

Vergaderjaar 2016–2017

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2016

Het is belangrijk voor slachtoffers van strafbare feiten om hun schade vergoed te krijgen. Naast financiële compensatie geeft schadevergoeding namelijk een gevoel van erkenning en het draagt bij aan herstel van geschaad vertrouwen.

Voorop staat dat de dader de schade dient te vergoeden. Daarom is het van belang dat de overheid voorziet in adequate procedures om schade op de dader te kunnen verhalen. Met het oog daarop zijn de afgelopen jaren vier WODC-onderzoeken uitgevoerd naar het schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten. De uitkomsten sterken mij in de overtuiging dat slachtoffers veel baat kunnen hebben bij voeging in het strafproces. Er wordt ook relatief vaak gebruik gemaakt van deze procedure. Het is daarom positief te constateren dat de praktijk van het voegen de afgelopen jaren is verbeterd. Toch zijn er ook knelpunten ten aanzien van de voorbereiding en beoordeling van vorderingen en verklaart de strafrechter vorderingen nog met enige regelmaat niet ontvankelijk. Gelet op het belang van schadevergoeding voor slachtoffers ga ik de komende tijd met ketenpartners in gesprek over welke mogelijkheden er zijn om deze knelpunten weg te nemen en vorderingen vaker in het kader van het strafproces te laten afdoen. Hiermee geef ik verder uitvoering aan de afspraak in het regeerakkoord om de positie van het slachtoffer in het strafproces te versterken en schade op de dader te verhalen.

Met deze brief bied ik u de vier onderzoeksrapporten aan, ga ik in op de uitkomsten en geef ik mijn beleidsreactie daarop. Hiermee voldoe ik aan een toezegging van toenmalig Staatssecretaris Teeven.

Resultaten onderzoeken

Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten

Als eerste verscheen in 2012 het rapport «Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten. De rol van de civiele procedure: gebruik, knelpunten en oplossingsrichtingen»¹. Dit rapport brengt het brede kader van schadeverhaal door slachtoffers in kaart. In deel I van het rapport is een routekaart voor schadeverhaal opgenomen. Deze routekaart beschrijft de mogelijkheden voor slachtoffers om hun schade te verhalen, waaronder de procedure bij de civiele rechter en voeging in het strafproces. Deel II van het rapport beschrijft de uitkomsten van het dossieronderzoek naar het schadeverhaal via de civiele rechter. Het aandeel procedures dat door slachtoffers wordt gestart bij de civiele rechter blijkt klein. In 2010 startten 108 natuurlijke personen een procedure terwijl in datzelfde jaar circa 11.000 schadevergoedingsmaatregelen werden toegekend naar aanleiding van voegingen in het strafproces.

Deel III van het onderzoek bevat de resultaten van interviews met professionals. Hierin wordt een aantal knelpunten beschreven dat mogelijk belemmerend werkt in het civiele proces, zoals de kosten om een procedure te beginnen, de doorlooptijd, de onzekerheid over de veroordeling, de slechte verhaalpositie na een toewijzend vonnis en de emotionele belasting van een procedure. Om deze knelpunten te verminderen worden drie oplossingsrichtingen aangedragen:

- het invoeren van maatregelen om het (civiel) schadeverhaal succesvoller te maken voor slachtoffers van misdrijven;
- het beter benutten van mogelijkheden om via het strafproces een schadevergoeding te krijgen; en
- het uitbreiden van de rol van aansprakelijkheidsverzekeringen.

Ervaringen van slachtoffers met het verhalen van hun schade

In het tweede rapport: «Je hebt geluk als je van een pauw mag plukken» uit 2013 wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de ervaringen van slachtoffers van strafbare feiten met het verhalen van hun schade². Het onderzoek bestond uit diepte-interviews, waarbij gezocht is naar spreiding over de verschillende wegen om de schade vergoed te krijgen. Deze wegen zijn: verzekeringen, schikking via politie of Openbaar Ministerie (OM), het Schadefonds Geweldsmisdrijven, voeging in het strafproces en de procedure bij de civiele rechter.

