

SAMENVATTING

Achtergrond en doelstelling onderzoek

Dit rapport bevat het verslag van een beschrijvend onderzoek naar de praktijk van schadevergoeding voor rechtmatig en onrechtmatig strafvorderlijk optreden. Het onderzoek moet nader inzicht verschaffen in de huidige praktijk van schadevergoeding voor strafvorderlijk optreden. Dit in verband met de uitwerking van het wetsvoorstel Schadecompensatie bij strafvorderlijk overheidsoptreden. Immers, al geruime tijd is van verschillende kanten aangedrongen op een nieuwe en meer samenhangende regeling.

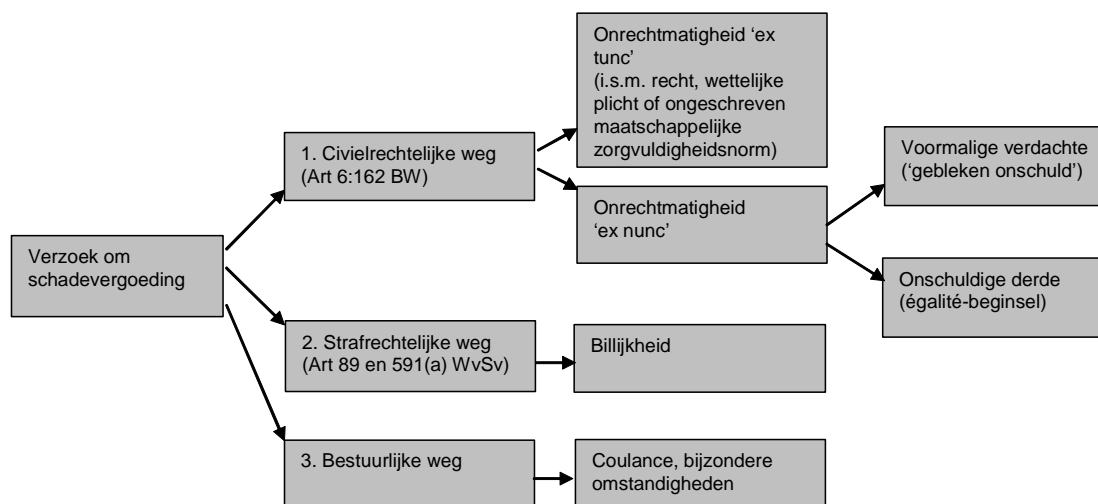
Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door B&A in samenwerking met het Verwey-Jonker Instituut en IVA beleidsonderzoek en advies, in opdracht van het WODC van het ministerie van Justitie. In de eerste plaats zijn cijfermatige gegevens verzameld over de afhandeling van verzoeken om schadevergoeding. Het betreft gegevens van het CBS over de afhandeling van verzoeken om schadevergoeding op basis van artikel 89 en 591(a) Wetboek van Strafvordering en gegevens over de afhandeling van verzoeken om schadevergoeding door het Parket-Generaal en de verzekeringsmaatschappij waarbij politiekorpsen zijn aangesloten. Vervolgens zijn 419 dossiers van schadezaken bestudeerd van rechtbank Arnhem, Den Bosch en Den Haag en het gerechtshof in Den Haag en Amsterdam. Tenslotte zijn elf vraaggesprekken gevoerd met praktijkdeskundigen die nauw betrokken zijn bij de behandeling van verzoeken om schadevergoeding.

De huidige voorzieningen voor schadevergoeding

In de praktijk bestaan er verschillende mogelijkheden om in aanmerking te komen voor vergoeding van schade voor strafvorderlijk optreden. Grosso modo kunnen gedupeerden trachten hun schade te verhalen langs strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuurlijke weg.

In het eerste geval kan men een beroep doen op artikel 89 e.v. en 591 (a) Wetboek van Strafvordering, in het geval schade is geleden als gevolg van inverzekeringstelling of voorlopige hechtenis en hun zaak is geëindigd zonder oplegging van straf of maatregel (of na oplegging, maar voor een feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten). In het tweede geval kan men proberen hun schade te verhalen op de Staat der Nederlanden in een procedure bij de burgerlijke rechter op grond van onrechtmatige daad (art. 6:162 Burgerlijk Wetboek). Tenslotte kan men terecht bij een arrondissementsparket, het Parket-Generaal en de (verzekeraar van de) politiekorpsen. Deze organisaties handelen verzoeken om schadevergoeding af naar eigen inzicht op basis van de civielrechtelijke jurisprudentie of uit coulance en fungeren daarmee in de praktijk als 'voorportaal' ten opzichte van de burgerlijke rechter. In onderstaand schema zijn de mogelijkheden geschetst.



De praktijk: schadevergoeding langs strafrechtelijke weg

Het aantal verzoeken om schadevergoeding op basis van artikel 89 en 591 (a) Wetboek van Strafvordering in verband met voorlopige hechtenis en kosten van rechtsbijstand is in de onderzochte periode (2002 – 2006) met ruim 50 procent toegenomen: van 4.254 in 2002 tot 6.665 in 2006. Ook het aantal toegewezen verzoeken is met ruim 50 procent toegenomen: van 3.705 in 2002 tot 5.951 in 2006. Deze stijging heeft zich in de loop der jaren voltrokken in een nagenoeg vaste verhouding tot het aantal ingediende verzoeken: 85 – 90 procent van de verzoeken is steeds toegewezen. Van de ingediende verzoeken is steeds 10 – 15 procent afgewezen. Het aantal afgewezen verzoeken is minder sterk gestegen dan de toegewezen verzoeken. Het totaal toegekende bedrag aan schadevergoeding is niet meegestegen. Dit bedrag fluctueert in de onderzochte periode tussen de € 12 en 17 miljoen.

De verzoeken die worden behandeld bij de onderzochte gerechten blijken nagenoeg uitsluitend te zijn gebaseerd op artikel 89 en 591(a) Wetboek van Strafvordering, in onderlinge samenhang. De verzoeken zijn ingediend door voormalige verdachten en hebben betrekking op schade als gevolg van verzekeringstelling/voorlopige hechtenis, proceskosten en kosten van rechtsbijstand. Het merendeel (circa 80%) van de verzoeken is niet ingewikkeld, wordt buiten zitting afgedaan en conform verzoek toegewezen. De gerechten toetsen de verzoeken marginaal aan de hand van het dossier en een kostenspecificatie de ontvankelijkheid van het verzoek, de feiten, het detentieverloop en de kosten van rechtsbijstand.

De gerechten houden zich in het algemeen strikt aan de forfaitaire bedragen zoals vastgesteld door het LOVS. Daarnaast komen de overige kosten van rechtsbijstand voor vergoeding in aanmerking. Als de schade (mede) is te wijten aan de verzoeker, wordt dit hem tegengeworpen. Slechts bij uitzondering (bijvoorbeeld in schrijnende gevallen of in zake met grote publiciteit) worden hogere bedragen aan materiële of immateriële schade toegekend, mits goed onderbouwd (waaronder het aantonen van causaal verband tussen het overheidsoptreden en de schade).

Aldus wordt aan het begrip billijkheid uit artikel 90 Wetboek van Strafvordering op gestandaardiseerde wijze invulling gegeven. Afgezien van de oriëntatiepunten van het LOVS, bestaan er geen interne richtlijnen voor de beoordeling van verzoeken om schadevergoeding. De gerechten voeren geen actief voorlichtingsbeleid over de schadevergoedingsprocedure.

De praktijk: schadevergoeding langs civielrechtelijke of bestuurlijke weg

Het aantal verzoeken om schadevergoeding op basis van onrechtmatige daad (artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek) ingediend bij het Parket-Generaal is in de periode 2002 – 2004 gedaald van 461 naar 277, om weer te stijgen van 326 naar 355 in de periode 2005 – 2006.

De meeste verzoeken hebben betrekking op inbeslagneming en detentie. Het aantal toegekende verzoeken is in de onderzochte periode gestegen met meer dan 50 procent. Circa de helft van de verzoeken wordt afgewezen¹. Het totaal toegekende schadebedrag is in de loop der jaren toegenomen van € 179.471 tot € 222.135, om in 2006 weer af te nemen tot € 204.590.

Het aantal verzoeken om schadevergoeding op basis van onrechtmatige daad dat is behandeld door de politieverzekeraar is in de periode 2003 – 2005 toegenomen van 367 naar 478. Het aantal toegewezen verzoeken steeg in die periode van 182 naar 248 en het aantal afgewezen verzoeken van 185 naar 230. Daarbij zij uitdrukkelijk aangetekend dat in 2005 nog 105 verzoeken in behandeling zijn en in 2006 nog 414 (reeds afgehandeld in 2006: 194). De meeste verzoeken zijn ingediend in verband met aanhouding, binnentreden, huiszoeking en inbeslagneming. De verhouding toegewezen en afgewezen verzoeken is in de periode 2003 – 2005 min of meer gelijk. Het totaal toegekende bedrag aan schadevergoeding is in de periode 2003 – 2005 licht gestegen van € 277.652 naar € 290.495.

Dit type verzoeken om schadevergoeding vertoont veel meer variatie en is veel bewerklijker. Ze zijn in merendeel ingediend door voormalige verdachten en voor een kleiner deel door derden. De verzoeken worden beoordeeld in het licht van de civielrechtelijke jurisprudentie van de Hoge Raad over overheidsaansprakelijkheid. Van de verzoeken die door het Parket-Generaal worden toegewezen is er in een klein deel (circa 30%) sprake van onrechtmatigheid 'ex tunc', bijvoorbeeld omdat sprake was van een persoonsverwisseling. In de overige gevallen (circa 70%) is sprake van onrechtmatigheid 'ex nunc', het gaat dan om gevallen die zijn geseponeerd omdat uit de gegevens van politie en Openbaar Ministerie is gebleken dat de persoon in kwestie ten onrechte als verdachte is aangemerkt.

Verzoekers moeten op grond van bovengenoemde jurisprudentie hun onschuld aantonen op basis van het strafdossier. Dat biedt daartoe doorgaans weinig aanknopingspunten. Verzoekers blijken hun onschuld eigenlijk alleen overtuigend te kunnen aantonen aan de hand van een alibi. Indien de verzoeker zelf heeft bijgedragen aan het ontstaan of in stand houden van de verdenking wordt dit hem in het kader van eigen schuld tegengeworpen (circa 10%). Ook wordt (marginaal) getoetst of er sprake is van een causaal verband tussen de schade en het gewraakte overheidsoptreden.

Bij het beoordelen van de verzoeken om schadevergoeding in verband met vrijheidsbeneming, hanteert het Parket-Generaal de bedragen die worden gehanteerd door het LOVS. Wat betreft verzoeken om schadevergoeding als gevolg van binnentreden en doorzoeking van derden die bedrijfsmatig woningen verhuren, is het Parket-Generaal terughoudend. Deze schade wordt beschouwd als vallend onder het normale bedrijfsrisico. Overigens toont het Parket-Generaal in schrijnende gevallen wel coulance en wordt het verzoek (deels) ingewilligd (circa 10%). De politieverzekeraar is kritisch bij de inhoudelijke behandeling van de verzoeken om schadevergoeding, in het bijzonder op de hoogte van de geclaimde schadevergoeding. Zo wordt vrijwel altijd een (letsel)schade-expert ingeschakeld om de schade te taxeren. De behandelduur van de verzoeken is daardoor langer.

Het Parket-Generaal werkt met modelbrieven en bouwstenen voor het afhandelen van verzoeken om schadevergoeding. Voor het overige bestaan er geen interne richtlijnen of beleid. Afgezien van de smartengeldgids van de ANWB, hanteert de politieverzekeraar geen interne richtlijnen of beleid. Het Parket-Generaal, de politie en de politieverzekeraar voeren geen actief voorlichtingsbeleid over de schadevergoedingsprocedure.

Functioneren praktijk

Het grootste deel van de verzoeken om schadevergoeding (meer dan 90%) is gebaseerd op artikel 89 en 591(a) Wetboek van Strafvordering. Ook het (totale en gemiddeld) bedrag aan uitgekeerde schadevergoeding is voor deze categorie zaken het hoogst.

¹ Zie opmerking over gegevens Parket-Generaal in paragraaf 4.1.2.

De onderzochte organisaties geven aan over het algemeen goed uit de voeten te kunnen met de huidige regeling. Niettemin signaleren zij een aantal juridisch-technische knelpunten in de huidige regeling. Bijvoorbeeld de enge interpretatie door de Hoge Raad van het begrip zaak in artikel 89 Wetboek van Strafvordering en het ontbreken van een grondslag voor schadevergoeding als de detentie langer heeft geduurd dan de voorlopige hechtenis.

Het geheel van wegen waarlangs een verzoek om schadevergoeding voor strafvorderlijk optreden kan worden ingediend is onoverzichtelijk. Er is een strafrechtelijke weg, een civielrechtelijke en een bestuurlijke weg (dit laatste wil zeggen de mogelijkheid in aanmerking te komen voor schadevergoeding op basis van *coulance* bij het Parket-Generaal of de politieverzekeraar).

Hoewel de onderzochte organisaties de huidige situatie op zichzelf genomen niet problematiseren, is ook inhoudelijk gezien de praktijk van schadevergoeding voor strafvorderlijk optreden veelvormig en complex. Dit geldt in het bijzonder de als beoordelingskader gehanteerde civielrechtelijke jurisprudentie: er is sprake van onrechtmatigheid 'ex tunc' en 'ex nunc', in geval van verzoeken van derden wordt het *égalité*beginsel toegepast. De toepassing van deze jurisprudentie in concrete gevallen blijkt maatwerk per verzoek. De onderzochte organisaties hanteren voor de afhandeling van verzoeken om schadevergoeding geen interne richtlijnen of beleid waarin de jurisprudentie is uitgewerkt, afgezien van de modelbrieven en bouwstenen van het Parket-Generaal. In het geval van verzoeken om schadevergoeding afgehandeld op basis van *coulance* wordt weliswaar rekening gehouden met eerdergenoemde jurisprudentie, maar feitelijk ontbreekt hier een kenbaar en duidelijk (beleidsmatig) afwegingskader.