Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij

Financiële consequenties voor de Staat van toepassing Voorschotregeling

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

20821

Eindrapport

Cebeon, 26 oktober 2021

Auteurs:
drs. L.A. van Dantzig (Cebeon)
drs. J.P. Kuipers (Cebeon)
dr. J.C. van Rij (Cebeon)
m.m.v. prof. mr. A.J. Akkermans (VU Amsterdam)

© 2021;Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoudsopgave

S Samenvatting 5
S.1 Doel en aanpak onderzoek 5
S.2 Huidige praktijk: voeging van vorderingen en ontvankelijkheid 6
S.3 Toekomst: afzonderlijke behandeling 8
S.4 Voorschotregeling 8

1 Inleiding 10
1.1 Aanleiding en beleidscontext 10
1.2 Doelstelling en uitgangspunten onderzoek 11
1.3 Onderzoeksvragen 11
1.4 Aanpak onderzoek 12
1.5 Leeswijzer 13

2 Problematiek niet-ontvankelijke vorderingen 14
2.1 Inleiding 14
2.2 Huidige procedures 14
2.3 Knelpunten en wetsvoorstel afzonderlijke behandeling 15

3 Huidige praktijk: voeging en ontvankelijkheid 17
3.1 Inleiding 17
3.2 Vorderingen, gevoegd in strafproces 17
3.3 Ontvankelijkheid vorderingen 19
3.4 Redenen niet-ontvankelijkheid 20

4 Toekomst: afzonderlijke behandeling 22
4.1 Inleiding 22
4.2 Potentiële instroom schadevergoedingskamer 22
4.3 Raming toewijzing via schadevergoedingskamer 26

5 Voorschotregeling 29
5.1 Inleiding 29
5.2 Eerdere ramingen voorschotregeling 29
5.3 Raming risico voorschotregeling afzonderlijke behandeling 30

Bijlagen **33**

A Onderzoeksverantwoording **35**
A.1.1 Inleiding 35
A.1.2 Rechtbankuitspraken 35
A.1.3 Landelijk dekkend databestand RAC-min 36
A.1.4 Ophoging van steekproefuitkomsten naar populatie 37
A.1.5 Inbreng experts 39

B Codeerschema rechtbankuitspraken **40**

C Geraadpleegde experts **41**

D Begeleidingscommissie **42**

E Innovatiewet Strafvordering: Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij **43**

S Samenvatting

S.1 Doel en aanpak onderzoek

aanleiding

Het beoogde nieuwe Wetboek van Strafvordering bevat de mogelijkheid om complexe vorderingen tot schadevergoeding van slachtoffers van een gewelds- of zedenmisdrijf als benadeelde partijen af te splitsen van de hoofdzaak en in een afzonderlijke procedure in het strafrecht te behandelen.[1] Aanleiding hiervoor is dat in de huidige situatie de strafrechter een civiele vordering van de benadeelde partij niet behandelt, als dit naar het oordeel van de rechtbank een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert. De benadeelde partij krijgt in dat geval geen schadevergoeding toegewezen in het strafproces. Weliswaar staat de weg naar de civiele rechter dan nog open, maar een civiele procedure kent drempels die er in de strafprocedure niet zijn.[2] Afzonderlijke behandeling in een aparte schadevergoedingskamer zou behandeling in het strafproces alsnog mogelijk moeten maken, waardoor de voordelen voor het slachtoffer van strafrechtelijke behandeling blijven bestaan. De strafrechter kan een schadevergoedingsmaatregel opleggen aan degene die wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld tot een straf of aan wie een maatregel wordt opgelegd. Daarbij heeft de Staat tot taak de toegewezen schadevergoeding te innen. Verder geldt de Voorschotregeling. De Voorschotregeling houdt in, dat de Staat het resterende bedrag aan het slachtoffer betaalt, indien de veroordeelde acht maanden na het onherroepelijk worden van de schadevergoedingsmaatregel (nog) niet volledig aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Voor de zwaarste gewelds- en zedendelicten is dit voorschot niet gemaximeerd. De Staat probeert het schadebedrag te innen bij de dader, maar dat lukt in de praktijk niet altijd. Het niet-inbare bedrag komt dan ten laste van de Staat. Indien via een afgesplitste procedure (die voorziet in behandeling van de vordering tot schadevergoeding door een schadevergoedingskamer) meer wordt toegewezen dan bij de bestaande procedures, betekent dit een verhoging van het bedrag dat uiteindelijk ten laste van de Staat komt.

onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn, volgens een beredeneerde schatting, de jaarlijkse publieke kosten van het toevoegen van de voorschotregeling aan de afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij, zoals opgenomen in het concept nieuwe Wetboek van Strafvordering?

Hiervoor zijn volgende nadere onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoeveel civiele vorderingen worden jaarlijks door een benadeelde partij naar schatting ingediend als voeging in het strafproces?
2. Hoeveel civiele vorderingen worden jaarlijks door een benadeelde partij naar schatting door de strafrechter geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaard vanwege onevenredige belasting van het strafgeding? Wat is concreet de reden?

---

1 Artikel 563, 1e lid, Innovatiewet Strafvordering (consultatieversie, 19-7-2021), basis voor dit onderzoek.
Overigens is op 6 april 2021 een nieuw concept van het Wetboek van Strafvordering gepubliceerd, met enigszins verschillend artikel 4.4.9.

2 Drempels civiele procedure: initiatief en bewijslast liggen bij het slachtoffer, griffierecht is verschuldigd, gespecialiseerde rechtshulp is noodzakelijk, inning toegewezen schadebedrag moet langs particuliere weg, terwijl daders meestal niet over voldoende financiële middelen beschikken om een schadevergoeding te betalen en er geen ondersteuning van de Staat voor het verkrijgen van het schadebedrag van toepassing is.

3. Wat is de financiële omvang van (het niet-ontvankelijk verklaarde deel van) deze claims, dus de omvang van het totaal gevorderde bedrag dat zou kunnen worden doorgeleid naar de Schadevergoedingskamer?
4. Wat is naar schatting het deel van het gevorderde schadebedrag dat toewijsbaar is door de Schadevergoedingskamer?
5. Hoe groot is naar schatting het incassorisico van de staat van toepassing van de voorschotregeling bij afzonderlijke behandeling, te weten het voorgeschoten bedrag dat uiteindelijk niet bij de dader wordt geïnd, bovenop het bestaande incassorisico van de huidige procedure?

Op verzoek van het WODC dienden de ramingen te worden opgesteld onder overigens gelijke voorwaarden en omstandigheden, aangeduid als 'ceteris paribus'. Dat betekent dat geen rekening is gehouden met mogelijke effecten van veranderende regelgeving op vorderingen van benadeelden of op oordelen van rechters. Evenmin is rekening gehouden met mogelijke gevolgen van het in maart 2021 verschenen advies van de commissie 'onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten'.[3]

onderzoeksaanpak

Vorderingen van benadeelde partijen zijn niet uit een bestaand databestand te halen. In het onderzoek is daarom een databestand opgebouwd met vorderingen. Hiervoor is een steekproef getrokken van 500 rechtbankuitspraken in de periode 2017 tot en met 2019 over strafrechtzaken waarin civiele vorderingen van benadeelde partijen zijn gevoegd. In één zaak kunnen één of meer benadeelde partijen een vordering doen. Alle in deze uitspraken opgenomen vorderingen zijn door middel van tekstanalyse systematisch in kaart gebracht, inclusief kenmerken van de zaak, het misdrijf en de vordering (bedragen en beoordeling).
Er is wel een compleet landelijk databestand van door de strafrechter behandelde zaken. Hierin is wel opgenomen of er vorderingen zijn, maar verdere informatie over (afzonderlijke) vorderingen ontbreekt daarin. Deze landelijke data op het niveau van rechtszaken zijn betrokken van het door het WODC beheerde RAC-minbestand, dat door het OM geleverde data bevat.
De in het onderzoek verzamelde steekproefgegevens op het niveau van vorderingen zijn, op basis van het aantal zaken waarin de vorderingen zijn gevoegd, per misdrijfcategorie opgehoogd naar landelijke cijfers aan de hand van de landelijke data over het totaal aantal zaken uit het RAC-minbestand.

Om de tekstanalyses van rechtbankuitspraken goed te duiden zijn experts geraadpleegd. Een deel van de (deels of geheel) niet-ontvankelijke vorderingen leek in feite afgewezen, maar toch niet-ontvankelijk verklaard. Voor de raming van het effect van afzonderlijke behandeling was het essentieel echt niet-ontvankelijke vorderingen te onderscheiden van eigenlijke afwijzingen. Om inzicht te verkrijgen in de factoren die dit onderscheid bepalen zijn er interviews gehouden en heeft een expertmeeting plaatsgevonden. Hieraan hebben rechters, advocaten en medewerkers van Slachtofferhulp Nederland deelgenomen.

S.2 Huidige praktijk: voeging van vorderingen en ontvankelijkheid

voeging vorderingen

De landelijke database (RAC-min) laat zien dat er in gemiddeld 16.300 strafzaken per jaar minstens één vordering door een benadeelde partij is gevoegd. Dit aantal zegt nog niets over het aantal vorderingen per strafzaak. De raming, op basis van de steekproef, van het totaal aantal gevoegde vorderingen bedraagt

[3] Commissie-Donner, Op verhaal komen. Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit. Maart 2021.

36.000 per jaar, gemiddeld circa 2,2 vorderingen per zaak. Hiervan betreffen circa 13.000 gewelds- of zedenzaken en 24.000 overige zaken.

Het grootste deel van de vorderingen (31.000) wordt ingediend door natuurlijke personen. Voor de beoogde aparte schadevergoedingskamer komen alleen natuurlijke personen in aanmerking, die slachtoffer zijn van een gewelds- of zedenmisdrijf. Voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven geldt dat zo goed als alle vorderingen zijn ingediend door natuurlijke personen (12.000 van de 13.000).

niet-ontvankelijke vorderingen: wat komt in aanmerking voor afzonderlijke behandeling?

Uitgaande van de formele uitspraken van rechters blijkt dat tweederde (20.000) van de door natuurlijke personen ingediende vorderingen deels of geheel niet-ontvankelijk was (11.000 deels, 9.000 geheel). De vorderingen bij gewelds- en zedenmisdrijven blijken in grotere mate *deels niet-ontvankelijk* te zijn verklaard (circa 44%) dan bij overige misdrijven (circa 31%). Voor *geheel niet-ontvankelijke* vorderingen geldt het omgekeerde: dat komt bij gewelds- en zedenmisdrijven naar verhouding minder voor (24%) dan bij overige misdrijven (34%).

De deels of geheel niet-ontvankelijke vorderingen vormen de maximale potentiële instroom voor een toekomstige afzonderlijke behandeling. Echter, dat is alleen het geval als de behandeling van de vordering een onevenredige belasting van het strafgeding zou betekenen. Andere redenen voor niet-ontvankelijkheid (bijvoorbeeld vrijspraak van de verdachte) betekenen dat een afzonderlijke behandeling geen andere uitkomst zou opleveren. De redenen voor niet-ontvankelijkheid zijn daarom in beeld gebracht, waarbij onderscheid is gemaakt tussen a) geen reden voor afzonderlijke behandeling, b) evidente reden voor afzonderlijke behandeling namelijk onevenredige belasting strafgeding en c) twijfelgeval, als de reden niet duidelijk is.
Voor ruim de helft (54%) van alle deels of geheel niet-ontvankelijke vorderingen geldt dat de redenen geen aanleiding vormen voor een toekomstige aparte behandeling in een schadevergoedingskamer. Voor gewelds- en zedenmisdrijven gaat het om een lager percentage (39%). Dat betekent dat bij gewelds- en zedenmisdrijven de overige 61% van de in de huidige situatie niet-ontvankelijk vorderingen wel in aanmerking zou kunnen komen voor afzonderlijke behandeling. Hiervan heeft 25 % (circa 2.000 vorderingen) een duidelijke reden (namelijk onevenredige belasting van het strafgeding) en 36 % (circa 3.000 vorderingen) een twijfelachtige, onduidelijke of onbekende reden.

Deze twijfelgevallen komen voort uit de vraag hoe de niet-ontvankelijkheidverklaring door de rechter te interpreteren. Uit de analyse van uitspraken blijkt, dat het voorkomt dat een vordering wél geheel is beoordeeld, gedeeltelijk is toegewezen en in de uitspraak ‘voor het niet-toegewezen deel’ niet-ontvankelijk wordt verklaard. Dat betekent dat een deel van alle formeel deels of geheel niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen eigenlijk is afgewezen. Omdat voor de instroom in een beoogde schadevergoedingskamer wordt uitgegaan van in de huidige situatie niet-ontvankelijke vorderingen, is het belangrijk onderscheid te kunnen maken tussen ‘echt niet-ontvankelijk’ en ‘afgewezen, maar niet-ontvankelijk verklaard’.
Een onderscheid op basis van feitelijke informatie in uitspraken kon niet scherp worden gemaakt. Door raadpleging van experts is inzicht verkregen in situaties waarin vaker sprake zal zijn van ‘oneigenlijke’ niet-ontvankelijkverklaring versus ‘werkelijke niet-ontvankelijkverklaring’.
De experts hebben aangegeven dat oneigenlijke niet-ontvankelijkheid zich vaker voordoet bij deels niet-ontvankelijke vorderingen, bijvoorbeeld bij smartengeld, toekomstige inkomstenderving en onvoldoende onderbouwing van een vordering. Vorderingen die werkelijk niet-ontvankelijk zijn verklaard en waarvoor afzonderlijke behandeling wél aanvullende betekenis kan hebben, betreffen toekomstige schade (met name gederfd levensonderhoud, als de vordering geheel niet-ontvankelijk is), benodigd deskundigenonderzoek, medeschuld van het slachtoffer, een niet-handelingsbekwame verdachte of heel uitgebreide dan wel laat ingediende vorderingen. Maar de informatie in de uitspraken is onvoldoende specifiek om de vorderingen aldus nader te kunnen karakteriseren.

S.3 Toekomst: afzonderlijke behandeling

instroom in schadevergoedingskamer

De raming van de instroom in een toekomstige aparte schadevergoedingskamer hangt af van de interpretatie van niet-ontvankelijkverklaring door rechters. Er zijn vier varianten gehanteerd voor het onderscheid tussen 'echt' en 'oneigenlijk' niet-ontvankelijkheid. De vier varianten zijn:

I. Alleen geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden;
II. Alleen geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden;
III. Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden;
IV. Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden.

Doorrekening van deze vier varianten leidt tot een geraamde jaarlijkse instroom in een aparte schadevergoedingskamer van een vorderingsbedrag van minimaal 26 miljoen euro tot maximaal 217 miljoen euro.

toewijzing in schadevergoedingskamer

In de huidige situatie blijkt de verhouding tussen het toegewezen bedrag en het gevorderde bedrag samen te hangen met de omvang van de vordering. De toewijzingspercentages in de onderzochte steekproef variëren van 65% voor de laagste vorderingen (vorderingen tot 1.100 euro) tot 18% voor de hoogste vorderingen (vorderingen boven de 31.000 euro). Voor het lage toewijzingspercentage van hoge claims kunnen verschillende redenen zijn: de rechter acht beoordeling te complex gevonden en achtnader onderzoek of debat nodig; of hij acht de vordering te hoog en wijst daarom slechts een deel toe (en het overige deel dus eigenlijk af). Naarmate de eerste soort reden zich vaker voordoet, duidt dat op een onderschatting als voor afzonderlijke behandeling – ceteris paribus – wordt uitgegaan van hetzelfde toewijzingspercentage als nu het geval is. Er zijn daarom twee varianten voor het toewijzingspercentage gehanteerd in de berekeningen: A) gelijk aan de huidige toewijzingspercentages, en B) een toewijzingspercentage van 50% voor claims boven 12.000 euro.

De minimale verwachte toewijzing (variant I voor instroom, variant A voor toewijzing) is geraamd op circa 5 miljoen euro per jaar. Wordt uitgegaan van een hoger instroom (variant IV voor instroom) en een hoger toewijzingspercentage (50 %) voor hoge vorderingen (toewijzingsvariant B), dan leidt dat tot een verwachte toewijzing van circa 110 miljoen euro. Deze ramingen zijn gebaseerd op aantallen zaken en steekproefbevindingen uit de periode 2017-2019. We merken op dat de uitkomst sterk afhankelijk is van het voorkomen van extreem hoge vorderingen en toewijzingen. Dat is deels afhankelijk van het toeval: het toevallig wel of niet in de steekproef trekken van hoge vorderingen. Maar het geldt ook voor de werkelijkheid: in een jaar kunnen zich enkele extreem hoge vorderingen en toewijzingen voordoen, die een substantieel effect hebben op het risico van de Staat. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de vordering van 3 miljoen euro door de Amerikaanse toerist die in 2018 is neergestoken op het Centraal Station in Amsterdam, waarvan door de rechter ruim 2,8 miljoen euro is toegewezen.

S.4 Voorschotregeling

De raming van de inbaarheid van de voorschotten is gebaseerd op parameters uit het onderzoek van Cebeon (2018) naar de evaluatie van de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de omvang van het schadebedrag sterk bepalend is voor de inbaarheid ervan bij de dader. Het niet-inbare deel van een voorschot is geschat op basis van de hoogte van het schadebedrag.

Hierbij worden bedragen die binnen 6 jaar niet worden geïnd, als niet-inbaar en derhalve voor rekening van de Staat beschouwd.

Op basis van de in het onderzoek gehanteerde aannames en op basis van de in het onderzoek beschikbare data is het risico voor de Staat geraamd op 4 miljoen à 92 miljoen euro per jaar. Op basis van de strikte aanname 'ceteris paribus' (toewijzingsvariant A) is de bandbreedte kleiner, namelijk 4 miljoen à 39 miljoen euro per jaar. Dit zijn schattingen van het bedrag dat de Staat extra aan risico loopt ten opzichte van de huidige situatie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en beleidscontext

beoogde nieuwe wetgeving

Het beoogde nieuwe Wetboek van Strafvordering[4] bevat de mogelijkheid om *complexe vorderingen* tot schadevergoeding van slachtoffers van een gewelds- of zedenmisdrijf als benadeelde partijen af te splitsen van de hoofdzaak en in een afzonderlijke procedure in het strafrecht te behandelen.

Het komt nu voor dat een civiele vordering die bij een strafzaak is gevoegd, niet door de strafrechter wordt behandeld, omdat deze vordering naar het oordeel van de rechtbank een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert. De vordering wordt dan niet-ontvankelijk verklaardr.[5] Het slachtoffer krijgt dan geen schadevergoeding toegewezen in het strafproces en wordt doorverwezen naar de civiele rechter. Een civiele procedure kent diverse drempels die er in de strafprocedure niet zijn: het initiatief en de bewijslast liggen bij het slachtoffer, er is griffierecht verschuldigd, gespecialiseerde rechtshulp is noodzakelijk, een eventuele toewijzing moet langs particuliere weg ten uitvoer worden gelegd, en bovenal: daders beschikken meestal niet over de financiële middelen om een schadevergoeding ook werkelijk te betalen, terwijl er dan geen ondersteuning van de Staat voor het daadwerkelijk verkrijgen van het schadebedrag van toepassing is. Beoogd is om de positie van het slachtoffer te verbeteren. Doel van splitsing in afzonderlijke procedures is om complexe schadeclaims van slachtoffers van delicten die nu door de strafrechter geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk worden verklaard, vaker en volledige te laten afdoen binnen het strafrecht, waardoor ook een beroep kan worden gedaan op de hulp van de staat bij het incasseren van een toegewezen schadevergoeding.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid overweegt om voor deze toekomstige afzonderlijke procedures de voorschotregeling in enigerlei vorm van toepassing te laten zijn. Om te kunnen inschatten wat de financiële consequenties voor de Staat zijn van het van toepassing laten zijn van de voorschotregeling is een onderzoek uitgevoerd door Cebeon in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), het kennisinstituut van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Naast dit onderzoek heeft ook de commissie ‘onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten’, onder voorzitterschap van mr. J.P.H. Donner, zich beziggehouden met schadevergoeding.[6] In het advies pleit de commissie voor een aanpassing van de voorschotregeling waarbij er sprake is van een gegarandeerd voorschot bij alle schadevergoedingsmaatregelen. In het onderhavige onderzoek is geen rekening gehouden met eventuele opvolging van aanbevelingen uit dit advies. Er is, overeenkomstig de wens van het ministerie, uitgegaan van de huidige situatie en regelgeving. Het in beeld brengen van gevolgen van eventuele wijziging in regelgeving zou een aanvullend onderzoek vergen.

---

4 Innovatiewet Strafvordering, Zesde Afdeling. Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij: artikel 563, 1e lid. Zie bijlage D. Overigens is op 6 april 2021 een nieuw concept van het Wetboek van Strafvordering gepubliceerd, met enigszins verschillend artikel 4.4.9.

5 WSv, artikel 361, derde lid.

6 Commissie-Donner, Op verhaal komen. Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit. Maart 2021.

1.2 Doelstelling en uitgangspunten onderzoek

Indien de voorschotregeling van toepassing wordt voor de toekomstige afzonderlijke behandeling, leidt dat tot extra kosten voor de Staat voor zover voorgeschoten schadevergoedingen niet blijken te kunnen worden verhaald op de dader. Het doel van het onderzoek is om tot een beredeneerde schatting te komen van deze jaarlijkse publieke kosten.

Het gaat in dit onderzoek uitsluitend om kosten voor de *uit te keren en niet-verhaalbare bedragen* vanuit de voorschotregeling. Uitvoeringskosten vallen buiten het kader van dit onderzoek.

Verandering van regelgeving kan invloed kan hebben op de praktijk van voeging van vorderingen en op de resultaten ervan. Invoering van afzonderlijke behandeling kan bijvoorbeeld leiden tot verandering van het aantal en de hoogte van ingediende vorderingen bij strafzaken en ook tot andere beoordeling daarvan, bijvoorbeeld omdat daar uitgebreider de tijd voor kan worden genomen of bredere expertise voor beschikbaar is. In dit onderzoek zijn dergelijke effecten van wijziging van regelgeving op gedrag (van benadeelden) en beoordeling (door rechters) buiten beschouwing gelaten. Op verzoek van het WODC diende een schatting te worden gemaakt onder overigens gelijke voorwaarden en omstandigheden, aangeduid als '*ceteris paribus*'.

Doel van het onderzoek is derhalve te komen tot een plausibele verwachting van de omvang van publieke kosten van de voorschotregeling voor afzonderlijk te behandelen vorderingen onder deze aanname van 'ceteris paribus'.

1.3 Onderzoeksvragen

centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek luidt:

Wat zijn, volgens een beredeneerde schatting, de jaarlijkse publieke kosten van het toevoegen van de voorschotregeling aan de afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij zoals opgenomen in het concept nieuwe Wetboek van Strafvordering?

Hiervoor zijn volgende nadere onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoeveel civiele vorderingen benadeelde partij worden jaarlijks naar schatting ingediend als voeging in het strafproces?
2. Hoeveel civiele vorderingen benadeelde partij worden jaarlijks naar schatting door de strafrechter geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaard vanwege onevenredige belasting van het strafgeding? Wat is concreet de reden?
3. Wat is de financiële omvang van (het niet-ontvankelijk verklaarde deel van) deze claims, dus de omvang van het totaal gevorderde bedrag dat zou kunnen worden doorgeleid naar de Schadevergoedingskamer?
4. Wat is naar schatting het deel van het gevorderde schadebedrag dat toewijsbaar is door de Schadevergoedingskamer?
5. Hoe groot is naar schatting het incassorisico van de staat van toepassing van de voorschotregeling bij afzonderlijke behandeling, te weten het voorgeschoten bedrag dat uiteindelijk niet bij de dader wordt geïnd, bovenop het bestaande incassorisico van de huidige procedure?

1.4 Aanpak onderzoek

De onderzoeksactiviteiten bestonden uit tekstanalyse van een steekproef van rechtbankuitspraken, analyse van complete landelijke kwantitatieve data van rechtszaken en het uitvoeren van berekeningen met behulp van beide databronnen. Voorts zijn er in verschillende stadia van het onderzoek experts geraadpleegd. Het onderzoek werd begeleid door een commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de opdrachtgever, het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Raad voor de rechtspraak en een onafhankelijk voorzitter.

tekstanalyse steekproef rechtbankuitspraken

Een systematische dataverzameling op het niveau van vorderingen was niet beschikbaar. In bestaande databestanden vormt 'vordering benadeelde partij' geen eigenstandige ingang. Er is daarom dossieronderzoek uitgevoerd bij een steekproef van rechtszaken waarin één of meer vorderingen door benadeelde partijen zijn gevoegd. De steekproef is getrokken uit rechtbankuitspraken die zijn gepubliceerd op 'Open data rechtspraak'.[7] Omdat het ging om het genereren van globale kengetallen voor een beredeneerde schatting is ervoor gekozen uit te gaan van rechtbankuitspraken in eerste aanleg. Er is een selectie gemaakt van rechtbankuitspraken in strafrechtzaken uit de periode 2017 tot en met 2019 die de zoekterm 'schadevergoeding' bevatten. Uit de aldus opgehaalde 5.300 uitspraken is een willekeurige steekproef getrokken van 500 uitspraken. Deze zijn handmatig geanalyseerd om er de voor het onderzoek relevante kenmerken uit af te leiden. Er is een database opgebouwd met als ingang 'vordering'.

landelijke data OM

Het WODC beheert een landelijke database, het bestand 'RAC-min'[8] waarin rechtszaken zijn opgenomen. RAC-min is een (beperkte) afslag van de strafrechtmodule van het Rapsody-systeem, een gemeenschappelijk informatiesysteem van het OM en de zittende magistratuur ten behoeve van beleid en beheer.[9] Dit databestand is volledig, dat wil zeggen dat alle strafrechtzaken erin zijn opgenomen en er ook een selectie kan worden gemaakt van strafzaken waarin een civiele vordering door een benadeelde partij is gevoegd.
Het WODC heeft in overleg met de onderzoekers tabellen samengesteld uit RAC-min, waarin alle strafzaken zijn opgenomen waarin in de onderzoeksperiode 2017 tot en met 2019 een uitspraak in eerste aanleg is gedaan en waarin een vordering was gevoegd.
Deze landelijke data zijn gebruikt voor een macrobeeld van het aantal zaken met gevoegde vordering en voor de ophoging van steekproefbevindingen naar aantallen voor heel Nederland. Daarbij is ook een vertaalslag gemaakt van het niveau van zaken (RAC-min) naar het niveau van vorderingen.

De ophoging van steekproefbevindingen naar landelijke totalen is gebeurd langs de lijn van misdrijfcategorieën. De steekproef in termen van rechtszaken (500 zaken) bleek 1,02% te zijn van alle strafrechtszaken met voeging van een civiele vordering (circa 49.000 zaken). De steekproef is gespiegeld aan de totale populatie, waarbij de spreiding over misdrijfcategorieën in de steekproef is vergeleken met die in de totale populatie. Ondervertegenwoordiging van categorieën in de steekproef is gecompenseerd door voor deze categorieën een verzwaarde ophoging te doen, ondervertegenwoordiging door een lichtere ophoging. Bij de vertaling van steekproefuitkomsten is dus niet alleen rekening gehouden met de omvang van de steekproef ten opzichte van gehele populatie, maar is ook gecompenseerd voor over- en ondervertegenwoordiging van specifieke categorieën.
Voor de tabellen van RAC-min en voor de typering van de in de zaken in de steekproef is dezelfde indeling in misdrijfcategorieën gehanteerd. Deze is gebaseerd op de zwaarste delictcategorie. Dit houdt in dat er is gekeken naar het zwaarste artikel binnen een zaak. Het zwaarste artikel is het artikel waarop in de wet de

7 https://uitspraken.rechtspraak.nl/
8 RAC-min staat voor: RApsody Centraal Management Informatiesysteem
9 Rapsody is gebaseerd op de registratiesystemen COMPAS en GPS.

hoogste straf staat. Bij gelijke straffen wordt een sortering op hoofddelictgroep toegepast, met als volgorde: Misdrijven Wetboek van Strafrecht, Verkeersmisdrijven, Drugsmisdrijven, (Vuur)wapenmisdrijven en Overig. Als dat geen uitsluitsel geeft is gekozen voor het eerste artikel binnen de zaak.[10] De toekenning van misdrijfcategorieën is voor beide databases uitgevoerd door het WODC, zodat deze overeenkomen. De verfijnde indeling in misdrijfcategorieën is in de rapportage geaggregeerd naar twee hoofdcategorieën, te weten gewelds- en zedenmisdrijven versus 'overige misdrijven', waaronder voornamelijk vermogensmisdrijven (zoals valsheid, bedrog, diefstal, heling) en vernieling vallen.

raadpleging experts

Op verschillende momenten zijn experts geraadpleegd. Dat is gebeurd voorafgaand aan de analyse van de rechtbankuitspraken teneinde te bepalen welke informatie uit de rechtbankuitspraken zou moeten worden afgeleid, welke interpretatie-kwesties zich daarbij kunnen voordoen en hoe daarmee om te gaan. Dit heeft geleid tot een codeerschema voor de analyse van rechtbankuitspraken, dat na bespreking met de begeleidingscommissie van het onderzoek is vastgesteld en gebruikt.[11]
Nadat de analyse van rechtbankuitspraken was afgerond, zijn de bevindingen voorgelegd aan experts, in zowel een expertmeeting als in een individueel interview. Daar is met name ingegaan op de interpretatie en het omgaan met dilemma's van deels of geheel 'niet-ontvankelijk' verklaring door rechters. Deze inbreng heeft veel bijgedragen aan de kwalitatieve duiding van bevindingen en het opstellen van varianten voor de berekeningen in het onderzoek.

