

De Minister van Justitie  
D.t.v. mw. mr. H. Waayers – van Dijk  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23  
f (070) 361 97 46  
www.rechtspraak.nl

datum 10 juli 2008  
contactpersoon mr. R.H. Kroon  
doorkiesnummer 070 - 361 9814  
faxnummer 070 - 361 9746  
e-mail r.kroon@rechtspraak.nl  
ons kenmerk UIT 12859 ONTW / RK  
uw kenmerk 5538271/08/6  
onderwerp Advies conceptwetsvoorstel aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven met het oog op uitbreiding van de categorieën van personen die recht hebben op een uitkering uit het fonds en verruiming van de gevallen waarin men aanspraak kan maken op een dergelijke uitkering en enkele andere aanpassingen

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 25 april 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (de “**Wet**”) met het oog op uitbreiding van de categorieën van personen die recht hebben op een uitkering uit het fonds en verruiming van de gevallen waarin men aanspraak kan maken op een dergelijke uitkering en enkele andere aanpassingen (het “**Wetsvoorstel**”).

### Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt uitbreiding van het aantal personen dat in aanmerking komt voor een uitkering uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven (het “**Schadefonds**”). Daartoe wordt in de eerste plaats het begrip “nabestaanden” uitgebreid met bloedverwanten van de overledene in de eerste graad en in de tweede graad in de zijlijn. In de tweede plaats wordt de mogelijkheid geopend voor nabestaanden en (andere) personen die een nauwe band met het slachtoffer van een geweldsmisdrijf hebben om een uitkering te verkrijgen die strekt tot vergoeding van zogeheten ‘shockschade’. Verder wordt de Wet gebracht binnen het toepassingsbereik van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarmee de thans bestaande verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof ’s-Gravenhage wordt vervangen door een beroep op de bestuursrechter in de rechtbank. Tot slot wordt voorgesteld het Wetboek van Strafvordering uit te breiden met een regeling met betrekking tot bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte of tussen slachtoffer en veroordeelde.

### Advies

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden

datum 10 juli 2008  
kenmerk UIT 12859 ONTW / RK  
pagina 2 van 7

### *Algemeen*

Volgens de toelichting past het wetsvoorstel in de beleidslijn van het kabinet om de positie van het slachtoffer te versterken. De Raad merkt op dat het wetsvoorstel zich echter primair lijkt te richten op versterking van de positie van nabestaanden en andere personen in de omgeving van het slachtoffer.

### *Uitbreiding van de kring van gerechtigden*

Een bredere kring van personen om het slachtoffer heen wordt een recht op uitkering uit het fonds toegekend. Het valt de Raad op dat daarbij voor een andere afbakening en terminologie is gekozen dan in het momenteel bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel Affectieschade (waarop aan het slot van dit advies zal worden teruggekomen). In het laatstgenoemde wetsvoorstel wordt gesproken van “naasten” en van “een andere persoon die in een zodanige nauwe persoonlijke relatie tot de gekwetste staat, dat uit de eisen van de redelijkheid en billijkheid voortvloeit dat hij (...) als naaste wordt aangemerkt”. Een en ander roept vragen op met betrekking tot de uitleg die aan de gebruikte begrippen dient te worden gegeven. Wordt met het in het onderhavige wetsvoorstel gebezigde begrip “nabestaanden” dezelfde groep van personen bedoeld als met de in het wetsvoorstel Affectieschade als “naasten” aangeduide groep? Wordt met de in het onderhavige wetsvoorstel als “andere personen die een affectieve relatie hebben met de onder a of b bedoelde persoon hebben” aangeduide groep, dezelfde groep van personen bedoeld als beschreven in het wetsvoorstel Affectieschade, namelijk personen die in een “nauwe persoonlijke relatie tot de gekwetste” staan? Om onnodige en onwenselijke onduidelijkheid over de gehanteerde begrippen te voorkomen, adviseert de Raad hierop in de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel nader in te gaan. Voorts wordt verwezen naar enkele van de redactionele opmerkingen in de bijlage bij dit advies.

De uitbreiding van de kring van gerechtigden tot een uitkering uit het schadefonds zal leiden tot een toename van het aantal aanvragen en beslissingen daarop, en daarmee tot een toename van het aantal beroepen tegen die beslissingen. Het is de inschatting van de Raad, dat het feit dat het wetsvoorstel geen strikte afbakening van de groep van gerechtigden geeft – ook “andere personen” die een “affectieve relatie” met het slachtoffer hadden/hebben wordt het recht op een uitkering uit het fonds toegekend – de neiging zal versterken om de grenzen van de nieuwe regeling te verkennen. Dit zal een versterkend effect hebben op de verwachte toename van het aantal zaken en tevens van invloed zijn op de bewerkelijkheid van de zaken. Zeker in de beginperiode zal jurisprudentie moeten worden gevormd die nadere invulling geeft aan genoemde open normen. Hieronder zullen de verwachte effecten op de werklast nader worden uitgewerkt en vertaald naar hun financiële gevolgen.

### *Toepassing van de Awb*

Het brengen van de Wet onder de reikwijdte van de Awb en daarmee de verschuiving van deze zaken van het gerechtshof 's-Gravenhage naar de bestuurssectoren, stuit bij de Raad niet op bezwaar. Nu het

---

vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 10 juli 2008  
kenmerk UIT 12859 ONTW / RK  
pagina 3 van 7

wetsvoorstel geen specifieke regeling ter zake geeft, wordt ervan uitgegaan dat het hoger beroep tegen beslissing van de bestuursrechter zal openstaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### *Bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte/veroordeelde*

De Raad merkt op dat de toegevoegde waarde van de regeling ten aanzien van de bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte c.q. veroordeelde niet aanstonds duidelijk is. Zoals ook de toelichting bij het wetsvoorstel aangeeft, wordt in de praktijk al voor een groot deel volgens de in het wetsvoorstel voorgestelde lijn gewerkt. Ook nu reeds houdt de strafrechter bij zijn oordeel rekening met omstandigheden zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 51h lid 3 Wetboek van Strafvordering. Indien wel degelijk wordt beoogd iets aan deze bestaande praktijk toe te voegen, wordt geadviseerd hierover in de toelichting explicieter te zijn.

### **Werklastgevolgen**

#### *Gevolgen voor het aantal zaken*

Het Schadefonds geweldsmisdrijven behandelt in de huidige situatie ongeveer 7.000 aanvragen, die leiden tot 6.000 beslissingen per jaar. Tegen die beslissing worden jaarlijks ongeveer 400 bezwaarschriften ingediend; een bezwaarpercentage van circa 6%. Het aantal beroepszaken (momenteel nog behandeld door het Haagse hof) is op jaarbasis ongeveer 60; een beroepspercentage van circa 15% ten opzichte van het aantal bezwaarschriften. Op basis van hetgeen hierboven is opgemerkt over de gevolgen van de uitbreiding van de kring van gerechtigden, moet worden uitgegaan van een verdubbeling van het huidige aantal beroepszaken, hetgeen neerkomt op 120 zaken op jaarbasis. Deze zaken zullen in de nieuwe situatie worden behandeld door de bestuurssectoren van de rechtbanken.

Het wegvallen van 60 zaken bij de sector straf van het hof in Den Haag levert, gegeven de productgroepprijs van ca. €1.250,-, een besparing op van €75.500,- per jaar. De behandeling van 120 zaken door de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken, tegen een productgroepprijs van ca. €1.615,-, zal jaarlijks €194.000,- gaan kosten. Daarmee bedraagt het saldo van de werklastgevolgen voor de Rechtspraak **€118.000,- per jaar**. In onderstaande tabel wordt een en ander nader toegelicht.

datum 10 juli 2008  
 kenmerk UIT 12859 ONTW / RK  
 pagina 4 van 7

**Tabel: Opbouw werklastinschatting eerste 5 jaar na invoering**

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5 e.v.
<b>Aantallen:</b>					
Besparing strafzaken hof	-60	-60	-60	-60	-60
Huidig aantal zaken (verplaatst naar bestuur)	60	60	60	60	60
Aanzuigende werking	60	60	60	60	60
<b>Productgroepprijzen:</b>					
Straf, hof	€1.242,95	€1.259,31	€1.259,34	€1.259,36	€1.259,36
Bestuur, rechtbank	€1.627,31	€1.615,79	€1.615,83	€1.615,86	€1.615,86
<b>Bedragen:</b>					
Besparing strafzaken hof	-€74.577,00	-€75.558,60	-€75.560,40	-€75.561,60	-€75.561,60
Huidig aantal zaken (verplaatst naar bestuur)	€97.638,60	€96.947,40	€96.949,80	€96.951,60	€96.951,60
Aanzuigende werking	€97.638,60	€96.947,40	€96.949,80	€96.951,60	€96.951,60
<b>Totaal</b>	<b>€120.700,20</b>	<b>€118.336,20</b>	<b>€118.339,20</b>	<b>€118.341,60</b>	<b>€118.341,60</b>

datum 10 juli 2008  
kenmerk UIT 12859 ONTW / RK  
pagina 5 van 7

#### *Gevolgen voor de bewerkelijkheid per zaak*

Zoals hierboven beschreven, zal ten gevolge van de introductie van open normen de (gemiddelde) bewerkelijkheid van de zaken waarop het wetsvoorstel betrekking heeft toenemen. Dit heeft gevolgen voor de prijs van de betreffende zaken. In de berekening van dit prijseffect zijn de onderstaande werklastelementen meegewogen:

- a. Op onderdelen is sprake van nieuwe regelgeving, hetgeen meer inhoudelijke tijdbesteding vergt dan in de huidige situatie bij het gerechtshof;
- b. Uitbreiding met schadevergoeding voor shockschade;
- c. Toetsing van de open normen "affectieve relatie" en "redelijkheid en billijkheid" in artikel 3 lid 2, onderdeel d WSG.
- d. Vanwege de verschuiving van zaken zal ook de gemiddelde bewerkelijkheid binnen de productgroepen straf-hof en bestuur-rechtbank wijzigen. De behandelzeiten bij het gerechtshof straf dalen met RA 17 en GA 11 minuten. De kosten zullen hierdoor met ca. €80.000 afnemen. Deze daling wordt veroorzaakt doordat relatieve zware zaken uit deze productgroep verdwijnen.
- e. De behandelzeit bij de rechtbank bestuur stijgt met 6 minuten voor RA en daalt voor de GA met 2 minuten. De kosten bij de sector bestuur zullen hierdoor met ca. €250.000 toenemen. De stijging wordt enerzijds veroorzaakt doordat de zaken gemiddeld genomen zwaar zijn t.a.v. de RA. Voor de GA zijn ze gemiddeld genomen lichter.
- f. De behandeling van zaken bij de sector bestuursrecht is verschillend van de behandeling bij het hof. Meer dan bij het gerechtshof worden zaken door gerechtssecretarissen voorbereid en voorzien van behandelinstructie en wordt door hen de conceptuitspraak gemaakt.

Het totale prijseffect wordt geraamd op een **kostentoeename van ca. €272.000 per jaar**. Over een reeks van 5 jaar ziet dat er als volgt uit.

#### **Tabel: Prijseffect / relatieve verzwaring t.g.v. veranderde zaakssamenstelling binnen de productgroepen**

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5 e.v.
Prijseffect	€278.990,90	€272.354,91	€272.367,89	€272.377,74	€272.377,74

#### **Wetsvoorstel affectieschade**

De Raad heeft in zijn advies (2002/2) over het Wetsvoorstel Affectieschade (28781) vastgesteld dat van dit wetsvoorstel geen substantiële werklastegevolgen mochten worden verwacht. Deze vaststelling was vooral gebaseerd op het feit dat het wetsvoorstel een heldere omschrijving bevatte van de kring van naasten die vergoeding toekomt en het vergoedingsbedrag gefixeerd zou worden. Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is het wetsvoorstel op het eerstbedoelde punt echter gewijzigd. Bij tweede nota van wijziging is aan het wetsvoorstel aan beide voorgestelde artikelen een onderdeel toegevoegd, op grond waarvan niet slechts de (nauw omschreven) naasten een vergoeding toekomt, maar ook "een andere persoon die in een zodanige nauwe persoonlijke relatie

datum 10 juli 2008  
kenmerk UIT 12859 ONTW / RK  
pagina 6 van 7

gekwetste staat, dat uit de eisen van redelijkheid en billijkheid voortvloeit dat hij voor de toepassing van lid 1 onder b als naaste worden aangemerkt". Het op deze wijze oprekken van de kring van gerechtigden tot een onbepaalde groep van personen ten aanzien waarvan in elk afzonderlijk geval in rechte zal moeten worden vastgesteld of hij een 'nauwe persoonlijke relatie' met het slachtoffer heeft, heeft aanzienlijke consequenties voor de werklust van de rechters. In de eerste plaats mag door deze onbestemde vergroting van de kring van potentiële claimanten een groter aantal zaken waarin door deze vergoeding wordt gevorderd worden verwacht. Temeer omdat men de reikwijdte van deze regeling - in die gevallen waarin aansprakelijkheidsverzekeraars de claim afwijzen - in rechte zal willen beproeven. In de tweede plaats zal ook bij deze regeling de werklust per zaak voor de rechter toenemen, vanwege de open normen die de rechter zal dienen toe te passen en de te verwachten complicaties indien partijen in de gelegenheid moeten worden gesteld om het bewijs van een 'nauwe persoonlijke relatie' met de gekwetste te leveren en te weerspreken.

*Gelet op het bovenstaande wil de Raad bij gelegenheid van het onderhavige advies vaststellen dat zijn advies over het wetsvoorstel affectieschade waar het gaat om de werklustinschatting geen gelding meer toekomt. In zijn huidige versie - het gewijzigd voorstel van wet dat voorligt bij de Eerste Kamer - zal dat wetsvoorstel wel degelijk substantiële werklustgevolgen hebben. De Raad zal dan ook, indien het wetsvoorstel Affectieschade tot wet wordt verheven, in overleg treden met de minister van Justitie en alsnog zijn inschatting van de gevolgen geven.*

### **Ten slotte**

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

T. Groeneveld  
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 10 juli 2008  
kenmerk UIT 12859 ONTW / RK  
pagina 7 van 7

**Bijlage: aandachtspunten, technisch en redactioneel commentaar**

- Artikel I, C (artikel 3, lid 2, onderdeel d, van de Wsg) van het wetsvoorstel.  
Het begrip “affectieve relatie” houdt volgens het woordenboek in dat er sprake moet zijn van liefde tussen het slachtoffer en de aanvrager, althans genegenheid van de aanvrager tot het slachtoffer. Het begrip wordt in het algemene deel van de MvT toegelicht door het noemen van vrienden, vriendinnen en burens en slechts afgezet tegen “argeloze voorbijgangers” (zie MvT Algemeen, blz. 3, 2<sup>e</sup> alinea). De beoogde reikwijdte van de open norm “redelijkheid en billijkheid” wordt noch in het algemene deel noch in het artikelsgewijze deel van de MvT toegelicht. Het verdient volgens de Raad aanbeveling zowel “affectieve relatie” als “redelijkheid en billijkheid” van een (ruimere) toelichting te voorzien om de toepassing daarvan in de rechterlijke praktijk in overeenstemming te laten zijn met de bedoeling van de wetgever. Zie ook hetgeen hierboven ten aanzien hiervan is opgemerkt.
- De bestaande nummering van het enige lid van artikel 19 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven is overbodig.