

25 | Feitenvaststelling en belangenbehartiging bij de compensatie van slachtoffers van geweld

Een studie naar het bewijsrecht als rechtspolitiek middel

H. Bosdriesz & Y.E. Schuurmans [▪]

1 INLEIDING

De samenleving draagt een bijzondere verantwoordelijkheid voor slachtoffers van geweld. Zij zijn slachtoffer geworden van vaak willekeurig en onverzekerbaar geweld, waarbij hun vertrouwen in de samenleving en de rechtsstaat ernstig is geschokt. De overheid heeft niet alleen een taak om die rechtsschendingen te vergelden door daders te vervolgen, maar ook om zorg te dragen voor de gevolgen van het geweld. Financiële compensatie voor slachtoffers vormt daartoe een middel. De compensatie stelt mensen niet alleen deels schadeloos, maar onderstreept ook de solidariteit van de samenleving met de slachtoffers.¹ Zo hebben slachtoffers van geweldsmisdrijven recht op een schadevergoeding op grond van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wsg) en hebben slachtoffers van het geweld in de Tweede Wereldoorlog aanspraak op compensatie, onder meer op grond van de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffer 1940-1945 (Wuv). Deze vergoedingen op basis van solidariteit staan niet op zich. Ook bijvoorbeeld bij de afwikkeling van rampen neemt de overheid vaak een verantwoordelijkheid op zich en richt solidariteitsfondsen op.²

Bij de uitvoering van de Wsg en de Wuv kunnen gemakkelijk bewijsproblemen ontstaan. Getuigen ontbreken, slachtoffers willen geen aangifte doen tegen de dader en ervaren navertellen van het gebeurde mogelijk als traumatisch. Bovendien is de oorzaak van geestelijk en lichamelijk letsel vaak lastig te achterhalen en komen trauma's pas jaren later tot uiting. Harde bewijsregels,

▪ Mr. H. Bosdriesz is onderwijs- en onderzoeksmedewerker bij de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en mr. dr. Y.E. Schuurmans is universitair hoofd-docent bij de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

1 De Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten adviseerde de regering in deze gevallen een schadefonds op te richten, zie *Solidariteit met beleid. Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten*, Den Haag 2004, p. 3 en 4.

2 Zie voor de overeenkomst in belangen en behoeften van slachtoffers van geweldsmisdrijven en slachtoffers van rampen V.C. Ammerlaan, *Na de ramp. De rol van de overheid bij de (schade-) afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers* (diss. Tilburg), Tilburg: Celsus juridische Uitgeverij 2009, p. 44 e.v.

een geobjectiverde feitenvaststelling én nakoming van een solidariteitsplicht ten opzichte van de slachtoffers zijn lastig te verenigen uitgangspunten. Bij strikte bewijsregels zullen weinig daadwerkelijke slachtoffers van geweld een compensatie ontvangen. ‘Zachtere’ bewijsregels geven het bestuursorgaan meer armslag om geld uit te keren, maar bergen ook het gevaar in zich dat aanvragers een compensatie ontvangen, terwijl zij daar op grond van de feiten eigenlijk geen recht op hebben.

In deze bijdrage illustreren wij aan de hand van de uitvoering van de Wsg en de Wuv hoe met name wetgever en bestuursorgaan het bewijsrecht inzetten om rechtspolitieke doelen te dienen. Deze wetten lenen zich voor een vergelijking omdat in beide wetten ‘bijzondere solidariteit met slachtoffers’ de vergoedingsgrondslag vormt. Omdat de wetgever in de Wuv wél de rechtspolitieke keuze heeft gemaakt om het bewijsrecht versoepeld toe te passen en in de Wsg niet, kan deze studie illustreren of en hoe dat verschil in rechtspolitieke keuze uitwerkt. Voordat wij aan die vergelijking toekomen zullen we eerst toelichten op welke wijze het bewijsrecht in het algemeen kan worden ingezet om rechtspolitieke doelen te dienen.

2 BEWIJSRECHT ALS RECHTSPOLITIEK MIDDEL

Het bewijsrecht geeft regels aan de hand waarvan de rechter (of het bestuur) tot een feitenvaststelling komt. Deze bewijsregels hebben veelal de strekking de waarheid in het proces zo dicht mogelijk te benaderen. Toch kunnen bewijsregels ook andere belangen dienen, zoals behartiging van het materiële recht en bescherming van bepaalde doelgroepen. Vooral de bewijsmaatstaf, de bewijslastverdeling en het gebruik van vermoedens vormen bewijsrechtelijke instrumenten waarmee beleidsmatige doelen kunnen worden nagestreefd.

De bewijsmaatstaf geeft aan hoeveel zekerheid ten aanzien van de feiten nodig is om aan die feiten een bepaald rechtsgevolg te verbinden. Zijn de rechtsgevolgen voor burgers ingrijpend, dan past daarbij een hoge bewijsmaatstaf om te verzekeren dat zij niet willekeurig een groot nadeel hebben te lijden. Bij besluiten die een burger beogen te straffen, is zodoende vereist dat wordt *aangetoond* dat de burger de strafbare feiten heeft gepleegd. In overige procedures legt die bewijsmaatstaf wel een erg groot beslag op tijd en middelen van rechter en partijen en kan met een mindere graad van zekerheid genoegen worden genomen. Bovendien heeft een (te) hoge bewijsmaatstaf een negatieve invloed op de effectuering van het materiële recht. De wetgever kan de lat steeds verder laten zakken, beginnend bij ‘aantonen – *beyond reasonable doubt*’

(>90%) en vervolgens zakkend van 'redelijke mate van zekerheid' (>75%), naar 'aannemelijk' (>50%), naar 'het voordeel van de twijfel' (50%).³

Zo kan de verlaging van de bewijsmaatstaf bij vergoedingen van overheidswege een rechtspolitieke keuze inhouden; hoe lager de lat wordt gelegd, hoe eerder een bepaalde partij een aanspraak kan verzilveren. De wetgever heeft met de bewijsmaatstaf dus een eerste middel in handen om slachtofferbescherming te realiseren.

De bewijslastverdeling bepaalt welke partij de taak heeft om feiten te bewijzen. Als hoofdregel geldt dat die partij die een verandering in het recht beoogt, de feiten dient te bewijzen aan de hand waarvan het gewenste rechtsgevolg intreedt.⁴ Deze bewijslast kan door wetgever of rechter worden omgekeerd of worden verlicht door middel van een vermoeden. In dat laatste geval hoeft de partij met de bewijslast de rechtsfeiten niet direct te bewijzen, maar kan zij volstaan met het bewijs van bepaalde 'hulpfeiten'. De wetgever kan om uiteenlopende redenen een vermoeden in de wet opnemen. Sommige vermoedens hebben een sterk feitelijk karakter: meestal is het zo dat als A zich voordoet, er ook sprake is van B.⁵ Door er snel vanuit te gaan dat de hoofdregel kan worden toegepast, wordt in de meerderheid van de gevallen de bewijslevering in juridische procedures vergemakkelijkt. De wetgever en de rechter kunnen vermoedens echter ook hanteren vanuit rechtspolitieke overwegingen.⁶ Die vermoedens geven niet zozeer de meest waarschijnlijke situatie weer, maar zijn meer normatief van aard en kennen bijvoorbeeld aan bepaalde rechtssubjecten een gunstige bewijspositie toe. Zo bevat het BW bijvoorbeeld verschillende vermoedens om 'zwakkere' partijen als huurders, consumenten of mensen met een geestelijke stoornis te beschermen.⁷

Voor het schadevergoedingsrecht betekent de hoofdregel van bewijslastverdeling dat de burger die schadevergoeding wenst, aannemelijk dient te maken dat hij daar recht op heeft. Ook deze bewijslast kan worden omgekeerd of verlicht door wetgever of rechter en dat leidt dan tot een stevige versterking van de positie van de gelaedeerde. Daarvoor kunnen rechtspolitieke argumenten pleiten, bijvoorbeeld het belang van slachtofferbescherming. De aansprake-

3 Deze percentages zijn ontleend aan I. Giesen, *Bewijs en aansprakelijkheid. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de bewijslast, de bewijsvoeringslast, het bewijsrisico en de bewijsrisico-omkering in het aansprakelijkheidsrecht* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2001, p. 59 e.v.

4 Artikel 150 Rv; ook in het bestuursrecht gaat deze regel in de meerderheid van de gevallen op, Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2005, p. 138, 141, 211 e.v. en in het bijzonder p. 317 e.v.

5 Artikel 3:119 BW is daar een voorbeeld van: de bezitter van een goed wordt vermoed de rechthebbende te zijn.

6 Er zijn theorieën die de toedeling van het bewijsrisico steeds als ook een rechtspolitieke keuze zien, zie Giesen 2001, p. 428 met verwijzing naar G. Reinecke, *Die Beweislastverteilung im Bürgerlichen Recht und im Arbeitsrecht als rechtspolitische Regelungsaufgabe*, Berlin 1976.

7 W.D.H. Asser, *Bewijslastverdeling*, Deventer: Kluwer 2004, p. 93 e.v.

lijkheid van gemotoriseerd verkeer voor aangereden voetgangers en fietsers biedt daarvan een voorbeeld.⁸ Staat vast dat een motorrijtuig bij het ongeval betrokken is, dan is de aansprakelijkheid in beginsel gegeven. De bewijslast wordt dan ‘omgekeerd’, waarbij de bestuurder overmacht aannemelijk kan maken. Door een dergelijk vermoeden wordt het slachtoffer een eenvoudige en snelle procedure geboden.⁹ Daarnaast – en misschien wel in de eerste plaats – moet het vermoeden normconformgedrag bewerkstelligen. De flinke aansprakelijkheidsrisico’s voor bestuurders van gemotoriseerde voertuigen moet bewerkstelligen dat zij de grootst mogelijke zorgvuldigheid in het verkeer in acht nemen.

Bewijsproblemen, met name de lastige vaststelling van ouderschap en causaliteit, kunnen *an sich* een reden zijn om een solidariteitsfonds op te richten.¹⁰ Is de dader onbekend of kan het bewijs met betrekking tot het ouderschap niet rondkomen, dan zorgt een solidariteitsfonds ervoor dat getroffen en toch voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. Bovendien komt lichamelijk en psychisch letsel na ‘de ramp’ soms pas in de loop van de jaren naar boven. De beoordeling van de oorzaak van het letsel vergt vrijwel steeds een medisch deskundige beoordeling. Een solidariteitsfonds kan die expertise in huis halen en zo de bewijslevering voor slachtoffers aanzienlijk vergemakkelijken.

