

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:3676
Datum uitspraak	14 november 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 december 2015 heeft de CSG [appellante sub 2] een uitkering van € 6.000,00 op basis van de Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen (hierna: Tijdelijke regeling) gedaan.

Volledige tekst

201706980/1/A2.

Datum uitspraak: 14 november 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: CSG),
2. [appellante sub 2], wonend te [plaats],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 20 juli 2017 in zaak nr. 16/6995 in het geding tussen:

[appellante sub 2]

en

de CSG.

Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2015 heeft de CSG [appellante sub 2] een uitkering van € 6.000,00 op basis van de Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen (hierna: Tijdelijke regeling) gedaan.

Bij besluit van 2 september 2016 heeft de CSG het door [appellante sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 juli 2017 heeft de rechtbank het door [appellante sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 2 september 2016 vernietigd, het

besluit van 15 december 2015 herroepen, bepaald dat aan [appellante sub 2] uitkeringen ten bedrage van € 4.000,00 en € 6.000,00 worden toegekend en bepaald dat haar uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de CSG en [appellante sub 2] hoger beroep ingesteld.

[appellante sub 2] en de CSG hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante sub 2] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 oktober 2018, waar de CSG, vertegenwoordigd door mr. J.C.M. Zoethout, en [appellante sub 2], bijgestaan door mr. W. van Egmond, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.
2. [appellante sub 2] heeft de CSG verzocht om uitkeringen op basis van de Tijdelijke regeling omdat zij in de periode van 1962-1969 seksueel is misbruikt in een vakantiegezin en omdat zij in het voorjaar van 1969 seksueel is misbruikt in een kindertehuis.

Besluitvorming

3. De CSG heeft aan zijn besluit van 2 september 2016 het volgende ten grondslag gelegd. De uitkering van € 6.000,00 is toegekend overeenkomstig schaal 4. Deze uitkering is volgens de CSG passend voor het seksueel misbruik waarvan [appellante sub 2] slachtoffer is geworden. Bij de vaststelling van de hoogte van de uitkering woog de CSG de leeftijd van [appellante sub 2] ten tijde van het misbruik gepleegd door de pleegvader van het vakantiegezin waar [appellante sub 2] verbleef en door de kok van de jeugdzorginstelling waar [appellante sub 2] verbleef, de duur, de aard, de ernst en de frequentie van het misbruik mee. De Tijdelijke regeling ziet op seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen gedurende de periode dat de slachtoffers minderjarig waren. Hiervoor wordt een tegemoetkoming in de vorm van één all-in-bedrag uit één van de schalen of categorieën toegekend. Deze systematiek is gelijk aan die van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven, zoals volgens de toelichting bij de Tijdelijke regeling ook de bedoeling is. Ook blijkt deze werkwijze uit de regels van de CSG betreffende het verrekenen van de tegemoetkoming. Tot slot houdt de CSG ook rekening met wat andere aanvragers kregen die iets vergelijkbaars meemaakten. Aan de Tijdelijke regeling zijn dus beperkingen verbonden. Zo kan de CSG het persoonlijke leed en de door het misbruik veroorzaakte schade niet wege. De gevolgen op iemands leven - die bij iedere vorm van misbruik zonder uitzondering erg groot zijn - worden dus niet betrokken bij de bepaling van de hoogte van de uitkering. Het gaat hier om een tegemoetkoming als symbolisch gebaar dat helaas nooit de daadwerkelijke schade en leed kan vergoeden, die [appellante sub 2] als slachtoffer zijn toegebracht, aldus de CSG.

Beroep

4. De rechtbank heeft vastgesteld dat niet in geschil is dat [appellante sub 2] slachtoffer is geworden van twee gevallen van seksueel misbruik door twee verschillende daders. Deze gevallen staan in tijd en plaats geheel los van elkaar en verschillen bovendien aanzienlijk in duur en aard. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de CSG ten onrechte als uitgangspunt genomen dat in een dergelijke situatie slechts één uitkering kan worden toegekend, passend bij de hoogste schaal van de Nadere uitwerking schaalindeling van de Tijdelijke regeling. De CSG heeft zich erop beroepen dat uit de toelichting op de Tijdelijke regeling blijkt dat voor de uitvoering ervan aansluiting moet worden gezocht bij de reguliere procedure van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Dat volgens deze reguliere procedure verschillende, in tijd en plaats geheel los van elkaar staande geweldsmisdrijven bij elkaar worden genomen en vervolgens slechts één uitkering wordt toegekend, passend bij de hoogste schaal, is de rechtbank niet gebleken. De rechtbank heeft dit niet kunnen afleiden uit de Beleidsbundel van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

De rechtbank heeft, zelf in de zaak voorzien, bepaald dat [appellante sub 2] in aanmerking komt voor twee uitkeringen, ten bedrage van onderscheidenlijk € 4.000,00 en € 6.000,00. Hiertoe heeft zij als volgt overwogen. Ter zitting is de rechtbank gebleken dat tussen partijen niet in geschil is dat bij het seksueel misbruik in het vakantiegezin, waarbij sprake is van seksueel misbruik met fysiek contact, zonder seksueel binnendringen, gedurende een langere periode, een uitkering overeenkomstig schaal 3 past, te weten een bedrag van € 4.000,00. De rechtbank heeft vastgesteld dat wel in geschil is welke schaal van toepassing is op het misbruik in de jeugdzorginstelling. [appellante sub 2] heeft gesteld dat schaal 5 van toepassing is, omdat geweld is gebruikt waaraan zij blauwe plekken overhield. De rechtbank is van oordeel dat de CSG zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat schaal 4 van toepassing is, waarbij een uitkering van € 6.000,00 past. Dat [appellante sub 2] blauwe plekken heeft opgelopen duidt weliswaar op het gebruik van enig geweld, maar de CSG heeft, refererend aan andere door haar beoordeelde gevallen, zich op het standpunt mogen stellen dat het gebruik van enig geweld inherent is aan dit soort misbruik, het seksueel binnendringen met een geslachtsdeel, en dat bij [appellante sub 2] geen sprake is geweest van het fysiek geweld als bedoeld in schaal 5 van de Nadere uitwerking schaalindeling.

Hoger beroep van de CSG

5. De CSG betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij aan [appellante sub 2] niet één uitkering mocht toekennen voor twee gevallen van seksueel misbruik. Hiertoe voert de CSG aan dat zij enige beleidsvrijheid heeft, waar de rechtbank geheel aan voorbij lijkt te zijn gegaan. Volgens de CSG heeft de rechtbank niet onderkend dat de Tijdelijke regeling weliswaar voor een groot deel overeenkomt met de Wet schadefonds geweldsmisdrijven, maar dat die wet en het daarbij ontwikkelde beleid, dat is neergelegd in de Beleidsbundel, niet van toepassing zijn. In de toelichting op artikel 4 van de Tijdelijke regeling staat dat het door het grote tijdsverloop tussen het misbruik en de aanvraag voor het slachtoffer vaak zeer moeilijk zal zijn het oorzakelijk verband tussen het seksueel misbruik en de schade aannemelijk te maken. Om voor slachtoffers toch te kunnen voorzien in een substantiële tegemoetkoming en bewijsproblemen te voorkomen, wordt uitgegaan van de in de bijlage opgenomen indeling in schalen die oplopend zijn qua aard en ernst van het seksueel misbruik. In deze bijlage staan acht schalen vermeld met acht bijbehorende bedragen. Dit zijn all-in-bedragen - daarmee wordt bedoeld: tegemoetkomingsbedragen voor zowel vermogensschade als ander nadeel -, waarvan de hoogte is bepaald op grond van bedragen

die in de afgelopen periode door de CSG zijn toegekend in andere zedenzaken op grond van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. Bij de verdere invulling hiervan wordt volgens de toelichting op artikel 4 van de Tijdelijke regeling een ruime beleidsvrijheid aan de CSG gelaten. Ook in de toelichting op de bijlage bij artikel 4 van de Tijdelijke regeling wordt opgemerkt dat de verschillende schalen bepaald zijn aan de hand van de kennis en ervaring die bij de CSG is opgebouwd en dat bij het vaststellen van de schaal die op een bepaalde aanvraag van toepassing is aan de CSG een grote mate van beoordelingsvrijheid toekomt. De CSG kent vanaf het begin van de uitvoering van de Tijdelijke regeling in alle zaken waarin sprake is van meerdere gevallen van seksueel misbruik één all-in-bedrag toe. In bijna een derde van deze zaken was sprake van seksueel misbruik gepleegd tijdens verschillende gelegenheden door meerdere daders. De CSG wijst erop dat de door de rechtbank voorgestane uitvoering van de Tijdelijke regeling rechtsongelijkheid in de hand zou werken. In het geval onderscheid zou worden gemaakt tussen verschillende losstaande gevallen van seksueel misbruik kan het voorkomen dat een slachtoffer dat jarenlang seksueel is misbruikt in een instelling - wat één geval van seksueel misbruik is - een lagere uitkering ontvangt dan een slachtoffer dat op drie verschillende momenten door drie verschillende daders eenmalig is misbruikt. De vraag rijst of de uitkering die het eerste slachtoffer ontvangt wel recht doet aan zijn situatie, gelet op de drie uitkeringen die het tweede slachtoffer zou krijgen. Daarom betreft de CSG alle omstandigheden van al het seksueel misbruik dat heeft plaatsgevonden, waaronder het aantal daders en/of het aantal gevallen van seksueel misbruik, bij het bepalen van de hoogte van de uitkering, zodat in alle soortgelijke gevallen zo gelijk mogelijk wordt beslist. Verder wijst de CSG erop dat er in de Tijdelijke regeling een ten opzichte van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven soepeler aannemelijkheidstoets is opgenomen. Uit deze toets blijkt dat niet altijd onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende, van elkaar losstaande gevallen van seksueel misbruik bij de beoordeling van aanvragen. Om de verklaring van een slachtoffer aannemelijk te kunnen achten, is in beginsel steunbewijs nodig. Een opgave van meerdere gebeurtenissen kan gemakkelijker aannemelijk worden geacht als deze gezamenlijk worden beoordeeld en voor delen van de opgave steunbewijs is aangedragen, ook omdat uiteindelijk één all-in-bedrag wordt toegekend. Zou voor de verschillende gebeurtenissen een aparte uitkering toegekend moeten worden, dan zou voor elk geval apart steunbewijs moeten worden verlangd. Dit kan als gevolg hebben dat verzoeken gedeeltelijk worden afgewezen, met alle gevolgen voor de slachtoffers van dien. De bedoeling van de Tijdelijke regeling was nu juist om op relatief eenvoudige wijze iets te kunnen betekenen voor slachtoffers van seksueel misbruik in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen die het misbruik, vooral door het tijdsverloop en de omstandigheden waarin zij zich op jonge leeftijd bevonden, doorgaans slechts met veel moeite aannemelijk kunnen maken. Het gaat bij de Tijdelijke regeling om het bieden van erkenning aan slachtoffers die, toen zij jong en kwetsbaar waren en werden toevertrouwd aan instellingen en pleeggezinnen die onder de verantwoordelijkheid van de overheid vielen, niet voldoende werden beschermd door de overheid. Wanneer er onderscheid zou worden gemaakt tussen de verschillende soorten seksueel misbruik, bestaat er een grotere kans op secundaire victimisatie en rechtsongelijkheid. De rechtbank heeft dit niet onderkend, aldus de CSG.

5.1. De vraag die ter beantwoording aan de Afdeling voorligt, is of de CSG op basis van de Tijdelijke regeling verschillende, van elkaar losstaande gevallen van seksueel misbruik tezamen mag beoordelen en hiervoor één uitkering mag toekennen of dat zij voor ieder geval een aparte uitkering moet toekennen. Voor de beantwoording van deze vraag is van belang dat de CSG beleidsruimte heeft. De CSG heeft, op basis van artikel 4, tweede lid, van de Tijdelijke regeling, beleid ontwikkeld. De Afdeling dient niet te beoordelen of dit beleid voor

de slachtoffers van seksueel misbruik die op basis van de Tijdelijke regeling voor een uitkering in aanmerking komen het meest wenselijke is, maar of de CSG in redelijkheid tot dit beleid heeft kunnen komen. De Afdeling beantwoordt die vraag bevestigend. Daarvoor is het volgende van belang. In de eerste plaats is de Tijdelijke regeling niet opgesteld om slachtoffers van seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen volledig tegemoet te komen in de door hen geleden schade. Zoals de CSG in haar besluit van 15 december 2015 heeft geschreven, heeft de uitkering het karakter van smartengeld ter erkenning van het gepleegde seksueel misbruik. "Het is bedoeld om een vergoeding te bieden ter verzachting van het gedurende vele jaren ondergane psychische leed, de pijn, het verdriet en de gederfde levensvreugde (immateriële schade). Daarnaast is het toegekende bedrag als een tegemoetkoming voor materiële schade als gevolg van het misbruik", aldus de CSG in het genoemde besluit. In de tweede plaats is van belang dat, zoals de CSG heeft aangevoerd, ingeval de verschillende gevallen van misbruik ieder apart beoordeeld zouden moeten worden, de aanvrager steunbewijs moet aandragen voor de verschillende gevallen. De Afdeling volgt de CSG in haar standpunt dat een opgave van meerdere gebeurtenissen gemakkelijker aannemelijk kan worden geacht als deze gezamenlijk worden beoordeeld en dat ingeval voor de verschillende gebeurtenissen steunbewijs moet worden aangedragen dit ertoe kan leiden dat verzoeken gedeeltelijk worden afgewezen en dit voor slachtoffers erg nadelige gevolgen kan hebben. Dat [appellante sub 2] voldoende bewijs heeft om beide gevallen van misbruik waarvan zij slachtoffer is geworden aan te tonen, zoals zij stelt, is niet van belang voor de beantwoording van de vraag of het beleid van de CSG redelijk is. In de derde plaats acht de Afdeling het aannemelijk dat de door de CSG gekozen benadering, om het door het slachtoffer ondergane misbruik als een geheel te beoordelen, ertoe leidt dat de CSG zoveel als mogelijk rechtsgelijkheid kan betrachten.

Het betoog slaagt.

Incidenteel hoger beroep van [appellante sub 2]

6. [appellante sub 2] betoogt dat de rechtbank het seksueel misbruik dat in het kindertehuis heeft plaatsgevonden in een te lage schaal heeft ingedeeld. Volgens [appellante sub 2] heeft de rechtbank niet onderkend dat haar tijdens het misbruik ernstiger letsel is toegebracht dan slechts een aantal blauwe plekken. [appellante sub 2] stelt dat zij in een kelder op de grond werd gesmeten, dat haar benen klem werden gehouden en dat haar mond hardhandig werd dichtgehouden, waardoor zij de angst had te stikken. De blauwe plekken waren fors en zaten op de binnen- en buitenkant van haar benen. De plekken waren zo groot, dat ze zich schaamde om in gymkleding deel te nemen aan de les. Dit geweld komt overeen met schaal 5 en niet met schaal 4, aldus [appellante sub 2].

6.1. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de CSG zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat schaal 4 van toepassing is op het seksueel misbruik dat [appellante sub 2] heeft moeten ondergaan, waarbij een uitkering van € 6.000,00 past. De Afdeling volgt de rechtbank in haar oordeel dat de CSG zich, refererend aan andere door haar beoordeelde gevallen, op het standpunt heeft mogen stellen dat het gebruik van enig geweld inherent is aan dit soort misbruik, het seksueel binnendringen met een geslachtsdeel, maar dat bij [appellante sub 2] geen sprake is geweest van het fysiek geweld als bedoeld in schaal 5 van de Nadere uitwerking schaalindeling Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen (hierna: Nadere uitwerking schaalindeling), zoals ter zitting in hoger beroep nader aangegeven.

Het betoog faalt.

Slotsom

7. Het hoger beroep van de CSG is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van [appellante sub 2] is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het door [appellante sub 2] tegen het besluit van 2 september 2016 ingestelde beroep ongegrond verklaren.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellante sub 2] ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 20 juli 2017 in zaak nr. 16/6995;

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van 2 september 2016, met kenmerk 2016/226042, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Dijkshoorn
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 november 2018

735.

BIJLAGE - wettelijk kader

Tijdelijke regeling

Artikel 2

1. Op aanvraag kan de commissie een uitkering doen aan een slachtoffer dat tussen 1945 en 2013 seksueel is misbruikt in een instelling in Nederland of in een pleeggezin in Nederland.

Artikel 3

1. De commissie kan tot uitkering van een geldbedrag overgaan, indien het voldoende aannemelijk is dat:

- a. seksueel misbruik heeft plaatsgevonden;
- b. het slachtoffer ten tijde van het seksueel misbruik minderjarig was en was geplaatst in een instelling of pleeggezin, en;
- c. het seksueel misbruik gepaard ging met een geweldsaspect.

Artikel 4

1. De hoogte van de uitkering is gelijk aan het bedrag dat in de bijlage bij deze regeling wordt genoemd bij de schaal die naar het oordeel van de commissie past bij het seksueel misbruik.
2. De commissie stelt beleidsregels vast omtrent de toepassing van het eerste lid.

Bijlage

Bij schaal 3 staat vermeld:

"Seksueel misbruik met fysiek contact, zonder fysiek binnendringen, naar de aard ernstiger dan schaal 2.

-Seksueel misbruik met seksueel binnendringen."

Bij schaal 4 staat vermeld:

"Seksueel misbruik met fysiek contact, zonder seksueel binnendringen, onder verzwarende omstandigheden.

-Seksueel misbruik met seksueel binnendringen, naar de aard ernstiger dan schaal 3."

Bij schaal 5 staat vermeld:

"Seksueel misbruik met seksueel binnendringen, naar de aard ernstiger dan schaal 4."

Nadere uitwerking schaalindeling

Bij schaal 4 staat vermeld:

"Seksueel misbruik met fysiek contact, zonder seksueel binnendringen, onder verzwarende omstandigheden.

Bijvoorbeeld met grof fysiek geweld en/of gedurende zeer lange periode.

Seksueel misbruik met seksueel binnendringen, naar de aard ernstiger dan schaal 3.

-Seksueel binnendringen anders dan met geslachtsdeel met fysiek geweld en/of gedurende een korte periode.

-Seksueel binnendringen met geslachtsdeel, eenmalig."

Bij schaal 5 staat vermeld:

"Seksueel misbruik met seksueel binnendringen, naar de aard ernstiger dan schaal 4.

-Seksueel binnendringen anders dan met geslachtsdeel met fysiek geweld en/of gedurende langere periode.

-Seksueel binnendringen met geslachtsdeel met fysiek geweld en/of gedurende een korte periode."