Enkele belangrijke observaties waren een grote tevredenheid over het beroep op de eigen verzekering en een positieve respons op de inspanningen van het OM en de politie om een schikking tot stand te brengen. Slachtoffers die een beroep hadden gedaan op het Schadefonds waren met name erg gelukkig met het bestaan van het fonds. Ten aanzien van voeging in het strafproces verwoordden veel slachtoffers hoe zij met hun «bijrol» in de strafrechtelijke procedure werden geconfronteerd. Met betrekking tot de civiele procedure werden door slachtoffers verschillende bedenkingen genoemd om voor die weg te kiezen. De vijf door slachtoffers genoemde belangrijkste knelpunten bij het schadeverhaal zijn:

- de gebrekkige betrokkenheid van en informatievoorziening door het OM;
- de traagheid van de rechtsgang en het verhaal;
- het ontbreken van verhaalsmogelijkheden (omdat de dader geen geld heeft);

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- de emotionele belasting van het hele proces;
- het gebrek aan inzicht in en overzicht van de procedures.

De belangrijkste verbeterpunten die werden genoemd zijn:

- een betere communicatie door het OM;
- (nog) betere dienstverlening door Slachtofferhulp Nederland (SHN);
- versnelling van de verhaalprocedure; en
- bijstand van het slachtoffer door een (betaalde) advocaat.

De onderzoekers doen de aanbeveling om te bezien in hoeverre verzekerders in staat en bereid zijn om voor schade door geweldsdelicten een first-partyverzekering in het leven te roepen en om de standaardcommunicatie van het OM te laten toetsen op begrijpelijkheid.

Schadeverhaal via de kantonrechter

Het rapport «Schadeverhaal na een strafbaar feit via de kantonrechter» uit 2014 betrof een verkennend dossieronderzoek om een beeld te krijgen hoe vaak slachtoffers van strafbare feiten hun schade proberen te verhalen via de kantonrechter³.

Bij de aanvang van het onderzoek bestond het vermoeden dat slachtoffers van strafbare feiten weinig gebruik maakten van de procedure bij de kantonrechter. In de steekproef van bijna 400 dossiers werd slechts eenmaal zo'n zaak aangetroffen. Er zijn in het onderzoek geen andere aanwijzingen gevonden dat slachtoffers zich regelmatig tot de kantonrechter wenden voor schadeverhaal. Op basis van dit verkennende onderzoek concluderen de onderzoekers, dat het weinig zinvol lijkt om uitgebreider onderzoek naar het gebruik van de kantonprocedure als verhaalroute voor schade door strafbare feiten. De vraag waarom slachtoffers slechts in geringe mate deze route volgen zou zich wel lenen voor nader onderzoek.

Schadeverhaal via het strafproces

In het meest recente rapport «Civiel schadeverhaal via het strafproces», dat op 6 oktober 2016 is gepubliceerd, is de praktijk van het schadeverhaal via het strafproces onderzocht⁴. Hierbij is aansluiting gezocht bij het onderzoek van Van Wingerden e.a. uit 2007 (Kamerstuk 27 213, nr. 14), waarin deze praktijk op soortgelijke wijze is verkend.

De onderzoekers concluderen dat er de afgelopen jaren veel is gewonnen. Terwijl het aantal vorderingen over de periode 2010–2014 stabiel was (gemiddeld 17.909 per jaar), is het percentage (gedeeltelijk) ontvankelijk verklaarde vorderingen over die periode toegenomen van 67,9% in 2010 tot 83,4% in 2014.⁵ De verhouding tussen vorderingen die geheel of gedeeltelijk ontvankelijk worden verklaard, is echter niet precies vast te stellen.

Officieren van justitie, rechters en advocaten geven vrijwel unaniem aan dat het per 1 januari 2011 gewijzigde ontvankelijkheidscriterium (art. 361 lid 3 Sv) als zodanig niet heeft geleid tot de toename van het aantal (gedeeltelijk) ontvankelijk verklaarde vorderingen. Er lijkt vooral sprake van gewenning aan en acceptatie van het civiele schadeverhaal als vast onderdeel van de strafrechtelijke afdoening, waarbij officieren en rechters steeds vaker bereid zijn om tot oplossingen te komen, zodat een vordering

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Tabel 3.2 op p. 35 van het rapport «Civiel schadeverhaal via het strafproces».

ten minste gedeeltelijk kan worden toegewezen. Belangrijke factoren die de ontvankelijkheidsbeslissing beïnvloeden zijn onder meer de kwaliteit van de vordering, de aard en omvang van de schade en het advies van het OM aan de strafrechter. Toch valt er volgens de onderzoekers ook nog veel te winnen. Uit interviews met professionals komen verschillende knelpunten naar voren, waaronder:

- de wisselende kwaliteit van de (onderbouwning van de) vorderingen;
- het tijd- en capaciteitsgebrek bij SHN;
- de korte termijn voor de registratie als benadeelde partij;
- het gevaar dat slachtoffers niet worden geregistreerd, dat besloten ligt in de digitale werkprocessen van het OM;
- het verschil in de taakopvatting van officieren en rechters hoeveel ruimte kan worden geboden voor de beoordeling van de vordering benadeelde partij; en
- de dubbele matiging van vorderingen door achtereenvolgend officieren en rechters.

Dit laatste leidt bij slachtoffers regelmatig tot teleurstelling en onbegrip omdat de vorderingen volgens hen recht zouden doen aan de aard en omvang van de schade. Zowel SHN als de advocatuur krijgen er niet de vinger achter waarom de door hen opgestelde vorderingen niet volledig worden gevolgd; de door de rechter gegeven motivering levert namelijk weinig duidelijkheid. Officieren en rechters begrijpen de teleurstelling maar menen dat de vorderingen vaak te hoog zijn. Met name SHN zou aan verwachtingenmanagement moeten doen. Verder zouden advocaten regelmatig de neiging hebben uitgebreide vorderingen in te dienen, waardoor de ontvankelijkheid in het gedrang kan komen.

De onderzoekers constateren dat de stafrechter de afgelopen jaren vaker wordt geconfronteerd met ingewikkelder vorderingen. Dat zou de officier van justitie en de strafrechter voor uitdagingen stellen. Niet alleen wat betreft de toepassing van het civiele recht, maar ook bij het bewaken van de balans tussen de hoofdzaak (het ten laste gelegde strafbare feit) en de bijzaak (de vordering benadeelde partij).

Om een aanzet te geven voor het verbeteren van het schadeverhaal via het strafproces noemen de onderzoekers praktische oplossingen, zoals het verder stroomlijnen van werkprocessen en het verruimen van de voorbereidingstijd voor de benadeelde partij. Het feit dat er nog steeds knelpunten zijn ten aanzien van het schadeverhaal via het strafproces roept volgens de onderzoekers echter ook de vraag op of dit noodzaakt tot een herinrichting van het strafvorderlijk kader. De onderzoekers hebben daarom vier rechtsfiguren verkend: de schadestaatprocedure (artikel 612 Rv), aanhouding ex artikel 258 lid 2 Sv, een dwingende of facultatieve splitsing van het strafproces en tarifiering.⁶ Geen van de rechtsfiguren vormt een panacee voor de gesignaleerde knelpunten, maar ze bieden wel elk op eigen wijze aanknopingspunten voor mogelijke oplossingen. Gelet op de beperkingen van de verkenning en reikwijdte van het onderzoek kunnen de onderzoekers geen uitspraak over welk rechtsfiguur voor toepassing in aanmerking zou moeten komen. Hiervoor zou een nadere verkenning nodig zijn.

Beleidsreactie

Ik vind het van groot belang dat slachtoffers van strafbare feiten hun schade vergoed krijgen en dat daders die schade vergoeden. Om slachtoffers in staat te stellen hun schade op daders te verhalen voorziet

⁶ Zie hoofdstuk 7 van het rapport «Civiel schadeverhaal via het strafproces».

de overheid in twee procedures: de procedure bij civiele rechter en voeging in het strafproces.

Schadeverhaal via de civiele rechter: conclusies

De procedure bij de civiele rechter is de klassieke weg voor schadeverhaal. Een belangrijk voordeel van deze procedure ten opzichte van voeging in het strafproces is de ruimte om complexe vorderingen door een rechter met de juiste expertise zorgvuldig te laten beoordelen. Hierbij kan afdoende bewijs worden aangeleverd en kunnen getuigen worden gehoord. Ook is er voldoende gelegenheid voor procespartijen om hun gekozen standpunten toe te lichten.

De eerste drie onderzoeken laten evenwel zien dat weinig slachtoffers van strafbare feiten ervoor kiezen een procedure bij de civiele rechter te starten. Eén van de genoemde redenen om geen civiele procedure te starten is de doorlooptijd. Voor de verbetering hiervan loopt er op dit moment een moderniseringstraject voor de civiele rechtspraak met als doel procedures te vereenvoudigen en digitaliseren. Dit zal ook ten goede komen aan slachtoffers van strafbare feiten.

Een aantal gevonden drempels voor slachtoffers – zoals de onzekerheid over een veroordeling en over betaling van de schadevergoeding – laat zich niet wegnemen. Bij strafbare feiten is het feitencomplex namelijk niet altijd eenvoudig vast te stellen, terwijl een vordering juist alleen kan worden toegewezen als aannemelijk is dat de schade is veroorzaakt door de aangesproken partij en de hoogte van de gevorderde schadevergoeding klopt. Bovendien garandeert toewijzing van een vordering niet dat de dader ook zal (kunnen) betalen.

Voeging in het strafproces: conclusies

De onderzoeken sterken mij in de overtuiging dat slachtoffers voor hun schadeverhaal vaak veel baat kunnen hebben bij voeging in het strafproces. Deze route is relatief eenvoudig, SHN kan hierbij kosteloos ondersteunen en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) draagt zorg voor de incasso als de strafrechter een schadevergoedingsmaatregel oplegt en kan bij misdrijven een voorschot uitkeren als de dader acht maanden na het vonnis nog niet volledig heeft betaald.

De afgelopen tijd zijn op dit terrein verschillende maatregelen getroffen. De slachtofferloketten zijn gecentraliseerd voor een betere stroomlijning van de voorbereidende fase. De ondersteuning door SHN bij voegingen is verder geprofessionaliseerd en de communicatie door organisaties in de strafrechtketen is of wordt begrijpelijker gemaakt. In 2013 is een handleiding voor de rechtspraak gepubliceerd, waarin de huidige stand van het recht ten aanzien van slachtoffers is beschreven en handreikingen worden gegeven aan de strafrechter voor de invulling van dit recht.⁷ In deze handleiding wordt uitvoerig stilgestaan bij voeging in het strafproces. Ten slotte is begin dit jaar een nieuw voegingsformulier geïntroduceerd. Dit biedt niet alleen een betere bescherming van de persoonsgegevens van het slachtoffer, het moet ook de kwaliteit van de vorderingen verhogen doordat het eenvoudiger is qua opzet en beter aansluit bij huidige wetgeving.

De conclusie van de onderzoekers, dat de praktijk van het voegen de afgelopen jaren is verbeterd, is daarom bemoedigend. Toch zijn er diverse

⁷ J. Candido, M. Hoendervoogt, P. van Dam en M. Gest, *Slachtoffer en de rechtspraak, handleiding voor de strafrechtspraktijk*, Den Haag, de Rechtspraak, 2013.

knelpunten gevonden ten aanzien van de voorbereiding en beoordeling van vorderingen. Ook wordt nog steeds ongeveer een op de zes vorderingen niet ontvankelijk verklaard en een deel van de vorderingen gedeeltelijk ontvankelijk. Of meer slachtoffers hun vordering volledig toegekend krijgen kan niet worden vastgesteld.

Gelet op het belang van schadevergoeding voor slachtoffers ga ik de komende tijd met het OM, de Raad voor de rechtspraak, het Schadefonds Geweldsmisdrijven, SHN en de (slachtoffer)advocatuur in gesprek over welke mogelijkheden er zijn om de gevonden knelpunten weg te nemen en vorderingen vaker tijdens het strafproces te kunnen laten afdoen. Er zullen binnen het huidige systeem echter altijd complexe vorderingen worden ingediend, die de strafrechter niet direct met de strafzaak kan afdoen. Daarom zal ook worden verkend of er mogelijkheden zijn slachtoffers met complexe vorderingen verdergaand te faciliteren. De vier in het onderzoek «Civiel schadeverhaal via het strafproces» besproken rechtsfiguren worden daarbij meegenomen. Aan mogelijke oplossingen kunnen (financiële) consequenties zijn verbonden. Hiervan zal dan ook de impact in kaart worden gebracht. Voor de zomer van 2017 informeer ik Uw Kamer over de uitkomsten.