Naast deze specifieke uitwerking op het bewijsrecht kan het belang van slachtofferbescherming overigens ook meer in het algemeen eisen stellen aan de procedure. Slachtoffers hebben behoefte aan een gemakkelijk te doorlopen en inzichtelijke procedure. Een zeer fijnmazig vergoedingssysteem, dat veel tijd in beslag neemt en een behoorlijke proceslast bij het slachtoffer legt, zal de verwerking van het leed minder goed doen. Aan een te ruimhartig vergoedingssysteem kleven echter ook nadelen. Zo waarschuwt men voor ‘inflatie van het slachtofferschap’: als iedereen als slachtoffer wordt erkend, is niemand meer slachtoffer. Dat kan ertoe leiden dat werkelijke slachtoffers niet de benodigde juridische, beleidsmatige en maatschappelijke aandacht krijgen.¹¹

In de volgende paragrafen gaan wij na in welke mate de bewijsmaatstaf, bewijslastverdeling en vermoedens worden ingezet om de belangen van slachtoffers van geweld te dienen. Daarbij wordt bezien welke keuzes de

8 Giesen 2001, p. 412. Bloembergen zag het bewijsrecht al als een van de grootste belemmeringen voor slachtofferbescherming, zie A.R. Bloembergen, *Naar een nieuw ongevalrecht* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1965.

9 Zie bijv. HR 5 december 1997, NJ 1998, 400, r.o. 3.6.

10 Kritisch over solidariteitsfondsen zijn o.a. J. van de Bunt, ‘Erkenning door fondsen voor immateriële schade’, in: Gerrit van Maanen (red.), *De rol van het aansprakelijkheidsrecht bij de verwerking van persoonlijk leed*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2003, p. 249-265 en T. Hartlief, ‘Schadefondsen en de rol van de overheid’, in: J.M. Barendrecht e.a., *Kring van aansprakelijken bij massaschade*, Den Haag: Koninklijke Vermande 2002, p. 73 en specifiek over het schadefonds A.R. Bloembergen, ‘Een schadefonds geweldsmisdrijven?’, in *Bloembergen’s Werk*, Deventer: Kluwer 1992, 167-178. Zie ook de bijdrage van Faure & De Mot in deze bundel.

11 *Solidariteit met beleid*, p. 4.

wetgever heeft gemaakt en hoe die keuzes ten aanzien van het bewijsrecht doorwerken in de uitvoeringspraktijk.

3 SCHADEVERGOEDING VOOR SLACHTOFFERS VAN GEWELDSMISDRIJVEN

3.1 De wettelijke regeling en de rechtspolitieke keuze van de wetgever

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna schadefonds)¹² is opgericht in 1976 en verstrekt op basis van de Wsg uitkeringen aan personen die het slachtoffer zijn geworden van ernstige geweldsmisdrijven en als gevolg daarvan ernstig lichamelijk en/of geestelijk letsel hebben. De grondslag voor deze uitkeringen is gelegen in de bijzondere verantwoordelijkheid van de samenleving voor slachtoffers van geweldsmisdrijven.¹³ De wet 'is gebaseerd op de overweging dat er in bepaalde schrijnende gevallen reden is van overheidswege een uitkering te doen om in de geleden schade tegemoet te komen'.¹⁴ De parlementaire geschiedenis suggereert dat wat een geval schrijnend maakt, niet alleen samenhangt met het geweld dat tegen het slachtoffer is gebruikt, maar ook met het feit dat het slachtoffer letselschade heeft geleden en daarmee dreigt te blijven zitten.¹⁵ Dat de uitkering het karakter heeft van een tegemoetkoming in de geleden schade¹⁶ blijkt ook uit de artikelen 4 en 6 Wsg. Daarin is bepaald dat geen uitkering wordt verstrekt indien de aanvrager de geleden schade gemakkelijk zelf kan dragen of wanneer hij deze via een andere weg vergoed krijgt.

Zowel materiële als immateriële schade komt voor vergoeding in aanmerking. De wetgever laat expliciet de mogelijkheid open 'dat in de uitkering aan degene die het zwaar lichamelijk letsel heeft bekomen, ook zgn. immateriële schade wordt betrokken'.¹⁷ De materiële schade staat in de regeling evenwel voorop.

Overigens komt niet alleen het slachtoffer zelf in aanmerking voor een uitkering. Op basis van artikel 3 lid 2 Wsg kunnen, in het geval van een geweldsmisdrijf met een dodelijke afloop, ook nabestaanden een uitkering krijgen. Het moet dan wel gaan om nabestaanden die van het slachtoffer geheel of ten dele afhankelijk waren voor hun levensonderhoud. Ook krijgen in de oorspronkelijke wet de nabestaanden, anders dan het slachtoffer zelf, geen

12 De commissie die met het beheer van het fonds is belast beslist op de verzoeken tot uitkering, art. 8 Wsg.

13 *Kamerstukken II 1973/74*, 12 131, nr. 8 (MvA), p. 1 en p. 7.

14 *Kamerstukken II 1989/90*, 21 345, nr. 3 (MvT), p. 22.

15 Zie *Kamerstukken II 1972*, 12 131, nr. 3 (MvT), p. 6 en *Kamerstukken II 1989/90*, 21 345, nr. 3 (MvT), p. 22.

16 *Kamerstukken II 1972*, 12 131, nr. 3 (MvT), p. 4.

17 *Kamerstukken II 1972*, 12 131, nr. 3 (MvT), p. 6.

immateriële schade vergoed.¹⁸ Deze beperkingen sluiten goed aan bij het uitgangspunt dat de uitkeringen tot doel hebben de financiële gevolgen van het misdrijf te verzachten.

Voordat het schadefonds een uitkering doet, moet het nagaan of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 3 Wsg. Zo moet het vaststellen of zich een geweldsmisdrijf heeft voorgedaan waarvan de aanvrager slachtoffer is, of hij of zij medeschuldig is, of hij of zij als gevolg van dat misdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft opgelopen en of de schade niet op een andere manier kan worden vergoed. De wet geeft dienaangaande geen bewijsrechtelijke bepalingen; zij zwijgt over de bewijsmaatstaf, bewijslastverdeling en vermoedens.

In de parlementaire geschiedenis wordt de bewijskwestie slechts indirect besproken. Zo komt in de Memorie van Toelichting de vraag aan de orde of voor de uitkering een strafrechtelijk vonnis is vereist, waarin is vastgesteld dat het misdrijf daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

‘Bij het bestaan van een in kracht van gewijsde gegaan rechterlijk vonnis zal doorgaans op eenvoudige wijze kunnen worden geconstateerd of zich een opzettelijk geweldsmisdrijf, waarvan de verzoeker het slachtoffer was, heeft voorgedaan. (...)

Anderzijds zal het ontbreken van een veroordelend vonnis van de strafrechter niet behoeven te beletten dat een uitkering aan het slachtoffer wordt toegekend. Als geen verdachte wordt gevonden, of als de wel bekend geworden verdachte om enige reden – bijv. wegens zijn jeugdige leeftijd – niet strafrechtelijk wordt vervolgd, zal vaak toch wel met voldoende zekerheid kunnen worden geconstateerd dat een geweldsmisdrijf is voorgevallen waarbij de verzoeker zwaar lichamelijk letsel heeft bekomen. Het zou daarom te rigide zijn het bestaan van een strafvonnis als voorwaarde voor de mogelijkheid van een uitkering te stellen. (...)’¹⁹

Alhoewel de wetgever expliciet heeft gesteld dat een strafvonnis niet altijd is vereist, suggereert deze passage dat de wetgever de feitenvaststelling door het schadefonds in belangrijke mate heeft willen laten steunen op het onderzoek door de strafrechtelijke instanties. Dit uitgangspunt wordt nog eens onderstreept door de opmerking in de Memorie van Toelichting dat de aanvrager, in het geval hij geen aangifte heeft gedaan en weigert politie en justitie

18 Sinds 1 januari 2012 komen nabestaanden wel in aanmerking voor vergoeding van immateriële schade. Wet van 6 juni 2011 in verband met de uitbreiding van de categorieën van personen die recht hebben op een uitkering uit het Schadefonds, *Stb.* 2011, 276, zie nader paragraaf 3.3.

19 *Kamerstukken II 1972*, 12 131, nr. 3 (MvT), p. 5.

in de procedure te betrekken, ermee rekening moet houden dat zijn aanvraag kan worden afgewezen.²⁰

Hiernaast bevat de Memorie van Antwoord een passage over de vraag of ook uitkeringen moeten worden gedaan aan personen die in het buitenland slachtoffer van een geweldsmisdrijf worden. In de ontkennende beantwoording van die vraag komt de feitenvaststelling indirect aan de orde. Deze in het buitenland getroffen slachtoffers zijn uitgesloten van de regeling omdat, naast financiële overwegingen, de wetgever heeft willen voorkomen dat het schadefonds bij de feitenvaststelling enkel af zou gaan op de verklaring van de aanvrager en door hem of haar aangebrachte documenten.²¹ Daarom ook geeft art. 9 Wsg het schadefonds de mogelijkheid om, ter aanvulling en controle op de door de aanvrager verstrekte gegevens, inlichtingen te verlangen van de aangewezen autoriteiten, colleges en personen en om deskundigen te horen. De schaarse aanwijzingen in de wet en de wetsgeschiedenis omtrent de feitenvaststelling wijzen er dus op dat de wetgever heeft gestreefd naar een zo veel mogelijk geobjectiveerde feitenvaststelling. De wetgever heeft het bewijsrecht niet ingezet als een instrument voor nadere rechtspolitieke keuzes.

De bewijsrechtelijke uitgangspunten in de Wsg zijn nagenoeg niet nader uitgelegd in jurisprudentie. In het algemeen geldt dat relatief weinig rechtspraak is verschenen over de besluiten van het schadefonds. Twee redenen kunnen daarvoor worden aangedragen. Ten eerste zijn maar weinigen belanghebbende bij deze besluiten. Vermeende daders kunnen niet tegen de beslissing tot toekenning van schadevergoeding opkomen.²² Dat betekent dat alleen tegen afwijzingen wordt geprocedeerd en uit de hierna te beschrijven coulante uitvoeringspraktijk blijkt dat afwijzingen van schadeverzoeken schaars zijn.

20 *Kamerstukken II 1972*, 12 131, nr. 3 (MvT), p. 8. De wetgever heeft evenwel het doen van aangifte bewust niet als vereiste voor het doen van uitkering opgenomen, omdat hij de mogelijkheid openhoudt dat onder omstandigheden het schadefonds 'met voldoende zekerheid' het recht op uitkering kan vaststellen.

21 *Kamerstukken II 1973/74*, 12 131, nr. 8 (MvA), p. 6. Daar wordt ook toegelicht dat met name praktische overwegingen bij de territoriale beperking een rol spelen. De geldmiddelen van het fonds zijn beperkt en uitbreiding van de (territoriale) werkingssfeer zal ertoe leiden dat aan meer mensen moet worden uitgekeerd. Om toe te kunnen met de voor het schadefonds beschikbare middelen, zouden dan lagere bedragen moeten worden uitgekeerd. Dan zou het doel, om juist in schrijnende gevallen effectieve hulp te geven, kunnen worden gemist (idem p. 6).

22 Tot 1 januari 2012 was de toegang tot de rechter beperkt tot 'benadeelden' die meenden dat hun verzoek ten onrechte was afgewezen dan wel dat zij te weinig hadden ontvangen. Zie het inmiddels vervallen artikel 14 Wsg (waarbij een verzoekschrift bij het Gerechtshof te 's Gravenhage kon worden ingediend). Met de aanpassingswet van 6 juni 2011, *Stb.* 2011, 276 is dit artikel komen te vervallen, teneinde de wet 'geheel in overeenstemming te brengen met de Awb'. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 363, nr. 3 (MvT), p. 7. De ervaring moet nog leren of vermeende daders zich dan wel als belanghebbende kunnen kwalificeren. Met name bij misdrijven in de familiale sfeer, zoals incest, ligt dit gevoelig. Het schadefonds bepleit dat het alleen slachtofferschap en geen daderschap vaststelt, zie No 26 oktober 2009, rapportnummer 2009/225.

3.2 De uitvoeringspraktijk en de rechtspolitieke keuze van het bestuursorgaan

Het schadefonds zelf heeft een duidelijke invulling gegeven aan de bewijsregels. Daarvan kan een beeld worden gevormd op basis van de beleidsregels, de jaarrapporten en het aanvraagformulier. Het beleidsoverzicht geeft in paragraaf 1.3.3 met betrekking tot de bewijsvoering de volgende regel:

‘Een geweldsmisdrijf hoeft niet bewezen te worden (zoals bij de strafrechter), maar moet aannemelijk worden gemaakt. De enkele verklaring van het slachtoffer is daartoe niet altijd voldoende. Objectieve aanwijzingen, zoals betrouwbare getuigenverklaringen, een bekentenis van de dader, een betrouwbare letselomschrijving (bijvoorbeeld van een politiearts) en/of een veroordelend vonnis, kunnen de verklaring van de aanvrager ondersteunen. Het uitgangspunt is de geloofwaardigheid van de aanvrager.’²³

De *bewijslast* ligt als uitgangspunt op de aanvrager. Hij of zij moet het geweldsmisdrijf aannemelijk maken, maar aan die last wordt vrij snel voldaan omdat de geloofwaardigheid van de aanvrager het uitgangspunt is. De aanvrager moet op het aanvraagformulier aangeven welk misdrijf wanneer en waar heeft plaatsgevonden, of de dader bekend is en zo ja, wie dat betreft. Deze gegevens kunnen worden geverifieerd bij de politie, maar het schadefonds zegt toe dat de door de aanvrager verstrekte gegevens nooit aan anderen zullen worden verstrekt en dat nooit contact wordt opgenomen met de dader.²⁴ Als geen aangifte is gedaan, dan dient de aanvrager een omschrijving van het gebeurde mee te sturen.

De enkele verklaring van de aanvrager is niet zonder meer voldoende om tot uitkering over te gaan; er zal ook naar ‘objectieve aanwijzingen’ worden gezocht. Ontbreekt een aangifte, dan ziet het schadefonds bijvoorbeeld een verklaring van een behandelend arts als een toereikend middel.²⁵ In dat geval hanteert het schadefonds in wezen een *vermoeden*. Bewijs van een hulpfeit (namelijk het letsel) is voldoende om het rechtsfeit (het slachtofferschap van het geweldsmisdrijf) aannemelijk te maken. Dat vermoeden is niet zozeer feitelijk van aard. Littekens, bijvoorbeeld, ontstaan niet meestal door een ernstig geweldsmisdrijf. De keuze om op basis van letsel slachtofferschap aan te nemen, brengt een grotere groep mensen onder het bereik van de regeling en impliceert een rechtspolitieke keuze.

Omdat de aanwezigheid van letsel het vermoeden kan rechtvaardigen dat de aanvrager slachtoffer van een geweldsmisdrijf is, kan het medische bewijs van doorslaggevende betekenis zijn. De bewijsleveringslast verschuift dan

23 Beleidsbundel paragraaf 1.3.3, te raadplegen via www.schadefonds.nl.

24 www.schadefonds.nl, onder ‘De Aanvraagprocedure’.

25 Beleidsbundel paragraaf 1.3.3.

gemakkelijk naar het schadefonds, omdat het de taak op zich neemt de medische informatie door een medisch adviseur te laten onderzoeken. De medisch adviseur kan aanvullende informatie aan de behandelend artsen vragen, bijvoorbeeld indien aard en ernst van het letsel onduidelijk is.²⁶ Welke eisen precies aan die informatie worden gesteld en met welke waarborgen de beoordeling van die medische informatie is omgeven, blijkt verder niet uit het beleid. Er vindt in ieder geval geen lichamelijk onderzoek plaats.²⁷

Het beleid geeft niet alleen informatie over de bewijslast en het vermoeden, maar ook over de *bewijsmaatstaf*. Het beleidsoverzicht stelt dat het geweldsmisdrijf aannemelijk moet worden gemaakt (>50%, zie paragraaf 2). Gegeven de stelling dat het schadefonds uit zal gaan van de geloofwaardigheid van het slachtoffer (de aanvrager), lijkt het er echter op dat de bewijsmaatstaf in werkelijkheid lager ligt en dat het slachtoffer 'het voordeel van de twijfel' toekomt (50% = voldoende).

De bewijsmaatstaf van 'het voordeel van de twijfel' is weliswaar niet terug te vinden in het beleidsoverzicht, maar komen we wel tegen in de jaarverslagen van het schadefonds. Het schadefonds heeft de gewoonte om daarin enkele voorbeelden van zaken te bespreken. In deze voorbeelden heeft het schadefonds een aantal malen aangegeven de aanvrager het voordeel van de twijfel te geven. Zo staat in het verslag over het jaar 2000 met betrekking tot een zaak betreffende mishandeling: 'De Commissie is van oordeel dat, buiten de verklaring van verdachten, niets wijst op medeschuld van verzoeker. Daarom wordt verzoeker ten aanzien daarvan het voordeel van de twijfel gegeven.'²⁸ Deze zaak trekt voorts de aandacht omdat het schadefonds hiermee rechtstreeks ingaat tegen het oordeel van het Openbaar Ministerie (OM) over dezelfde zaak. Het OM had namelijk juist besloten verdachten niet te vervolgen omdat het de aanvrager medeschuldig achtte aan het misdrijf. Het schadefonds laat zich in dezen dus niet leiden door het strafrechtelijk onderzoek, maar maakt een eigen afweging. Verderop in hetzelfde jaarverslag wordt nog een voorbeeld gegeven van een zaak waarin de aanvrager het voordeel van de twijfel krijgt, ditmaal met betrekking tot de vraag of het misdrijf überhaupt heeft plaatsgevonden. Hier betrof het een zaak waarin de verdachte wel was vervolgd, maar was vrijgesproken wegens gebrek aan bewijs.²⁹

De bewijsmaatstaf komt ook aan de orde in een rapport van de Nationale ombudsman.³⁰ Daarin beklagt een vader zich over de vaststelling door het schadefonds (buiten zijn medeweten om) dat zijn zoontje seksueel is misbruikt. De moeder had namens het kind een uitkering aangevraagd waarbij zij stelde dat de vader de dader was. Deze beschuldiging werd gedaan in de context

26 Beleidsbundel, paragraaf 2.3.

27 www.schadefonds.nl, onder 'de Voorwaarden'.

28 Jaarverslag Schadefonds 2000, p. 25.

29 Jaarverslag Schadefonds 2000, p. 26.

30 No 26 oktober 2009, rapportnummer 2009/225.

van een nare scheidingsprocedure en het OM was tot de conclusie gekomen dat er geen basis was voor vervolging van de vader. Het schadefonds besloot desondanks op basis van een rapport van zijn medisch adviseur een uitkering toe te kennen. De medisch adviseur achtte seksueel misbruik 'niet onaannemelijk' op basis van een verklaring van een speltherapeute die het zoontje in de scheiding had begeleid. Deze verklaring van de speltherapeute afwegend tegen het sepot door het OM, gaf het schadefonds de aanvrager 'het voordeel van de twijfel'.³¹ De Nationale ombudsman verklaart de klacht van de vader gegrond en concludeert dat het schadefonds de betrokken belangen niet juist tegen elkaar heeft afgewogen. Ten aanzien van de bewijsmaatstaf merkt de ombudsman op:

'De keuze om bij twijfel over het gepleegd zijn van het misdrijf te beslissen ten gunste van de aanvrager, wijst erop dat de Commissie het meer van belang vindt te voorkomen dat een slachtoffer zijn uitkering misloopt en zijn slachtoffer-zijn wordt miskend, dan te verhinderen dat iemand die zich onterecht als slachtoffer van een misdrijf aanmeldt, wel een tegemoetkoming ontvangt.'³²

De Nationale ombudsman legt hier ons inziens de vinger precies op de zere plek: het beleid waarin de bewijsmaatstaf zo laag wordt gelegd (misschien nog wel lager dan 50%), is niet vrij van rechtspolitiek.

Het gevolg van deze stand van zaken is dat het schadefonds in veruit de meeste gevallen een aanvraag voor een uitkering goedkeurt. Uit de jaarverslagen vanaf 1997 blijkt dat slechts rond de 20% van de aanvragen is afgewezen.³³ Gemiddeld genomen ontvangt een aanvrager (eenmalig) een bedrag van ongeveer € 2.500.³⁴ Op jaarbasis keert het schadefonds rond de € 12,5 miljoen uit.³⁵

3.3 Achtergrond van de rechtspolitieke keuze

Uit bovenstaande analyse blijkt dat het schadefonds in sommige gevallen tot een duidelijk ander oordeel komt dan het OM en de aanvrager met enige regel-

31 Het schadefonds geeft zelf aan dat deze bewijsmaatstaf onderdeel is van zijn beleid, No 26 oktober 2009, rapportnummer 2009/225, p. 4.

32 No 26 oktober 2009, rapportnummer 2009/225, p. 7.

33 Het percentage afwijzingen varieert tussen de 16 en 25%. De afgelopen twee jaar was het afwijzingspercentage 25%. Tot kritische beschouwingen heeft dat, voor zover ons bekend, niet geleid. Bij het lage percentage dient wel bedacht te worden dat aanvragers vaak ook bij het schadefonds terecht komen na doorverwijzing door politie en Slachtofferhulp.

34 Gemiddelde gebaseerd op de gegevens uit de jaarverslagen 2007-2010. Er geldt een Regeling maximumbedragen uitkeringen schadefonds geweldsmisdrijven, *Stcrt.* 2011, 22603 (€25.000 voor vermogensschade en €10.000 voor overige schade).

35 Het schadefonds wordt bekostigd uit de algemene middelen en komt ten laste van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het ontvangt op grond van artikel 2 Wsg jaarlijks een subsidie voor de kosten van uitvoering van de wet.

maat op basis van de eigen verklaring een tegemoetkoming toekent. Dat sluit lastig aan bij de in de parlementaire geschiedenis van de Wsg voorgestane geobjectiverde feitenvaststelling. Dat beleid van het schadefonds heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld, waarbij speelt dat het schadefonds zich in toenemende mate is gaan opstellen als belangenbehartiger voor slachtoffers van geweld. Die verschuiving in opstelling zal hieronder worden toegelicht en in verband worden gebracht met verschillende wetswijzigingen.

In de eerste plaats is een opmerkelijke verandering opgetreden in de manier waarop het schadefonds de aard van de uitkering omschrijft in de jaarverslagen vanaf 1997.³⁶ In de jaren 1997 en 1998 wordt de uitkering slechts omschreven als een financiële tegemoetkoming naar redelijkheid en billijkheid, in de letsel- of overlijdensschade die de aanvrager heeft geleden.³⁷ Deze formulering sluit nog geheel aan bij de Wsg en de parlementaire geschiedenis. In 2001 wordt voor het eerst gesteld dat de uitkering niet alleen helpt bij het te boven komen van de praktische gevolgen van een geweldsmisdrijf, maar ook een rol kan spelen bij het verwerken van de emotionele gevolgen.³⁸ In 2003 voegt het schadefonds daaraan toe dat de uitkering door veel slachtoffers als een 'erkenning van hun slachtofferschap' wordt ervaren.³⁹ In 2010 gaat het schadefonds zo ver dat de uitkering 'is bedoeld als erkenning van het slachtofferschap'.⁴⁰ Deze ontwikkeling heeft mede tot gevolg dat de aard van de uitkering verandert. In de praktijk keert het schadefonds primair immateriële schadevergoeding uit en staat de materiële schade meer op de achtergrond.⁴¹ Dat kan zo ver gaan dat het schadefonds ook uitkeringen toekent aan slachtoffers die geen enkel lichamenlijk letsel hebben geleden.⁴² In dat geval zijn er vrijwel geen aanknopingspunten voor de vaststelling van het bestaan en de hoogte van deze schade.⁴³

In zijn relatie tot slachtoffers ziet het schadefonds het als zijn taak om erkenning te bieden. In zijn relatie tot anderen, waaronder de wetgever, ziet

36 Jaarverslagen van voor 1997 zijn ons niet bekend.

37 Jaarverslag Schadefonds 1997, p. 21; Jaarverslag Schadefonds 1998, p. 15.

38 Jaarverslag Schadefonds 2001, p. 5.

39 Jaarverslag Schadefonds 2003, p. 5. In het jaarverslag over 2009 refereert het Schadefonds aan twee victimologische onderzoeken die dit standpunt onderschrijven. Jaarverslag Schadefonds 2009, p. 13.

40 Jaarverslag Schadefonds 2010, p. 6.

41 'Als u recht heeft op een uitkering, bestaat die meestal uit twee delen. Als slachtoffer krijgt u sowieso een tegemoetkoming voor de immateriële schade (smartengeld) (...) en u krijgt een tegemoetkoming voor de eventuele materiële schade (...), www.schadefonds.nl, onder 'de Uitkering'. In 2010 werd €7.643.968 (71%) aan immateriële schadevergoeding uitgekeerd en €3.057.940 (29%) aan materiële schade. Jaarverslag Schadefonds 2010, p. 13.

42 Zie bijvoorbeeld jaarverslag Schadefonds 2010, p. 16.

43 Beleidsbundel, paragraaf 2.3. De hoogte van de immateriële schade wordt bepaald aan de hand van de aard en ernst van het lichamenlijk letsel, de omstandigheden waaronder het misdrijf is gepleegd en de letsellijst. De letsellijst beslaat zowel lichamenlijk als geestelijk letsel. Beleidsbundel, paragraaf 2.3 en www.schadefonds.nl, onder 'de Uitkering'.

het schadefonds zichzelf als een behartiger van de belangen van slachtoffers.⁴⁴ In die hoedanigheid zoekt het schadefonds regelmatig contact met de politiek en dringt bijvoorbeeld aan op veranderingen in wetgeving. In het jaarverslag over 1999 gebeurde dit nog door het aandragen van wensen voor eventuele wetwijzigingen, omdat het wettelijk kader op punten te beperkend werd gevonden.⁴⁵ In de verslagen over 2008 en 2009 laat het schadefonds weten in het geheel niet tevreden te zijn met de voortgang van de behandeling van een wetsvoorstel betreffende de wijziging van de Wsg, waarop het erg had aangedrongen en bij de voorbereiding waarvan het nauw betrokken was geweest.⁴⁶ In het jaarverslag over 2010 kan het schadefonds zich weer tevreden tonen met de politiek, aangezien het wetsvoorstel inmiddels door de Tweede Kamer is aangenomen. Het schadefonds spreekt daarnaast waardering uit voor het nieuw aangetreden kabinet, dat ‘gelukkig en merkbaar’ ruim aandacht heeft voor slachtoffers.⁴⁷

De wetwijzigingen waarop het schadefonds de afgelopen jaren heeft aangedrongen, hebben steeds het oogmerk de werkingssfeer van de Wsg te vergroten en daarmee de grondslag van de wet aan te passen.⁴⁸ De vraag is waar de grenzen van de wet eindigen, als de uitkering daadwerkelijk wordt gezien als een erkenning van het slachtofferschap en een hulp bij het verwerkingsproces. Waarom zouden nabestaanden dan niet op dezelfde voet in aanmerking komen voor een uitkering als de getroffen persoon zelf? Waarom zou aan personen die geen ernstig letsel hebben geleden de erkenning van hun slachtofferschap moeten worden onthouden? Zijn mensen die betrokken zijn geweest bij een culpoos delict minder slachtoffer dan mensen die betrokken zijn geweest bij een opzettelijk gepleegd delict (een van de vereisten onder het huidige wettelijk kader)? Komen zij dus minder in aanmerking voor een erkenning van hun slachtofferschap? De erkenning als grondslag voor vergoeding, zoals voorgestaan door het schadefonds, is zo breed, dat zij zich uitermate leent voor nadere rechtspolitieke keuzes.

De opstelling van het schadefonds kan worden geplaatst in een bredere maatschappelijke en politieke ontwikkeling naar toenemende aandacht voor slachtoffers, met name ook in het strafproces. Het schadefonds staat daar als bestuursrechtelijk orgaan dat uitkeringen versteekt niet helemaal los van. Al

44 Zie bijvoorbeeld Jaarverslag Schadefonds 2004, p. 3: ‘In nauwe samenwerking met alle ketenpartners blijven we maatschappelijk solidair met medeburgers die buiten hun wil en invloed getroffen worden door een ernstig geweldsmisdrijf en maken we ons sterk om hun positie verder te verbeteren en behartigen we hun belangen.’ Zie ook Jaarverslag Schadefonds 2005, p. 3: ‘Voor slachtoffers van geweldsmisdrijven komt steeds meer aandacht. Ook in 2005 hebben we zeer constructief verder gewerkt aan een verdere versterking van hun positie.’ Vgl. Jaarverslag Schadefonds 2010, p. 5.

45 Jaarverslag Schadefonds 1999, p. 3.

46 Jaarverslag Schadefonds 2008, p. 5 en Jaarverslag Schadefonds 2009, p. 5.

47 Jaarverslag Schadefonds 2010, p. 5.

48 Zie *Kamerstukken II* 1989/90, 21 345, nr. 3 (MvT), p. 22: ‘Uitbreiding van de werkingssfeer van het fonds raakt de rechtsgrond van de wet.’

bij de Wsg is aangegeven dat het schadefonds een 'bepaalde vorm van reactie op strafbaar gedrag' is, en dus moet worden bekeken vanuit het geheel van het justitieel optreden tegen de dader en het slachtoffer.⁴⁹

De toenemende aandacht voor het slachtoffer betekent echter niet noodzakelijkerwijs dat de wetgever de werkingssfeer van de Wsg heeft willen uitbreiden. Bij de totstandkoming van de Wet Terwee (waarmee de positie van het slachtoffer in het strafproces werd versterkt) waren hiertoe wel voorstellen gedaan, maar de minister weigerde de beperkte omschrijving van de gevallen waarin een uitkering wordt toegekend los te laten.⁵⁰ De minister gaf toe dat over deze keuze discussie mogelijk is, maar stelde dat de praktische (financiële) gevolgen van het aanpassen van de grondslag voor uitkering te groot zouden zijn.

Zo'n vijftien jaar na de inwerkingtreding van de Wet Terwee nam de wetgever opnieuw een wetsvoorstel aan ter versteviging van de positie van het slachtoffer in het strafproces.⁵¹ De minister maakte bij de voorbereiding opmerkingen over de manier waarop de strafrechtelijke autoriteiten het slachtoffer dienen te benaderen:

'In beginsel heeft iedereen die zich als slachtoffer bij de politie meldt, recht op correcte bejegening. Dat laat onverlet dat in een beperkt aantal gevallen sprake kan zijn van een valse melding of aangifte. Dit is evenwel geen reden om niet van de goede trouw van het slachtoffer uit te gaan en alle slachtoffers op voorhand met reserve te bejegenen. Voor verdachten geldt de onschuldpresumptie; voor slachtoffers geldt dat zij slachtoffer zijn totdat het tegendeel komt vast te staan.'⁵² [cursief HB&YS]

In de strafrechtelijke context dienen de opsporende instanties in de omgang met slachtoffers uit te gaan van hun geloofwaardigheid. Dit heeft evenwel geen effect op de vaststelling in rechte of de overtreding of het misdrijf heeft plaatsgevonden. Desalniettemin zou het schadefonds zich door deze opmerking gesterkt kunnen voelen in het eigen beleid om het slachtoffer het voordeel van de twijfel te geven.

49 *Kamerstukken II 1973/74*, 12 131, nr. 8 (MvA), p. 2.

50 *Kamerstukken II 1989/90*, 21 345, nr. 3 (MvT), p. 22-24. Zowel de suggestie om de categorie van misdrijven waarvoor een uitkering kon worden toegekend uit te breiden tot andere dan geweldsmisdrijven (vermogensmisdrijven) of tot andere dan opzettelijke misdrijven (culpoze geweldsmisdrijven) als de suggestie om de te vergoeden schade uit te breiden tot andere dan letselschade, werd van de hand gewezen.

51 Wet van 17 december 2009 ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, *Stb.* 2010, 1.

52 *Kamerstukken II 2004/05*, 30143, nr. 3 (MvT), p. 6.

Redelijk synchroon aan de wetwijzigingen in het strafrecht is de meeste recente wijziging van de Wsg tot stand gekomen.⁵³ Deze wijzigingswet houdt voornamelijk een uitbreiding in van de categorie nabestaanden die in aanmerking komt voor een uitkering. Na inwerkingtreding is het bijvoorbeeld niet meer vereist dat nabestaanden van de overledene afhankelijk waren in hun levensonderhoud. Daarnaast komen nabestaanden ook in aanmerking voor vergoeding van immateriële schade. De wetgever heeft hun positie in de Wsg zo meer in overeenstemming gebracht met de positie van het slachtoffer zelf.⁵⁴

Door deze wetwijziging lijkt de wetgever zich in ieder geval gedeeltelijk aan te sluiten bij de opvatting van het schadefonds over de aard en het doel van de uitkering. Wanneer ook nabestaanden die niet van het slachtoffer financieel afhankelijk waren, een uitkering krijgen voor immateriële schade, blijft er niet veel over van het idee dat de uitkering een tegemoetkoming is in de door het slachtoffer geleden financiële schade. Deze uitbreiding brengt daarmee een fundamentele wijziging met zich in de betekenis en reikwijdte van de Wsg en het is de vraag hoe bewust die rechtspolitieke keuze is gemaakt.⁵⁵ In de behandeling van het wetsvoorstel is niet of nauwelijks ingegaan op deze fundamentele wijziging, mogelijk omdat de wetgever zich de implicaties onvoldoende heeft gerealiseerd, of omdat zijn aannames over de betekenis en de doelstelling van de Wsg sterk door die van het schadefonds zijn beïnvloed.⁵⁶ Hoe dan ook, de Kamerleden die aan het woord zijn geweest tijdens de behandeling hebben unaniem hun steun uitgesproken voor de uitbreiding van de categorieën begunstigden.⁵⁷ De Tweede Kamer heeft zelfs, met warme instemming van de Staatssecretaris,⁵⁸ een algemene hardheidsclausule in de Wsg laten opnemen en daarmee de deur opengezet voor verdere uitbreidingen van de werkingssfeer.⁵⁹ In bijzondere omstandigheden kan het schadefonds nu ook een uitkering toekennen in gevallen die, naar de letter van de wet, niet aan de door de Wsg gestelde criteria voldoen. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan bijzondere gevallen van dood door schuld in het verkeer.⁶⁰

53 Wet van 6 juni 2011 in verband met de uitbreiding van de categorieën van personen die recht hebben op een uitkering uit het fonds, *Stb.* 2011, 276. Deze is op 1 januari 2012 in werking getreden.

54 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 363, nr. 3 (MvT), p. 2.

55 Al onderkent staatssecretaris Teeven dat door de verruiming van het toepassingsbereik van de Wsg er meer beroep op het fonds zal worden gedaan. 'Als het nodig is, is de regering niet onwillig – ik spreek het woord in de meest zuinige vorm uit – om het budget aan te passen, maar voorlopig lijkt mij dat niet nodig.', *Handelingen II* 2010/11, 65, nr. 4, p. 16.

56 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 363, nr. 3 (MvT), p. 3. Zie ook Jaarverslag Schadefonds 2006, p. 9 en Jaarverslag Schadefonds 2007, p. 9.

57 *Handelingen II* 2010/11, 65, nr. 4, p. 10 (Van der Steur namens de VVD en Rik Janssen namens de SP).

58 *Handelingen II* 2010/11, 65, nr. 4, p. 13.

59 *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 363 nr. 12 en *Handelingen II* 2010/11, 66, nr. 23, p. 34.

60 *Handelingen II* 2010/11, 65, nr. 4, p. 10 (Van der Steur namens de VVD).

3.4 Tussenconclusie

Concluderend laat de ontwikkeling van de Wsg zien dat op verschillende momenten door verschillende actoren verschillende rechtspolitieke keuzen zijn gemaakt. Door de oorspronkelijke wetgever is er voor gekozen om slechts in zeer specifiek omschreven gevallen een uitkering op grond van de Wsg toe te kennen, welke bedoeld was als tegemoetkoming in de schade van het slachtoffer van een geweldsmisdrijf. Financiële motieven speelden bij die afbakening een rol. Deze keuze is aan het begin van de jaren '90 nog eens expliciet bekrachtigd door de wetgever. Vanaf een zeker moment, in ieder geval vanaf het einde van de jaren '90, is het schadefonds zelf er echter van overtuigd geraakt dat deze keuze, in de maatschappelijke context van dat moment, niet meer bevredigend en het wettelijk kader te beperkend was. Het schadefonds ziet de uitkering op grond van de Wsg niet zozeer als een tegemoetkoming in economische schade, maar als een *erkenning* van slachtofferschap. Overeenkomstig dit gewijzigde inzicht is het schadefonds zich tegenover de aanvragers als hulpverlener gaan opstellen en keert het primair immateriële schadevergoeding uit. Jegens de wetgever neemt het vooral de houding van belangenbehartiger aan. De uitermate soepele bewijsregels die het schadefonds hanteert moeten tegen deze achtergrond worden begrepen. Deze zijn ingegeven door de wens om het risico dat een daadwerkelijk slachtoffer niet in zijn slachtofferschap wordt erkend zo klein mogelijk te houden. De lage bewijsmaatstaf en de vermoedens van normatieve aard helpen het schadefonds de reikwijdte van de Wsg zo ruim mogelijk te trekken. Hoewel hij dit nergens expliciet heeft gesteld, lijkt de wetgever zich bij deze ontwikkeling aan te sluiten.

4 SCHADEVERGOEDING VOOR VERVOLGINGSSLACHTOFFERS

Teneinde de rechtspolitieke keuzes onder de Wsg in perspectief te kunnen plaatsen, wordt in onderstaande paragraaf de Wet uitkeringen vervolgings-slachtoffers 1940-1945 (Wuv) behandeld.⁶¹ Deze wet kent een vergelijkbare vergoedingsgrondslag, maar bevat, anders dan de Wsg, uitdrukkelijk een vermoeden dat de bewijspositie van slachtoffers vergemakkelijkt. Wij zullen bezien hoe die rechtspolitieke keuze van de wetgever uitwerkt in de uitvoeringspraktijk.

61 Wet van 22 november 1972, *Stb.* 1972, 669. Daarnaast kunnen slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog aanspraak maken op de Wet buitengewoon pensioen 1940-1945 (verzetslieden) en op de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers (Wubo).

4.1 De wettelijke regeling en de rechtspolitieke keuze van de wetgever

De Wuv kent aan vervolgdgen (zoals omschreven in de artikelen 2 en 3) een uitkering toe indien zij, wegens ziekten of gebreken die in verband met de vervolging zijn ontstaan of verergerd, buiten staat zijn om door arbeid een bepaald inkomen te verwerven (artikel 7). De uitkering heeft tot doel tegemoet te komen in de materiële schade die deze vervolgingslachtoffers hebben geleden.⁶² Hiermee heeft de Wuv een verzorgingskarakter, zij het niet meer zo duidelijk als de aan de Bijstandswet gekoppelde Rijksgroepsregeling waarop vervolgdgen voorheen een aanspraak konden maken.⁶³ De vergoedingsgrondslag moet worden gevonden in de ‘bijzondere solidariteit’ van het Nederlandse volk met de vervolgingslachtoffers.⁶⁴

De Wuv regelt daarmee bij uitstek een politiek gevoelig onderwerp: de verantwoordelijkheid van de Nederlandse samenleving voor haar burgers die door de bezettende macht zijn vervolgd. De vormgeving van de wet staat logischerwijs bol van rechtspolitieke keuzes. Zo is niet alleen de totstandkoming van de Wuv, afgedwongen door de Tweede Kamer, een rechtspolitieke keuze geweest, maar ook de keuze voor het uitvoeringsorgaan, de opname van een hardheidsclausule en het soepele bewijsregime.

De Wuv is relatief laat tot stand gekomen. Waar al in 1947 een Wet buitengewoon pensioen 1940-1945 voor verzetslieden werd gecreëerd, hebben vervolgingslachtoffers het lange tijd zonder ‘eigen wet’ moeten stellen. Zij voelden zich hierdoor ten opzichte van de verzetsdeelnemers gediscrimineerd.⁶⁵ Naarmate de verwerking van het oorlogsverleden en de emancipatie van de slachtoffers vorderde, nam de maatschappelijke druk op de overheid toe om deze categorie slachtoffers tegemoet te komen. Met name de maatschappelijke organisaties die optraden als behartigers van de belangen van vervolgingslachtoffers, zoals de Stichting Joods Maatschappelijk Werk (JMW) en het Nederlands Auschwitz Comité (NAC) oefenden druk uit op de politiek.⁶⁶ Dat leidde ertoe dat in november 1971 de Tweede Kamer de motie Baruch aannam, waarin de regering werd opgeroepen op korte termijn een speciale wet voor vervolgingslachtoffers te creëren.⁶⁷ In reactie hierop kwam de Wuv tot stand. Dit samenspel tussen belangenbehartigers, de Tweede Kamer en de regering zou zich ook later voordoen bij uitvoering en wijziging van de Wuv.

62 *Kamerstukken II 1972*, 12039, nr. 3 (MvT), p. 9.

63 *Kamerstukken II 1972*, 12039, nr. 5 (MvA), p. 2.

64 *Kamerstukken II 1972*, 12 039, nr. 3 (MvT), p. 9. Aan een mogelijke vergoedingsplicht vanwege een ‘falende rechtsstaat’ wordt niet gerefereerd.

65 Elly Touwens-Bouwsma, *Op zoek naar de grenzen. Toepassing en uitvoering van de wetten voor oorlogsslachtoffers*, Amsterdam: Boom 2010, p. 74.

66 Touwen-Bouwsma 2010, p. 63-64.

67 *Kamerstukken II 1971/72*, 11 500, nr. 46. Bezwaren tegen de aan de Bijstandswet gekoppelde Rijksgroepsregeling waren overwegend ‘psychologisch van aard’.

Uitkeringen op basis van de Wuv werden in de beginperiode toegekend door de Uitkeringsraad, daarbij geadviseerd door een van de belangenorganisaties voor vervolgingslachtoffers (art. 31). In de Uitkeringsraad werden, naast enkele juristen, ook verschillende vertegenwoordigers van maatschappelijke belangenorganisaties geplaatst. De wetgever koos er daarmee uitdrukkelijk voor dat het uitvoerend orgaan het belang van de vervolgingslachtoffers zou dienen:

‘Ervan uitgaande dat zowel ervaring met als inzicht en invoelingsvermogen in de geheel eigen problematiek verband houdend met vervolgingsomstandigheden onmisbare voorwaarden zijn voor een verantwoorde *belangenbehartiging* van de vervolgingslachtoffers, is naar wegen gezocht om een uitvoering van rijkswege zoveel mogelijk te doen plaatsvinden met medewerking van de op dit terrein reeds vele jaren werkende organen. (...)

Nu de uitvoering door de gemeenten vervangen dient te worden door een uitvoering van rijkswege, acht de ondergetekende de belangen der betrokken groepen het best gediend door de instelling van een Uitkeringsraad, waarin mede personen worden opgenomen uit de kringen van vervolgdten.⁶⁸ [Cursief HB&YS]

Tegelijkertijd hoopte het ministerie ook dat de Uitkeringsraad een juridisch college zou worden dat in staat zou zijn aanvragen ‘met de wet in de hand te wegen’.⁶⁹ Het zal niet verbazen dat deze tegenstrijdige verwachtingen later bij de uitvoering van de Wuv tot spanningen hebben geleid. Zo erg zelfs, dat de minister zich uiteindelijk genoodzaakt zag de Uitkeringsraad op te heffen (zie paragraaf 4.3). Inmiddels voert de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR), ondergebracht bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de wet uit.

De algemene hardheidsclausule (art. 3 lid 2 Wuv) maakt het mogelijk voor de PUR om ook uitkeringen toe te kennen aan personen die niet voldoen aan in de wet gestelde vereisten, maar daarmee wel kunnen worden gelijkgesteld. Dit lijkt het uitvoeringsorgaan een krachtig instrument in handen te geven om rechtspolitieke keuzes te maken in de toepassing en uitvoering van de wet. Tot aan het eind van de jaren '80 kon het deze keuzes echter niet zelfstandig maken, omdat instemming van de minister was vereist om tot toepassing van de hardheidsclausule over te gaan. Naast de belangenbehartigingstaak, bleek ook de hardheidsclausule een belangrijke bron te zijn van rechtspolitieke conflicten tussen de Uitkeringsraad en de minister.⁷⁰

In de tekst van de Wuv is, in tegenstelling tot de Wsg, tevens een duidelijke rechtspolitieke keuze gemaakt met betrekking tot het bewijsrecht. Artikel 7 lid 2 Wuv bepaalt dat, wanneer de ziekten of gebreken niet duidelijk door andere oorzaken dan de vervolging zijn ontstaan, deze geacht worden hun oorzaak te hebben in de vervolging. De idee daarachter is dat het aantonen

68 *Kamerstukken II 1972*, 12039, nr. 3 (MvT), p. 10.

69 Touwen-Bouwsma 2010, p. 80.

70 Touwen-Bouwsma 2010, p. 109 e.v.

van een causaal verband tussen ziekte en oorlogservaring voor vervolgings-slachtoffers vaak zo goed als onmogelijk is, omdat het vaststellen daarvan ‘met het verstrijken der jaren’ gecompliceerder wordt, terwijl de lichamelijke en geestelijke gebreken die vervolgingsslachtoffers als gevolg van hun specifieke ervaringen oplopen zich vaak pas jaren later openbaren.⁷¹ Dit in art. 7 lid 2 gearticuleerde *vermoeden* wordt in vakjargon ook wel de ‘omkeringsregel’ genoemd. De wetgever achtte het opnemen van een omkeringsregel geboden vanwege ‘de dwingende eis om – binnen de grenzen van de redelijkheid – de grootst mogelijke souplesse te betrachten bij het beoordelen van de aanspraken van deze bijzondere groepen van oorlogsslachtoffers.’⁷²

Er wordt echter een grens getrokken bij de inzichten en ervaringen van de medische wetenschap. Kan er medisch gezien geen enkel verband worden gelegd tussen aandoening en vervolging, dan is het vermoeden ontkracht. De Memorie van Toelichting geeft hierbij het voorbeeld van een persoon die korte tijd ondergedoken heeft gezeten, en bij wie zich vele jaren later een hersentumor openbaart. Wanneer in zulke gevallen niet mede zou mogen worden getoetst aan algemeen aanvaarde medische inzichten, dan zou dit in feite neerkomen op ‘het laten vallen van elk causaliteitscriterium’.⁷³ De Memorie van Antwoord benadrukt wel dat ook bij het toepassen van deze beperking op de omkeringsregel ten opzichte van de vervolgingsslachtoffers de grootst mogelijke soepelheid dient te worden betracht.⁷⁴

Buiten het vermoeden in artikel 7 lid 2 bevat de Wuv geen bewijsbepalingen. Dat betekent dat er in beginsel geen bijzondere regels gelden ten aanzien van de *bewijslastverdeling* en de *bewijsmaatstaf*. Degene die aanspraak maakt op de Wuv moet aannemelijk maken dat hij of zij een vervolgingsslachtoffer is en ziek is. Wel wordt de aanvrager daarbij ondersteund door de maatschappelijke belangenorganisaties, zoals JMW, Stichting Pelita of de Stichting 1940-1945. Ingevolge artikel 31 Wuv stelt een van deze organisaties ten behoeve van de besluitvorming een rapport op, waarin de aard en de gevolgen van de vervolging worden omschreven. Daarvoor is mede gekozen omdat voor dat onderzoek invoelingsvermogen nodig is.⁷⁵ Dat dat in de praktijk daadwerkelijk een rol speelt, blijkt wel uit het grote verzet dat er vanuit het maatschappelijk werk ontstond tegen te gedetailleerde aanvraagformulieren, waarbij vervolgingsslachtoffers precies moesten vertellen wat ze hadden door-gemaakt.⁷⁶ De ondersteuning door de maatschappelijke belangenorganisaties verlicht de bewijslast van de aanvrager.

71 *Kamerstukken II 1972*, 12 039, nr. 3 (MvT), p. 12.

72 *Kamerstukken II 1972*, 12 039, nr. 5 (MvA), p. 5. De wetgever gebruikt hier de term ‘verondersteld verband’.

73 *Kamerstukken II 1972*, 12 039, nr. 5 (MvA), p. 5.

74 *Kamerstukken II 1972/73*, 12 039, nr. 5 (MvA), p. 5.

75 *Kamerstukken II 1971/72*, 12 039, nr. 3 (MvT), p. 15.

76 Touwen-Bouwsma 2010, p. 66.

4.2 De uitvoeringspraktijk en de rechtspolitieke keuze van het bestuursorgaan

Anders dan het schadefonds heeft de SVB, waarbij de PUR is ondergebracht, geen beleidsregels over de Wuv bekendgemaakt. Wel geven enkele brochures aanvullende informatie. Het zicht op de uitvoeringspraktijk ontstaat met name door de jurisprudentie en door het uitgebreide historisch antropologisch onderzoek van Touwens-Bouwsma.⁷⁷

De vervolging moet aannemelijk worden gemaakt, waarbij als startpunt de *bewijslast* op de aanvrager rust. In de praktijk moet de aanvrager 'de contouren van zijn aanvraag' aangeven, door bijvoorbeeld te benoemen waar gegevens ter onderbouwing van zijn stelling te vinden zijn.⁷⁸ Op deze voorzet van de aanvrager moet de PUR verder onderzoek verrichten. Dat doet hij hoofdzakelijk door het raadplegen van verschillende archieven, zoals dat van het Nederlandse Rode Kruis en het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie. Vindt de PUR geen bevestiging van het relaas in objectieve gegevens, dan wijst hij de aanvraag af. De geloofwaardigheid van het slachtoffer is geen zelfstandige factor van betekenis. Dit wordt ook duidelijk naar aanvragers gecommuniceerd:

'Mochten wij geen bevestiging van de relevante gebeurtenissen kunnen vinden, dan stopt het onderzoek. Dit betekent niet dat wij uw relaas niet geloven, maar dat wij uw aanvraag moeten afwijzen. Van deze afwijzing ontvangt u een beschikking.'⁷⁹

Staat het zijn van vervolgingsslachtoffer vast, dan dient nog een medische beoordeling plaats te vinden. Op basis van het *vermoeden* in artikel 7 lid 2 Wuv kan de indruk ontstaan dat het medische onderzoek weinig omvattend is of slechts in uitzonderlijke gevallen plaatsvindt. De strekking van de bepaling lijkt immers te zijn dat het bestaan van een verband tussen de aandoening en de vervolging uitgangspunt is en de medische gegevens daarop slechts een laatste check zijn, om vanuit het oogpunt van de causaliteit absurde uitkomsten te voorkomen.

Een blik op het beleid van de PUR en de jurisprudentie van de CRvB van de afgelopen 20 jaar leert echter dat zich in werkelijkheid een andere praktijk heeft ontwikkeld. Een medisch onderzoek vindt steeds plaats, waarbij de

77 Onderzoekster is verbonden aan het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie. Voor het onderzoek zijn verschillende archieven geraadpleegd, zoals die van de PUR, het ministerie van VWS, het NIOD, de Stichting 1940-1945 en Stichting Pelita en zijn interviews afgenomen.

78 Zie bijvoorbeeld CRvB 5 januari 2006, *LJN* AV0746 en CRvB 5 juni 2008, *LJN* BD3966, r.o. 2.2.

79 Brochure 'De uitkeringswetten voor oorlogsgetroffenen', p. 11 (te raadplegen op www.svb.nl/wvo).

medisch adviseur een afspraak maakt voor een persoonlijk gesprek met de aanvrager. Hij vraagt informatie op bij de behandelende artsen en zo nodig vindt een lichamenlijk onderzoek plaats.⁸⁰

De medische beoordeling door de geneeskundig adviseurs van de PUR speelt een zeer belangrijke rol bij het bepalen wie in aanmerking komt voor een uitkering. Hoewel het oorspronkelijk de insteek van de wetgever was dat affiniteit met vervolgingsslachtoffers en invoelingsvermogen centraal zouden staan bij de toekenning van uitkeringen, geeft in de praktijk vaak de meer wetenschappelijke benadering van de medisch adviseurs de doorslag.⁸¹ De enkele mogelijkheid dat het trauma in verband staat met de vervolging is onvoldoende. Slechts als uit onderzoek van de medisch adviseurs blijkt dat er niet een andere, meer waarschijnlijke oorzaak voor de aandoening bestaat, wordt causaal verband met de vervolging aangenomen. De CRvB vat zijn jurisprudentie als volgt samen:

‘De enkele omstandigheid dat een verband tussen een aandoening en de relevante oorlogservaringen niet is uit te sluiten, als door appellant naar voren gebracht, heeft de Raad altijd onvoldoende geoordeeld om die aandoening met toepassing van de omgekeerde bewijslast als gevolg van die oorlogservaringen te aanvaarden. Met betrekking tot het zowel in de Wubo als de Wuv neergelegde adagium dat bij toepassing van de omgekeerde bewijslast rekening wordt gehouden met de inzichten en ervaringen van de medische wetenschap, heeft de Raad steeds geoordeeld dat het moet gaan om algemeen aanvaarde medische inzichten met betrekking tot de relatie tussen het oorlogsgeweld en de geestelijke en lichamenlijke gezondheidstoestand en voorts dat volgens deze algemeen aanvaarde medische inzichten een andere oorzaak van de betreffende aandoening in beslissende mate waarschijnlijk is te achten.’⁸²

Is geen volstreekte zekerheid te krijgen over het verband tussen de aandoening en het oorlogsverleden, maar wordt het op grond van medische inzichten wel waarschijnlijk geacht, dan kan de omkeringsregel worden toegepast.⁸³ Kunnen de medisch adviseurs verschillende oorzaken aanwijzen voor het ontstaan van een aandoening, waarbij de oorlogservaring slechts van ondergeschikte betekenis is, dan blijft evenwel een vergoeding uit.⁸⁴ Ook wanneer de medische wetenschap geen antwoord heeft op de vraag wat de oorzaak is van een bepaalde aandoening, blijft een uitkering achterwege.⁸⁵

80 Brochure ‘De uitkeringswetten voor oorlogsgetroffenen’, p. 11. De onderzoeksplicht naar medische gegevens wordt bevestigd in o.a. CRvB 29 april 2010, L/JN BM3730, r.o. 1.2 en 4.1.

81 Touwen-Bouwsma 2010, p. 281.

82 CRvB 22 november 2007, L/JN BB9347.

83 CRvB 21 april 2011, L/JN BQ2793.

84 CRvB 6 oktober 2005, L/JN AU4297.

85 CRvB 27 oktober 1988, L/JN AK8664.

Dat de praktische betekenis van de omkeringsregel wellicht niet zo groot is als men op het eerste gezicht zou vermoeden, kwam ook al naar voren bij de behandeling van de initiatiefwet-Worrell. Deze wet beoogde mede de hardheidsclausule en omkeringsregel in de Wubo te introduceren. De indiener had in de toelichting bij zijn voorstel gesteld dat het hoge afwijzingspercentage op Wubo-aanvragen mede te wijten was aan het ontbreken van een omkeringsregel in deze regeling. Door de PPR en de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur werd de indiener geconfronteerd met de contrasterende stelling van het aan de Wubo verbonden uitvoeringsorgaan, de Rubo. Deze stelde dat het gebrek aan een omkeringsregel 'in de praktijk van de wetstoepassing niet tot onbillijke of onredelijke situaties [heeft] geleid'.⁸⁶ Worrell had hierop geen antwoord, anders dat het hem 'zeer aannemelijk' leek dat er een verband bestond. Uiteindelijk was zijn voorstel voornamelijk op principiële gronden gebaseerd: door het ontbreken van een omkeringsregel in 'hun' wet werden burger-oorlogsslachtoffers ten opzichte van andere oorlogsgetroffenen achtergesteld.⁸⁷ Meer dan een praktische, lijkt de omkeringsregel in de wetten voor oorlogsgetroffenen vooral een symbolische betekenis te hebben.

De hiervoor beschreven uitvoeringspraktijk leidt tot de volgende financiële situatie. De PUR verstrekt jaarlijks aan uitkeringen onder Wuv een bedrag van rond de € 180 miljoen.⁸⁸ Dat bedrag neemt in de loop van de jaren af, omdat veel uitkeringsgerechtigden op zeer hoge leeftijd zijn en er nog weinig nieuwe aanvragen worden ingediend. Uitkeringsgerechtigden ontvangen een periodieke uitkering, waarbij hen jaarlijks gemiddeld een bedrag van rond de € 9.600 toekomt.

4.3 Achtergrond van de rechtspolitieke keuze

De uitvoeringspraktijk van de Wuv laat zien dat de PUR waar mogelijk een geobjectiverde feitenvaststelling nastreeft. Dat geldt niet alleen voor de vaststelling van de vervolging, maar ook voor het causale verband tussen vervolging en ziekte. Het normatieve vermoeden van artikel 7 lid 2 Wuv wordt vooral feitelijk ingevuld aan de hand van medische inzichten. Zo zakelijk is het zeker niet van aanvang af gegaan.

De voorganger van de PUR, de Uitkeringsraad, heeft zich niet ontwikkeld tot het juridische college dat de minister bij het opstellen van de wet voor ogen

86 *Kamerstukken II 1987-1988, 1999, nr. 6, p. 4 en Kamerstukken II 1988-1989, 1999, nr. 12, p. 3.* De Rubo hanteert namelijk een beleid waarbij causaal verband bij twijfel wordt aanvaard, 'indien er voldoende medische gronden zijn om aan te nemen dat de oorlogservaringen in het geheel gezien de nodige invloed op de invaliditeit hebben gehad'.

87 *Kamerstukken II 1987-1988, 1999, nr. 7, p. 5 en Kamerstukken II 1988-1989, 1999, nr. 9, p. 3.*

88 Gemiddelde gebaseerd op de gegevens uit de jaarverslagen 2007-2010. De uitkering valt onder de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, meer in het bijzonder onder de SVB.

stond. ‘Onder invloed van leden van de raad die zich steeds vaker opwierpen als betrokken mensen met een hart, in plaats van bureaucratische beslissers, werd het beleid van de raad meer en meer geleid door gevoelens en emoties en minder door procedures. Niet langer de letter van de wet, maar de zwaarte van het leed of het geleden onrecht was doorslaggevend bij de interpretatie van beleid.’⁸⁹

De hardheidsclausule was voor de Uitkeringsraad bij uitstek een instrument om de grenzen van bijzondere solidariteit te trekken (en op te rekken). De minister, als bewaker van de grenzen van de bijzondere solidariteit (en van de schatkist), had hierover echter vaak hele andere ideeën, zeker toen Nederland in de jaren ’80 werd geconfronteerd met een ernstige economische crisis.⁹⁰ De Uitkeringsraad kon voor zijn ruime beleid met betrekking tot de hardheidsclausule over het algemeen echter rekenen op de steun van de CRvB.⁹¹ Ook de Tweede Kamer toonde zich, waar het ging om de toepassing van de hardheidsclausule, telkens solidair met de oorlogsgetroffenen.⁹² Dankzij deze steun kon de Uitkeringsraad verschillende groepen binnen de werking van de Wuv brengen, waaronder Joodse partners uit een gemengd huwelijk en vervolgd die geen Nederlandse nationaliteit (meer) bezaten.⁹³

Die gelijkstelling had overigens niet zonder meer tot gevolg dat ook de omkeringsregel op deze slachtoffers werd toegepast. Dat was dan weer een rechtspolitieke keuze van de Uitkeringsraad zelf, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen ‘echte’ vervolgd, die *zelf* voor hun leven te vrezen hadden gehad, en aan vervolgd gelijkgestelden.⁹⁴ De ene groep slachtoffers heeft meer geleden en verdient dus meer coulance dan de andere groep. Dit impliceert een hiërarchie in slachtofferschap, wat bij slachtoffers zeer gevoelig ligt. Regelmatig hebben groepen oorlogsslachtoffers hun onvrede geuit over het gevoel achtergesteld te worden ten opzichte van andere groepen, zoals in de aanloop naar de Wuv en de Wubo en rondom de invoering van de Wet Worrell gebeurde.⁹⁵

De belangenbehartigingstaak van de raad en de bijbehorende emotionele betrokkenheid bij de aanvragers bleek voorts moeilijk te verenigen met een snelle en efficiënte wetsuitvoering. Gecombineerd met de overhaastheid

89 Touwen-Bouwsma 2010, p. 102.

90 Touwen-Bouwsma 2010, p. 144. De herhaaldelijke confrontaties met het ministerie leidden er uiteindelijk toe dat in 1989, op voorstel van PvdA Kamerlid Worrell, de wetgever besloot het instemmingsvereiste uit de Wuv te schrappen. Wet tot wijziging van de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 en van de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940-1945, *Stb.* 1989, 564.

91 Touwen-Bouwsma 2010, p. 144-145.

92 Touwen-Bouwsma 2010, p. 146-147.

93 Touwen-Bouwsma 2010, p. 144-145.

94 Touwen-Bouwsma 2010, p. 122, 132-133.

95 De idee van een hiërarchie van slachtofferschap lijkt ook een rol te spelen in de discussies over de uitbreiding van de werkingssfeer van de Wsg.

waarmee de Uitkeringsraad van start ging,⁹⁶ ontstond in de jaren '70 zo'n chaos en achterstand in de uitvoering, dat de wetgever besloot de praktische uitvoering van de wet aan het ABP uit te besteden, terwijl de Uitkeringsraad verantwoordelijk bleef voor de afhandeling van aanvragen. Vanaf het begin was de samenwerking tussen de Uitkeringsraad en het ABP moeizaam. De Uitkeringsraad bleef zich onverminderd als belangenbehartiger opstellen, terwijl het ABP de uitvoering puur zakelijk benaderde.⁹⁷

Deze zakelijke benadering had ook grote gevolgen voor de medische beoordelingen. Het medisch bureau van de Uitkeringsraad werd geïntegreerd in de Medische Dienst van het ABP.⁹⁸ Dat leidde ertoe dat de medisch adviseurs vanaf het midden van de jaren '80 een wetenschappelijke benadering van de causaliteitsvraag gingen hanteren. Waar de Uitkeringsraad, vanuit het perspectief van de belangenbehartiger, de omkeringsregel wenste te gebruiken om bij elke twijfel een verband tussen de aandoening en de oorlogservaringen aan te nemen, wilden de medisch adviseurs nu juist iedere twijfel over de causaliteit uitsluiten.⁹⁹ Zoals we hierboven hebben gezien heeft de meer wetenschappelijke, geobjectiveerde benadering zich in de praktijk doorgezet.

Binnen een aantal jaar raakten de verhoudingen tussen het ABP en de Uitkeringsraad en de maatschappelijke organisaties zo vergiftigd, dat het ABP de uitvoeringstaak in 1989 weer teruggaf.¹⁰⁰ Regering en Tweede Kamer waren het erover eens dat de uitvoering van de Wuv efficiënter en professioneler moest, en dat affiniteit met vervolgingslachtoffers niet langer voorop diende te staan. Uiteindelijk werd besloten de uitvoering van de Wuv en verschillende andere wetten voor oorlogsgetroffenen samen te brengen in één professioneel uitvoeringsorgaan, de PUR. De band tussen de uitvoerders en de oorlogsslachtoffers werd losgelaten.

4.4 Tussenconclusie

Ook in het kader van de Wuv valt een ontwikkeling in de rechtspolitieke keuzen van de wetgever en het bestuursorgaan waar te nemen. Deze loopt echter precies tegenovergesteld aan de Wsg: waar de Wuv oorspronkelijk geheel in het teken stond van solidariteit met de vervolgingslachtoffers en

96 De Wuv trad al zes weken na aanneming in werking. De Uitkeringsraad was toen nog volstrekt onvoorbereid op de enorme stroom aanvragen die op hem afkwam.

97 Touwen-Bouwsma 2010, p. 297.

98 Touwen-Bouwsma 2010, p. 296.

99 Touwen-Bouwsma 2010, p. 301. De medisch adviseurs konden op dit punt rekenen op de steun van de CRvB, die in de vroege jaren van de Wuv veel beslissingen van de Uitkeringsraad had vernietigd wegens gebrekkig (medisch) onderzoek. Touwen-Bouwsma 2010, p. 291. Het meer restrictieve beleid met betrekking tot de omkeringsregel dat in het voorgaande is geschetst, lijkt zijn basis te hebben in de ABP-periode.

100 Touwen-Bouwsma 2010, p. 304.

begrip voor hun specifieke belangen, is de huidige uitvoeringspraktijk behoorlijk zakelijk.

Bij het opstellen van de Wuv heeft de wetgever een duidelijke keuze gemaakt door zowel een algemene hardheidsclausule als een omkeringsregel in de wet op te nemen. Dit zijn in potentie twee stevige instrumenten in handen van het uitvoeringsorgaan om de wet niet alleen voor slachtoffers zo gunstig mogelijk toe te passen, maar ook de werkingssfeer ervan op te rekken.

Aanvankelijk toonde de Uitkeringsraad zich als belangenbehartiger zeer emotioneel betrokken bij vervolgingslachtoffers. Door de manier waarop de hardheidsclausule en de omkeringsregel werden ingezet kwam de Uitkeringsraad voortdurend in botsing met het ministerie. De emotionele betrokkenheid en de gebrekkige organisatie binnen het bestuursorgaan leidden tot enorme chaos en vertragingen in de toepassing en uitvoering van de Wuv. De regering zag zich genoodzaakt de Wuv bij een ander orgaan onder te brengen, waarbij de belangenbehartiging geen wezenlijke rol speelt. Mede door de zakelijke uitvoering van de PUR en de daar in dienst zijnde medische specialisten is de praktische betekenis van de hardheidsclausule en de omkeringsregel in de wetstoepassing en –uitvoering erg afgenomen.

5 CONCLUSIE

Voor slachtoffers van ernstig geweld is in verschillende wetten een regeling getroffen om hen te compenseren. De samenleving draagt voor deze slachtoffers een bijzondere solidariteit, omdat zij mede tot taak heeft ernstige schendingen van de rechtsorde te voorkomen. Het slachtoffer is gebaat bij een makkelijke en informele aanvraagprocedure. Een zwaar bewijsregime kan hem of haar weerhouden een aanvraag in te dienen, bijvoorbeeld omdat de proceskosten niet opwegen tegen het financiële belang, omdat het lastig is bewijsmateriaal over het geweldsincident te verzamelen en het bovendien traumatiserend kan zijn om het ondergane geweld tot in de grootste details te moeten navertellen.

Dit belang van het slachtoffer kan een reden zijn om de hoofdregels van het bewijsrecht aan te passen. De bewijsmaatstaf kan worden verlaagd en de bewijslast worden aangepast, bijvoorbeeld door vermoedens te hanteren of de bewijslast zelfs geheel om te keren. Deze aanpassingen hebben tot gevolg dat het slachtoffer gemakkelijker een aanspraak kan verwezenlijken.

In deze bijdrage zijn twee vergoedingsregimes voor slachtoffers van geweld vergeleken, te weten de Wsg en de Wuv. Beide wetten keren uit op grond van bijzondere solidariteit met de slachtoffers en hebben bij invoering het doel meegekregen de financiële schade van de slachtoffers te vergoeden. De bewijslast ligt als uitgangspunt bij de aanvrager van een vergoeding. Omdat echter het medische bewijsmateriaal in veel gevallen bepalend is voor het besluit tot

toekenning, neemt onder beide regimes het bestuursorgaan relatief snel de bewijsvoeringslast over door een nader medisch onderzoek in te stellen.

Uit de bestudering van de uitvoeringspraktijk blijkt dat het bewijsrecht daadwerkelijk inzet is voor rechtspolitieke keuzes. Misschien zelfs *bij uitstek* omdat de individuele feitenvaststelling zich er bijzonder goed voor leent om weinig zichtbaar beleidsmatige keuzes door te voeren. Het schadefonds staat een coulante praktijk van compenseren voor. De praktijk is daardoor wat los komen te staan van de intenties van de wetgever in 1976. De feitenvaststelling is niet bijzonder geobjectiveerd, de oriëntatie op het onderzoek in het strafrechtelijke traject staat meer op de achtergrond en uitgangspunt is dat de verklaringen van de aanvrager geloofwaardig zijn. Hoewel de wetgever geen apart bewijsregime in de Wsg heeft voorgestaan, heeft het schadefonds aan het bewijsrecht een eigen invulling gegeven door de bewijsmaatstaf te verlagen naar 'het voordeel van de twijfel' en door een normatief vermoeden toe te passen. Op basis van het lichamelijke of geestelijke letsel en de verklaring van de aanvrager vermoedt het schadefonds dat het geweldsmisdrijf heeft plaatsgevonden.

Bij de Wuv heeft de wetgever expliciet gekozen voor een coulant bewijsregime. De wet bevat het vermoeden dat ziekten en gebreken, wanneer deze niet duidelijk door andere oorzaken dan de vervolging zijn ontstaan, hun oorzaak vinden in de vervolging. Dit vermoeden heeft een zekere normatieve lading, nu de wetgever de 'omkeringsregel' rechtvaardigde met de wens de vervolgingslachtoffers met de grootst mogelijke souplesse te behandelen. Het uitvoeringsorgaan zette een ruimhartige koers in voor slachtoffers van vervolging. Voor andere slachtoffers, die op grond van de hardheidsclausule werden gelijkgesteld maar in de hiërarchie van slachtofferschap een lagere trede innemen, wilde het de omkeringsregel niet toepassen. Dat deze categorieën slachtoffers minder ruimhartig tegemoet worden getreden, impliceert een rechtspolitieke keuze.

In de loop van de jaren laat het uitvoeringsorgaan zich bij de omkeringsregel in toenemende mate leiden door medische inzichten. De enkele omstandigheid dat een verband tussen een aandoening en het oorlogsgeweld niet uit te sluiten is, acht men onvoldoende. Het causale verband moet op basis van algemeen aanvaarde medische inzichten aannemelijk zijn. Daardoor is het vermoeden uit de Wuv voornamelijk tot een feitelijk vermoeden verworden.

De casestudies laten zien dat de uitvoeringspraktijk en de cultuur van het bestuursorgaan in hoge mate het bewijsregime bepalen, meer nog dan de wettelijke bepalingen. Alhoewel de Wsg geen versoepeld bewijsrecht kent, blijkt dat de door het schadefonds gehanteerde bewijsregels aanzienlijk soepeler zijn dan de bewijsregels van de PUR. Daarbij lijkt het bijzonder relevant in welke mate het bestuursorgaan zich de rol van belangenbehartiger aanmeet. Het schadefonds trekt zich zozeer het belang van slachtofferbescherming aan, dat het de mogelijkheid vrijwel wil uitsluiten dat een werkelijk slachtoffer van een geweldsmisdrijf niet als zodanig wordt erkend. Dat leidt tot een zeer

coulant bewijsrecht, waarbij de objectiviteit van de feitenvaststelling niet het grootste goed is. Bij de invoering van de Wuv werd bewust gekozen voor een Uitkeringsraad waarin vertegenwoordigers van maatschappelijke belangenorganisaties plaatsnamen. De emotionele betrokkenheid bleek evenwel tot flinke uitvoeringsproblemen te leiden en tot confrontatie met het ministerie dat de schatkist bewaakte. Dat de taak in de loop van de jaren bij meer professionele uitvoerders werd gelegd, heeft mede tot gevolg gehad dat de feitenvaststelling meer objectieverde. Opvallend is dat onder de Wuv de geloofwaardigheid van de aanvrager geen reden is om de uitkering toe te kennen. Daarbij moeten we wel de belangrijke kanttekening maken dat de financiële gevolgen van een periodieke uitkering onder de Wuv aanzienlijk groter zijn dan de eenmalige toekenning onder de Wsg. En zoals in paragraaf 2 is beschreven, kan de aard van de rechtsgevolgen van invloed zijn op de geldende bewijsmaatstaf.

Slachtofferbescherming is een onderwerp dat zeer politiek gevoelig is. Wie is er tegen meer slachtofferbescherming? In de praktijk blijkt dat het initiatief tot het creëren van regelingen ter bescherming van slachtoffers vrijwel steeds wordt genomen door leden van de Tweede Kamer, die daar in moties om verzoeken.¹⁰¹ In de politieke arena lijken weinigen zich geroepen te voelen openlijk de keerzijde van meer slachtofferbescherming over het voetlicht te brengen: uitputting van de schatkist. Toch speelt het financiële aspect altijd een rol. Zelfs bij invoering van de Wuv zijn bepaalde keuzes gemaakt om de schatkist te sparen, zoals het uitbesteden van de uitvoering aan de nieuw opgerichte Uitkeringsraad. 'Het zware accent dat de overheid op affiniteit met de vervolgingsslachtoffers legde, was niet vrij van politieke overwegingen om te besparen op de kosten van de uitvoering', aldus Touwen-Bouwsma.¹⁰² De Wubo kwam tot stand in tijden van economische recessie, wat een zware stempel heeft gedrukt op de voorzieningen in de wet. 'De wet voor burgeroorlogsslachtoffers bleek vooral een symbolische erkenning te zijn, waar geen extra kosten aan te pas mochten komen. Het afwijzingspercentage was dan ook ongekend hoog in de eerste jaren van de uitvoering van de wet.'¹⁰³

Dat doet ons de vraag stellen wat de tegenkracht bij de Wsg is. Zolang het schadefonds zeer coulant compenseert en vermeende daders niet als belanghebbende bij de besluitvorming worden aangemerkt, zal de rechter geen tegenwicht kunnen bieden. Zal in tijden van economische crisis de Tweede Kamer of de regering de financiële gevolgen durven te benoemen? De komende tijd lijkt een aangewezen moment om op die vraag een antwoord te krijgen.

101 Ammerlaan 2009, p. 199.

102 Touwen-Bouwsma 2010, p. 284.

103 Touwen-Bouwsma 2010, p. 164.