

## Uitspraak 201707029/1/A2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:781
Datum uitspraak	13 maart 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 augustus 2016 heeft de CSG een aanvraag van [appellante] om een uitkering uit het schadefonds geweldsmisdrijven (hierna: het fonds) afgewezen.

Volledige tekst

201707029/1/A2.

Datum uitspraak: 13 maart 2019

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 18 juli 2017 in zaak nr. 17/1649 in het geding tussen:

[appellante]

en

de Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: de CSG).

Procesverloop

Bij besluit van 18 augustus 2016 heeft de CSG een aanvraag van [appellante] om een uitkering uit het schadefonds geweldsmisdrijven (hierna: het fonds) afgewezen.

Bij besluit van 3 februari 2017 heeft de CSG het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 juli 2017 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De CSG heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft op 29 november 2018 de zaak ter zitting gelijktijdig behandeld met de zaken met nrs. 201705834/1/A2, 201705715/1/A2 en 201706989/1/A2. In deze zaak zijn verschenen [appellante], vertegenwoordigd door mr. H.M. de Roo, advocaat te Amsterdam, en de CSG, vertegenwoordigd door mr. J.C.M. van de Weerd en mr. M. Zoethout.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Op 10 mei 2016 heeft [appellante] een aanvraag om een uitkering uit het schadefonds ingediend in verband met mensenhandel en gedwongen prostitutie met als gevolg dat zij ernstig geestelijk letsel heeft opgelopen.
2. [appellante] heeft in de aanvraag vermeld dat zij in de periode van 2002 tot en met 2008 in Amsterdam slachtoffer van mensenhandel met als doel seksuele uitbuiting is geweest. Zij is door een man vanuit Nigeria naar Nederland gebracht en daar door hem mishandeld en gedwongen tot prostitutie.

### Besluitvorming

3. Aan de afwijzing van de aanvraag heeft de CSG ten grondslag gelegd dat er onvoldoende objectieve informatie is om aannemelijk is achten dat [appellante] het slachtoffer is geworden van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf, als bedoeld in artikel 3 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wsg). De CSG stelt zich op het standpunt dat het proces-verbaal van aangifte en de overgelegde medische informatie van een psychiater, werkzaam bij Equator Foundation, geen objectieve aanwijzingen bevat om het gestelde geweldsmisdrijf aannemelijk te achten. Daartoe stelt de CSG dat [appellante] haar behandelende artsen heeft voorgehouden dat zij naar Nederland is gekomen voor het volgen van een opleiding, terwijl zij ten overstaan van de politie heeft verklaard dat zij in de veronderstelling verkeerde op een boerderij te gaan werken. De CSG heeft verder bij de afwijzing betrokken dat het strafrechtelijk onderzoek geen objectieve opsporingsindicaties heeft opgeleverd die de aangifte ondersteunen. Ook informatie verkregen uit de door haar gevoerde asielprocedures bieden geen objectieve aanknopingspunten. De aan [appellante] verleende verblijfsvergunning 'onder de beperking als genoemd in de Vreemdelingencirculaire B9' is ingetrokken. Aan [appellante] is weliswaar op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend, maar daaraan lag niet ten grondslag dat zij slachtoffer is geworden van mensenhandel.

### Uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank is van oordeel dat de CSG de uitkering op goede gronden heeft geweigerd. Er is onvoldoende objectieve informatie op grond waarvan kan worden aangenomen dat [appellante] het slachtoffer is geworden van mensenhandel. De verklaring van [appellante] in haar aangifte en de overgelegde medische informatie is onvoldoende. [appellante] heeft inconsistent verklaard over de reden van haar komst naar Nederland. Voorts blijkt uit de medische informatie dat zij in haar land van herkomst, Nigeria, een trauma heeft opgelopen, doordat zij in haar jeugd is uitgebuit, mishandeld en verkracht. De rechtbank is voorts van oordeel dat de CSG niet gehouden was om aanvullend medisch onderzoek te laten verrichten, omdat [appellante] het geweldsmisdrijf onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt.

### Betog in hoger beroep

5. [appellante] betoogt primair dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat onvoldoende aannemelijk is geworden dat [appellante] slachtoffer is geworden van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf. Daartoe stelt [appellante] dat zij verklaringen van gespecialiseerde medische deskundigen, werkzaam bij Equator Foundation, heeft overgelegd en dat aan die verklaringen een toereikende bewijskracht toekomt. In de verklaringen is vermeld dat zij langdurig is behandeld voor PTSS en/of depressie als gevolg van gedwongen prostitutie. Voor zover de CSG zich op het standpunt stelt dat alleen aan medische rapportages van de medische onderzoeksgroep van Amnesty International dan wel van het instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek (iMMO) een toereikende bewijskracht toekomt, is van belang dat zij financieel niet in staat is om een dergelijk onafhankelijk deskundig onderzoek te financieren en daarmee in bewijsnood verkeert en niet in staat is aan te tonen dat zij in Nederland het slachtoffer is geworden van gedwongen prostitutie.

