

Vergaderjaar 2017–2018

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2018

Inleiding

Een vermissing is een zeer ingrijpende gebeurtenis voor de achterblijvers. Niet alleen heeft dit emotioneel veel impact, maar zij kunnen ook worden geconfronteerd met allerlei praktische zaken en financiële problemen. Geschat wordt dat er jaarlijks circa veertigduizend personen vermist raken. Bij het overgrote deel daarvan wordt dezelfde dag of kort daarna duidelijk wat er is gebeurd. Naar schatting zijn er jaarlijks zeven- tot achthonderd vermissingen die langer dan drie weken duren. Achterblijvers kunnen dan te maken krijgen met praktische of financiële problemen, bijvoorbeeld omdat allerlei (betalings)verplichtingen van de vermiste door blijven lopen. De initiatiefnemers van de petitie «Status Vermist» hebben deze problematiek in 2015 op de kaart gezet. De afgelopen jaren zijn stappen gezet om de hulp aan achterblijvers van vermiste personen te verbeteren:

- Sinds 2013 treedt Slachtofferhulp Nederland formeel op als belangenebehartiger van achterblijvers van vermiste personen, gefinancierd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor de dienstverlening aan de achterblijvers zijn vijftig professionals binnen Slachtofferhulp Nederland opgeleid. In 2016 zijn 168 achterblijvers van vermiste personen aangemeld bij Slachtofferhulp Nederland. Slachtofferhulp Nederland kan achterblijvers adviseren en ondersteunen bij juridische, psychosociale en praktische problemen.
- Slachtofferhulp Nederland is in 2015 in overleg gegaan met instanties om te komen tot goede afspraken, waardoor financiële of praktische problemen voor achterblijvers kunnen worden voorkomen.¹ Dit is maatwerk. Een aantal instanties heeft ervoor gekozen om een protocol te ontwikkelen; andere instanties hebben besloten om een contactpersoon in te stellen voor de achterblijvers. Slachtofferhulp Nederland

¹ De Nederlandse Vereniging van Burgemeesters, het Verbond van Verzekeraars, Zorgverzekeraars Nederland, het CAK, de Nederlandse Vereniging van Banken, de Belastingdienst, de Pensioenfederatie en de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken.

kan, indien nodig, een bemiddelende rol spelen tussen instanties en achterblijvers. De politie kan een afschrift van de melding van de vermissing aan achterblijvers verstrekken, omdat zo'n afschrift behulpzaam kan zijn richting de instanties.

- Achterblijvers hebben de mogelijkheid om benoeming van een bewindvoerder bij de rechtbank te vragen (artikel 409 Boek 1 Burgerlijk Wetboek). Slachtofferhulp Nederland kan achterblijvers bijstaan bij het indienen van een verzoekschrift. Er is door mijn ministerie, in samenwerking met Slachtofferhulp Nederland, een brochure uitgebracht om de mogelijkheden van bewindvoering bij vermissing beter onder de aandacht te brengen.
- Er kan een verklaring van vermoedelijk overlijden worden aangevraagd. Daarvoor moet vijf jaar zijn verstreken. Dat leidt uitzondering als iemand gedurende één jaar vermist wordt en er omstandigheden zijn die zijn of haar dood waarschijnlijk maken. Dan kan een verklaring van vermoedelijk overlijden na één jaar worden aangevraagd.

Tijdens het Algemeen Overleg op 28 september 2016 (Kamerstuk 33 552, nr. 22) signaleerde uw Kamer dat het nog onduidelijk is of de maatwerkafspraken met instanties de financiële en praktische problemen van achterblijvers voldoende wegnemen of dat er verdergaande juridische oplossingen noodzakelijk zijn. Daarom heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie tijdens dat overleg een tweesporenbeleid toegezegd. Ten eerste het verrichten van een onderzoek naar mogelijke juridische oplossingen. Hierbij is gekeken naar de situatie in het buitenland en zijn ook de in het debat aangedragen voorstellen meegenomen. Dat onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) uitgevoerd door het Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF). Ten tweede is uw Kamer toegezegd om de maatwerkafspraken die Slachtofferhulp Nederland heeft gemaakt met de instanties te evalueren. Dit onderzoek is uitgevoerd door Bureau Beke. Beide rapporten, te weten het onderzoeksrapport «*De regeling en rechtsgevolgen van vermissing in rechtsvergelijkend perspectief*» en het rapport «*De achterblijvers*», bied ik uw Kamer hierbij aan².

Kern onderzoeksbevindingen

Onderzoek UCERF

a. Opzet

Het rechtsvergelijkend onderzoek dat in opdracht van het WODC is verricht, had tot doel om na te gaan welke wettelijke en beleidsmaatregelen er in het buitenland bestaan met betrekking tot persoonsvermissing en of deze maatregelen een oplossing kunnen bieden voor de in Nederland gesignaleerde problemen waar met name achterblijvers op stuiten. Daarbij is ook gekeken naar de oplossingen genoemd in het parlementaire debat, zoals een juridische status vermist.

Het belangrijkste knelpunt voor achterblijvers blijken de financiële problemen te zijn waarin zij komen te verkeren door het wegvallen van de inkomsten van de vermiste, terwijl allerlei financiële verplichtingen blijven doorlopen en zij die, zonder de vermiste, niet kunnen beëindigen. Een ander punt is de duur van de procedure om een verklaring van rechtsvermoeden van overlijden te kunnen krijgen.

In eerste instantie is een quickscan verricht naar de regelgeving van een aantal Europese landen. Naar aanleiding van de resultaten daarvan heeft het onderzoek zich vervolgens, naast Nederland, toegespitst op België,

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Denemarken, Duitsland alsmede Engeland & Wales. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van parlementaire stukken, desk research (internetbronnen), literatuuronderzoek, interviews en een questionnaire. In de questionnaire is een onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin de vermiste juridisch nog «levend» is (vermissing) en de situatie waarin een verklaring van (rechtsvermoeden) van overlijden kan worden afgegeven (doodverklaring).

Als toetsingskader heeft gediend de Recommendation van de Raad van Europa over de Principles concerning missing persons and the presumption of death (CM/Rec (2009)). Daarin wordt aanbevolen een procedure in te voeren ter verkrijging van een verklaring van rechtsvermoeden van overlijden voor natuurlijke personen of organisaties met een gerechtvaardigd belang, dan wel een door de overheid aangewezen autoriteit. Daarbij worden drie situaties onderscheiden: 1. als het overlijden van de vermiste zeker is, wordt aanbevolen dat de verklaring kan worden verzocht zonder dat er een wachttijd in acht genomen hoeft te worden; 2. als het overlijden waarschijnlijk is, wordt aanbevolen om een wachttijd te hanteren van maximaal één jaar te rekenen vanaf de datum van vermissing of de datum waarop het laatste teken van leven is verkregen van de vermiste en 3. voor het geval het overlijden onzeker is, wordt aanbevolen om een wachttijd van maximaal zeven jaar te hanteren. De verklaring van rechtsvermoeden van overlijden dient, aldus de Aanbeveling, alle rechtsgevolgen te hebben die aan het overlijden verbonden zijn.

b. Bevindingen

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de problematiek van vermissing en doodverklaring in het algemeen onderbelicht is. Gebleken is dat Nederland met de bestaande wettelijke regeling niet alleen in de pas loopt met andere landen, maar zelfs voorop. De Nederlandse wet is conform de internationale regelingen op dit terrein, met name conform de genoemde Aanbeveling van de Raad van Europa. Overeenkomstig deze Aanbeveling maakt de Nederlandse wet voor het verkrijgen van een verklaring van (rechtsvermoeden van) overlijden qua termijn onderscheid voor verschillende situaties: geen termijn als het overlijden zeker is, één jaar als het overlijden waarschijnlijk is en vijf jaar voor de overige gevallen. Deze termijnen hebben vooral tot functie om mogelijk misbruik en fraude te voorkomen. In vergelijking tot andere landen zijn de wachttermijnen in Nederland relatief kort. De onderzoekers zijn slechts één kortere termijn tegen gekomen, namelijk een termijn van zes maanden in de Deense wetgeving voor het geval de dood van de vermiste waarschijnlijk is.

Van belang is ook dat de rechter een discretionaire bevoegdheid heeft bij de beoordeling van individuele gevallen. Hij beslist of in het concrete geval is voldaan aan de vereisten om een verklaring van (vermoeden van) overlijden te verkrijgen. Daarbij weegt hij de belangen van de vermiste, de achterblijvers en derden. In geen van de onderzochte landen bestaat een juridische status vermist.

Op het terrein van het familierecht en het erfrecht zijn uit het onderzoek geen knelpunten naar voren gekomen. Ten aanzien van een juridische status vermist overwegen de onderzoekers dat een dergelijke oplossing om een zorgvuldige afweging van belangen vraagt, met name tussen achterblijvers en derden. Verder is een goede afbakening nodig om misbruik zoveel mogelijk te voorkomen en rijst de vraag welke rechtsgevolgen aan een zodanige staat verbonden zouden moeten worden. In het parlementaire debat zijn verder als mogelijke oplossingen voor de financiële problemen van achterblijvers nog voorgesteld: de invoering van een «incassomortatorium» voor de korte termijn en de invoering van een «verklaring van financieel onvermogen belangen te behartigen» die voor

de langere termijn uitkomst zou kunnen bieden. De onderzoekers wijzen er op dat voor beide voorstellen geldt dat de schulden van de vermiste blijven bestaan en verder zullen oplopen. In die zin bieden de voorstellen geen oplossing voor de financiële problemen van achterblijvers. Hierbij vragen de onderzoekers uitdrukkelijk aandacht voor de positie van derden, zoals een leverancier of verhuurder. Niet alle derden zullen voldoende kapitaalkrachtig zijn om het risico van het onbetaald blijven van hun vordering te kunnen dragen. Het is dan ook de vraag of het redelijk is hen een dergelijk risico te laten dragen. De onderzoekers zien daarom niet direct een oplossing in deze voorstellen. Zij menen dat maatwerk, bijvoorbeeld in de vorm van protocollen waarbij Slachtofferhulp Nederland een essentiële rol vervult, een passender oplossing biedt.

c. Voorstellen

De onderzoekers zien wel ruimte voor verbetering van de bestaande procedures. Zo menen zij dat meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van de mogelijkheid om een bewindvoerder te laten benoemen, die de zakelijke belangen van de vermiste kan behartigen en daarmee achterblijvers kan ontlasten. Ook denken zij aan een versnelling van de procedure om een verklaring van (rechtsvermoeden) van overlijden te krijgen.

Verder zou het moment van indiening van een verzoek om een verklaring van rechtsvermoeden van overlijden vervroegd kunnen worden, zodat het verzoek direct na het verstrijken van de wachttijd in behandeling kan worden genomen. Daarbij wijzen zij ook op de mogelijkheid om de termijnen zelf te verkorten. De termijn van één jaar in geval van waarschijnlijk overlijden zou verkort kunnen worden tot zes maanden (Deens model) en de termijn van vijf jaar voor gevallen van vermissing zou misschien naar drie jaar kunnen. Hierbij speelt mee dat de moderne communicatiemiddelen het gemakkelijker maken voor een vermiste om contact op te nemen met de achterblijvers. Als dat niet gebeurt, kan wellicht sneller worden vastgesteld dat de vermiste waarschijnlijk is overleden.

Een andere suggestie betreft het verlenen van een algemene volmacht, bijvoorbeeld tussen partners. De ene partner kan dan in de periode van vermissing als gemachtigde namens de andere partner handelen. Het verlenen van een dergelijke volmacht kan vrij eenvoudig via een onderhandse akte zonder tussenkomst van een notaris. Ook zou een volmacht kunnen worden verleend bij het aangaan van een samenlevingsovereenkomst of via huwelijksvoorwaarden bij de notaris. De achterblijvende partner kan dan tijdens een vermissing financiële zaken afhandelen namens de vermiste.

Tot slot wordt aandacht gevraagd voor de in de Nederlandse wet gebruikte terminologie. Het vragen van een verklaring van (rechtsvermoeden van) overlijden wordt door achterblijvers als emotioneel belastend ervaren. Zij geven de voorkeur aan bijvoorbeeld de term «een verklaring van vermissing», die de Belgische wet kent.

Onderzoek Bureau Beke

Het onderzoek van Bureau Beke richt zich op de praktische oplossingen voor problemen waar achterblijvers van vermiste personen mee geconfronteerd worden. Het betreft protocollen die door instanties zijn ingesteld in overleg met Slachtofferhulp Nederland en het aanwijzen van speciale contactpersonen voor achterblijvers binnen de eigen organisatie. Het doel van deze werkwijze is om maatwerk te kunnen aanbieden aan de achterblijvers, om te voorkomen dat zij ten gevolge van de vermissing in financiële problemen raken. Het onderzoek geeft inzicht in het gebruik van dit maatwerk en de effecten daarvan. Voor de meeste van de instanties

geldt dat het maatwerk pas echt vorm heeft gekregen in de loop van 2016, waardoor het beperkt geëvalueerd kan worden.

Desalniettemin is het beeld dat naar voren komt, dat wanneer achterblijvers terechtkomen bij de juiste contactpersonen met kennis van zaken, zij dan vaak geholpen worden en tevreden zijn. Het is echter niet altijd mogelijk om uitzonderingen te maken vanwege wet- en regelgeving waar de organisaties aan gebonden zijn. De maatwerkafspraken zijn dus niet altijd voldoende om elke achterblijver te kunnen helpen. Daarnaast zijn niet alle medewerkers van alle instanties op de hoogte van de afspraken, en kan het daarom in sommige gevallen lang duren voordat een achterblijver de juiste contactpersoon treft. Dit gaat sneller wanneer een achterblijver via Slachtofferhulp Nederland bij een instantie terecht komt, omdat Slachtofferhulp Nederland dan de juiste contacten weet aan te spreken.

In de aanloop naar de maatwerkafspraken gaven instanties aan behoefte te hebben aan een formele politieverklaring als bewijs van de vermissing. Wanneer de contacten via Slachtofferhulp Nederland lopen, blijkt uit dit onderzoek dat in de praktijk een politieverklaring geen harde noodzaak is. De tussenkomst van Slachtofferhulp Nederland geeft voor instanties in de praktijk voldoende waarborgen. Het aantal achterblijvers dat gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden tot maatwerk is beperkt. Het waren er op het moment van de evaluatie in totaal 46. Het is onduidelijk of dit aantal laag is omdat er weinig achterblijvers zijn die problemen ervaren of omdat het maatwerk niet alle achterblijvers bereikt die praktische problemen ervaren.

Kabinetsreactie

Beide onderzoeken, die complementair aan elkaar zijn, zijn uitgevoerd vanuit de insteek om de problemen van achterblijvers die zich met name op het financiële vlak voordoen, zoveel mogelijk te ondervangen zonder daarbij de belangen van de vermiste persoon en van derden uit het oog te verliezen. Uit het UCERF-onderzoek is gebleken dat, door het casuïstische karakter van de verschillende individuele gevallen, het maatwerk (o.a. de protocollen) buiten het wettelijke kader om in eerste instantie de voorkeur verdient. Echter blijkt uit het onderzoek van Bureau Beke dat niet altijd uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor achterblijvers omdat instanties gebonden zijn aan bestaande wet- en regelgeving. De verbeterpunten, waartoe deze onderzoeken mij aanleiding geven, komen hierna aan de orde.

a. Rechtsvergelijkend onderzoek UCERF

Uit het rechtsvergelijkend onderzoek komt naar voren dat de Nederlandse wetgeving, gezien vanuit internationaal perspectief, niet alleen voldoet aan de geldende maatstaven, in het bijzonder de Aanbeveling van de Raad van Europa, op dit terrein, maar ook een koplopperrol vervult. In dit verband is het voorstel van de onderzoekers interessant om het verzoek om een verklaring van rechtsvermoeden van overlijden al in te dienen vóór het verstrijken van de termijn, zodat de procedure onmiddellijk daarna kan aanvangen. Ik ga hierover in gesprek met de Raad voor de Rechtspraak. Hierbij wil ik opmerken dat mijn voorganger de Raad al heeft verzocht om een snelle behandeling van dit soort zaken. De Raad heeft laten weten voor dit aspect speciale aandacht te hebben gevraagd van het Landelijk Overleg Voorzitters Familiesectoren (LOVF). Zoals ook eerder bleek, zijn de mogelijkheden voor bewindvoering waardoor achterblijvers worden ontlast, onvoldoende bekend bij achterblijvers en bestaat hierover bij hen ook niet altijd een juist beeld. Zo blijkt men nogal eens te denken dat bewindvoering heel duur zou zijn. Mijn ministerie heeft eerder een speciale informatiebrochure over de

mogelijkheden van bewindvoering bij vermissing uitgebracht. Deze is te vinden op de website van de rijksoverheid.³ Ik zal nagaan hoe «bewindvoering» nog meer onder de aandacht kan worden gebracht, zodat onnodige drempels worden weggenomen.

Een ander voorstel betreft de mogelijke verkorting van de termijn van vijf jaar in gevallen waarin er geen sprake is van waarschijnlijk overlijden van de vermiste persoon tot drie jaar. Ik ben bereid om deze optie te onderzoeken als blijkt dat de ingezette en hierna te noemen praktische maatregelen onvoldoende soelaas bieden. Mocht dat tot wetgevend optreden leiden, dan wil ik daarbij ook de vraag betrekken of een eventuele andere formulering voor de verklaring van (rechtsvermoeden van) overlijden wenselijk en haalbaar is om het emotioneel minder belastend te maken voor achterblijvers om een verklaring aan te vragen. Een verkorting van de termijn van één jaar ingeval van waarschijnlijk overlijden tot zes maanden, zoals in Denemarken, zal naar mijn mening slechts een geringe meerwaarde kunnen hebben ten opzichte van het gebruik van de protocollen. Mochten de ervaringen met de protocollen in de toekomst anders uitwijzen, dan ben ik bereid ook deze optie nader te onderzoeken.

Van belang is verder de relatie met het wetsvoorstel zoekmiddelen in urgente gevallen van persoonsvermissing (Wet zoekmiddelen urgente persoonsvermissingen), dat in internetconsultatie is gegaan.⁴ In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat in gevallen waarin sprake is van vermissing waarbij aanwijzingen zijn dat de vermiste in gevaar verkeert, een onmiddellijk gevaar voor zichzelf vormt of zijn gezondheid of veiligheid in gevaar zijn, de politie de bevoegdheid heeft om middelen in te zetten waarmee informatie kan worden verkregen over de verblijfplaats van de vermiste. Het gaat dan om de bevoegdheid om de mobiele telefoon van de vermiste te peilen alsmede om na te gaan of en waar er na de vermissing eventuele pintransacties met de pas van de vermiste hebben plaatsgevonden. Deze acties kunnen kort na de melding van de vermissing worden ingezet, waardoor de kans om de vermiste snel te vinden aanzienlijk toeneemt. Daarmee kan worden voorkomen dat achterblijvers lang in onzekerheid verkeren, met alle praktische en financiële gevolgen van dien.

Het voorstel dat personen elkaar of een ander een volmacht geven om te handelen gedurende een eventuele periode van vermissing, bijvoorbeeld bij het aangaan van een samenlevingsovereenkomst, is een mogelijkheid die nu al open staat. Het is aan de betrokkenen of zij hiervan gebruik willen maken. Ik zal dit punt opnemen met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, zodat notarissen hun cliënten op deze mogelijkheid kunnen attenderen.

b. Onderzoek Bureau Beke

Maatwerk bij slachtofferbegeleiding in geval van vermissing heeft echt vorm gekregen in de loop van 2016. De tijd is nog te kort om te mogen verwachten dat het maatwerk volledig geïmplementeerd is, maar op basis van het rapport van Bureau Beke kan ik stellen dat de eerste stappen zijn gezet. Het onderzoek geeft een indicatie van de effectiviteit en de tevredenheid over het maatwerk.

Uit het rapport blijkt dat achterblijvers die uiteindelijk bij de juiste contactpersonen terecht komen vaak geholpen en tevreden zijn. Dit bevestigt dat de ingeslagen weg om achterblijvers maatwerk te bieden een goede manier is om tegemoet te komen aan de praktische problemen van deze groep, juist omdat deze problemen vaak verschillend zijn. Het is

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/10/30/bewind-bij-vermissing-van-een-persoon-afwezigheidsbewind>.

⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/persoonsvermissingen>

belangrijk dat achterblijvers bij de juiste contactpersoon terecht komen, die kennis heeft van de maatwerkafspraken en achterblijvers op een correcte manier bejegt.

Uit het onderzoek blijkt dat het moeilijk is in beeld te krijgen in hoeverre het maatwerk binnen de instanties is geïmplementeerd bij alle diensten, afdelingen en medewerkers die geconfronteerd kunnen worden met een vermissing. Landelijke organisaties hebben immers meerdere regiokantoren en de leden van de koepelorganisaties betreffen soms honderden instanties. Het is daarom belangrijk dat de instanties de afspraken en protocollen onder de aandacht blijven brengen bij hun medewerkers. Tegelijkertijd is het niet realistisch om te verwachten dat elke medewerker van elke instantie op de hoogte is van de mogelijkheden voor achterblijvers van vermisten, een doelgroep waarmee zij waarschijnlijk maar zelden in aanraking komen. Wanneer de contacten via Slachtofferhulp Nederland lopen, blijkt dat achterblijvers sneller bij de juiste contactpersonen bij instanties terecht komen.

Daarom wil ik vooral inzetten op het vergroten van de bekendheid van de hulpverlening van Slachtofferhulp Nederland bij de doelgroep. Slachtofferhulp Nederland gaat dit doen door online informatievoorziening aan achterblijvers van vermissing te verbeteren en door gebruik te maken van webcare. Wanneer een achterblijver bijvoorbeeld iets op twitter of andere sociale media plaatst over een vermissing neemt het webcare-team van Slachtofferhulp Nederland contact op met de achterblijvers om te vragen of er behoefte is aan hulp.

Aangezien achterblijvers na een vermissing meestal in contact komen met de politie ben ik daarnaast met de politie in gesprek over het verbeteren van de doorverwijzing van achterblijvers naar Slachtofferhulp Nederland. Meldingen van vermissing worden, in tegenstelling tot aangiften van misdrijven, niet automatisch doorgestuurd van de politie naar Slachtofferhulp Nederland. De reden hiervoor is dat de meeste vermissingen binnen drie weken worden opgelost en geen hulp van Slachtofferhulp Nederland nodig is. Daarom ben ik met de politie in gesprek hoe doorverwijzing naar Slachtofferhulp Nederland verbeterd zou kunnen worden bij vermissingen die langer duren dan drie weken.

Mocht door de bovenstaande maatregelen de vraag naar bemiddelingen naar instanties toenemen dan zal ik in gesprek gaan met Slachtofferhulp Nederland over het vergroten van de beschikbare capaciteit voor bemiddeling met de instanties.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker