
Varianten Voorschotregeling Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij

Financiële consequenties voor de Staat van toepassing Voorschotregeling



22812

Samenvatting

14 oktober 2022

I Inhoudsopgave

S Samenvatting	3
S.1 Doel en aanpak onderzoek	3
S.2 Varianten Voorschotregeling en buitencategorie Schadefonds	4
S.3 Geraamde instroom schadevergoedingskamer	6
S.4 Geraamde toewijzing schadevergoedingskamer	7
S.5 Geraamd risico Staat van schadevergoedingskamer	7

Auteurs:
drs. L.A. van Dantzig
drs. J.P. Kuipers
dr. J.C. van Rij

© 2022; Cebeon Centrum Beleidsadviserend Onderzoek. 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 Cebeon.

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. Hiertoe zou dan een aparte schadevergoedingskamer worden ingesteld. Momenteel worden dergelijke complexe vorderingen door de strafrechter niet-ontvankelijk verklaard. Het slachtoffer kan hiermee naar de civiele rechter, waarbij het dan meer obstakels om schadevergoeding toegewezen en geïnd te krijgen ontmoet dan in een strafproces. Met de voorgestelde afzonderlijke procedure binnen het strafrecht wordt beoogd de positie van het slachtoffer te versterken.

Cebeon heeft in 2021 onderzocht welke extra kosten voor de Staat zouden kunnen voortvloeien uit toepassing van de bestaande Voorschotregeling bij het invoeren van de afzonderlijke procedure voor de behandeling van (complexe) vorderingen van slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven.

Gedurende de loop van dat onderzoek is er door de commissie ‘onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten’ (commissie-Donner) een advies uitgebracht. Hierin wordt onder andere geadviseerd zowel de reikwijdte van de afzonderlijke procedure als de criteria in de Voorschotregeling aan te passen. Daarnaast adviseert de commissie onder meer om de reikwijdte van het Schadefonds Geweldsmisdrijven uit te breiden door middel van de introductie van een bijzondere categorie tegemoetkoming voor zeer hoge letselschades.

Aanpassing van regelgeving naar aanleiding van deze adviezen zal leiden tot wijziging van de hoogte van het risico voor de Staat, van zowel de initiële (huidige) behandeling van vorderingen in een strafzaak als van de in het vorige Cebeon onderzoek geraamde effecten van de beoogde afzonderlijke procedure.

In het onderhavige onderzoek zijn de *effecten van de afzonderlijke procedure op het extra risico van de Staat geraamd*, rekening houdend met door het ministerie van Justitie en Veiligheid ten behoeve van het onderzoek opgestelde uitwerkingen (varianten) van de genoemde adviezen van de commissie-Donner.

onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke consequenties hebben de aanbevelingen van de commissie-Donner in het kader van de afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij en de introductie van een aparte schadevergoedingskamer voor de instroom van zaken in de schadevergoedingskamer en voor de te verwachten kosten, bij verschillende varianten van de Voorschotregeling?

Deze vraag is uitgewerkt in een viertal onderzoeksvragen:

1. Wat is naar verwachting de potentiële instroom (in aantal zaken en financiële omvang) van de schadevergoedingskamer?

Het gaat om het niet-ontvankelijk verklaarde deel van ingediende vorderingen benadeelde partij dat naar die kamer *zou kunnen worden doorgelid* bij toepassing van het advies van de commissie Donner ten aanzien van de *reikwijdte* van de afgesplitste procedure.

2. Wat is het te verwachten effect op de potentiële instroom (in aantal zaken en financiële omvang) van invoering van een bijzondere categorie ‘uitzonderlijk hoge letselschade’ bij het *Schadefonds Geweldsmisdrijven*?
3. Welk deel van het gevorderde schadebedrag is naar schatting *toewijsbaar* door de schadevergoedingskamer?
4. Wat is naar verwachting het *incassorisico voor de Staat* in de huidige situatie (nulvariant) en voor drie nader omschreven varianten van wijziging van de Voorschotregeling?

onderzoeksaanpak

Het onderzoek bouwt met betrekking tot de te analyseren data en onderzoeksmethode voort op het vorige onderzoek naar Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij (Cebeon 2021). Van een steekproef van 500 rechtbankuitspraken (2017-2019) zijn de gegevens met betrekking tot in het strafproces gevoegde vorderingen benadeelde partij geanalyseerd. De steekproefuitkomsten zijn doorgerekend naar landelijke cijfers op basis van door het WODC beheerde landelijke cijfers van het OM. Voor het uitvoeren van de berekeningen zijn aannames gedaan ten einde een nog onbekende toekomstige situatie (als afzonderlijke behandeling van complexe vorderingen mogelijk wordt) te kunnen voorspellen, waaronder de aanname van gelijke aantallen in strafprocessen gevoegde vorderingen en beoordeling daarvan als in de onderzochte jaren en de aanname van toepassing van de bestaande Voorschotregeling.

In het onderhavige onderzoek is gebruik gemaakt van dezelfde steekproef en methode en zijn nieuwe analyses verricht, voor het ramen van de effecten van adviezen van de commissie-Donner. Tevens is gebruik gemaakt van enkele actuelere gegevens en inzichten. Voorts zijn experts geraadpleegd over het te verwachten effect van wijziging van de Voorschotregeling en van een extra categorie bij het Schadefonds op keuzes van slachtoffers met betrekking tot voeging van vorderingen, waardoor de instroom in een toekomstige schadevergoedingskamer zou kunnen worden beïnvloed.

S.2 Varianten Voorschotregeling en buitencategorie Schadefonds

varianten Voorschotregeling

Er zijn voor het onderzoek drie varianten van de Voorschotregeling aangereikt door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze zijn in schema S.1 in beeld gebracht, met in **blauw** het bedrag van de schadevergoedingsmaatregel en in **rood** het maximale voorschot.

Schema S.1: Varianten Voorschotregeling ten behoeve van onderzoek

Gegarandeerd voorschot	Slachtoffers van overige misdrijven (niet-EGZ)	Slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (EGZ)
Huidig (Variant 0)	< € 5.000: gehele bedrag > € 5.000: € 5.000 Schade € 5.000 ► max voorschot € 5.000	Gehele bedrag, geen max Max voorschot 100%
Variant 1	< € 5.500: gehele bedrag > € 5.500: € 5.500 plus 70% van het meerdere, tot maximum € 50.000 Schade € 69.000 ► max voorschot € 50.000	
Variant 2	70% van totale bedrag, max € 7.000 Schade € 10.000 euro ► max voorschot € 7.000	70% van totale bedrag, geen max Max voorschot 70%
Variant 3	70% van totale bedrag, max € 7.000 Schade € 10.000 euro ► max voorschot € 7.000	70% van totale bedrag, max € 150.000 Schade 214.000 ► max voorschot € 150.000

In schema S.1 is te zien dat bij variant 1 geen onderscheid wordt gemaakt tussen slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven versus slachtoffers van overige misdrijven; bij de varianten 2 en 3 is dat wel het geval, namelijk door het hanteren van een (lager) plafond voor slachtoffers van overige misdrijven.

De effecten van een afzonderlijke behandeling van complexe vorderingen in een schadevergoedingskamer zijn telkens voor elk van de drie beschouwde varianten van de Voorschotregeling geraamd en vergeleken met het effect onder de huidige Voorschotregeling (aangeduid als variant 0).

buitencategorie Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het advies voor toevoeging van een extra hoge categorie bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven ('buitencategorie') is ten behoeve van het onderzoek door het ministerie als volgt geoperationaliseerd:

- Er geldt een **drempelbedrag** van **300.000** euro aan evidente letselschade;
- De maximale **tegemoetkoming** uit het Schadefonds bedraagt **150.000** euro.

Dat betekent dat bij een evidente letselschade van 300.000 euro of meer het slachtoffer een tegemoetkoming van 150.000 ontvangt uit het Schadefonds.

Op basis van het beperkte aantal huidige toewijzingen van schadevergoedingen boven de 300.000 euro aan geweldsslachtoffers (minder dan 10 per jaar) kan worden verwacht dat weinig gevallen in aanmerking zullen komen voor de buitencategorie. Dat betekent dat een buitencategorie hooguit een beperkt aantal geweldsslachtoffers ervan *zou kunnen* weerhouden een vordering te voegen in het strafproces, en dat dat voornamelijk geldt indien voor variant 1 van de Voorschotregeling wordt gekozen (namelijk met een maximaal voorschot van 50.000 euro).

S.3 Geraamde instroom schadevergoedingskamer

potentiële 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 instroomvarianten leidt tot een geraamde jaarlijkse instroom in een aparte schadevergoedingskamer van een vorderingsbedrag van minimaal 89 miljoen euro tot maximaal 207 miljoen euro. Hiervan komt het grootste deel van slachtoffers van overige misdrijven (van 69% bij variant IV tot 93% bij variant I). De geraamde instroombedragen blijken sterk te worden bepaald door instroom van een beperkt aantal hoge vorderingen

De instroom van het aantal vorderingen in de schadevergoedingskamer is globaal geraamd op 9.000 per jaar, ongeveer in gelijke mate afkomstig van over slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en slachtoffers van overige misdrijven.

invloed beleid t.a.v. voorschotten en Schadefonds op keuzegedrag slachtoffers

In het onderzoek is ook de mogelijke invloed van *wijziging van de Voorschotregeling* en van toevoeging van een extra hoge ‘*buitencategorie*’ bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven op de keuze van slachtoffers met betrekking tot al dan niet voeging van vorderingen onderzocht. Uit de raadpleging van experts hierover is naar voren gekomen, dat:

- men informatie ontbeert over de redenen waarom driekwart van de slachtoffers op dit moment geen vordering voegt in het strafproces. Daaruit zou inzicht kunnen worden ontleend in te verwachten keuzes ten aanzien van de afgesplitste procedure én het zou handvatten kunnen bieden voor verlaging van eventuele drempels voor voeging van vorderingen in het strafproces;
- de keuze van individuele slachtoffers niet kan worden voorspeld aan de hand van ‘objectieve parameters’, zoals hoogte van de vordering, maximaal te verwachten opbrengst of aard van het misdrijf. Er spelen diverse factoren op individueel niveau, zoals enerzijds ervaren ernst, de behoefte een erkenning en genoegdoening, het belang dat de dader betaalt, de wens of noodzaak tot een maximaal geldbedrag en anderzijds de bereidheid een extra procesgang in te gaan, daar de moeite voor te doen, de bijbehorende extra emotionele belasting te ondergaan en mogelijk extra financiële risico’s te lopen, afhankelijk van de wijze waarop de afgesplitste procedure zal worden vormgegeven;
- in alle drie varianten de Voorschotregeling wordt beperkt voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven, waardoor kan worden verwacht zij minder vaak een (complexe) vordering zullen voegen in het strafproces respectievelijk minder instromen in een toekomstige schadevergoedingskamer instromen. De buitencategorie bij het Schadefonds versterkt deze verwachting ten aanzien van zeer hoge vorderingen;
- de drie varianten van de Voorschotregeling over het algemeen een verruiming (hogere plafonds dan in de huidige Voorschotregeling) betekenen voor slachtoffers van overige misdrijven, waardoor men niet verwacht dat er minder van deze slachtoffers in een toekomstige schadevergoedingskamer instromen.

Dit betekent dat er afremmende invloed van alle drie varianten wordt verwacht op de instroom in een schadevergoedingskamer van op (complexe) vorderingen van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, maar dat er geen parameters zijn om de invloed te kwantificeren. Daarbij moet ook worden bedacht, dat het mogelijk maken van afzonderlijke behandeling als zodanig ook invloed zal hebben op het aantal en de hoogte van vorderingen. De gepresenteerde ramingen in dit rapport hebben betrekking op *alle in aanmerking komende* gevallen, gebaseerd op de geraamde instroom in de periode 2017-2019. Er zijn dus geen effecten van keuzes van slachtoffers om al dan niet een vordering te voegen of door te zetten naar een schadevergoedingskamer doorgerekend.

derhalve de ‘maximale’ instroom (geraamd op basis van de aannames, waarin dus geen rekening is gehouden met keuzes van slachtoffers om af te zien van voeging of doorzetting naar een schadevergoedingskamer als daar wel recht op bestaat.

S.4 Geraamde toewijzing schadevergoedingskamer

Voor de raming van in een schadevergoedingskamer toe te wijzen bedragen zijn op basis van ervaringscijfers percentages van de gevorderde bedragen gehanteerd. De geraamde totale toewijzing ligt tussen circa 45 miljoen euro per jaar en circa 105 miljoen euro per jaar, afhankelijk van een smalle of brede instroomvariant.

Het grootste deel van deze bedragen wordt toegewezen aan slachtoffers van overige misdrijven, van 69% bij de ruimste instroomvariant (IV) tot 92% bij de smalste instroomvariant (I). In euro's gemeten, levert afzonderlijke behandeling in een schadevergoedingskamer naar verwachting in totaal dus meer aan toegewezen schadevergoeding op voor slachtoffers van overige misdrijven dan voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.

S.5 Geraamd risico Staat van schadevergoedingskamer

Op basis van de Voorschotregeling schiet de Staat alvast (een deel van) het bedrag van de schadevergoeding voor en betaalt dat aan het slachtoffer, terwijl de pogingen tot inning bij de dader doorgaan. Het uiteindelijk niet-inbare bedrag komt ten laste van de Staat (voor maximaal het voorgesloten bedrag) en ten laste van het slachtoffer, namelijk als het voorschot lager is dan de openstaande vordering op de dader. In dat geval ontvangt het slachtoffer niet de volledige schadevergoeding.

totaalrisico voor de Staat

Het extra risico voor de Staat als gevolg van in de toekomstige schadevergoedingskamer toegewezen schadevergoedingen is geraamd per beschouwde variant van de Voorschotregeling, bij verschillende instroomvarianten (I tot en met IV) in de schadevergoedingskamer.

Op basis van de in het onderzoek gehanteerde aannames en op basis van de in het onderzoek beschikbare data is het extra risico voor de Staat ten gevolge van de toewijzing in de schadevergoedingskamer geraamd. Volgens de *huidige Voorschotregeling* (nulvariant) ligt dit geraamde extra risico voor de Staat tussen 4 miljoen euro en 30 miljoen euro, afhankelijk van de instroomvariant (hoe ruimer de instroom, des te hoger het risicobedrag).

Voor de *varianten* van de Voorschotregeling is het risico voor de Staat geraamd op tussen **4 miljoen euro** en **34 miljoen euro**, afhankelijk van de variant van de Voorschotregeling en van de instroomvariant.

Het *hoogste* risico ontstaat bij *variant 1* van de Voorschotregeling, namelijk een raming van tussen **9 miljoen euro** en **34 miljoen euro**, afhankelijk van de instroomvariant).

Het *laagste* risico ontstaat bij *variant 3* van de Voorschotregeling, namelijk een raming van tussen **4 miljoen euro** en **19 miljoen euro**.

ernstige gewelds- en zedenmisdrijven versus overige misdrijven

Achter de totaalbedragen van het risico voor de Staat per variant van de Voorschotregeling gaan verschillen schuil in de mate waarin deze worden bepaald door geraamde betalingen aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven respectievelijk van overige misdrijven.

Bij de *huidige Voorschotregeling* (nulvariant) gaat, naar verwachting, het overgrote deel van de Staatsbijdrage naar slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, namelijk circa 60% à 90% en 10% à 40% naar slachtoffers van overige misdrijven.

Bij *variant 1* gaat, naar verwachting, het overgrote deel van de Staatsbijdrage naar slachtoffers van overige misdrijven, namelijk circa 80% à 90%, en 10% à 20% naar slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.

De *varianten 2 en 3* zitten daar tussenin, met circa 50% tot 70% (variant 3) à 80% (variant 2) geraamde staatsbijdrage aan de schade van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, en 20% tot 50% van slachtoffers van overige misdrijven.

effecten voor benadeelde partij

Het deel van de schadevergoeding dat niet een dader wordt betaald en ook niet door de Staat uit een voorschot wordt betaald, zullen slachtoffers niet ontvangen. Om het risico voor de Staat te kunnen ramen is ook geraamd welk bedrag slachtoffers wel ontvangen.

In totaal ontvangen slachtoffers bij variant 1 een geraamde circa 50% van de in de schadevergoedingskamer toegewezen schadevergoedingen. Bij variant 2 is dat geraamd op circa 42% en bij variant 3 op circa 35%. Hierachter gaan echter verschillen schuil tussen de groepen slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en slachtoffers van overige misdrijven.

Bij *variant 1* ontvangen slachtoffers, volgens de ramingen, van elk van beide misdrijftypen in totaal ongeveer 50% van het schadebedrag.

Bij de *varianten 2 en 3* ontvangen slachtoffers van overige misdrijven volgens de ramingen in totaal ongeveer 20% van het schadebedrag en slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven circa 80% (bij variant 2) of circa 60% (bij variant 3).

Bij de *nulvariant* (de huidige Voorschotregeling) (variant 0) zou dat 100% van het schadebedrag zijn voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en een geraamde 20% van het schadebedrag door slachtoffers van overige misdrijven.