Een uitgebreide onderzoeksverantwoording is opgenomen in bijlage A. Een overzicht van geraadpleegde experts staat in bijlage C.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de problematiek van niet-ontvankelijkheid van vorderingen besproken. De huidige niet-ontvankelijkheid is immers van cruciale betekenis voor de beoogde afzonderlijke behandeling, waar het juist gaat om behandeling van vorderingen die in de huidige situatie niet-ontvankelijk worden verklaard.

In de daarna volgende hoofdstukken wordt successievelijk ingegaan op de onderzoeksvragen.
Hoofdstuk 3 gaat over de eerste twee onderzoeksvragen met betrekking tot de huidige praktijk van voeging van vorderingen en ontvankelijkheid ervan.
Hoofdstuk 4 gaat in op de derde en vierde onderzoeksvraag, namelijk de raming van instroom en toewijzing in een toekomstige aparte schadevergoedingskamer.
In hoofdstuk 5 tenslotte wordt geraamd wat de financiële consequenties zijn van toepassing van de voorschotregeling op de toewijzingen in een aparte schadevergoedingskamer.

Voorts merken we op dat de ramingen in dit rapport globaal van aard zijn. Op basis van een steekproef heeft een flinke ophogingsslag naar heel Nederland plaatsgevonden. De gepresenteerde cijfers zijn dus schattingen en zijn daarom afgerond. Waar het gaat om aantallen rechtszaken is afgerond op 100-tallen. Geraamde landelijke aantallen vorderingen zijn afgerond op 1.000-tallen.

10 Meijer, R.F., S.W. van den Braak, R. Choenni (2019), Criminaliteit en Rechtshandhaving 2019 (C&R 2019). WODC en CBS. Cahier 2020-16. Pagina 's 139, 140.

11 Het codeerschema voor de rechtbankuitspraken is opgenomen als bijlage B.

2 Problematiek niet-ontvankelijke vorderingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de huidige werkwijze bij strafprocessen waarin civiele vorderingen van benadeelde partijen zijn gevoegd (paragraaf 2.2). Vervolgens benoemen we de knelpunten die daarbij zijn geconstateerd en die aanleiding zijn geweest voor het voorstel voor afzonderlijke behandeling van deze vorderingen.

2.2 Huidige procedures

voegen als benadeelde partij in het strafproces

Het Wetboek van Strafvordering, Artikel 51f (Voeging door benadeelde partij) bepaalt dat diegene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit, zich als benadeelde partij kan voegen in het strafproces. Het gaat hier om een civiele procedure binnen het strafproces. Wanneer een slachtoffer zich met zijn schadeclaim (civiele vordering) voegt in het strafproces tegen een verdachte, neemt de strafrechter naast beslissingen over daderschap, schuld en de eventuele straftoemeting van de verdachte tevens een beslissing over de toe- of afwijzing van deze civiele vordering, tenzij de behandeling van de vordering naar het oordeel van de rechter het strafgeding onevenredig belast.[12]

huidige behandeling schadevergoedingsmaatregel

De rechter kan een schadevergoedingsmaatregel opleggen als hij heeft geoordeeld dat de dader verantwoordelijk is voor de ontstane schade en de dader deze dient te vergoeden. De schadevergoedingsmaatregel houdt de verplichting voor de dader in om de schadevergoeding ten behoeve van de (direct) benadeelde of nabestaande aan de Staat te betalen. De Staat keert deze vervolgens na ontvangst onverwijld uit aan de benadeelde. De maatregel neemt de schadevergoedingsgerechtigde de last uit handen om de vergoeding bij de schadeveroorzaker te innen; de incasso wordt ondergebracht bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel is een straf, die de rechter conform artikel 36f lid 1 van het Wetboek van Strafrecht (WSr) uitspreekt. Omdat het een opgelegde straf is, heeft de overheid de verplichting tot tenuitvoerlegging daarvan. Als een dader bij het plegen van een strafbaar feit iemand schade heeft toegebracht en ook de schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, wordt de inning van het schadebedrag uitgevoerd door het CJIB. De overheid heeft diverse mogelijkheden en (dwang)middelen om dat geld zo veel mogelijk bij de dader te verhalen.

huidige toepassing voorschotregeling

Op 1 januari 2011 is de Wet versterking positie slachtoffers in werking getreden. Onderdeel van deze wet is de voorschotregeling. [13]

De (volledige) inning van de schadevergoeding door het CJIB kan echter lang duren. De lange duur en deelbetalingen kunnen tot onnodig extra leed bij het slachtoffer leiden. Daarom is een voorschotregeling in het leven geroepen. De voorschotregeling betekent dat de overheid de toegewezen schade aan het

12 Artikel 361, lid 3, WSv.

13. Rijksjaarverslag 2015. vi Veiligheid en Justitie. KST 23 475 VI Nr. 1, d.d. 18 mei 2016. Zie pagina 144. Zie ook artikel 36f, lid 6, WSr.

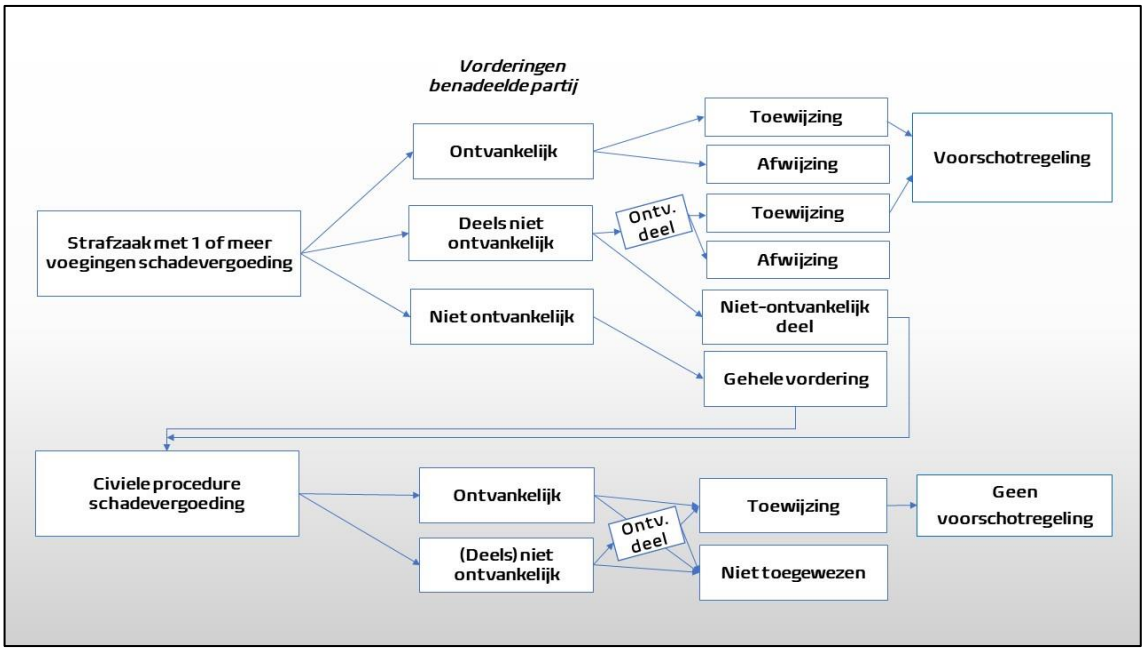
slachtoffer betaalt, indien de dader acht maanden na het onherroepelijk worden van de schadevergoedingsmaatregel (nog) niet alles heeft betaald.

Om budgettaire redenen is de voorschotregeling in eerste instantie (in 2011) beperkt tot door de rechter opgelegde schadevergoedingsmaatregelen ten behoeve van slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven. Voor deze voorschotten gelden geen beperkingen voor de hoogte ervan. Per 1 januari 2016 kunnen álle slachtoffers die door de rechter een schadevergoeding toegewezen hebben gekregen die na acht maanden nog niet (volledig) is betaald door de dader, een voorschot van de overheid krijgen. Slachtoffers zijn dan niet meer afhankelijk van de dader voor de uitbetaling. Het voorschot voor deze slachtoffers bedraagt maximaal €5.000,-. [14]

Het CJIB continueert na uitbetaling van het voorschot zijn incasso-inspanningen om het voorgeschoten bedrag te kunnen verhalen op de veroordeelde. Het (overgebleven deel van het) voorgeschoten bedrag dat niet bij de dader wordt geïnd, komt voor rekening van de Staat.

De huidige procedures zijn samengevat in figuur 2.1.

Figuur 2.1 Actuele gang van zaken schadevergoedingsmaatregel benadeelde partij en voorschotregeling bij strafzaken



2.3 Knelpunten en wetsvoorstel afzonderlijke behandeling

knelpunten

In de praktijk blijkt dat de voeging van de benadeelde partij in het strafproces soms mislukt, terwijl er mogelijk wel sprake is door de dader toegebrachte schade aan het slachtoffer. Dat is het geval als (een deel van) de vordering te complex wordt gevonden waardoor de behandeling ervan het strafproces onevenredig zou belasten naar het oordeel van de rechter. De strafrechter verklaart de benadeelde partij dan in (het

[14] www.cjib.nl/voorschotregeling

betreffende deel van) de vordering niet-ontvankelijk (art. 361 lid 3 WSv). Dit betekent dat de strafrechter beslist om geen inhoudelijk oordeel over (dat deel van) de schadeclaim te vellen. Slachtoffers met complexe schadeclaims blijven dan na niet-ontvankelijkverklaring door de strafrechter met een kostenpost zitten.

Het slachtoffer kan in dat geval proberen de schade alsnog op de dader te verhalen door een civiele procedure te starten, dat wil zeggen de claim voor te leggen aan een civiele rechter in plaats van een strafrechter. In een civiele procedure moet een slachtoffer echter griffierechten betalen en de executie van een toegewezen vordering benadeelde partij kan niet via een schadevergoedingsmaatregel worden overgenomen door de Staat. Ook is de voorschotregeling in dit geval niet van toepassing, waardoor het slachtoffer het volledige incasso-risico draagt. Uit onderzoek blijkt dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de civiele procedure, met name door natuurlijke personen.[15]

beoogde nieuwe situatie: afzonderlijke behandeling

Het ministerie stelt voor bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering complexe vorderingen tot schadevergoeding van slachtoffers als benadeelde partijen af te splitsen van de hoofdzaak en in een afzonderlijke procedure in het strafrecht te behandelen. Doel daarvan is om complexe schadeclaims van slachtoffers van delicten die nu door de strafrechter geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk worden verklaard, vaker en vollediger te laten afdoen binnen het strafrecht.

Het belangrijkste onderwerp dat in het conceptwetsvoorstel is opgenomen betreft de zogenoemde aparte schadevergoedingskamer. Hierbij zou de strafrechter de mogelijkheid krijgen om de behandeling van de vordering tot schadevergoeding van het slachtoffer door te verwijzen naar een aparte schadevergoedingskamer. Wordt de schadevergoeding door de strafrechter zelf toegewezen, dan kan de schadevergoedingsmaatregel worden opgelegd. In het verlengde daarvan kan ook de voorschotregeling worden toegepast. Dat wil zeggen dat de Staat de toegekende schadevergoeding (met een maximum bij bepaalde misdrijfcategorieën) aan het slachtoffer uitkeert, indien verhaal op de dader niet mogelijk blijkt.

De voorschotregeling zou in het oorspronkelijke wetsvoorstel niet van toepassing zijn op de toekenning van schadevergoeding door deze nieuwe schadevergoedingskamer. Hierop zijn diverse negatieve reacties gekomen bij de internetconsultatie van het wetsvoorstel. Volgens bijvoorbeeld Slachtofferhulp Nederland kan een afgesplitste behandeling van complexe zaken alleen in het voordeel zijn van slachtoffers indien de voorschotregeling daarbij ook van toepassing is.[16]
Op grond van de reacties op het wetsvoorstel overweegt het ministerie toepassing van de voorschotregeling op ook de door de in te stellen Schadevergoedingskamer afzonderlijk te behandelen vorderingen van slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven.[17] Voor deze overweging wil het ministerie globaal inzicht hebben in de financiële gevolgen van het in een of andere vorm van toepassing laten zijn van de voorschotregeling.

---

15 Schrama, W.M. en T. Geurts, 2012, Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten. De rol van de civiele procedure: gebruik, knelpunten en oplossingsrichtingen. WODC, Cahier 2012-11. Zie pag. 142.

16 www.slachtofferhulp.nl/nieuws/2019/advies-slachtofferhulp-nederland-over-conceptwetsvoorstel-voorschotregeling

17 Innovatiewet Strafvordering, zesde afdeling, artikelen 561-585.

3 Huidige praktijk: voeging en ontvankelijkheid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de voeging van vorderingen door de benadeelde partij en de mate waarin deze voreringen ontvankelijk zijn (paragraaf 3.2).
Bij niet-ontvankelijkheid van vorderingen wordt specifiek ingegaan op de reden “onevenredige belasting van het strafgeding”, aangezien dit de categorie is waarvoor men een afzonderlijke behandeling in het leven wil roepen (paragraaf 3.3).

3.2 Vorderingen, gevoegd in strafproces

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoeveel civiele vorderingen benadeelde partij er jaarlijks naar schatting worden ingediend als voeging in het strafproces.

Vanuit landelijke databestanden is bekend in hoeverre er strafzaken zijn, waarin vorderingen door benadeelde partijen zijn gevoegd. Dat biedt inzicht in het aantal zaken waarin dat het geval is. Het biedt echter nog geen inzicht in het aantal vorderingen dat is gedaan; in één zaak kunnen immers door verscheidene benadeelden vorderingen zijn gevoegd. Alleen uit bestudering van een steekproef van individuele zaken kan worden afgeleid om hoeveel vorderingen het gaat. Het aantal vorderingen wordt daarom geraamd op basis van de analyse van de steekproefzaken in het onderzoek.

alle zaken met voeging vordering – landelijk totaalniveau

Voor de onderzoeksperiode 2017 tot en met 2019 zijn de landelijke gegevens opgevraagd over het aantal strafzaken in eerste aanleg, waar een vordering benadeelde partij is gevoegd. Deze gegevens zijn ontleend aan het door het WODC beheerde bestand RAC-min, dat is gevoed met informatie van het Openbaar Ministerie.[18]
In de jaren 2017-2019 zijn er circa 48.800 zaken, dus gemiddeld circa 16.000 zaken per jaar, geweest waarin de Rechtbank een uitspraak heeft gedaan en een vordering was gevoegd door één of meer benadeelde partijen. Voor al deze zaken is de misdrijfcategorie, gebaseerd op het zwaarste delict, bekend. De helft van deze zaken bleek gewelds- of zedenmisdrijven (ruim 8.000 zaken per jaar) te betreffen.

aantal gevoegde vorderingen

Voor een steekproef van 500 zaken met gevoegde vordering in dezelfde periode van 2017 tot en met 2019 is onderzocht hoeveel vorderingen er zijn gevoegd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen vorderingen van natuurlijke personen en van rechtspersonen. Dit is gedaan omdat de beoogde afzonderlijke behandeling van vorderingen alleen is bedoeld voor natuurlijke personen.
De bevindingen in de steekproef zijn, op basis van de verdeling over misdrijfcategorieën, geëxtrapoleerd naar ramingen voor heel Nederland. In heel Nederland blijkt het in de onderzochte periode te gaan om circa 36.000 vorderingen per jaar, waarvan circa 31.000 vorderingen door natuurlijke personen.

[18] RAC-min (RApsody Centraal Management Informatiesysteem) is een (beperkte) afslag van de strafrechtmodule van het Rapsody-systeem, een gemeenschappelijk informatiesysteem van het OM en de zittende magistratuur ten behoeve van beleid en beheer. Rapsody is gebaseerd op de registratiesystemen COMPAS en GPS.

In tabel 3.1 zijn de gemiddelde aantallen vorderingen, in relatie tot het feitelijke aantal zaken met vorderingen, weergegeven.

Tabel 3.1: Strafzaken (eerste aanleg) met gevoegde vordering benadeelde partij (gemiddeld per jaar, 2017-2019)

*Misdrijfcategorie**	*Aantal zaken met voeging NL – feitelijk***	*Aantal vorderingen NL – geraamd****	*Gemiddeld aantal vorderingen per zaak*
Totaal	16.300	36.000	2,2
waarvan Geweld en Zeden	8.200	13.000	1,5
waarvan natuurlijke personen		12.000	
waarvan rechtspersonen		500	
waarvan overige misdrijven	8.100	24.000	2,9
waarvan natuurlijke personen		19.000	
waarvan rechtspersonen		5.000	

*) Indeling op basis van zwaarste misdrijf.

**) Bron: bestand RAC-min, een beperkte afslag van Rapsody dat OM-gegevens bevat; bewerking WODC.

***) Raming vorderingen: ophoging van de steekproefanalyse in dit onderzoek naar cijfers voor heel Nederland.

Uit tabel 3.1 blijkt dat er 16.300 strafzaken per jaar waren met minstens één civiele vordering door een benadeelde partij. In totaal waren in deze zaken naar schatting 36.000 vorderingen gevoegd. Gemiddeld waren dat circa 2,2 vorderingen per zaak.

Voorts blijkt dat er ongeveer evenveel zaken met gevoegde vorderingen waren bij gewelds- en zedenmisdrijven (8.200 zaken) als bij overige misdrijven (8.100 zaken). Voor het aantal vorderingen ligt dat anders. Er waren minder vorderingen bij gewelds- en zedenzaken (circa 13.000; gemiddeld circa 1,5 vorderingen per zaak) gevoegd dan bij overige misdrijfzaken (circa 24.000; gemiddeld circa 2,9 vorderingen per zaak).

De achtergrond van deze verschillen is in het kader onderhavige onderzoek niet nader onderzocht. Verondersteld kan bijvoorbeeld worden dat het te maken heeft met het aantal slachtoffers per zaak. In één zaak kunnen meer feiten zijn waarvan iemand wordt verdacht, bijvoorbeeld een reeks diefstallen. En van één strafbaar feit kunnen meer slachtoffers zijn. Als zich dat bij bijvoorbeeld vermogensdelicten vaker voordoet dan bij gewelds- en zedenmisdrijven, dan kan dat mede een verschil in gemiddeld aantal vorderingen verklaren. Maar daarnaast zijn er meer mogelijke verklaringen, bijvoorbeeld een verschil in de mate waarin slachtoffers overgaan tot het indienen van vorderingen. Indien men inzicht in de reden voor verschillen in aantallen vorderingen per zaaktype zou willen krijgen, zou dit een ander, nieuw onderzoek vergen.
In het onderhavige onderzoek hebben we de aantallen vorderingen in beeld gebracht teneinde een basis te hebben voor ramingen van een toekomstige afzonderlijke behandeling van vorderingen, conform het onderzoeksdoel.

Voorts is voor het onderhavig onderzoek van belang inzicht te hebben het aantal vorderingen van natuurlijke personen, omdat alleen die in aanmerking komen voor toekomstige afzonderlijke behandeling. Het grootste deel van de vorderingen (31.000 van de 36.000) blijkt te zijn ingediend door natuurlijke personen. Voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven geldt dat zo goed als alle vorderingen zijn ingediend door natuurlijke personen (12.000 van de 13.000).

3.3 Ontvankelijkheid vorderingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoeveel civiele vorderingen benadeelde partij er jaarlijks naar schatting door de strafrechter geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk worden verklaard.

Voordat aantallen worden gepresenteerd, wordt ingegaan op de interpretatie van 'niet-ontvankelijkheid' en op het destilleren van de reden van niet-ontvankelijkheid. De reden is immers cruciaal voor de beoordeling of we te maken hebben met een casus die wél kans van slagen zou hebben, indien er ruimte zou zijn voor afzonderlijke behandeling. Daarvoor zijn met name de vorderingen van belang die niet-ontvankelijk zijn verklaard vanwege onevenredige belasting van het strafgeding. Als er een andere reden is, bijvoorbeeld dat de dader niet is veroordeeld voor het feit waarvoor de benadeelde partij hem aansprakelijk stelt, dan zou de vordering ook bij afzonderlijke behandeling niet-ontvankelijk zijn.

interpretatie niet-ontvankelijkheid

Als er een vordering is gevoegd in een rechtszaak, beraadslaagt de rechtbank ook over de ontvankelijkheid van de benadeelde partij in de vordering.[19] Deze is alleen ontvankelijk indien aan de verdachte een straf of maatregel is opgelegd en indien er aan haar rechtstreeks schade is toegebracht door het bewezen strafbare feit.
Het kan echter ook zo zijn, dat de behandeling van de vordering het strafgeding naar het oordeel van de rechter onevenredig belast, waardoor er geen beoordeling plaatsvindt: de rechter verklaart de vordering in het geheel of voor een deel niet ontvankelijk. In dat geval kan de benadeelde partij met de vordering naar de burgerlijke rechter stappen.

Echter, uit de analyse van rechtbankuitspraken blijkt dat het niet-ontvankelijke bedrag van de schadeclaim in veel gevallen minder eenduidig te interpreteren dan uit de beslissing van de rechter valt af te leiden. Er staat dan: "De rechtbank … wijst de vordering tot schadevergoeding van de benadeelde partij gedeeltelijk toe … verklaart de benadeelde partij voor het overige deel niet-ontvankelijk in de vordering en bepaalt dat hij dit deel van de vordering slechts bij de burgerlijke rechter kan aanbrengen".

Uit de tekst voorafgaand aan de beslissing valt soms af te leiden dat een deel van de schadeclaim *wel* door de rechtbank is beoordeeld, leidend tot een gedeeltelijke toewijzing daarvan, en dat een deel *niet* door de rechtbank is beoordeeld vanwege te grote complexiteit en onevenredige belasting van het strafproces als meer bewijsvoering en debat zouden plaatsvinden. De *uitspraak* van de rechter in een dergelijke situatie is vaak zoals hierboven is geciteerd: het *gehele niet toegewezen bedrag* wordt niet-ontvankelijk verklaard. Dat betekent dat een deel van alle formeel (deels of geheel) niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen eigenlijk is afgewezen.

Voor het inzicht in het aantal niet-ontvankelijke en deels niet-ontvankelijke vorderingen wordt in eerste instantie uitgegaan van de formele oordelen van rechters. Dat vormt het maximale aantal niet-ontvankelijke vorderingen, het plafond waarvan kan worden uitgegaan. In paragraaf 4.2 worden overwegingen gegeven voor het maken van onderscheid tussen 'echt' en 'oneigenlijk' niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen, met daarop gebaseerde varianten.

mate van ontvankelijkheid

In het landelijk databestand van rechtszaken met voeging van een civiele vordering (selectie uit 'RAC-min') blijkt dat voor een slechts een beperkt deel van de zaken is aangegeven in hoeverre ze vorderingen bevatten die niet-ontvankelijk of deels niet-ontvankelijk zijn verklaard, en al dan niet (deels of geheel) zijn

[19] Wetboek van Strafvordering, artikel 361.

toegewezen. De informatie over deze kenmerken ontbreekt, omdat die ook in de van het OM afkomstige brondata niet is opgenomen. Er is daarom geen inzicht in het feitelijke aantal zaken met (deels) niet-ontvankelijke vorderingen.

Informatie over ontvankelijkheid van vorderingen kon wel worden ontleend aan de onderzochte steekproefcasussen. De hierna gepresenteerde cijfers zijn derhalve gebaseerd op de analyse van de steekproefzaken. De steekproefuitkomsten zijn, via het kenmerk misdrijfcategorie, vertaald naar heel Nederland.
Alleen de vorderingen van *natuurlijke personen* zijn meegenomen. Vorderingen van rechtspersonen zijn verder buiten beschouwing gelaten, aangezien die per definitie niet in aanmerking komen voor de beoogde afzonderlijke behandeling.

Tabel 3.2: Ontvankelijkheid vorderingen *natuurlijke personen* (raming gemiddeld aantal per jaar, 2017-2019)*

*Misdrijfcategorie***	*Aantal vorderingen*	*Geheel ontvankelijk*	*Deels niet-ontvankelijk*	*Geheel niet-ontvankelijk*
Totaal	31.000	10.000	11.000	9.000
waarvan Geweld en Zeden	12.000	4.000	5.000	3.000
waarvan overige misdrijven	19.000	7.000	6.000	7.000
Procentuele verdeling				
Totaal	100 %	34 %	36 %	30 %
waarvan Geweld en Zeden	100 %	32 %	44 %	24 %
waarvan overige misdrijven	100 %	35 %	31 %	34 %

*) Als gevolg van afronding op 1.000-tallen is de som van de onderdelen niet altijd gelijk aan het totaal.
**) Indeling op basis van zwaarste misdrijf.

Uit tabel 3.2 blijkt dat een derde van de vorderingen van natuurlijke personen (10.000 van de 31.000) geheel ontvankelijk was. Tweederde (20.000 vorderingen) was deels (11.000) of geheel (9.000) niet-ontvankelijk.

De vorderingen bij gewelds- en zedenmisdrijven blijken in iets grotere mate *deels* niet-ontvankelijk te zijn verklaard (5.000 van 12.000; circa 44%) dan bij overige misdrijven (6.000 van 19.000, circa 31%).
Voor geheel niet-ontvankelijke vorderingen geldt het omgekeerde; dat komt bij gewelds- en zedenmisdrijven naar verhouding minder voor (24%) dan bij overige misdrijven (34%).

3.4 Redenen niet-ontvankelijkheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op redenen voor niet-ontvankelijkheid en in het bijzonder de reden ‘onevenredige belasting van het strafgeding’.

De deels of geheel niet-ontvankelijke vorderingen vormen de maximale potentiële instroom voor een toekomstige afzonderlijke behandeling. Echter, niet alle redenen voor niet-ontvankelijkheid zijn hiervoor relevant. Het gaat met name om vorderingen, die door de strafrechter geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk zijn verklaard vanwege onevenredige belasting van het strafgeding. Er is daarom in de analyse een onderscheid gemaakt in redenen:

a) Reden is evident anders dan ‘onevenredige belasting strafgeding’
Als niet wordt voldaan aan artikel 361 lid 2 WSv, is afzonderlijke behandeling in een toekomstige aparte kamer niet aan de orde. Dat is het geval als (a) aan de verdachte geen straf of maatregel is opgelegd of als er geen rechtstreeks schade is door het bewezen verklaarde feit.

b) Reden is <u>wel</u> 'onevenredige belasting strafgeding'

Dit is het geval als er langer debat, nader onderzoek of meer informatie voor nodig is om tot een uitspraak te komen. Als de rechter oordeelt dat deze aanvullende acties het strafproces onevenredig belasten, is dat een reden om de vordering (geheel of voor een bepaald deel) niet-ontvankelijk te verklaren. Dit is niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 361 lid 3 WSv. Hiervoor is de afzonderlijke behandeling bedoeld.

c) Twijfelgeval

Er zijn ook andere redenen (dan onder a of b) waarom de rechter een vordering niet-ontvankelijk kan verklaren. Het kan bijvoorbeeld gaan om laat ingestelde vorderingen, onvoldoende onderbouwing, een ver verwijderd verband. In uitspraken wordt echter lang niet altijd de reden voor niet-ontvankelijkheid genoemd. De reden is dan onbekend. Al dit soort situaties is aangemerkt als 'twijfelgeval': niet-ontvankelijkheid waarbij *mogelijk* via afzonderlijke behandeling een nieuwe beoordeling kan plaatsvinden.

Uit de teksten van de geanalyseerde rechtbankuitspraken is de reden voor (gedeeltelijke) niet-ontvankelijkheid van vorderingen gedestilleerd. In tabel 3.3 is voor de geheel of deels niet-ontvankelijke aangegeven welk type reden er voor de niet-ontvankelijkheid geldt. De in de steekproef gevonden verhouding is – via een gedifferentieerde raming – doorvertaald naar heel Nederland.

Tabel 3.3: Niet-ontvankelijke vorderingen *natuurlijke personen* naar reden niet-ontvankelijkheid (raming gemiddeld aantal per jaar, 2017-2019)

Misdrijfcategorie	*Aantal (deels) niet-ontvankelijke vorderingen*	*Reden a: niet voor aparte kamer*	*Reden b: wel voor aparte kamer*	*Reden c: twijfelgeval, mogelijk aparte kamer*
Totaal	21.000	11.000	4.000	6.000
waarvan Geweld en Zeden	8.000	3.000	2.000	3.000
waarvan overige misdrijven	12.000	8.000	2.000	3.000
Procentuele verdeling				
Totaal	100 %	54 %	18 %	28 %
waarvan Geweld en Zeden	100 %	39 %	25 %	36 %
waarvan overige misdrijven	100 %	65 %	12 %	23 %

*) Indeling op basis van zwaarste misdrijf.

Tabel 3.3 laat zien dat voor alle deels of geheel niet-ontvankelijke vorderingen het voor ruim de helft (54%) van de vorderingen gaat om een evidente reden die niet tot een toekomstige aparte schadevergoedingskamer zou leiden. Het gaat dan bijvoorbeeld om feiten waarvoor de verdachte niet is veroordeeld of om schades die geen direct gevolg zijn van het strafbare feit.
Dat ligt verschillend per misdrijfcategorie. Voor gewelds- en zedenmisdrijven gaat het om circa 39%.

Dat betekent dat bij gewelds- en zedenmisdrijven de overige 61% van de in de huidige situatie niet-ontvankelijk vorderingen wel in aanmerking zou kunnen komen voor afzonderlijke behandeling. Hiervan heeft 25 % (circa 2.000 vorderingen) een evident aangegeven reden (namelijk onevenredige belasting van het strafgeding), en 36 % (circa 3.000 vorderingen) een twijfelachtige, onduidelijke of onbekende reden.

4 Toekomst: afzonderlijke behandeling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de geraamde bedragen van vorderingen gepresenteerd die in een toekomstige aparte schadevergoedingskamer zouden kunnen worden behandeld. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de ramingen voor de instroom in de schadevergoedingskamer. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 geraamd welke bedragen er vanuit deze vorderingen zouden worden toegewezen.

4.2 Potentiële instroom schadevergoedingskamer

In deze paragraaf wordt ingegaan op de financiële omvang van de gevorderde bedragen die zouden kunnen worden doorgeleid naar de Schadevergoedingskamer.

De afzonderlijke behandeling van in het strafproces gevoegde vorderingen is beoogd voor *natuurlijke personen* die slachtoffer zijn van *gewelds- en zedenmisdrijven*. Het gaat bovendien om vorderingen die – bij uitgebreidere behandeling – in potentie ontvankelijk verklaard kunnen worden. Dat betekent dat vorderingen waarbij de reden van niet-ontvankelijkheid evident anders is, buiten beschouwing blijven.[20] Als de verdachte bijvoorbeeld niet is veroordeeld voor het betreffende feit dan zou afzonderlijke behandeling immers niet alsnog tot ontvankelijkheid leiden.

Voorts bleek voor de raming bedragen helaas dat niet alle steekproefzaken voldoende informatie bevatten. Alleen die uitspraken waarin het bedrag van de vordering is opgenomen en het niet-ontvankelijk deel van de vordering is gerapporteerd of kon worden afgeleid, konden worden gebruikt voor het uitvoeren van ramingen. Er is dus gebruik gemaakt van de informatie van complete casussen (‘volledige respons’).

dilemma’s omvangbepaling potentiële instroom

Als we uitgaan van niet-ontvankelijkheid van het gehele niet-ontvankelijke bedrag (conform de uitspraak), zou dat een vertekend beeld geven van de mogelijke instroom in een toekomstige aparte schadevergoedingskamer, namelijk een overschatting. We willen immers weten welke vorderingen niet-ontvankelijk zijn vanwege onevenredige belasting van het strafproces en daarom niet zijn beoordeeld. In een schadevergoedingskamer zouden laatstgenoemde vorderingen alsnog kunnen worden beoordeeld en kunnen leiden tot (gedeeltelijke) toewijzing. Een vordering die niet ontvankelijk is omdat de dader niet is veroordeeld voor het betreffende feit of omdat de schade geen rechtstreeks gevolg is van het feit, maakt geen kans in een schadevergoedingskamer. Een vordering die al is beoordeeld, vormde eigenlijk geen onevenredige belasting, maar kende een oordeel van minder dan 100%-toewijzing. Ook voor deze gevallen is een toekomstige schadevergoedingskamer niet bedoeld.

Op basis van alleen de analyse van rechtbankuitspraken kan onvoldoende onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds vorderingen waarvan de behandeling werkelijk een onevenredige belasting van het strafproces vormen en anderzijds vorderingen die eigenlijk zijn afgewezen maar toch niet-ontvankelijk zijn verklaard.

[20] De reden voor niet-ontvankelijkheid is aangeduid als a) Reden is evident anders dan ‘onevenredige belasting strafgeding’, namelijk als niet wordt voldaan aan artikel 361 lid 2 WSv. Zie paragraaf 3.4.

Er is daarom gezocht naar aanknopingspunten voor het afbakenen van voor een toekomstige schadevergoedingskamer relevante niet-ontvankelijke vorderingen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de kennis van experts.[21]

'oneigenlijke' niet-ontvankelijkverklaring

In de huidige situatie komt het voor dat vorderingen niet-ontvankelijk worden verklaard, terwijl de rechter ze eigenlijk wel heeft beoordeeld en niet toewijst. Experts geven aan dat dit veelal het geval is bij deels niet-ontvankelijke voorderingen. Voorbeelden daarvan zijn:

- Smartengeld: een rechter wijst op grond van redelijkheid een lager bedrag toe dan is gevorderd. De rechter heeft in dat geval gebruik gemaakt van zijn schattingsbevoegdheid en is op het toegewezen bedrag uitgekomen. De hele vordering is dus beoordeeld; het niet-toegewezen deel is in feite afgewezen. Om het slachtoffer emotioneel te ontzien verklaart de rechter het niet-toegewezen deel niet-ontvankelijk. Omdat beoordeling al wel heeft plaatsgevonden, verwachten experts niet dat een afzonderlijke behandeling extra toewijzing oplevert.
- Toekomstige inkomstenderving / afname arbeidsvermogen: een rechter begroot de inkomstenderving op een bepaald bedrag en wijst dat toe. Ook dan heeft de rechter gebruik gemaakt van zijn schattingsbevoegdheid en eigenlijk de gehele vordering beoordeeld. Hij verklaart het overige deel van de vordering niet-ontvankelijk. Omdat beoordeling al wel heeft plaatsgevonden, verwachten experts niet dat een afzonderlijke behandeling extra toewijzing oplevert.
- Onvoldoende onderbouwde vordering: onderbouwing van een vordering is een voorwaarde voor het kunnen toewijzen. Experts hebben in dit kader naar voren gebracht dat de onderbouwing wordt ondersteund door specifieke formulieren en door bijstand van met name slachtofferhulp Nederland. Onvoldoende onderbouwing is eigenlijk een reden voor afwijzing. Veel rechters verklaren bij onvoldoende onderbouwing een vordering desalniettemin toch niet-ontvankelijk vanwege onevenredige belasting van het strafproces. In deze gevallen zou afzonderlijke behandeling van het niet-ontvankelijk verklaarde deel een nieuwe beoordeling kunnen opleveren, slechts *indien* er daarvoor extra onderbouwing wordt aangeleverd.

Voor deze 'oneigenlijk' (delen van) niet-ontvankelijke vorderingen zou een afzonderlijke behandeling nauwelijks aanvullende betekenis hebben.

vorderingen waarbij de kans op toewijzing bij afzonderlijke behandeling hoger is dan nu

Naast de hiervoor genoemde waarschuwing van oneigenlijke niet-ontvankelijkverklaring zijn er door experts ook situaties benoemd, waarvoor men verwacht dat afzonderlijke behandeling wél aanvullende betekenis kan hebben. Het gaat dan om:

- Schadeclaims voor toekomstige schade, met name gederfd levensonderhoud. Dit is materiële schade die ingewikkeld is om te onderzoeken en reëel te ramen. In sommige gevallen wijst de rechter wel (deels of geheel) toe (zie tweede punt hierboven) en is het niet-toegewezen deel eigenlijk afgewezen. In andere gevallen echter vindt de rechter een dergelijke vordering wel degelijk te complex en verklaart hij de vordering om die reden (geheel) niet-ontvankelijk.
- Schadeclaims waarvoor deskundigenonderzoek nodig is ter onderbouwing. Als voorbeelden zijn claims van immateriële schade genoemd in gevallen waarin sprake is van pre-existentie van psychische klachten (bepaling van de mate waarin de klachten door het misdrijf veroorzaakt) of predispositie (de mate waarin een bepaalde aanleg van het slachtoffer de omvang van de ervaren schade mede bepaalt). In dit soort gevallen is medische expertise nodig, waarvan het inroepen tijdens het strafproces een onevenredige belasting van de zaak zou betekenen. Bij afzonderlijke behandeling kan die expertise dan wel worden ingeroepen.

[21] Een overzicht van in het onderzoek geraadpleegde experts is opgenomen in bijlage C.

- Schadeclaims waarbij enige medeschuld slachtoffer is: door rechters kunnen deze gevallen nu als te complex worden beschouwd en daarom niet ontvankelijk. In een aparte schadevergoedingskader is er meer ruimte voor de behandeling hiervan.
- Machtigingsknelpunt: indien bij strafzaak de machtiging van een niet-handelingsbekwame verdachte ontbreekt, wordt de vordering niet behandeld. In een aparte schadevergoedingskamer kan behandeling alsnog plaatsvinden, *indien* in de tussentijd dit knelpunt wordt opgelost.
- Heel uitgebreide of laat ingediende vorderingen: als de rechter het teveel tijd vindt kosten om deze te behandelen, wordt deze niet-ontvankelijk verklaard. In een situatie waar meer tijd beschikbaar is, kan deze alsnog worden behandeld.

varianten

De formeel niet-ontvankelijke vorderingen kunnen worden beschouwd als een plafond voor de instroom in een schadevergoedingskamer. Een deel hiervan is, zoals uit het voorgaande blijkt, 'oneigenlijk' niet-ontvankelijk verklaard en in feite afgewezen. Het maken van een scherp onderscheid op basis van het beschikbare materiaal blijkt echter niet mogelijk. Wel kunnen naar aanleiding van de ervaringsinformatie verschillende aannames worden gedaan, die leiden tot varianten van beredeneerde ramingen. We houden dan rekening met argumenten waarvoor de informatie systematisch kon worden gegenereerd bij de analyse van de rechtbankuitspraken. Voor de meeste argumenten geldt namelijk dat er hooguit incidenteel informatie is opgenomen in uitspraken, bijvoorbeeld of er (meer) deskundigenonderzoek nodig is of professionele ondersteuning. Zeker gezien het feit dat toelichtingen op het oordeel '(deels) niet-ontvankelijk' soms mager zijn of geheel ontbreken, kunnen deze geen basis vormen voor een kwantitatieve vertaling.

Het gegeven dat wél systematisch in beeld kon worden gebracht, is de 'evidente reden' van niet-ontvankelijkheid wegens onevenredige belasting van het strafgeding (evident reden b) en het onderscheid tussen geheel versus gedeeltelijk niet-ontvankelijk.

Een *eerste aanname* voor ramingen is, dat de vorderingen met 'evidente reden van onevenredige belasting van het strafgeding' in elk geval tot de potentiële instroom in de schadevergoedingskamer moeten worden gerekend. Dit is dan te beschouwen als ondergrens. Voor de 'twijfelgevallen' is dit onduidelijk; het meenemen van alle twijfelgevallen vormt de bovengrens.

Een *tweede aanname* voor raming kan zijn, dat deels niet-ontvankelijke claims vaker 'eigenlijk afgewezen' zijn. Door experts is naar voren gebracht, dat als een vordering helemaal is beoordeeld maar op een lager bedrag begroot en de rest niet-ontvankelijk wordt verklaard, men verwacht dat het overblijvend deel ook niet in een schadevergoedingskamer zal worden toegewezen. Daarbij is de kanttekening geplaatst, dat dat mede zal afhangen van de onderbouwing van de vordering, die mogelijk wordt verbeterd in geval van afzonderlijke behandeling. Dat betekent dus niet dat alle deels niet-ontvankelijke claims eigenlijk als afwijzingen zouden moeten worden beschouwd; er zitten ook 'eigenlijk niet-ontvankelijke' vorderingen tussen. Omgekeerd betekent het ook niet dat alle geheel niet-ontvankelijke claims echt niet-ontvankelijk zijn; ook hier kunnen eigenlijke afwijzingen tussen zitten. Het gaat dus alleen om een *aanname* teneinde inzichtelijk te maken wat het effect is als deels niet-ontvankelijke claims worden beschouwd als afwijzingen.

Voor de raming van de instroom in een toekomstige schadevergoedingskamer ontstaan zo vier varianten, die de bandbreedte indiceren. Onderstaand overzicht vat de varianten samen.

Schema 4.1: Varianten voor raming instroom aparte schadevergoedingskamer

Mate niet-ontvankelijkheid *Reden niet-ontvankelijkheid*	*Geheel niet-ontvankelijk*	*Geheel of deels niet-ontvankelijk (Totaal niet-ontvankelijke bedragen)*
b) Kan wel in toekomstig aparte kamer komen	**I**	**III**
b) Kan wel in toekomstig aparte kamer komen of c) Twijfelgeval	**II**	**IV**

De vier varianten zijn:

I. Alleen *geheel* niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b);
II. Alleen *geheel* niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c);
III. *Alle* niet-ontvankelijke bedragen van *geheel en deels* niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b);
IV. *Alle* niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c).

In het geheel niet-ontvankelijke vorderingen, waarbij bovendien duidelijk is dat de reden voor niet-ontvankelijkheid 'te grote belasting van het strafgeding' is, vormen de minimale instroom (variant I).

Van de andere categorieën is minder evident in hoeverre het gaat om daadwerkelijke niet-ontvankelijkheid dan wel een verhulde gedeeltelijke afwijzing. Daarom wordt de instroom volgens verschillende varianten berekend. Er ontstaat zo inzicht in een bandbreedte van de mogelijke instroom in een toekomstige schadevergoedingskamer.

omvang instroom in schadevergoedingskamer

Op basis van de bedragen van niet-ontvankelijke vorderingen in de geanalyseerde rechtbankuitspraken zijn ramingen opgesteld voor wat dat zou betekenen voor de instroom in een schadevergoedingskamer voor heel Nederland. De ramingen worden volgens de vier varianten gepresenteerd.

Tabel 4.1: Potentiële instroom schadevergoedingskamer:
niet-ontvankelijke vorderingen *natuurlijke personen, slachtoffer gewelds- of zedenmisdrijf, verdachte is veroordeeld* (mln euro, gemiddeld per jaar, 2017-2019)

Variant		*Raming vorderingen instroom schadevergoedingskamer*
I	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	26
II	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	37
III	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	108
IV	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	217

Uit tabel 4.1 valt af te leiden dat het nogal verschil maakt welke in de huidige situatie niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen in aanmerking zouden komen voor een toekomstige afzonderlijke behandeling. Voor variant I, alle gevallen die geheel niet-ontvankelijk zijn verklaard en waarvoor duidelijk is dat het echt gaat om onevenredige belasting van het strafproces, is evident dat dit potentiële instroom in een aparte schadevergoedingskamer zou vormen. De geraamde 26 miljoen euro aan instroom van vorderingen kan dan ook als minimale instroom worden beschouwd.

Worden ook de twijfelachtige redenen meegenomen, variant II, dan leidt dat tot een iets hogere raming van de instroom, namelijk 37 miljoen euro.

Als echter ook de deels niet-ontvankelijke vorderingen worden beschouwd als potentiële instroom – alleen voor dat deel van de vordering dat niet-ontvankelijk is verklaard, dan wordt de geraamde instroom in een aparte schadevergoedingskamer substantieel hoger.
Variant III, waarin alleen de evidente redenen voor niet-ontvankelijkheid is meegenomen, betekent een instroom van 108 miljoen euro. Variant IV, met de ruimste afbakening, betekent een verdubbeling van de instroom, namelijk van 217 miljoen euro.

De totale instroom van schadebedragen is ongelijk verdeeld over grootteklassen. Tabel 4.2 laat de verdeling naar grootteklasse zien van de aantallen vorderingen en de omvang van de gevorderde bedragen.

Tabel 4.2: Potentiële instroom schadevergoedingskamer: verdeling naar grootteklassen van geraamd totaal toewijzingsbedrag (raming gemiddeld aantal per jaar, 2017-2019)

Grootteklasse totale toewijzing	*Variant I*		*Variant IV*	
	Instromende aantallen vorderingen	*Instromende bedragen*	*Instromende aantallen vorderingen*	*Instromende bedragen*
< 3.500 euro	79 %	3 %	43 %	1 %
3.500 – 31.000 euro	5 %	1 %	45 %	19 %
≥ 31.000 euro	16 %	96 %	11 %	79 %
Totaal	100 %	100 %	100 %	100 %
Instroom (euro)		26 mln		217 mln

*) Indeling op basis van zwaarste misdrijf.

Uit tabel 4.2 is af te lezen, dat het totaalbedrag wordt gedomineerd door de hoogste klasse: van de 26 miljoen euro instroom (variant I) is 96% afkomstig van geraamde totale toewijzingen boven de 31.000 euro. Deze 96% is het resultaat van slechts circa 16% van het aantal vorderingen. Bij de raming volgens variant IV van 217 miljoen euro is circa 79% van het bedrag veroorzaakt door de hoogste toewijzingen. Deze 79% is afkomstig van circa 11% van het aantal instromende vorderingen.
Omgekeerd geldt ook, dat een groot deel van de vorderingen slechts een beperkt deel van de instroom bepaalt: volgens variant I is 79% van de vorderingen goed voor slechts 3% van de instroom. Bij variant IV bepaalt 43% van het aantal vorderingen slechts 1% van de totale instroom.

De hierna volgende berekeningen zijn uitgevoerd voor de vier varianten.

4.3 Raming toewijzing via schadevergoedingskamer

In deze paragraaf worden schattingen gepresenteerd van de toewijzing van gevorderde schadebedragen na behandeling in een toekomstige Schadevergoedingskamer.

Eerst komen de ramingen van de toewijzingen onder de huidige regelgeving in de onderzochte jaren aan de orde. Daarna worden deze bevindingen doorvertaald naar ramingen voor toewijzing na afzonderlijke behandeling van de (niet-ontvankelijke) vorderingen in een toekomstige aparte schadevergoedingskamer.

huidige toewijzingen

De verhouding tussen het toegewezen bedrag en het gevorderde bedrag hangt samen met de omvang van de vordering. Toewijzingspercentages zijn voor de steekproef berekend met differentiatie naar omvang van de vordering. In tabel 4.3 worden de toewijzingspercentages gepresenteerd op basis van de feitelijke toewijzing van vorderingen in de onderzochte jaren.

Tabel 4.3: Huidige toewijzing van vorderingen *natuurlijke personen, gewelds- en zedenmisdrijven, verdachte is veroordeeld* (% van gevorderd bedrag; 2017-2019)

Omvang vordering (euro)	*Toewijzingspercentage*
0 tot 1.100	65%
1.100 tot 3.500	62%
3.500 tot 12.000	60%
12.000 tot 31.000	36%
31.000+	18%
Gemiddeld	23%

Uit tabel 4.3 blijkt dat de toewijzingspercentages lager zijn naarmate de vordering hoger is. Met name bij de hoge vorderingen zijn de toewijzingspercentages laag. Daarvoor zijn verschillende soorten redenen:

- de beoordeling van hoge vorderingen wordt te complex gevonden, er is eerder nader onderzoek en deskundigenadvies nodig dan voor lage bedragen;
- de omvang van de vordering wordt als te hoog beoordeeld door de rechter en daarom wordt slechts een deel toegewezen.

Naarmate de eerste soort reden zich vaker voordoet, duidt dat op een onderschatting als voor afzonderlijke behandeling – ceteris paribus – wordt uitgegaan van hetzelfde toewijzingspercentage als nu het geval is. Voor een inschatting van de mate waarin deze eerste reden zich voordoet zijn onvoldoende aanknopingspunten gevonden in het onderzochte materiaal. Op grond van de wel aangetroffen toelichtingen en van expertoordelen is er wel aanleiding om te veronderstellen dat in een afzonderlijke behandeling hogere claims meer zullen worden behandeld en toegewezen dan op dit moment in het strafproces het geval is.

verwachte toekomstige toewijzingen in schadevergoedingskamer

Het is natuurlijk de vraag in hoeverre vorderingen die in de huidige situatie niet-ontvankelijk worden verklaard in een toekomstige afzonderlijke behandeling wel ontvankelijk zullen worden verklaard, en vooral in welke mate vorderingen zullen worden toegewezen.

Er is bij ter zake kundigen verkend welke elementen van belang zijn voor de verwachting van afhandeling in een aparte kamer. Een grotere kans op toewijzing bij afzonderlijke behandeling wordt ingeschat voor vorderingen voor *gederfd levensonderhoud* (met name als het om jonge slachtoffers gaat en er hoge bedragen worden gevorderd). Ook verwacht men grotere kans voor zeer complexe zaken, waarvoor deskundigenonderzoek nodig is of waar uitgebreidere onderbouwing wordt gegeven bij de afzonderlijke behandeling.
Voor vorderingen van *smartengeld* verwacht men in het algemeen *niet* dat er na een afzonderlijke behandeling alsnog meer wordt toegewezen. Toewijzing van smartengeld gebeurt nu ook in het strafproces, waarbij de strafrechter een onderbouwde hoogte heeft bepaald.
Daarnaast is naar voren gebracht dat bij afzonderlijke behandeling ook de verdachte zich beter kan voorbereiden en bijvoorbeeld civiele expertise zal meebrengen, terwijl hij in het strafproces is bijgestaan door een strafrechtadvocaat. Door experts is dan ook naar voren gebracht dat er bij een afzonderlijke behandeling een evenwichtiger situatie ontstaat tussen partijen. Dat kan resulteren in uiteindelijk lagere toewijzingspercentages dan op dit moment in het strafproces worden gerealiseerd.
Er zijn derhalve zowel elementen naar voren gekomen die kunnen duiden op hogere toewijzing bij afzonderlijke behandeling én elementen die kunnen duiden op lagere toewijzing. De verwachting is niet eenduidig.

Eén van de uitgangspunten van het onderzoek is dat de berekening moet uitgaan van de huidige situatie (‘ceteris paribus’) en mogelijke gedragsveranderingen dienen buiten beschouwing te blijven. Raming van kwantitatieve effecten van bovenstaande elementen voor hogere of lagere toewijzing via een aparte kamer,

blijft daarom buiten dit onderzoek. Voor de raming van potentiële toewijzing van vorderingen na afzonderlijke behandeling in een schadevergoedingskamer betekent dit dat wordt uitgegaan van de mate van toewijzing op dit moment bij de behandeling in strafzaken. De parameters voor de raming van de uitkomsten van afzonderlijke behandeling worden dus ontleend aan de huidige toewijzingspercentages. In het navolgende noemen we dit 'variant A'.

De huidige toewijzing van hoge vorderingen is laag, zoals uit tabel 4.3 bleek. Dit zou deels te maken kunnen hebben met de situatie dat juist hogere vorderingen complexer zijn of meer deskundigenonderzoek vergen, bijvoorbeeld als het gaat om gederfd levensonderhoud.[22] Toepassing van het huidig toewijzingspercentage op geraamde toewijzing van via een schadevergoedingskamer te behandelen gevallen, zou dan tot een onderschatting kunnen leiden. Naast de 'ceteris-paribusaanname' wordt daarom ook een variant gepresenteerd met een hoger toewijzingspercentage in de hoogste klassen, dat wil zeggen bij vorderingen van meer dan 12.000 euro. Hoe hoog de toewijzing zou kunnen worden bij afzonderlijke behandeling is moeilijk voorspelbaar. Trekken we – op voorzichtige wijze – de reeks toewijzingspercentages in tabel 4.3 door, dan komen we tot een *educated guess 50%* in de hoogste klassen. We laten als 'variant B' zien wat een toewijzingspercentage van 50% in de hoogste vorderingsklassen zou betekenen..

Tabel 4.4: Geraamde toewijzing van vorderingen na afzonderlijke behandeling (natuurlijke personen, slachtoffers gewelds- en zedenmisdrijven), volgens varianten (mln euro per jaar)

	Varianten instroom in aparte kamer	*Instroom*	*Toewijzing bij varianten toewijzingspercentage*	
			A) conform huidig %	*B) 50 % toewijzing bij vorderingen > 12.000 euro*
I	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	26	5	13
II	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	37	12	19
III	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	108	26	54
IV	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	217	54	110

Tabel 4.4 laat zien dat bij de minimale variant I met betrekking tot de instroom van vorderingen in een aparte schadevergoedingskamer, de verwachte toewijzing op circa 5 miljoen euro per jaar wordt geraamd, bij een gelijk toewijzingspercentage (variant A voor toewijzing) als nu. Dit kan worden beschouwd als de minimale verwachting van toewijzing via afzonderlijke behandeling.

De maximale toewijzing volgens toewijzingsvariant A is geraamd op 54 miljoen euro.

Wordt echter de 'ceteris paribus'- aanname van gelijke mate van toewijzing losgelaten en – om redenen die in het voorgaande zijn uiteengezet – een hoger toewijzingspercentage (50 %) voor hoge vorderingen aangenomen (toewijzingsvariant B), dan leidt dat tot een verwachte toewijzing van 13 miljoen à 110 miljoen euro.

[22] Deels zou dit kunnen gaan om gederfd levensonderhoud, maar niet uitsluitend. Ook als smartengeld worden soms hoge bedragen gevorderd, die (deels) niet-ontvankelijk worden verklaard. Hiervan verwachten experts minder dat de schadevergoedingskamer een aanvullende betekenis heeft.

5 Voorschotregeling

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het incassorisico voor de Staat aan de orde. Het betreft de door de Staat aan slachtoffers voorgeschoten schadevergoedingen die niet blijken te kunnen worden geïnd bij de dader.

Voor de toewijzing van een schadevergoeding aan een slachtoffer die door de dader dient te worden betaald is de voorschotregeling van toepassing, indien het een in een strafproces opgelegde schadevergoedingsmaatregel[23] betreft. Een deel van door de Staat voorgeschoten bedragen blijkt achteraf niet inbaar bij de dader. De raming van de niet-inbare voorschotbedragen die ontstaan door toepassing van afzonderlijke behandeling van vorderingen, vormt het onderwerp van dit hoofdstuk.

Voor deze raming is gebruik gemaakt van parameters uit eerder onderzoek Deze worden toegelicht in paragraaf 5.2. Daarna volgt in paragraaf 5.3 de raming van het incassorisico van de Staat bij toepassing van de voorschotregeling op de uitspraken van de beoogde Schadevergoedingskamer.

5.2 Eerdere ramingen voorschotregeling

Voor de raming van inbaarheid van voorschotten wordt gebruik gemaakt van het onderzoek van Cebeon (2018)[24] naar de evaluatie van de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven. Hierin is een uitgebreide analyse verricht van de inning en is het financieel risico voor de overheid geraamd.

De opbrengst van de inning is geanalyseerd in totaal, in relatie tot de omvang van voorschotten en in relatie tot misdaadcategorieën. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de omvangcategorie dominant is in de verklaring van het betalingsgedrag. Hoe hoger het voorschot des te kleiner het percentage dat kon worden geïnd, en dus des te groter het deel dat voor rekening van de staat komt.

Samengevat leverde de analyse over een periode van 6 jaar gegevens op die in onderstaande tabel zijn samengevat.

Tabel 5.1: Ongeïnde percentages en bedragen per omvangcategorie, na 6 jaar (cohorten 2011 t/m 2013; bron: Cebeon, 2018)

Omvang (x 1.000 euro)	*Uitstaand bedrag (mln euro)*	*Ongeïnd bedrag (mln euro)*	*Percentage ongeïnd*
< 1,1	5,9	0,3	5 %
1,1 – 3,5	6,0	0,9	15 %
3,5 – 12	5,9	2,4	40 %
12 – 31	3,0	2,1	71 %
31 – 850	3,0	2,7	90 %
Totaal	23,7	8,3	35 %

[23] Schadevergoedingsmaatregel: artikel 36f Wetboek van Strafrecht.

[24] Cebeon, Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven en de daaraan gerelateerde inning m.b.t. schadevergoedingsmaatregelen. Centrum Beleidsadviserend Onderzoek. Amsterdam., 2018.

Na een looptijd van 6 jaar bleek 35% van de uitstaande bedragen niet te zijn geïnd, oftewel 8,3 miljoen euro over de drie onderzochte jaren. Zoals uit tabel 5.1 is af te lezen, bleek er een sterke samenhang tussen de hoogte van het bedrag en de kans op niet (gehele) betaling door de dader.

De bovenstaande parameters, gedifferentieerd naar omvangcategorie, zijn toegepast op de geraamde toewijzingen van vorderingen die in de afzonderlijke behandeling zullen worden toegewezen.

5.3 Raming risico voorschotregeling afzonderlijke behandeling

In hoofdstuk 4 is geraamd welke bedragen er via een afzonderlijke behandeling worden toegewezen, volgens verschillende varianten en onder de aanname van 'ceteris paribus'. In de onderzochte relevante casussen is bij toewijzing ook de schadevergoedingsmaatregel opgelegd. Dat betekent dat de Staat verantwoordelijk is voor de inning bij de dader en betaling aan het slachtoffer. Voor de gevolgen voor toepassing van de voorschotregeling is daarom uitgegaan van de volledige bedragen van de geraamde toewijzingen in een toekomstige aparte schadevergoedingskamer.

Het incassorisico is geoperationaliseerd naar het bedrag dat na 6 jaar niet inbaar zal zijn gebleken. Uit het eerdere onderzoek naar de voorschotregeling (Cebeon, 2108) blijkt dat in de daarna volgende jaren er niet of nauwelijks nog extra bedragen worden geïnd.

In tabel 5.2 worden de ramingen van niet inbare voorschotten gepresenteerd. Deze worden gegeven met een bandbreedte volgens een minimale en een maximale variant. De *minimale* variant is gebaseerd op minimale instroom in de schadevergoedingskamer (variant I, zie paragraaf 4.2) en een gelijk toewijzingspercentage als in de huidige behandeling tijdens het strafproces (variant A, zie paragraaf 4.3). De maximale variant is gebaseerd op de maximale instroom in de schadevergoedingskamer (variant IV, zie paragraaf 4.2) en een hoger toewijzingspercentage (variant B, zie paragraaf 4.3).

Tabel 5.2: Geraamd incassorisico van de Staat volgens laagste en hoogste variant (mln euro per jaar)

Varianten instroom in schadevergoedingskamer	*Varianten toewijzingspercentage*	*Raming toegewezen bedrag*	*Raming niet-inbaar na 6 jaar*
I. Geheel niet-ontvankelijk met evidente reden 'belasting strafgeding'	**A.** Toewijzing conform huidig toewijzingspercentage	5	4
	B. Toewijzing met hoger toewijzingspercentage voor claims > 12.000	13	12
IV. Geheel + deels niet-ontvankelijk met evidente reden + twijfelgevallen	**A.** Toewijzing conform huidig toewijzingspercentage	54	39
	B. Toewijzing met hoger toewijzingspercentage voor claims > 12.000	110	92

Uit tabel 5.2 is af te leiden dat, op basis van de in het onderzoek gehanteerde aannames en op basis van de in het onderzoek beschikbare data, het na 6 jaar niet-inbare bedrag wordt geraamd op 4 miljoen à 92 miljoen euro per jaar. Uitgaande van de strikte aanname 'ceteris paribus' (toewijzingsvariant A) is de bandbreedte kleiner, namelijk 4 miljoen à 39 miljoen euro per jaar. Dit incassorisico is extra ten opzichte van het bestaande incassorisico in de huidige procedures, dat over de periode 2011 tot en met 2013 was berekend op 8,3 miljoen, dus gemiddeld 2,8 miljoen euro per jaar.

invloed hoge toewijzingen

In relatie tot de geraamde toegewezen bedragen blijkt het niet-inbare bedrag hoog. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat een zeer groot deel van de instroombedrag wordt gevormd door bedragen van hoge

toewijzingen. Voor hoge schadevergoedingen geldt, dat de kans op inning bij de dader gering is. Bij bedragen boven de 31.000 euro is de kans op incasso immers slechts 10% (zie tabel 5.1).

De gevoeligheid van de uitkomsten voor de aanwezigheid van hoge vorderingsbedragen heeft zowel te maken met het feit dat het onderzoek is gebaseerd op een steekproef als het feit dat de werkelijkheid grillige patronen laat zien (extreme waarnemingen). De steekproef bevat een beperkt aantal cases; het maakt uit of daarin 'toevallig' wel of niet gevallen met hoge vorderingsbedragen terecht zijn gekomen, en hoe deze vorderingen zijn afgehandeld (al dan niet toegewezen). We illustreren dit met het voorbeeld van de twee Amerikaanse toeristen die in 2018 zijn neergestoken op het Centraal Station in Amsterdam. De vorderingen van het zwaarst getroffen slachtoffer bedroeg 3,0 miljoen euro. Hiervan is door de rechter ruim 2,8 miljoen euro toegewezen.[25] Deze uitspraak zat niet in de steekproef. Had deze wel in de steekproef gezeten, dan was zowel het totaal aan gevorderde bedragen als het totaal aan toegewezen bedragen in de steekproef hoger geweest, maar ook het toewijzingspercentage van hoge vorderingen. Indien – hypothetisch – de rechter in dit geval had beslist dat de vordering niet-ontvankelijk was, dan zou het toewijzingspercentage in de steekproef lager en de geraamde instroom in een toekomstige schadevergoedingskamer juist hoger zijn geweest. Het 'toevallig' trekken van hoge claims in de steekproef, en de wijze waarop deze zijn afgehandeld (toegewezen of niet-ontvankelijk verklaard) heeft sterke invloed op de steekproefuitkomsten, en daarmee op de ophoging naar de gehele populatie.

Echter, deze invloed geldt niet alleen voor de ramingen van het risico voor de Staat bij een toekomstige afzonderlijke behandeling. Ook in de huidige situatie wordt het risico voor de Staat beïnvloed door het 'toevallig' indienen en beoordelen van hoge claims. Als er in het voorbeeld vanuit wordt gegaan (conform de gemiddelde percentages) dat 90% niet wordt verhaald op de dader, dan schiet de Staat er in het betreffende jaar 2,5 miljoen euro bij in. Dat is ongeveer evenveel als het gemiddelde risico per jaar (2,8 miljoen euro in 2011-2013), als gevolg van één enkel geval. Dit laat zien dat de grilligheid in de werkelijkheid, ook nu, het moeilijk maakt het risico voor de Staat te ramen. Dit heeft te maken met het feit dat deze grillige werkelijkheid volgens de nu geldende voorschotregeling rechtsreeks doorwerkt in de omvang van het risico voor de Staat. Indien gewenst kunnen op basis van de in het onderzoek verzamelde data aanvullende ramingen worden gedaan als wordt uitgegaan van beperking van het risico voor de Staat.[26]

Het na 6 jaar niet-inbare bedrag kan worden aangemerkt als het financieel risico voor de Staat van toepassing van de voorschotregeling bij afzonderlijke behandeling van vorderingen, die in de huidige situatie niet-ontvankelijk worden verklaard omdat behandeling ervan het strafgeding onevenredig zou belasten.

25 ECLI:NL:RBAMS:2019:7566. Datum uitspraak: 14-10-2019

26 In het onderzoek is uitgegaan van volledige uitbetaling door de Staat van het toegewezen schadebedrag, ongeacht de hoogte ervan, voor zover het gewelds- en zedenmisdrijven betreft waarvoor geen plafond van 5.000 euro geldt. Indien voor gewelds- en zedenmisdrijven wel één of verschillende plafonds worden gehanteerd, leidt dat tot een lager risico. Op basis van het onderzoeksmateriaal kunnen desgewenst effecten van gedifferentieerde plafonds van de voorschotregeling worden geraamd.

Bijlagen

A Onderzoeksverantwoording

A.1.1 Inleiding

In het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- rechtbankuitspraken, een steekproef uit de Open data rechtspraak voor het verzamelen van informatie over vorderingen (kwantitatief) (zie paragraaf A.1.2);
- landelijk dekkend bestand met metadata over rechtszaken voor het verzamelen van informatie over rechtszaken, RAC-min (kwantitatief) (zie paragraaf A.1.3);
- inbreng van experts voor adviezen en duiding van bevindingen (kwalitatief) (zie paragraaf A.1.5).

In paragraaf A.1.4 wordt de wijze van ophoging van de steekproef van rechtbankuitspraken (zie paragraaf A.1.2) naar landelijke totalen (zie paragraaf A.1.3) uiteengezet.

A.1.2 Rechtbankuitspraken

geen volledige databron met ingang 'vorderingen'

De onderzoeksvraag richtte zich op een raming op het niveau van vorderingen: aantallen ontvankelijk respectievelijk (deels) niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen, gevorderde en toegewezen bedragen per vordering. Er is geen systematische dataverzameling beschikbaar, waarin deze gegevens als metadata zijn opgenomen. In bestaande databases vormt 'vordering benadeelde partij' geen eigenstandige ingang.

uitspraken Rechtbank

Om individuele vorderingen in kaart te brengen zijn rechtbankuitspraken bestudeerd. In een uitspraak is per benadeelde die een vordering heeft gevoegd, de beslissing van de rechter over de vordering opgenomen, alsmede nadere informatie over de vordering (bedragen en aard van de vordering) en benadeelde partij (natuurlijke persoon of rechtspersoon). Aangezien het in dit onderzoek gaat om het genereren van – globale – kengetallen zodat een beredeneerde schatting kan worden gemaakt, is gekozen voor Rechtbankuitspraken in eerste aanleg. Dat betekent dat we hebben geabstraheerd van beroep bij hogere instanties, in dienst van de eenvoud en overzichtelijkheid van de data.
Van jaar tot jaar kunnen er behoorlijke schommelingen optreden in aantallen en omvang van vorderingen en toewijzingen. Het onderzoek heeft zich daarom uitgestrekt over een periode van 3 jaar, te weten de jaren 2017 tot en met 2019, met de datum van de uitspraak als maatgevende datum.

Er is een selectie gemaakt van rechtbankuitspraken, die zijn gepubliceerd in de 'Open data rechtspraak'[27]. Hiervoor zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- Instanties: Rechtbanken
- Rechtsgebied: strafrecht
- Uitspraak/conclusie: uitspraak
- Periode datum uitspraak: 1-1-2017 t/m 31-12-2019
- Zoekterm in alle velden: "schadevergoeding" (als optimale benadering om zaken met een vordering van schadevergoeding door een benadeelde partij te vinden).

Dit leverde een ruwe set op van 5.318 uitspraken.

[27] https://uitspraken.rechtspraak.nl/

Hieruit is een willekeurige steekproef getrokken van 500 uitspraken. Een uitspraak heeft betrekking op 1 of meer zaken, waarin dezelfde persoon verdachte is. De uitspraken hadden betrekking op 578 rechtszaken, maar niet al deze rechtszaken betroffen een zaak met voeging van een vordering. Een aantal zaken, bevatte geen vordering benadeelde partij; dat betrof andere vormen van schadevergoeding of ter terechtzitting gevoegde zaken. Er bleken precies 500 steekproefzaken te zijn waar inderdaad een vordering door een benadeelde partij was gevoegd.

omgaan met selectiviteit in de steekproef: toetsing en correctie

Niet alle uitspraken worden gepubliceerd op rechtspraak.nl. Er zijn regels voor het al dan niet publiceren van uitspraken.[28] Voor publicatie van uitspraken van rechtbanken gelden zogenaamde positieve criteria: uitspraken die hieraan voldoen, moeten worden gepubliceerd. Er zijn verplichte gevallen en gevallen waarin uitspraken zoveel als mogelijk moeten worden gepubliceerd, namelijk uitspraken die mogelijk interessant zijn omdat ze niet alleen uit standaardformuleringen bestaan. Tot de verplicht te publiceren uitspraken behoren zware strafzaken[29], waarvoor in de maatschappij – gezien de ontwrichtende werking van de feiten – een bijzondere belangstelling bestaat, zaken waarvoor belangstelling is van de algemene of juridische pers, of waar een bijzonder belang is voor bepaalde groepen of personen die geen partij waren in het geding, of de uitspraak een jurisprudentievormend karakter heeft.[30]

Er diende dus een nadere beoordeling en weging plaats te vinden om de bevindingen uit de steekproef te kunnen vertalen naar alle relevante uitspraken (uitspraken in zaken met voeging van vordering schadevergoedingsmaatregel). Dit is gebeurd door de samenstelling van de steekproef op het niveau van rechtszaken te vergelijken met het RAC-minbestand dat alle strafrechtzaken met voeging van een vordering benadeelde partij bevat (zie hierna in paragraaf A.5, ophoging naar heel Nederland).

analyse uitspraken volgens codeerschema

Ten behoeve van een adequate analyse van de rechtbankuitspraken is een overzicht van te scoren variabelen opgesteld. Hiervoor is inhoudelijke expertise van een rechter mede als input gebruikt. Ook leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek hebben geadviseerd. Na proefcodering en aanpassing op grond van praktische bevindingen is het codeerschema vastgesteld. Per vordering zijn de te coderen variabelen in kaart gebracht en ondergebracht in een database. De verschillende codeurs hebben regelmatig onderling overlegd en interpretatiekwesties besproken, gericht op eenduidige codering door allen.
De aldus opgebouwde database vormt de basis voor de berekeningen in het onderzoek.

A.1.3 Landelijk dekkend databestand RAC-min

Bij het WODC is de database ‘RAC-min’ (een afslag van OM- en ZM-gegevens) in beheer, die op zaakniveau enige informatie bevat over civiele vorderingen in strafprocessen. Het aantal zaken met een civiele vordering kan uit dit bestand worden afgeleid. Het aantal civiele vorderingen is hierin niet opgenomen.

Een belangrijk voordeel van het RAC-min-bestand is, dat het volledig is. Alle rechtszaken zijn erin opgenomen. Het biedt daarom inzicht in feitelijke aantallen zaken. Het WODC heeft ten behoeve van dit

[28] Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl, d.d. 26 maart 2012

[29] Zware strafzaken: waarin de tenlastelegging (mede) is gebaseerd op een delict omschreven in titel XIX Wsr, of waarin een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van vier jaar of meer en/of een tbs-maatregel is opgelegd (Besluit selectiecriteria, art. 4 lid 2)

[30] Zie Besluit selectiecriteria, art. 5.

onderzoek tabellen uitgedraaid, in nauw overleg met de onderzoekers. Om herleidbaarheid naar individuele gevallen te voorkomen zijn daarbij alle celvullingen afgerond op 5-tallen.

Deze tabellen geven inzicht in het totaal aantal strafrechtzaken met gevoegde vordering benadeelde partij waarin een uitspraak in eerste aanleg is gedaan in de jaren 2017 tot en met 2019.

Op basis van deze data zijn de bevindingen met betrekking tot de vorderingen in de steekproef doorvertaald naar landelijke cijfers.

A.1.4 Ophoging van steekproefuitkomsten naar populatie

De steekproef is vergeleken met de populatie teneinde de representativiteit van de steekproef te bepalen en te kunnen corrigeren voor een scheve verdeling in de steekproef ten opzichte van de populatie. Op grond van de selectieve criteria voor publicatie van uitspraken op rechtspraak.nl kon immers scheefheid worden verwacht. De beoordeling van de representativiteit is gebeurd op basis van de verdeling van zaken over misdrijfcategorieën. De zwaarste misdrijfcategorie in een rechtszaak is daarvoor maatgevend. Deze is voor zowel de populatie als de steekproef bepaald door het WODC.

In tabel A.1 is de totale populatie strafzaken met gevoegde vordering benadeelde partij in beeld gebracht, gedifferentieerd naar misdrijfcategorie. Daarnaast staan de zaken in de steekproef.

Tabel A.1: Steekproef in relatie tot populatie (zaken; 2017-2019)

*Misdrijfcategorie**	*populatie***	*steekproef*	*populatie %*	*steekproef %*
Diefstal en inbraak met geweld	3.300	81	7%	16%
Afpersing en afdreiging - zwaarst	360	4	1%	1%
Afpersing en afdreiging - lichter	55	1	0%	0%
Openlijke geweldpleging	3.065	16	6%	3%
Mishandeling	11.835	55	24%	11%
Bedreiging	2.305	6	0%	0%
Verkrachting	315	20	5%	1%
Overige seksuele misdrijven	1.290	42	1%	4%
Levensmisdrijf	1.510	79	3%	16%
Mensenhandel	195	13	0%	3%
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	265	7	1%	1%
Vermogensmisdrijven - overig	15.470	110	32%	22%
Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag - overig	5.265	37	11%	7%
Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht	1.015	4	2%	1%
Overige misdrijven (Wegenverkeerswet 1994, Opiumwet, Wet Wapens en Munitie, WED, WvMS	2.370	22	5%	4%
Onbekend	260	3	1%	1%
Totaal	48.875	500	100%	100%
subtotaal Gewelds en Zedenmisdrijven	24.495	324	50%	65%
subtotaal overige misdrijven	24.380	176	50%	35%

*) Indeling op basis van zwaarste misdrijf.

**) Bron: bestand RAC-min, een beperkte afslag van Rapsody dat OM-gegevens bevat. Bewerking WODC. Afgerond op 5-tallen per cel in meerdimensionale kruistabellen.

In tabel A.1 is te zien dat de steekproef ongeveer 1,0 % (500 van 48.875 zaken) betreft. Voor gewelds- en zedenmisdrijven is de steekproef relatief iets groter (1,3 %) dan voor overige misdrijven (0,7 %). Er heeft derhalve een grote vertaalslag van steekproef naar populatie moeten plaatsvinden, hetgeen benadrukt dat de in het rapport gepresenteerde cijfers een behoorlijke onzekerheidsmarge kennen. Er is daarom gekozen voor presentatie van afgeronde cijfers: aantallen zaken op 100-tallen, aantallen vorderingen op 1.000-tallen en bedragen in miljoenen euro's.

De verhouding tussen het aantal zaken in de steekproef en dat in de gehele populatie, per misdrijfcategorie, vormt de factor waarmee steekproefuitkomsten zijn opgehoogd. Dat wil zeggen, dat het aantal vorderingen, inclusief de nadere kenmerken van die vorderingen (gevorderd bedrag, ontvankelijkheid, toewijzing) in de steekproef met deze factor is vermenigvuldigd. Voor de misdrijfcategorie 'diefstal en inbraak met geweld' is dus een ophoogfactor van 3.300/81, oftewel circa 40.

Toepassing van gewogen ophoogfactoren op de in de steekproef aangetroffen vorderingen leidt tot het beeld in tabel A.2.

Tabel A.2: Ophoging vorderingen in steekproef naar heel Nederland (2017-2019)

*Misdrijfcategorie**	*Vorderingen steekproef*	*Geraamde vorderingen NL*
Diefstal en inbraak met geweld	141	5.744
Afpersing en afdreiging - zwaarst	10	900
Afpersing en afdreiging - lichter	1	55
Openlijke geweldpleging	26	4.981
Mishandeling	82	17.600
Bedreiging	7	2.689
Verkrachting	24	378
Overige seksuele misdrijven	58	1.781
Levensmisdrijf	154	2.944
Mensenhandel	21	315
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	11	416
Vermogensmisdrijven - overig	383	53.864
Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag - overig	66	9.392
Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht	12	3.045
Overige misdrijven (Wegenverkeerswet 1994, Opiumwet, Wet Wapens en Munitie, WED, WvMS	43	4.632
Totaal	1.039	108.736
subtotaal Gewelds en Zedenmisdrijven	535	37.804
subtotaal overige misdrijven	504	70.933

*) Indeling op basis van zwaarste misdrijf.

Voor alle zaken in de steekproef zijn de gevoegde civiele vorderingen in beeld gebracht. Dit bleken er 1.039 in totaal te zijn. Doorvertaling naar heel Nederland leidt tot een raming van 108.736 vorderingen. In de rapportage is dit weergegeven als 109.000 vorderingen.

De ophoging van bedragen van vorderingen, niet-ontvankelijke bedragen en toewijzingen heeft via dezelfde systematiek plaatsgevonden. Een deel van de uitspraken bleek echter incompleet met betrekking tot het vermelden van bedragen, en dan vooral met betrekking tot de hoogte van de vordering. Dit is te beschouwen als partiële nonrespons. Deze partiële nonrespons betrof 21% van de relevante vorderingen; 79% van de relevante vorderingen bevatte complete informatie over bedragen. Er is daarom een extra correctiefactor toegepast voor de raming van bedragen van 1,27 (100/79).

A.1.5 Inbreng experts

Ervaringskennis van experts op het gebied van schadeclaims in rechtszaken bleken in het onderzoek van grote waarde. Alleen cijfers of alleen een beslissing ‘niet-ontvankelijk vanwege te grote complexiteit’ vertellen niet het hele verhaal. Experts vanuit verschillende disciplines hebben meer inzicht geboden in de opstelling van de vorderingen, de wijze van beoordeling ervan door rechters, hoe het zit met al dan niet ontvankelijk verklaren en toewijzing.

beginfase onderzoek

In twee stadia van het onderzoek zijn experts geraadpleegd.
Dat is eerst gebeurd voorafgaand aan het vaststellen van het codeerschema van de rechtbankuitspraken.
Doel van de raadpleging was dan ook de expertise uit de praktijk te betrekken bij het bepalen van welke kenmerken relevant worden geacht. De informatie die uit de te analyseren Rechtbankuitspraken zou worden gedestilleerd, moest ter zake doend zijn. Ook diende te worden voorkomen, dat we relevante aspecten zouden missen. Wat niet vooraf wordt opgenomen in een variabelenlijst, kan immers achteraf niet worden betrokken in de analyse.

tussenfase onderzoek na in kaart brengen vorderingen

Vervolgens zijn experts geraadpleegd nadat de rechtbankuitspraken waren geanalyseerd.
Doel van deze raadpleging was om de bevindingen uit de analyse te toetsen aan praktijkkennis. Meer in het bijzonder ging het erom interpretatieproblemen waar tijdens de analyse op werd gestuit, voor te leggen aan deskundigen. In de expertmeeting zijn de volgende thema’s aan de orde gesteld:

- Inzicht in redenen voor het niet-ontvankelijk verklaren van vorderingen: welke soorten redenen doen zich voor? Wat zijn bepalende elementen voor het niet-ontvankelijk verklaren van een (deel van een) vordering, als die vordering eigenlijk *wel is beoordeeld* (niet-ontvankelijk i.p.v. afwijzing) en waarschijnlijk in de toekomst in het klapluik zou worden afgewezen?
- Wat verwacht men ten aanzien van de mate van *ontvankelijkheid* van zaken (die nu niet-ontvankelijk zijn verklaard vanwege onevenredige belasting strafproces), als die afzonderlijk zouden worden behandeld? Welke elementen zijn daarvoor bepalend?
- Wat verwacht men van de mate van *toewijzing* van deze vorderingen als die afzonderlijk zouden worden behandeld? Welke elementen zijn daarvoor bepalend?
- Kan er ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen een *typering* worden aangebracht, bijvoorbeeld naar misdrijfcategorie, naar hoogte van vorderingen of naar andere kenmerken van casussen?

De inbreng van de experts is gebruikt voor het bepalen van varianten voor de berekeningen.

B Codeerschema rechtbankuitspraken

Tabel B.1: Codeerschema Rechtbankuitspraken: te coderen per vordering benadeelde partij

Type informatie	*Kenmerken (variabelen)*	*Waarden (scores)*	*Toelichting*
UITPRAAK			
Identificatie uitspraak	ECLI-nummer	Uniek nummer	Nummer, rechtbank, jaar
	Datum uitspraak	DD-MM-YYYY	
	Aantal zaken waarin uitspraak is gedaan	[Getal]	
Identificatie zaak	Parketnummer zaak m.b.t. betreffende benadeelde	Uniek nummer	
	Misdrijfcategorie	Categorienummer[31]	O.b.v. zwaarste misdrijfcategorie cf. C&R 2019[32]
BENADEELDE			
Identificatie benadeelde	Pseudoniem benadeelde	[Tekst, bv. 'slachtoffer A']	
	Natuurlijke persoon?	J / N	Alleen indien ja, verder in beeld brengen. Anders stop coderen
	Betreffend feit waarvan deze benadeelde slachtoffer is	[Tekst, bv 'Feit 1']	
	Verdachte veroordeeld voor het betreffende feit?	J / N	Alleen indien ja verder in beeld brengen. Anders stop coderen
	Datum misdrijf	DD-MM-YYYY	
Vordering	Gevorderd bedrag materieel	Euro	Alleen schadevergoeding. Geen gevorderde bedragen voor andere kosten.
	Gevorderd bedrag immaterieel	Euro	
	Gevorderd bedrag totaal	Euro	
Toewijzing	Wel of geen toewijzing	J / N	
	Toegewezen bedrag, materieel	Euro	
	Toegewezen bedrag immaterieel	Euro	
	Toegewezen bedrag totaal	Euro	
	Schadevergoedingsmaatregel opgelegd?	J / N	Betaling aan de Staat. Art. 36f WSr.
	Datum rente	DD-MM-YYYY	
Ontvankelijkheid	Ontvankelijkheid	1=geheel ontvankelijk 2=deels niet-ontvankelijk 3=geheel niet-ontvankelijk	
	Niet-ontvankelijk deel, materieel	Euro	
	Niet-ontvankelijk deel, immaterieel	Euro	
	Niet-ontvankelijk deel, totaal	Euro	
	Reden niet-ontvankelijkheid	a) Evident niet klapluik b) Wel klapluik c) Twijfelgeval	a) niet voldaan aan art. 361 lid 2 WSv b): Art. 361 lid 3 WSv (oneven-redige belasting) c) Reden onduidelijk of onei-genlijk
	Toelichting bij reden c	[Tekst]	Ook andere toelichtingen in dit veld

31 Zie tabel A.1 voor gehanteerde misdrijfcategorieën.

32 Meijer, R.F., S.W. van den Braak, R. Choenni (2019), Criminaliteit en Rechtshandhaving 2019 (C&R 2019). WODC en CBS. Cahier 2020-16. Pagina 's 139, 140.

C Geraadpleegde experts

Individuele interviews
mr. C.M.E. Lagarde, Raadsheer, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden
mr. dr. E. Venekatte, Senior rechter, Rechtbank Overijssel

Deelnemers expertmeeting
mr. dr. R.S.B. Kool, Universitair Hoofddocent (vm. rechter-plaatsvervanger), Universiteit van Utrecht
mr. A.J.J.G. Schijns, Advocaat, Beer advocaten. Onderzoeker/promovenda Vrije Universiteit Amsterdam
mr. M.A.J. Kubatsch, Advocaat, Ten Berge Leerkotte Advocaten
mr. S. van Schaik, Advocaat, Geraads & Van Schaik Advocaten
C. Bijl LLM, Juridisch adviseur, Slachtofferhulp Nederland
mr. R.P. Fontijne, Juridisch adviseur / Trainer, Slachtofferhulp Nederland
R.A. Smits BSc, Juridisch medewerker, Slachtofferhulp Nederland
M. van de Laar, Medewerker, Slachtofferhulp Nederland

Schriftelijke inbreng
mr. A.M. Wolf, Advocaat, Wolf Advocaten

D Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende leden:

Voorzitter:
prof. dr. H. Elffers, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit & Rechtshandhaving (NSCR)

Overige leden:
dr. A. ten Boom, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
dr. F.P. van Tulder, Raad voor de rechtspraak
mr. J.J. Mesu MSM, Ministerie van Justitie en Veiligheid, DWJZ

E Innovatiewet Strafvordering: Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij

Innovatiewet Strafvordering (consultatieversie)

Na Titel IX van het vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering wordt een titel ingevoegd, luidende:
Titel X. Innovatie van verschillende onderwerpen.
….
Zesde Afdeling. Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij

Paragraaf 1: Algemene bepalingen

Artikel 561
In deze Afdeling wordt verstaan onder:
a. gewelds- of zedenmisdrijf: een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;
b. zitting: de terechtzitting waarop de behandeling plaatsvindt van de vordering van de benadeelde partij na afsplitsing ervan van het strafgeding;
c. procespartijen: de benadeelde partij, de verdachte en de officier van justitie dan wel de advocaatgeneraal of het openbaar ministerie.

Artikel 561a
Artikel 36f, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht, is niet van toepassing op deze Afdeling.

Artikel 562
1. De bevoegdheden die de benadeelde partij in deze Afdeling worden toegekend, komen ook toe aan degene die haar bijstaat.
2. De bevoegdheden die de verdachte in deze Afdeling worden toegekend, komen ook toe aan zijn raadsman.
3. Voor de behandeling van de vordering wordt onder verdachte in deze Afdeling en in het Wetboek mede verstaan de persoon tegen wie het eindvonnis is gewezen.
4. Indien de vordering op grond van artikel 51g, vierde lid, geacht wordt te zijn gericht tegen de ouders of voogd van de verdachte, vindt hetgeen ten aanzien van de verdachte is bepaald, overeenkomstige toepassing ten aanzien van de ouders of voogd.

Paragraaf 2: Afsplitsing van de vordering in eerste aanleg

Artikel 563
1. Indien de vordering van de benadeelde partij betrekking heeft of mede betrekking heeft op een gewelds- of zedenmisdrijf en de behandeling van die vordering naar het oordeel van de rechtbank een onevenredige belasting voor het strafgeding oplevert, kan de rechtbank, in afwijking in zoverre van het bepaalde in artikel 361, derde lid, ambtshalve, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte dan wel de benadeelde partij gemotiveerd bevelen dat de vordering wordt afgesplitst van het strafgeding en afzonderlijk wordt behandeld. De artikelen 329 en 330 zijn van overeenkomstige toepassing op het verzoek van de benadeelde partij. Indien de rechtbank de afsplitsing beveelt, vindt de behandeling van de vordering plaats na het eindvonnis van de rechtbank.
2. De rechtbank kan het bevel ook geven zonder nader onderzoek van de vordering.

3. Voor de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting komt gelijke bevoegdheid toe aan de voorzitter van de rechtbank.
4. Indien de vordering van de benadeelde partij wordt afgesplitst van de berechting, komt de bevoegdheid om een schadevergoedingsmaatregel op te leggen toe aan de rechter die met de afzonderlijke behandeling is belast.
5. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op het rechtsgeding voor de politierechter.

Artikel 564
De behandeling van de vordering vindt plaats door een meervoudige kamer van de rechtbank.

…
Vervolg (hier niet opgenomen; zie Innovatiewet Strafvordering): artikelen 565 tot en met 585.