Vangnet

Het komt regelmatig voor dat de dader onbekend is of een verdachte niet wordt vervolgd. Voeging in het strafproces biedt dan geen uitkomst. Een procedure via de civiele rechter ligt dan evenmin in de rede. Voor slachtoffers van geweldsmisdrijven met ernstig letsel of – bij overlijden – hun nabestaanden voorziet de overheid met het Schadefonds Geweldsmisdrijven in een vangnet. Dit vangnet is per 1 juli 2016 uitgebreid voor nabestaanden van slachtoffers die door een schulddelict om het leven zijn gekomen. Het Schadefonds verstrekt financiële tegemoetkomingen voor het overkomen leed en eventuele financiële schade. Is er een verdachte en wordt deze vervolgd, dan is het voor deze slachtoffers en nabestaanden ook mogelijk om in afwachting van het strafproces bij wijze van voorschot een tegemoetkoming aan te vragen.

De dader betaalt

Naast de eerder genoemde vervolgstappen, die zien op het versterken van de positie van het slachtoffer, streef ik ernaar de schade van het slachtoffer zo veel mogelijk op de dader te verhalen. Eén van de uitgangspunten in het regeerakkoord is dat «de dader betaalt».

Om de kans op betaling door daders te vergroten, verken ik momenteel met het OM en het CJIB of het CJIB meer ruimte kan krijgen om betalingsregelingen te treffen bij de inning van schadevergoedingsmaatregelen. Volledige betaling dient het uitgangspunt te zijn. Ik verwacht Uw Kamer voor de zomer van 2017 te kunnen informeren over de resultaten van deze verkenning.

Ook zal ik in 2017 een voorstel bij Uw Kamer indienen om artikel 6 Wet schadefonds geweldsmisdrijven (WSGM) zo aan te passen, dat uitkeringen van het Schadefonds Geweldsmisdrijven niet meer in mindering worden gebracht op de door het slachtoffer binnen het strafproces ingediende vordering. Alhoewel met het huidige artikel 6 WSGM niet is beoogd dat uitkeringen van het Schadefonds in mindering worden gebracht op de vordering gebeurt dit toch met enige regelmaat. Hierdoor komt de rekening bij de belastingbetaler te liggen in plaats van bij de dader. Met de aanpassing van artikel 6 WSGM wordt dit voorkomen.

Daarnaast wil ik verkennen of slachtoffers de mogelijkheid moeten krijgen om binnen het strafproces hun vordering in hoger beroep te kunnen aanvullen. Nadat de strafrechter in eerste aanleg uitspraak heeft gedaan, loopt de schade namelijk nog regelmatig verder op. Deze schade kunnen slachtoffers dan niet binnen het strafproces op de dader verhalen. Bij deze verkenning zal ook aandacht worden besteed aan de effecten van deze mogelijkheid voor de andere procesdeelnemers.

Het kan desondanks voorkomen dat een dader van een misdrijf, aan wie de strafrechter een schadevergoedingsmaatregel heeft opgelegd, niet (volledig) betaalt binnen acht maanden na het onherroepelijke vonnis. In dat geval keert het CJIB op grond van de voorschotregeling namens de Staat een voorschot uit aan het slachtoffer, zodat het slachtoffer niet met (alle) schade blijft zitten. Dit jaar bestaat de voorschotregeling vijf jaar. Ik zal deze regeling daarom op korte termijn laten evalueren.

Verzekeraars

Ten slotte wordt in de eerste twee onderzoeksrapporten de suggestie gedaan om te onderzoeken welke rol verzekeringen kunnen bieden voor schade door strafbare feiten. In dit verband ben ik geïnformeerd over een onderzoek dat het Amsterdam Centre for Comprehensive Law van de Vrije Universiteit (A.J.J.G. Schijns en A.J. Akkermans) momenteel doet naar de mogelijkheden de verhaalpositie van slachtoffers van misdrijven te verbeteren via private verzekeringen. Dit onderzoek bevindt zich momenteel in de afrondende fase. Zonder vooruit te willen lopen op de mogelijke betekenis voor het beleid, zie ik de uitkomsten van dit onderzoek met belangstelling tegemoet.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur