroep niet is ingegeven door de schuldigverklaring of de hoogte van de schadevergoeding, neemt niet weg dat het hof de zaak integraal opnieuw zal beoordelen en op alle onderdelen tot een ander oordeel kan komen. Wanneer een verdachte in hoger beroep wordt vrijgesproken, betekent dit dat het slachtoffer verplicht is het uitgekeerde bedrag terug te betalen.

Voor slachtoffers met ernstig letsel ten gevolge van een opzettelijk geweldsmisdrijf bestaat wel, ook gedurende het strafproces in hoger beroep, de mogelijkheid om een beroep te doen op het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Het Schadefonds oordeelt zelfstandig over de aannemelijkheid van het slachtofferschap, de ernst van het letsel en het eventuele eigen aandeel van het slachtoffer. Een veroordeling in eerste aanleg kan in deze oordeelsvorming worden betrokken. Mocht er ook in hoger beroep opnieuw een schadevergoedingsmaatregel worden opgelegd, dan wordt de eventuele uitkering door het Schadefonds hiermee verrekend.

#### *Verhalen van schade bij delicten die indirect slachtoffers maken*

In genoemd AO heb ik ook toegezegd te onderzoeken of een aantal delicten dat nu onder de gemaximeerde voorschotregeling valt, onder de ongemaximeerde voorschotregeling gebracht zou moeten worden. Het gaat daarbij om delicten als brandstichting die niet direct gericht zijn op

<sup>4</sup> ECLI:NL:RBROT:2010:BL3937.

lichamelijk letsel maar dat wel als consequentie kunnen hebben. Ik gaf daarbij aan dat ook de financiële gevolgen daarvan in kaart moeten worden gebracht. Voor deze analyse is meer tijd nodig dan voorzien. Ik zal uw Kamer volgend voorjaar hier nader over berichten.

### *De voorschotregeling en de Innovatiewet Strafvordering*

Tijdens het mondelinge vragenuur op 15 oktober 2019 zijn door het lid Van Toorenburg vragen gesteld over de voorschotregeling, naar aanleiding van kritische geluiden over een onderdeel van het concept-wetsvoorstel voor de Innovatiewet Strafvordering. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft namens mijtoegezegd dat uw kamer hier nader over bericht wordt.

Het indienen van een vordering tot schadevergoeding in het strafproces geeft slachtoffers een laagdrempelige manier om hun schade te kunnen verhalen. Als de strafrechter een vordering toewijst, kan hij tevens een schadevergoedingsmaatregel opleggen. Dit betekent dat de dader de schadevergoeding aan de staat moet betalen en dat het CJIB dit bedrag voor het slachtoffer bij de dader gaat innen. De voorschotregeling zorgt er daarbij voor dat als de dader 8 maanden na het onherroepelijke vonnis de schade niet of niet volledig heeft betaald, de overheid het resterende bedrag uitkeert aan het slachtoffer, soms met een maximum van € 5.000,-.<sup>5</sup> Ik vind dit een belangrijke voorziening voor slachtoffers. Zo komen we als overheid slachtoffers van misdrijven tegemoet als de schadevergoeding die door de dader aan hen moet worden betaald, niet of niet tijdig wordt voldaan. Ik heb geen plannen de huidige voorschotregeling af te schaffen. Voor de slachtoffers wiens schadeclaim nu in het strafproces behandeld wordt, blijft de voorschotregeling bestaan.

Er is echter een groep slachtoffers die in de huidige regeling buiten de boot valt.

De strafrechter kan een vordering benadeelde partij namelijk niet-ontvankelijk verklaren, als hij van oordeel is dat de behandeling daarvan het strafproces onevenredig belast. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om slachtoffers met grotere en meer complexe (letsel)schades. Deze slachtoffers kunnen op dit moment hun schade alleen via de langduriger civiele procedure verhalen. Slachtoffers moeten dan griffierechten betalen, lopen het risico veroordeeld te worden in de proceskosten en moeten zelf zorg dragen voor de inning van het schadebedrag. Zij hebben echter wel recht op gesubsidieerde, en bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven kosteloze, rechtsbijstand. In de Innovatiewet Strafvordering is gekeken hoe de positie van deze groep slachtoffers kan worden versterkt. De regeling biedt de mogelijkheid tot afsplitsing van de schadeclaim bij gewelds- en zedenmisdrijven in het strafrecht voor behandeling door een aparte raadkamer. Het doel van de afsplitsing is om ingewikkelde schadeclaims van slachtoffers die nu (deels) niet-ontvankelijk worden verklaard, vaker en vollediger inhoudelijk te laten afdoen binnen het strafrecht. Het is hierbij nadrukkelijk niet de bedoeling dat schadeclaims die nu wel inhoudelijk in het strafproces worden afgedaan, straks afgesplitst worden. In de afgesplitste procedure hoeven slachtoffers geen griffierechten te betalen, int het CJIB een toegekende schadevergoeding en kunnen zij bij afwijzing van de claim niet veroordeeld worden tot betaling de proceskosten. Dit zijn voordelen waar zij nu in het civiele recht geen gebruik van kunnen maken. De voorschotregeling is in het voorstel voor deze afgesplitste procedure echter niet van toepassing verklaard.

<sup>5</sup> Uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel: voor gewelds- zedenmisdrijven geldt geen maximum, voor overige delicten geldt een maximum van € 5.000,-.

Inmiddels is de consultatieronde afgerond. Naar aanleiding van de inbreng van de betrokken organisaties zal ik bezien welke gevolgen dit heeft voor het wetsvoorstel. Daarbij worden de standpunten met betrekking tot het van toepassing laten zijn van de voorschotregeling in deze nieuwe procedure en de financiële implicaties daarvan meegenomen.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker