

---

# Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij

---

*Financiële consequenties voor de Staat van toepassing Voorschotregeling*



20821

**Samenvatting**

Cebeon, 26 oktober 2021

---

# I Inhoudsopgave

<b>S Samenvatting .....</b>	<b>3</b>
S.1 Doel en aanpak onderzoek .....	3
S.2 Huidige praktijk: voeging van vorderingen en ontvankelijkheid .....	4
S.3 Toekomst: afzonderlijke behandeling .....	6
S.4 Voorschotregeling.....	6

## 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.

---

# 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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?

---

<sup>1</sup> Artikel 563, 1<sup>o</sup> 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.

<sup>2</sup> 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’.<sup>3</sup>

### **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

---

<sup>3</sup> 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-ontvankelijke 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-ontvankelijkheidsverklaring 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 inkomsterving 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 redenen;
- II. Alleen geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige redenen;
- III. Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente redenen;
- IV. Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige redenen.

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.