6. Subsidiair betoogt [appellante] - in het geval zij niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij het slachtoffer is geworden van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf - dat de rechtbank heeft miskend dat de CSG nader onderzoek had moeten laten doen in de vorm van een medische contra-expertise om de aannemelijkheid van het relaas van [appellante] te weerleggen. [appellante] stelt dat zij met de medische verklaringen en de aangifte een begin van bewijs heeft geleverd ten aanzien van de aannemelijkheid van het geweldsmisdrijf waarvan zij slachtoffer is geworden. De door de rechtbank in navolging van de CSG voorgestane verdeling van bewijslast, ontnemt [appellante] de kans om het slachtofferschap vast te laten stellen en daarmee ook op een tegemoetkoming uit het fonds voor de door haar geleden schade.

#### Wet en beleid

7. Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wsg kunnen uit het schadefonds uitkeringen worden gedaan aan een ieder die ten gevolge van een in Nederland opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft bekomen.

8. Bij het beoordelen van een aanvraag om een uitkering uit het schadefonds hanteert de CSG beleid. Dit beleid is neergelegd in de beleidsbundel en de letsellijst en te raadplegen op de website van de CSG ([schadefonds.nl](http://schadefonds.nl)).

9. In paragraaf 1.1.3 van de beleidsbundel (versie 1 juli 2016) is vermeld dat mensenhandel vaak grensoverschrijdende aspecten in zich heeft. Om te bepalen of sprake is van mensenhandel kijkt het Schadefonds naar wat er in Nederland én in het buitenland is gebeurd. Voor de beoordeling van het letsel worden de handelingen in het buitenland echter niet meegenomen. Beoordeeld wordt of het slachtoffer van mensenhandel door de handelingen in Nederland ernstig letsel heeft opgelopen. Om een aanvraag te kunnen indienen is de nationaliteit of woonplaats van het slachtoffer niet van belang.

10. In paragraaf 1.1.4.7. is vermeld dat medische informatie kan helpen om te bepalen of letsel is toegebracht door geweld. Het feit dat iemand bepaald fysiek of psychisch letsel heeft kan echter geen uitsluitel geven over wat er is gebeurd. Medische informatie kan dus in beginsel niet worden gebruikt om de toedracht van het geweldsmisdrijf, de aanleiding ervan en de omstandigheden waaronder het plaatsvond aannemelijk te maken. Medische informatie kan een verklaring van het slachtoffer over de aannemelijkheid doorgaans slechts in (zeer) beperkte mate ondersteunen. Daarom is de CSG bij de beoordeling van de aannemelijkheid van het geweldsmisdrijf terughoudend in het gebruik van medische informatie. Zo nodig wordt in het individuele geval wel bekeken of de medische informatie zich leent ter onderbouwing van de aannemelijkheid van wat er is gebeurd.

## Beoordeling in hoger beroep

11. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld de uitspraak van 23 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1446](#)), is het aan de aanvrager van een uitkering uit het fonds om met voldoende objectieve aanwijzingen aannemelijk te maken dat hij slachtoffer is geworden van een tegen hem opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf.

12. De CSG heeft ter zitting uiteengezet dat voor het aannemen van een opzettelijk geweldsmisdrijf in beginsel een proces-verbaal van aangifte, nader onderbouwd door medische informatie over de aard en ernst van het letsel voldoende is. Dat is anders in het geval er contra-indicaties zijn die afbreuk doen aan de aannemelijkheid van wat er is gebeurd. In dat geval moet de aangifte worden ondersteund door aanvullingen uit objectieve bron. De CSG heeft verder aangegeven dat er geen richtlijnen zijn voor het wegen van contra-indicaties en daarmee van het beantwoorden van de vraag wanneer contra-indicaties zo ernstig en zwaarwegend zijn dat zij in de weg staan aan een uitkering uit het fonds. Het hangt van de omstandigheden van het geval af of een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf aannemelijk wordt geacht.

13. In het besluit van 18 januari 2016 heeft de CSG zich op het standpunt gesteld dat de medische informatie in dit geval geen bijdrage kan leveren aan de aannemelijkheid van de opgave van [appellante] dat zij slachtoffer is geworden van mensenhandel en gedwongen prostitutie. Daartoe stelt de CSG dat [appellante] in haar aangifte over de reden van haar komst naar Nederland heeft gesteld dat haar werd voorgehouden dat zij in Nederland op een boerderij kon gaan werken. Tijdens haar medische behandeling heeft zij daarentegen gesteld dat zij in de veronderstelling verkeerde dat zij in Nederland een vervolgopleiding zou kunnen doen. In beroep en hoger beroep heeft de CSG daarnaast erop gewezen dat uit de medische verklaringen van 25 maart 2016 en 30 juli 2013 kan worden afgeleid dat [appellante] ook in het land van herkomst een trauma heeft opgelopen, doordat zij in haar jeugd is uitgebuit, mishandeld en verkracht. Op grond van de medische informatie is daarmee volgens de CSG niet aannemelijk geworden dat [appellante] in Nederland een trauma heeft opgelopen als gevolg van gedwongen prostitutie.

14. [appellante] heeft ter ondersteuning van de aannemelijkheid van haar slachtofferschap van mensenhandel medisch-psychologische informatie overgelegd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de CSG niet inzichtelijk gemaakt waarom deze informatie geen aanwijzingen bevat dat zij in Nederland slachtoffer is geworden van gedwongen prostitutie. De omstandigheid dat de verklaringen afkomstig zijn van een behandelaar van [appellante] staat er niet aan in de weg dat die verklaringen objectieve aanwijzingen kunnen bevatten. Dit volgt ook uit paragraaf 1.1.4.7. van de beleidsbundel waarin staat dat deze informatie indien nodig kan worden betrokken bij de beoordeling van de aannemelijkheid van het opgegeven geweldsmisdrijf. Daarbij betreft de Afdeling dat de overgelegde medisch-psychologische informatie afkomstig is van deskundigen, werkzaam bij Equator Foundation. Equator Foundation is een TopGGZ-erkende organisatie voor psychiatrische behandeling en psychosociale zorg, onderzoek en kennisoverdracht en is gespecialiseerd in de behandeling van getraumatiseerde vluchtelingen en asielzoekers en de behandeling van slachtoffers van mensenhandel en van recent seksueel geweld, zowel in Nederland als elders in de wereld bij populaties getroffen door oorlog. In de verklaringen van psychiaters van 30 juli 2013 en 25 maart 2016 is onder meer vermeld dat het merendeel van de psychiatrische problemen van [appellante] het gevolg zijn van haar periode in de gedwongen prostitutie en van de dreiging, uitbuiting en vernedering voorafgaand aan deze periode.

De CSG dient deugdelijk te motiveren waarom de gestelde contra-indicaties zo zwaarwegend zijn, dat de bevindingen van medische specialisten met ervaring van klachten ten gevolge van mensenhandel en uitbuiting geen rol zouden kunnen spelen in de aannemelijkheid van het gestelde geweldsmisdrijf. Daarbij is onder meer van belang dat contra-indicaties voldoende worden onderbouwd en zien op wezenlijke onderdelen van het mensenhandelrelaas.

Anders dan de CSG heeft betoogd, zijn de door [appellante] genoemde redenen voor haar komst naar Nederland (een huwelijk, werken op een boerderij, het volgen van een opleiding) niet tegenstrijdig, want deze redenen sluiten elkaar niet uit. Daarbij komt dat deze door de CSG gestelde inconsistentie niet ziet op de kern van haar opgave over gedwongen prostitutie. De CSG heeft in dit geval dan ook niet deugdelijk gemotiveerd waarom de gestelde contra-indicaties zo zwaarwegend zijn dat de verklaringen van psychiaters verbonden aan Equator Foundation ter zijde kunnen worden geschoven.

Dat [appellante] in Nigeria tijdens haar jeugd trauma's heeft opgelopen, staat niet in de weg aan de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel in Nederland. Dat tijdens de behandeling andere trauma's naar voren komen, betekent niet dat medische informatie daarom geen objectieve aanwijzingen voor een in Nederland gepleegd geweldsmisdrijf kan bevatten. Anders dan de CSG kennelijk betoogt, volgt dit niet uit paragraaf 1.1.3 van de beleidsbundel. In die paragraaf is vermeld dat voor de beoordeling van het letsel handelingen in het buitenland niet worden meegenomen en dat moet worden beoordeeld of het slachtoffer van mensenhandel door de handelingen in Nederland ernstig letsel heeft opgelopen. Deze paragraaf moet zo worden gelezen dat trauma's in het buitenland geen rol hoeven te spelen als aannemelijk is dat iemand het slachtoffer is geworden van mensenhandel in Nederland. In dat geval wordt psychisch letsel verondersteld en maakt het derhalve niet uit in welke mate het letsel is veroorzaakt door gebeurtenissen in Nederland of in Nigeria.

Het betoog slaagt.

Slotsom

15. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. De Afdeling zal, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het beroep van [appellante] gegrond verklaren en het besluit van de CSG van 3 februari 2017 vernietigen, omdat dat besluit in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet zorgvuldig is voorbereid en niet deugdelijk is gemotiveerd. De CSG moet met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op het door [appellante] gemaakte bezwaar nemen.

16. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het door het college te nemen nieuwe besluit op het bezwaar van [appellante] slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

17. De CSG dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 18 juli 2017 in zaak nr. 17/1649;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven van 3 februari 2017, kenmerk 2016/236487;

V. bepaalt dat tegen het door de Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven te nemen besluit slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;

VI. veroordeelt de Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.048,00 (zegge: tweeduizend achtenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A.E. Planken, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Planken  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 maart 2019

299.