

Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten

Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten

M.R. Hebly
S.D. Lindenbergh
L.T. Visscher
P.T.M. Desmet

Onderzoek ten verzoeken van:

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid (projectnr. 3094)

Dit onderzoek is verricht in opdracht van het WODC.

© 2020 WODC, Ministerie van Justitie & Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Managementsamenvatting

Welke bronnen kunnen slachtoffers van strafbare feiten aanboren ter compensatie van hun schade? In hoeverre vindt compensatie van het slachtoffer via die bronnen en verhaal op de dader daadwerkelijk plaats? In hoeverre zijn daarmee publieke kosten gemoeid? Die vragen zijn in dit onderzoek verkend. Ten aanzien van de vier hoofdbronnen van compensatie – private verzekering, sociale zekerheid, Schadefonds Geweldsmisdrijven, verhaal op de dader – is in kaart gebracht wat de juridische grondslagen zijn, wie aanspraak hebben op compensatie en tot welk niveau, langs welke wegen aanspraken kunnen worden geëffectueerd en op welke wijze de bron is gefinancierd. Vervolgens is onderzocht wat ten aanzien van die bronnen over het jaar 2017 kan worden gezegd over volumes wat betreft compensatie (aan slachtoffers) en verhaal (op daders) en is nagegaan in hoeverre daarmee publieke kosten zijn gemoeid. Deze vragen worden gesteld tegen de achtergrond van de toenemende beleidsaandacht die de afgelopen jaren is uitgegaan naar schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten.

Hoewel vanuit moreel en juridisch oogpunt als uitgangspunt geldt dat de dader betaalt wat hij heeft aangericht, spelen in de praktijk juist (ook) andere compensatiebronnen een voorname rol. Enerzijds omdat in veel gevallen geen dader bekend is – eerder onderzoek indiceert dat dit in 67% tot 75% van de strafbare feiten het geval is – en anderzijds omdat, ook wanneer wel een dader in beeld is, deze bronnen doorgaans eerder door het slachtoffer worden aangeboord dan dat verhaal op de dader wordt ingezet. Nadat andere compensatiebronnen zijn aangesproken, hebben uitkerende instanties bovendien veelal een verhaalsrecht op de dader. In zoverre vormt de dader dus het *eindpunt* in de keten van aanspraken.

Het is gebleken dat slechts in beperkte mate zicht kan worden verkregen op de compensatie- en verhaalsvolumes die worden gerealiseerd. Niet alle strafbare feiten komen aan het licht, en het ontbreekt (mede daardoor) aan zicht op de totale schade die daardoor wordt veroorzaakt aan burgers, bedrijven en overheid. Geen zicht bestaat op het *totale aantal* aanspraken dat slachtoffers hebben op daders, laat staan op de totale omvang daarvan. Ook is niet vast te stellen in hoeverre andere compensatiebronnen (verzekeringen, sociale zekerheid) die schade dekken. Wel kan zicht worden gekregen op bepaalde volumes die worden *gerealiseerd* in verband met schade door strafbare feiten, zij het in zeer beperkte mate, afhankelijk van de mate van specificiteit van de compensatiebron. Dat wil zeggen dat voor zover compensatiebronnen niet specifiek zijn gericht op compensatie van slachtoffers van strafbare feiten, het zich niet goed laat vaststellen welke volumes aan strafbare feiten kunnen worden toegerekend. Wel laat zich beredeneren dat schades die dikwijls door bepaalde strafbare feiten worden veroorzaakt, door deze compensatiebronnen worden gedekt, en of het daarbij gaat om substantiële of verwaarloosbare volumes.

Zo kent de sociale zekerheid regelingen die zorgkosten en inkomensnadeel dekken, maar is voor het bestaan van een aanspraak niet relevant of de oorzaak van het nadeel is gelegen in een strafbaar feit. Ook voor private *first party*-verzekeringen geldt dat deze *de facto* in meer of mindere mate voorzien in dekking van door strafbare feiten veroorzaakte schade, afhankelijk van het type risico dat bij een verzekeraar is ondergebracht. Naar schatting wordt een groot deel van de door strafbare feiten veroorzaakte schade gecompenseerd door private en sociale verzekeraars. Zo zal in vrijwel alle gevallen waarin een strafbaar feit heeft geleid tot letsel een beroep worden gedaan op de zorgverzekering. Bij letsel dat het arbeidsvermogen

raakt, worden dikwijls ook regelingen van sociale zekerheid (loondoorbetaling door de werkgever, inkomensvervangende uitkering, etc.) en particuliere inkomensverzekeringen geactiveerd. Ook bij andere schadesoorten laat het zich voorstellen dat sprake is van substantiële verzekeringsdekking na strafbare feiten. Denk aan schade door brand en inbraak op grond van opstal- en inboedelverzekeringen en aan dekking van autodiefstal door cascoverzekeringen. Voor zover het gaat om dekking van schade op de 'zuiver' private markt van *first party*-verzekeringen is belangrijk om in te zien dat schade slechts wordt gedekt indien en voor zover het slachtoffer zelf *van tevoren* in een toereikende verzekering heeft voorzien, en dus tot het afsluiten ervan ook financieel in staat is.

Twee compensatiebronnen haken specifiek aan op een strafbaar feit als 'voorwaarde' voor compensatie: de tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het schadeverhaal op de dader voor zover dat plaatsheeft via het strafproces (waaronder OM-afdoening). Dit zijn bronnen waarvan het totale compensatievolume per definitie betrekking heeft op door strafbare feiten veroorzaakte schade. Het zijn bovendien de compensatiebronnen waarin de overheid specifiek investeert en ten aanzien waarvan de publieke kosten (daardoor) in kaart zijn te brengen.

Het Schadefonds biedt tegemoetkomingen tot €35.000 aan slachtoffers met ernstig letsel door een geweldsmisdrijf en hun naasten, en aan nabestaanden van slachtoffers van een geweldsmisdrijf of dood door schuld delict. Die tegemoetkomingen worden bekostigd uit de algemene middelen en kunnen, vanwege hun subsidiaire karakter, worden verrekend met uitkeringen uit andere bronnen. In 2017 keerde het Schadefonds €20,5 miljoen uit en werd €686.979 ontvangen van het CJIB. De uitvoeringskosten van het Schadefonds bedroegen €6.671.813 in 2017. De bedragen zijn over de jaren tamelijk constant, zij het dat in de laatste twee jaren een toename van het aantal aanvragers valt waar te nemen.

Bij oplegging van de schadevergoedingsmaatregel neemt de Staat via het CJIB de inning op zich en wordt de schadevergoeding aan natuurlijke personen voorgeschoten voor zover de dader deze niet betaalt binnen acht maanden (bij zeden- en geweldsmisdrijven voor het gehele toegewezen bedrag en bij overige strafbare feiten tot €5.000). Door de centralisatie van geldstromen via het CJIB kunnen de concrete compensatie- en verhaalvolumes worden achterhaald. Compensatie via strafprocessuele weg vergt niet alleen een 'opgelost' delict, maar ook ontvankelijkheid in het strafproces: voor zover de behandeling van de vordering een onevenredige belasting van het strafgeding zou opleveren, valt deze daarbuiten. Dat betekent dat via data van het CJIB alleen zicht is te krijgen op compensatie- en verhaalsvolumes in gevallen waarin het tot strafoplegging voor de dader komt en voor zover de aanspraak binnen de ontvankelijkheidsgrenzen valt.

De overheid keerde in 2017 in verband met de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven €7.421.512 uit (3.531 uitkeringen) en voor andere strafbare feiten €4.090.034 (4.756 uitkeringen). Voor zeden- en geweldsmisdrijven geldt dat in 2017 2.795 schadevergoedingsmaatregelen geheel en 93 deels werden geïnd – wat in totaal €2.955.948 opbracht – voordat het tot een uitkering op grond van de voorschotregeling kwam. Voor overige strafbare feiten gaat het om 2.194 volledig en 89 deels geïnde maatregelen voordat het tot een uitkering kwam; het gaat hier om een totaal bij daders geïnd bedrag van €1.138.116. Het bedrag dat de overheid uitkeert in verband met de voorschotregeling vertoont over de afgelopen jaren een stijgende trend. Evaluatieonderzoek over de jaren 2011-2013 leert dat het

verhaalsrisico van de staat hier niet gering is: hoe groter het voorgeschoten bedrag, des te groter het percentage dat ongeïnd blijft. Daarbij speelt een rol dat de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven ongelimiteerd is: iedere schadevergoeding die (binnen de ontvankelijkheidsgrenzen van het strafproces) in die categorie kan worden toegewezen, wordt door de overheid gedekt. De overheid maakt in dit verband voorts kosten voor uitvoering van de schadevergoedingsmaatregel (uitvoeringskosten CJIB) en in verband met de ondersteuning van slachtoffers in de strafrechtsketen (SHN, ondersteuning vanuit OM), maar geen concreet zicht bestaat op de investeringen die 'daarbinnen' specifiek zien op schadecompensatie. Waar het gaat om financiering van rechtsbijstand, kan worden gezegd dat in 2017 een bedrag van €1.291.970 is vergoed in verband met rechtshulp aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven; voor de categorie overige slachtoffers ('complexe' vorderingen benadeelde partij in het strafproces) gaat het om €1.036.223.

In hoeverre buiten de schadevergoedingsmaatregel (en dus buiten het strafproces) om compensatie plaatsvindt door verhaalneming op de dader is niet goed in beeld te brengen. Naar schatting is de dader in veel gevallen niet bekend (namelijk bij 67-75% van de delicten), waardoor de civielrechtelijke aanspraak op schadevergoeding feitelijk niet kan worden gerealiseerd. Ook als wel een dader in beeld is, is daadwerkelijk verhaal (buiten de hiervoor geschetste strafprocessuele route) hoogst onzeker omdat de dader daartoe een toereikend vermogen moet hebben; voor een deel van de strafbare feiten geldt dat de rol van de aansprakelijkheidsverzekering wordt beperkt door de opzetclausule. Eerder onderzoek liet dan ook zien dat slachtoffers zelden een civiele procedure starten tegen de dader. Sommige ondernemingen (winkeliers, tankstations, openbaarvervoerbedrijven, verzekeraars etc.) slagen er niettemin in om schade door veel voorkomende strafbare feiten die hen regelmatig treffen en waarvan daders regelmatig 'in de kraag worden gevat', via een daarin gespecialiseerd bedrijf te (laten) verhalen op daders. Zo wordt door dat bedrijf naar schatting bijna €2 miljoen verhaald op betrapte winkeldieven en ongeveer €500.000 op benzinedieven en verzekeringsfraudeurs.

Ten aanzien van delicten waarbij schade wordt toegebracht door een motorrijtuig is de situatie anders: de WAM-verzekeraar kan zich niet beroepen op uitsluitingsgronden zoals opzet. Voor zover de WAM-verzekeraar (daardoor) schade vergoedt terwijl de aansprakelijkheid niet door de verzekering was gedekt vanwege opzet, heeft hij een verhaalsrecht op de dader (zijn verzekerde). Het door WAM-verzekeraars gefinancierde Waarborgfonds Motorverkeer fungeert als vangnet voor situaties waarin sprake is van een onbekende of onverzekerde dader. Uit de verslaglegging van het Waarborgfonds over 2017 is af te leiden dat in dat jaar in totaal €62.458.000 is uitgekeerd, en over hetzelfde jaar noteerde het fonds een opbrengst van €5.997.000 uit verhaal op aansprakelijke partijen, maar het is niet bekend welk deel van beide volumes is toe te rekenen aan strafbare feiten.

Verkennde vraaggesprekken voor het onderhavige onderzoek indiceren dat ook private en publieke regresnemers (uitvoerders van sociale zekerheid, verzekeraars, werkgevers) in de regel afzien van verhaal op de dader van een strafbaar feit, als deze al in beeld is, omdat de kosten niet opwegen tegen de baten – voor hen is het probleem van de veelal insolvente daders immers niet anders – en blijkt ook het belang van de relatieve rust in de verhouding tussen dader en slachtoffer een rol te kunnen spelen in de afweging van de regresgerechtigde.

De sterkste 'samenloop' van compensatiebronnen kan optreden bij delicten die leiden tot (ernstige) personenschade (letsel en overlijdensschade). Die schade kan leiden tot 'generieke'

aanspraken op private en sociale verzekeringen; de grootste dekking wordt waarschijnlijk geboden door zorgverzekeringen en in de vorm van inkomensbescherming (doorbetaling loon, sociale zekerheid). Voor wat betreft die laatste categorie kan het overigens nogal uitmaken in welke inkomenspositie het slachtoffer verkeert (loondienst, zzp, werkloos). Daarnaast bestaat aanspraak op een ('specifieke') tegemoetkoming uit het Schadefonds. Is een dader bekend, dan kan het slachtoffer zijn (resterende) schade op hem proberen te verhalen; het in het strafproces toegewezen bedrag wordt vervolgens geheel gedekt door de voorschotregeling. Ten aanzien van deze categorie worden dus ook op uiteenlopende manieren publieke kosten gemaakt: enerzijds door algemene investeringen in sociale zekerheid (voor 'iedereen'), anderzijds via het Schadefonds Geweldsmisdrijven (voor alle slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven) en door de voorschotregeling (in gevallen waarin een dader strafrechtelijk wordt veroordeeld, en niet (volledig) betaalt) en in de vorm van rechtsbijstand.

Gaat het om schade aan zaken (huizen, gebouwen, inboedel, bedrijfsinventaris, auto's, kostbaarheden), dan spelen private *first party*-verzekeringen een belangrijke rol. Anders dan bij personenschade als gevolg van gewelds- en zedenmisdrijven gaat het hier om een categorie schade die bij uitstek ook door bedrijven en overheden kan worden geleden. Een aanzienlijk deel van de schade door strafbare feiten zoals inbraak, diefstal en brandstichting wordt gedragen door private verzekeraars, indien en voor zover de bezittingen van het slachtoffer tegen deze risico's zijn verzekerd. Het kan bovendien gaan om omvangrijke bedragen, die het belang van een letselschadezaak ruimschoots kunnen overstijgen (denk aan brandstichting waardoor een bedrijfspand- en inventaris in rook opgaan). Is een dader bekend, dan kan het slachtoffer proberen deze schade op hem te verhalen; het in het strafproces toegewezen bedrag ter vergoeding van dergelijke schade wordt tot een bedrag van €5.000 gedekt door de voorschotregeling.

Schade die gelegen is in de 'zuivere vermogenssfeer' wordt waarschijnlijk in (veel) mindere mate door verzekering gedekt. Zo kunnen als gevolg van fraude zowel private partijen als publieke instituten schade lijden: in het oog springende vormen zijn fraude met betaalmiddelen (*skimming* of *phishing*, *creditcard*- en bankpasfraude) en verzekeringsfraude (bij het aangaan van de verzekering of het claimen van schade) respectievelijk fiscale fraude (ontduiking, witwassen) en sociale fraude (oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen). Vermelding verdient voorts de categorie '*cybercrime*': nu een deel van het maatschappelijk leven zich *online* afspeelt, lijkt ook de criminaliteit zich in die richting mee te bewegen. Tegenover een afname van gevallen van inbraak of geweld lijkt sprake te zijn van een toename van digitale criminaliteit (verkoopfraude, *hacken*, cyberpesten, identiteitsfraude etc.), in welk verband de opkomst van de cyberverzekering relevant is. Zoals gezegd bestaat verzekeringsdekking alleen voor zover het slachtoffer zelf van tevoren in een toereikende verzekering heeft voorzien. Is een dader in beeld, dan kan het slachtoffer de schade in theorie volledig op hem verhalen; een in het strafproces toegewezen bedrag wordt tot een bedrag van €5.000 gedekt door de voorschotregeling.