

---

# Varianten Voorschotregeling Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij

---

*Financiële consequenties voor de Staat van toepassing Voorschotregeling*



22812  
Rapport

20 oktober 2022

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.

---

# I Inhoudsopgave

<b>S Samenvatting .....</b>	<b>5</b>
S.1 Doel en aanpak onderzoek .....	5
S.2 Varianten Voorschotregeling en buitencategorie Schadefonds .....	6
S.3 Geraamde instroom schadevergoedingskamer .....	8
S.4 Geraamde toewijzing schadevergoedingskamer .....	9
S.5 Geraamd risico Staat van schadevergoedingskamer .....	9
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>11</b>
1.1 Achtergrond en doel onderzoek .....	11
1.2 Aanpak onderzoek .....	12
1.3 Leeswijzer .....	12
<b>2 Onderzoeksaanpak .....</b>	<b>13</b>
2.1 Uitgangspunten en aannames .....	13
2.2 Dataverzameling .....	14
2.3 Berekeningen .....	15
2.4 Raadpleging experts .....	19
<b>3 Varianten voorschotregeling en buitencategorie SGM .....</b>	<b>20</b>
3.1 Systematiek Voorschotregeling .....	20
3.2 Advies commissie-Donner .....	23
3.3 Operationalisering en doorwerking varianten Voorschotregeling .....	25
3.4 Operationalisering en doorwerking buitencategorie Schadefonds .....	28
<b>4 Instroom schadevergoedingskamer .....</b>	<b>31</b>
4.1 Huidige praktijk: niet-ontvankelijke vorderingen .....	31
4.2 Toekomst: raming instroom vorderingsbedragen schadevergoedingskamer .....	34
4.3 Invloed beleid t.a.v. voorschotten en Schadefonds op keuzegedrag slachtoffers .....	36
<b>5 Toewijzing en risico Staat schadevergoedingskamer .....</b>	<b>41</b>
5.1 Toewijzing in schadevergoedingskamer .....	41
5.2 Risico Staat bij varianten Voorschotregeling .....	42
5.2.1 Raming risico Staat .....	42
5.2.2 Raming effecten voor benadeelde partij .....	45
5.2.3 Samenvattend overzicht risico's Staat en benadeelde partij .....	46
<b>Bijlagen .....</b>	<b>48</b>
<b>A Onderzoeksverantwoording .....</b>	<b>49</b>
A.1 Inleiding .....	49
A.2 Rechtbankuitspraken .....	49
A.3 Landelijk dekkend databestand RAC-min .....	51
A.4 Ophoging van steekproefuitkomsten naar populatie .....	51
A.5 Inbreng experts .....	53
<b>B Toelichting varianten Voorschotregeling .....</b>	<b>55</b>
<b>C Geraadpleegde experts en begeleidingscommissie .....</b>	<b>57</b>



---

# 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 voorgeschoten 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.

---

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Achtergrond en doel onderzoek

### *achtergrond*

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 onderzoek gedaan in opdracht van het WODC naar het financieel risico voor de Staat van een afzonderlijke procedure. In dat onderzoek is geraamd welke extra kosten voor de Staat zouden kunnen voortvloeien uit toepassing van de bestaande Voorschotregeling bij het invoeren van de afzonderlijke behandeling van 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.

Aan Cebeon is gevraagd om de effecten van de afzonderlijke procedure op het extra risico van de Staat te ramen, rekening houdend met verschillende mogelijke uitwerkingen (varianten) van de genoemde adviezen van de commissie-Donner.

### *vraagstelling onderzoek*

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, bij verschillende varianten van de Voorschotregeling?

Het gaat hierbij om consequenties ten aanzien van de instroom van zaken in de schadevergoedingskamer en de te verwachten kosten.

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 doorgeleid* 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?

---

## 1.2 Aanpak onderzoek

Het onderhavige onderzoek bouwt met betrekking tot de te analyseren data en onderzoeksmethode voort op het vorige onderzoek naar Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij (Cebeon 2021). In het vorige onderzoek is een database opgebouwd van in het strafproces gevoegde vorderingen uit een steekproef van 500 strafzaken tussen 2017 en 2019. Om vanuit de steekproef tot raming van landelijke cijfers te komen is gebruik gemaakt van landelijk dekkende cijfers over strafzaken met voeging van vorderingen door benadeelde partijen, die zijn opgenomen in een door het WODC beheerd bestand met data van het Openbaar Ministerie.<sup>1</sup> Voor het uitvoeren van de berekeningen zijn aannames gedaan ten einde een nog onbekende toekomstige situatie (namelijk de situatie waarin 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 deze zelfde steekproef. Hierop zijn nieuwe analyses verricht met aangepaste aannames<sup>2</sup>, ten behoeve van doorrekening van inhoudelijke beleidsveranderingen. Tevens is gebruik gemaakt van inmiddels beschikbare 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.

---

## 1.3 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 bespreken we de onderzoeks aanpak;
- in hoofdstuk 3 lichten we de door het ministerie aangereikte drie varianten van de Voorschotregeling en de voorgestelde ‘buitencategorie’ van het Schadefonds Geweldsmisdrijven toe;
- in hoofdstuk 4 analyseren en ramen we de instroom in de schadevergoedingskamer. Hierin beantwoorden we de onderzoeksvragen 1 en 2;
- in hoofdstuk 5 kwantificeren we de effecten van de verschillende varianten. We ramen de toewijzing in een toekomstige schadevergoedingskamer en het risico voor de Staat dat hieruit voortvloeit. Hierin beantwoorden we de onderzoeksvragen 3 en 4.

---

<sup>1</sup> Het zogenaamde Rac-min-bestand, waarbij RAC-min staat voor: RApsody Centraal Management Informatiesysteem.

<sup>2</sup> De aannames zijn opgenomen in paragraaf 2.1.

---

## 2 Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk worden eerst de in het onderzoek gehanteerde uitgangspunten en aannames beschreven (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt ingegaan op de kwantitatieve dataverzameling (paragraaf 2.2) en de wijze van uitvoering van berekeningen (paragraaf 2.3). Tot slot gaat paragraaf 2.4 over de raadpleging van experts voor kwalitatieve input in het onderzoek.

---

### 2.1 Uitgangspunten en aannames

#### *uitgangspunten en aannames vorig onderzoek*

Het vorig onderzoek was gericht op effecten op het risico voor de Staat van invoering van afzonderlijke behandeling van in het strafproces gevoegde vorderingen door benadeelde partijen, die in de huidige situatie niet-ontvankelijk worden verklaard omdat behandeling het strafgeding onevenredig zou belasten, waarbij de bestaande Voorschotregeling van toepassing zou zijn.

Verandering van regelgeving kan invloed 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. Op verzoek van het WODC diende in dat onderzoek een schatting te worden gemaakt onder overigens gelijke voorwaarden en omstandigheden, aangeduid als ‘*ceteris paribus*’.

Er dienden aannames te worden gedaan, omdat het ging (en gaat) om een toekomstige situatie, waarover derhalve geen ervaringsgegevens bestaan.

De volgende aannames zijn gehanteerd in het vorige onderzoek:

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>A. Effecten van wijziging van regelgeving (in casu: de invoering van een afzonderlijke behandeling van complexe vorderingen) op gedrag (van benadeelden) en beoordeling (door rechters) zijn buiten beschouwing gelaten.</li><li>B. De procedure van afzonderlijke behandeling wordt alleen opengesteld voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven (volgens de bij aanvang van het onderzoek voorgenomen wetswijziging).<sup>3</sup></li><li>C. De Voorschotregeling blijft ongewijzigd (ook al was in discussie deze eventueel aan te passen).</li><li>D. De aantallen zaken met vorderingen, de aantallen vorderingen en de gevorderde en toegewezen bedragen in de periode 2017 tot en met 2019 worden aangehouden (ook al zijn er ontwikkelingen in de tijd zichtbaar in met name hoogte van toewijzingen; en ook al zou het instellen van afzonderlijke behandeling invloed kunnen hebben op het aantal en de hoogte van gevoegde vorderingen).</li><li>E. Alle vorderingen (of gedeelten van vorderingen) die in de huidige situatie niet-ontvankelijk worden verklaard vanwege onevenredige belasting van het strafgeding, zullen (in een toekomstige situatie) afzonderlijk worden behandeld in een schadevergoedingskamer (ook al is het mogelijk dat slachtoffers in de praktijk daar niet in alle gevallen voor zullen kiezen).</li><li>F. Bijkomende bedragen bovenop de toegewezen schadevergoeding, met name wettelijke rente, zijn buiten beschouwing gelaten (ook al valt ook wettelijke rente onder de Voorschotregeling. Deze valt echter niet te ramen, met name vanwege de afhankelijkheid van begin- en einddatum). Er is dus uitsluitend gerekend met de bedragen van vorderingen en toegewezen schadevergoedingen.</li></ul> |
|--|

---

<sup>3</sup> Innovatiewet Strafvordering (consultatieversie, 19-7-2021), zie o.a. artikel 563, 1<sup>e</sup> lid.

- G. De toewijzing van schadebedragen in een schadevergoedingskamer is een afspiegeling van de toewijzing in de huidige rechtspraak in de periode 2017-2019 (het is immers onbekend en niet inhoudelijk te simuleren welke beslissingen een rechter in een schadevergoedingskamer zal nemen).
- H. Het betalingsgedrag van daders in de toekomst is gelijk aan het betalingsgedrag van daders in de periode 2011-2017 (omdat over deze periode gegevens van het CJIB over inning bij de dader bekend zijn en hiermee tevens wordt aangesloten bij eerder onderzoek naar de Voorschotregeling).
- I. Doorvertaling van steekproefuitkomsten naar totalen op basis van *representatie van misdrijfcategorieën op zaakniveau* in de steekproef ten opzichte van de gehele populatie, te weten alle rechtbankuitspraken met gevoegde vordering in een strafzaak in de onderzoeksperiode 2017-2019.

### ***inhoudelijke veranderingen ten opzichte van vorig onderzoek***

In het onderhavige vervolgonderzoek zijn de volgende inhoudelijke wijzigingen in uitgangspunten aangebracht:

- openstelling van afzonderlijke behandeling voor slachtoffers van alle misdrijven, dus ook slachtoffers van *niet-gewelds-* of *zedemisdrijven* stromen in in een toekomstige schadevergoedingskamer (wijziging ten opzichte van aanname B);
- toepassing van verschillende *varianten van wijziging* van de Voorschotregeling voor de raming van het risico voor de Staat (wijziging ten opzichte van aanname C);
- betrekken van de mogelijke invloed van varianten van de Voorschotregeling op de *keuze* van slachtoffers om al dan niet naar een schadevergoedingskamer te stappen (wijziging ten opzichte van aanname E);
- betrekken van het effect op de toekomstige afzonderlijke behandeling van vorderingen en het (via de Voorschotregeling) daarmee verbonden risico voor de Staat van toevoeging van een *hoge categorie* ('*buitencategorie*') aan het *Schadefonds Gewelddmisdrijven* (wijziging ten opzichte van aanname E).

## **2.2 Dataverzameling**

In het onderzoek staan consequenties van de aanbevelingen van de Commissie-Donner in het kader van de afzonderlijke behandeling benadeelde partij en de introductie van een aparte schadevergoedingskamer voor verschillende varianten van de Voorschotregeling centraal. Voor het ramen van deze consequenties is gebruik gemaakt van zowel bestaande data als aanvullende informatie.

De volgende bestaande databestanden uit het vorig onderzoek zijn opnieuw gebruikt voor de berekeningen:

- in het vorige onderzoek opgebouwd bestand van vorderingen, betrekking hebbend op de jaren 2017 t/m 2019 (datum rechtbankuitspraak eerste aanleg). Hiertoe was een steekproef van 500 strafzaken (met vordering benadeelde partij) getrokken uit op rechtspraak.nl gepubliceerde rechtbankuitspraken;
- in het vorig onderzoek van het WODC verkregen afslag van het bestand RAC-min;<sup>4</sup>
- de door het WODC in het vorig onderzoek aangebrachte indeling van zaken naar misdrijfcategorie op basis van het zwaarste feit.

Voorts zijn aanvullend de volgende gegevens gebruikt:

- kwantitatieve gegevens met betrekking tot de hoogte van schadevergoedingsmaatregelen en inningspercentages. Het CJIB had recentere gegevens beschikbaar (geactualiseerd tot en met 2021) dan in het vorige onderzoek waren gebruikt. Tevens zijn inningspercentages met betrekking tot 'overige misdrijven' toegevoegd (in het vorige onderzoek waren uitsluitend inningspercentages met betrekking tot

<sup>4</sup> 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.

gewelds- en zedenmisdrijven gebruikt, omdat het onderzoek zich daartoe beperkte).

De actuele inningspercentages zijn door het CJIB aan Cebeon geleverd (in 2 rondes, na onderling overleg) en ook onderling afgestemd als te hanteren rekenpercentages.

- kwalitatieve informatie over effecten van varianten van de Voorschotregeling en van het Schadefonds Geweldsmisdrijven op het keuzegedrag van slachtoffers, om al dan niet voor afzonderlijke behandeling te kiezen. Hierover is informatie door raadpleging van experts opgehaald.

---

## 2.3 Berekningen

In het huidige onderzoek is dezelfde systematiek voor het uitvoeren van ramingen gehanteerd als in het vorige onderzoek. Dat betekent dat is gewerkt met:

- simulatie van instroom in een toekomstige schadevergoedingskamer op basis van niet-ontvankelijkheid van vorderingen in eerste aanleg;
- simulatie van toewijzingen in een toekomstige schadevergoedingskamer op basis van toewijzing van vorderingen in eerste aanleg;
- raming van het risico voor de Staat op basis van parameters (niet-inbare voorschotten) die zijn gebaseerd op gegevens van het CJIB over de inning van schadevergoedingen bij daders;
- uitkomsten met bandbreedtes op grond van vier varianten in verwachte instroom, gebaseerd op verschillende aannames met betrekking tot de gevallen die in aanmerking zouden komen voor toekomstige afzonderlijke behandeling.

De berekeningen uit het vorig onderzoek zijn geactualiseerd en verfijnd. Dat behelst:

- actualisering van inningspercentages en aanvulling hiervan voor niet-gewelds- en zedenmisdrijven: De inningspercentages (het deel van het schadebedrag dat bij het CJIB uiteindelijk int bij de dader) waren gebaseerd op inning tot en met 2018 en toegespitst op gewelds- en zedenmisdrijven. Hiervoor zijn actuelere inningsgegevens (tot en met 2021) aangeleverd door het CJIB en tevens cijfers voor de inning bij daders van overige misdrijven;
- beperkte herschikking misdrijfcategorieën: In het vorige onderzoek is uitgegaan van slachtoffers van alle gewelds- en zedenmisdrijven, inclusief die misdrijven waarvoor onder de huidige Voorschotregeling een maximaal voorschot van 5.000 euro geldt. In het onderhavige onderzoek zijn deze 'lichtere' gewelds- en zedenmisdrijven geschaard onder 'overige misdrijven'. Er is derhalve onderscheid tussen *ernstige* gewelds- en zedenmisdrijven (EGZ), waarvoor in de huidige Voorschotregeling geen maximum is gesteld aan het voorschot, versus overige misdrijven
- verfijning van de doorrekening vanuit de steekproef naar de gehele populatie van het risico voor de Staat: In het vorige onderzoek waren de ramingen van aantallen uitgevoerd op basis van representatie van misdrijfcategorieën in de steekproef ten opzichte van de gehele populatie. De raming van toewijzingen in een schadevergoedingskamer en risico voor de Staat waren echter globaler, op collectief niveau doorvertaald naar de gehele populatie. In het onderhavige onderzoek heeft gedifferentieerde doorrekening per misdrijfcategorie op individueel niveau plaatsgevonden. Deze verfijning in de ophoogmethode leidt ertoe dat hoge steekproeframingen minder gewicht krijgen in de raming voor de gehele populatie, hetgeen lagere totaaluitkomsten verklaart.

De parameters die zijn gehanteerd voor de uitvoering van de berekeningen zijn opgenomen in bijlage A.

Hierna worden kort de opeenvolgende stappen in de in het onderzoek uitgevoerde ramingen beschreven:

- instroom in schadevergoedingskamer;

- toewijzing in schadevergoedingskamer;
- inning bij de dader;
- voorschot;
- risico voor de Staat;
- ophoging van steekproef naar gehele populatie.

### ***raming instroom in schadevergoedingskamer***

Voor de raming van de instroom is ervan uitgegaan dat alle vorderingen instromen, die initieel niet-ontvankelijk zijn verklaard met als reden dat behandeling ervan het strafgeding onevenredig zou belasten. Dat kan gaan om de volledige vordering (die dan geheel niet-ontvankelijk is verklaard) of om een deel van de vordering (die dan voor een deel is behandeld en beoordeeld, en voor een ander deel gedeeltelijk niet-ontvankelijk is verklaard).

Omdat de reden voor niet-ontvankelijkheid niet altijd duidelijk is vermeld, is er een onderscheid gemaakt tussen gevallen met ‘evidente reden’ (de reden is duidelijk uit de uitspraak af te leiden, namelijk onevenredige belasting van het strafproces) en gevallen met ‘twijfelachtige reden’ (de reden is niet duidelijk af te leiden, maar zou mogelijk wel onevenredige belasting van het strafproces kunnen betreffen).

Vorderingen die om *andere redenen* niet-ontvankelijk zijn verklaard (bijvoorbeeld omdat de dader niet is veroordeeld voor het betreffende feit, waardoor ook geen schadevergoedingsmaatregel kan worden opgelegd) zijn *niet* meegenomen in de instroom in een schadevergoedingskamer.

Op basis van de analyse van de niet-ontvankelijkheidsredenen van niet-ontvankelijke vorderingen en de bijbehorende vorderingsbedragen in de steekproef is de omvang van de instroom (in euro’s) in de schadevergoedingskamer geraamd.

### ***raming toewijzing in schadevergoedingskamer***

De raming van toewijzing van vorderingen is op basis van dezelfde uitgangspunten gebeurd als in het vorige onderzoek (Cebeon, 2021). Er is op basis van de steekproefuitkomsten berekend wat de verhouding is tussen het toegewezen bedrag en het gevorderde bedrag; dit noemen we het toewijzingspercentage. Gemiddeld blijkt het toewijzingspercentage lager naarmate de vordering hoger is.

Dezelfde toewijzingspercentages zijn in principe ook aangenomen voor de raming van de totale toewijzing van vorderingen in de beoogde schadevergoedingskamer. Echter, voor de hoogste en meest complexe vorderingen is een hoger toewijzingspercentage aangenomen. De redenering daarvoor is, dat de lage toewijzing van hoge vorderingen (mede) te maken kunnen hebben met de situatie dat juist hogere vorderingen complexer zijn of meer deskundigenonderzoek vergen, bijvoorbeeld als het gaat om gederfd levensonderhoud.<sup>5</sup> Toepassing van het huidig toewijzingspercentage op geraamde toewijzing van via een schadevergoedingskamer te behandelen gevallen, zou dan tot een onderschatting kunnen leiden. Er is daarom – ook reeds in het vorige onderzoek – voor de vorderingen boven de 12.000 euro een *educated guess* van een toewijzing van 50%.

In tabel 2.1 worden de toewijzingspercentages, gedifferentieerd naar omvang van de vordering, gepresenteerd voor de raming van toewijzingen in een toekomstige schadevergoedingskamer, die is gebruikt voor de berekeningen in dit onderzoek.

---

<sup>5</sup> Cebeon (2021), zie paragraaf 4.3, de toelichting op ‘variant B’.



**Tabel 2.1: Gehanteerde toewijzingspercentages voor ramingen toewijzing in schadevergoedingskamer**

<b>Omvang vordering</b>	<b>Gemiddeld toewijzingspercentage in schadevergoedingskamer: rekenpercentage t.b.v. raming</b>	<b>Ter vergelijking: Geraamde gemiddelde toewijzing huidige situatie (alleen initieel)</b>
< 1.100 euro	68 %	68 %
1.100 - 3.500 euro	57 %	57 %
3.500 - 12.000 euro	58 %	58 %
12.000 - 31.000 euro	50 %	42 %
≥ 31.000 euro	50 %	20 %

Tabel 2.1 laat in de linker kolom zien welke toewijzingspercentages zijn gebruikt in de berekeningen, en hoe deze samenhangen met de hoogte van de vorderingen. Voor de onderste drie klassen is uitgegaan van dezelfde gemiddelde toewijzing als voor de huidige situatie is geraamd (aflopend van 68% naar 58%); voor de bovenste twee klassen is een onderbouwde aanname van 50% gedaan (hoger dan de geraamde toewijzing van 42% respectievelijk 20% in de huidige situatie zonder afgesplitste procedure).

### **raming inning bij de dader**

In principe moet de dader het gehele toegewezen bedrag betalen. Het CJIB int dat bij de dader en betaalt dat direct door aan het slachtoffer. In de praktijk kan niet altijd het gehele bedrag bij de dader worden geïnd. Op basis van ervaringsgegevens heeft het CJIB inningspercentages berekend van feitelijk toegewezen schadevergoedingen, gedifferentieerd naar omvang van het toegewezen schadevergoedingsbedrag en naar misdrijftype.<sup>6</sup> Deze inningspercentages staan in tabel 2.2 en zijn gebruikt in de berekeningen van het onderhavige onderzoek.

**Tabel 2.2: Inning bij de dader per omvangcategorie toegewezen schadevergoedingsbedrag en misdrijftype (% van toegewezen schadevergoeding). Bron: CJIB 2022**

<b>Toegewezen schadevergoedingsbedrag</b>	<b>Ernstige gewelds- en zedenmisdrijven</b>	<b>Overige misdrijven</b>
1 tot 1.000 euro	87,5 %	76,1 %
2 van 1.000 euro tot 2.500 euro	82,1 %	67,6 %
3 van 2.500 euro tot 5.000 euro	75,6 %	59,4 %
4 van 5.000 euro tot 10.000 euro	64,6 %	53,6 %
5 van 10.000 euro tot 20.000 euro	58,4 %	47,1 %
6 van 20.000 euro tot 35.000 euro	55,0 %	29,3 %
7 van 35.000 euro tot 100.000 euro	17,9 %	11,9 %
8 van 100.000 euro tot een miljoen	5,4 %	11,6 %
9 een miljoen euro en groter	1,0 %	1,0 %
<b>Totaal</b>	<b>45,5 %</b>	<b>26,7 %</b>

Uit tabel 2.2 valt af te lezen dat:

- hoe hoger het schadevergoedingsbedrag is, des te lager het inningspercentage bij de dader;
- bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven de inningspercentages hoger zijn dan bij overige misdrijven;
- bij hoge schadevergoedingen de inningspercentages zeer laag zijn (> 35.000 euro bij EGZ en > 20.000 euro bij overige misdrijven).

<sup>6</sup> Het CJIB heeft inningspercentages berekend van de cohorten 2011 en 2012, waaruit blijkt welke percentages van het schadevergoedingsbedrag na 10 of 11 jaar zijn voldaan door daders. Voor zover de aantallen in de cohorten 2011 en 2012 erg laag waren (namelijk bij zeer hoge schadebedragen), heeft het CJIB een onderbouwde raming gemaakt op basis van recentere data. Deze inningspercentages worden (volgens onze informatie) tevens gebruikt voor het gelijktijdig door het CJIB uitgevoerde onderzoek naar de effecten van varianten van de Voorschotregeling op de initieel opgelegde schadevergoedingsmaatregelen, hetgeen ten goede komt aan de complementariteit van de uitkomsten van beide onderzoeken.

### ***raming voorschot***

Het maximale voorschot wordt berekend door toepassing van de rekenregels uit de Voorschotregeling. In het onderhavige onderzoek zijn dat de rekenregels uit de bestaande Voorschotregeling (aangeduid als 'variant 0') en volgens een drietal varianten voor mogelijke wijziging van de Voorschotregeling (varianten 1, 2 en 3).

Per relevante casus in de steekproef (dat wil zeggen: een potentieel instroomgeval voor de schadevergoedingskamer) is het *maximale* voorschot berekend (in geval de dader niets betaalt). Dat maximum is gebaseerd op de combinatie van de omvang van het totale schadebedrag (optelsom van eventueel initieel toegewezen bedrag en het geraamde in de schadevergoedingskamer toegewezen bedrag) en het misdrijftype (ernstig gewelds- of zedenmisdrijf versus overig misdrijf).

Het maximale voorschot dat betrekking heeft op de geraamde toewijzing *in de schadevergoedingskamer* is het verschil tussen dit maximale totaalvoorschot en het maximale voorschot waarop al recht is ontstaan na de initiële behandeling (indien daar al een bedrag is toegewezen).

Het onderhavige onderzoek richt zich dus op dit 'extra stuk' van het voorschot.

### ***raming risico voor de Staat***

Het is de bedoeling dat het voorschot alsnog wordt betaald door de dader. In de praktijk gebeurt dat niet altijd, hetgeen blijkt uit de inningspercentages van het CJIB. Het deel van het voorschot dat uiteindelijk niet wordt afgelost, komt voor rekening van de Staat. Dit noemen we het 'risico voor de Staat'.

Dat risico voor de Staat wordt berekend uit: het totale *geraamde bedrag dat het slachtoffer ontvangt* (van de dader en uit het voorschot, maar niet meer dan het toegekende schadebedrag) *minus het geraamde bedrag dat de dader betaalt*.

Het risico voor de Staat, oftewel het niet-inbare deel van het voorschot, is dus afhankelijk van enerzijds het maximale voorschot (hoger kan het niet-inbare deel niet zijn) en anderzijds het bedrag dat bij de dader wordt geïnd (wat de dader betaalt, hoeft de Staat niet af te boeken als oninbaar).<sup>7</sup>

Op deze wijze is in het onderzoek eerst het totale risico voor de Staat geraamd. Vervolgens is geraamd wat het risico voor de Staat is als alleen initiële toewijzing plaatsvindt (de toewijzingen in de huidige situatie). Het *risico voor de Staat van instelling van een schadevergoedingskamer* is dan: het totale geraamde risico voor de Staat minus het risico voor de Staat na initiële toewijzing.

### ***ophoging van steekproef naar gehele populatie***

Uit het vorige onderzoek is bekend hoe de 500 zaken in de steekproef zich verhouden tot alle strafzaken met gevoegde vordering benadeelde partij. Met behulp van deze naar misdrijfcategorie gedifferentieerde verhoudingsgetallen zijn steekproefuitkomsten geëxtrapoleerd naar landelijke ramingen.

In het vorig onderzoek is deze gedifferentieerde extrapolatie in de basisberekeningen (aantallen vorderingen) verfijnd toegepast en in de uiteindelijke ramingen van toegewezen bedragen en risico voor de Staat op geaggregeerd niveau.

In het onderhavige onderzoek is de verfijnde gedifferentieerde extrapolatie op individueel niveau ook toegepast op de vervolgramingen voor toewijzingen in een schadevergoedingskamer en risico's voor de Staat. Dit is uitgewerkt door aan te nemen, dat op elke individuele vordering het gemiddeld percentage van toepassing is en deze gemiddelde raming door te berekenen met het gewicht van de betreffende steekproefvordering. Dat is gedaan voor zowel de raming van het totaal aantal vorderingen, voor de gevorderde en

---

<sup>7</sup> Zie hoofdstuk 3, tabel 3.1, voor toelichting op de wijze waarop de combinatie van maximaal voorschot en inningspercentage bij de dader bepaalt welk bedrag de Staat moet toeleggen, dus de hoogte van het zogenaamde 'risico voor de Staat'.

toegewezen schadebedragen als voor het risico van de Staat. Hoewel in werkelijkheid achter een gemiddelde natuurlijk een variatie van 0 % tot 100% kan schuilgaan, is dit voor de rekenexercitie een adequate en verfijnde manier om zo goed mogelijk tot geraamde totalen te komen. Dit is een voor dit doel bruikbare methode, omdat die een naar misdrijfcategorie gedifferentieerde ophoging naar heel Nederland mogelijk maakt. Elke steekproefcasus is zo met zijn 'eigen gewicht' in de totale berekening terechtgekomen. Ten opzichte van het vorige onderzoek is dit een verfijndere methode, met als gevolg dat de totaalkomsten nu lager zijn doordat de invloed van in de steekproef oververtegenwoordigde hoge claims kleiner is geworden.

---

## 2.4 Raadpleging experts

Voor inzicht in de invloed van beleid op keuzegedrag van slachtoffers zijn experts geselecteerd en uitgenodigd voor deelname aan een expertbijeenkomst. In de expertbijeenkomst stond de vraag centraal of men verwacht dat verandering van het gegarandeerde voorschotbedrag respectievelijk invoering van een extra, hoge categorie bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven ertoe leidt dat minder slachtoffers gebruik zullen maken van de afgesplitste procedure dan er formeel voor in aanmerking komen. Daarbij is ingegaan op de factoren die bij slachtoffers een rol kunnen spelen bij een dergelijke afweging.

Er zijn hiervoor experts gezocht die gedrag en houding van slachtoffers in de situatie van voeging van een schadeclaim in het strafproces kennen. Aan de expertmeeting hebben acht experts deelgenomen en daarnaast hebben twee experts een schriftelijke inbreng gegeven. Onder hen waren medewerkers van Slachtofferhulp Nederland, van het Schadefonds Geweldsmisdrijven, strafrechtadvocaten en wetenschappers.

---

## 3 Varianten voorschotregeling en buitencategorie SGM

In dit hoofdstuk lichten we de Voorschotregeling en de voorgestelde wijziging bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven toe. Hoewel de Voorschotregeling in principe bestaand en bekend is, maken de in het onderzoek beschouwde mogelijke veranderingen extra toelichting noodzakelijk. Er wordt aangegeven hoe de varianten van zowel de Voorschotregeling als het Schadefonds Geweldsmisdrijven, mede ten behoeve van het onderhavige onderzoek, concreet zijn ingevuld en doorwerken.

In paragraaf 3.1 wordt de systematiek van de Voorschotregeling toe, in zijn algemeenheid en specifiek met betrekking tot de doorwerking in een afgesplitste procedure

In paragraaf 3.2 worden de relevante onderdelen van het advies van de commissie-Donner geschetst.

In paragraaf 3.3 beschrijven we de operationalisering en doorwerking van de varianten van de Voorschotregeling.

In paragraaf 3.4 beschrijven we de operationalisering en doorwerking van de voorgestelde ‘buitencategorie’ van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

---

### 3.1 Systematiek Voorschotregeling

#### *algemene doorwerking Voorschotregeling*

Eerst lichten we de algemene doorwerking van de Voorschotregeling toe, ongeacht beleidsmatig bepaalde maxima van het Voorschot:

- Het CJIB int het schadebedrag bij de dader en betaalt dit na ontvangst direct door aan het slachtoffer.<sup>8</sup>
- Als de dader na 8 maanden nog niet volledig aan zijn verplichtingen heeft voldaan, keert het CJIB een voorschot uit aan het slachtoffer.
- Het CJIB continueert de inning bij de dader en stort elk geïnd bedrag direct door naar de rekening van het slachtoffer, net zo lang totdat het gehele bedrag is geïnd dan wel de inning om andere redenen wordt gestopt.<sup>9</sup>

Van belang is de notie, dat dit proces van inning en directe doorstorting doorgaat totdat het slachtoffer het volledige toegewezen schadebedrag heeft ontvangen, ook nadat een voorschot is betaald aan het slachtoffer. Het *door de Staat voorgesloten bedrag blijft dus open staan*, totdat de dader alles heeft betaald (dan wordt het nul) of totdat er geen betalingen meer van de dader komen.

- In het geval de inning wordt beëindigd zonder dat het gehele bedrag door de dader is betaald, komt het *overgebleven voorschotbedrag voor rekening van de Staat* en wordt op dat moment als last geboekt. De raming van het ‘risico voor de Staat’ betreft dit overblijvende bedrag van het voorschot.

#### *doorwerking Voorschotregeling in afgesplitste procedure*

Het voornemen om de behandeling van complexe (delen van) vorderingen af te splitsen van de hoofdzaak (afzonderlijke behandeling van deze vorderingen) heeft gevolgen voor de toepassing van de Voorschotregeling. Het verschil doet zich voor bij die zaken waarin het ‘eenvoudige’ deel van een vordering in de

---

<sup>8</sup> Art. 36f Sr, 1e lid “... De staat keert een ontvangen bedrag onverwijld uit aan het slachtoffer of de personen genoemd in artikel 51f, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.”. Zie ook [www.cjib.nl/direct-regelen/slachtoffers](http://www.cjib.nl/direct-regelen/slachtoffers)

<sup>9</sup> Tot 1 januari 2020 stopte de inning van schadevergoedingsmaatregelen op het moment dat vervangende hechtenis of gijzeling was ondergaan. Vanaf 1 januari 2020 is dit gewijzigd, en blijft het CJIB ook na de vervangende hechtenis of gijzeling van de dader proberen de schadevergoedingsmaatregel te innen, zolang de tenuitvoerleggingstermijn loopt of tot de dader is overleden. In de praktijk wordt er echter na enkele jaren nauwelijks meer betaald door de dader. Voor de berekeningen in het onderzoek is er vanuit gegaan dat een bedrag dat na 10 jaar nog niet is ontvangen van de dader, niet meer zal binnenkomen.

hoofdzaak is behandeld en (deels of geheel) is toegewezen en het ‘complexe’ deel doorgaat naar de voorgestelde aparte schadevergoedingskamer voor afzonderlijke behandeling. De vordering benadeelde partij is dan ‘gedeeltelijk niet-ontvankelijk’ verklaard, hetgeen regelmatig blijkt voor te komen.

Er is dan voor de berekening niet alleen sprake van een *uitspraak in twee stappen*, maar (mogelijk) ook van een *voorschot in twee stappen*. In het geval dat er een maximum voor het voorschotbedrag geldt, is de omvang van het voorschot na de afzonderlijke behandeling van het initieel niet-ontvankelijke bedrag immers mede afhankelijk van het voorschot dat al op grond van de initiële behandeling (hoofdzaak) is toegekend.

Voor de raming van het effect van een afgesplitste procedure, als extra behandelmogelijkheid bovenop de behandeling in het strafproces zoals nu het geval is (en waarover gegevens in de steekproef van het onderzoek zijn verzameld), moet dus *conceptueel* worden uitgegaan van een tweetrapsproces:

1. de *initiele toewijzing* van een vordering, het bijbehorende voorschot van de Staat en het uiteindelijk overblijvende voorschotbedrag nadat de inning is gestopt (dit is te baseren op de steekproefgegevens die immers betrekking hebben op de huidige situatie van alleen ‘initiele’ toewijzing, waarbij het niet-ontvankelijk deel ‘blijft liggen’);
2. de *toewijzing in de afgesplitste procedure* die in aanvulling komt op de initiële toewijzing (namelijk de behandeling van – niet-ontvankelijke delen van – vorderingen die in de huidige situatie ‘blijven liggen’).

Als het volledige voorschot al is gebruikt in de initiële procedure (en dus ook zonder schadevergoedingskamer al door de Staat wordt uitgekeerd), komt er in de afgesplitste procedure geen voorschot (en dus risico voor de Staat) bij. Of als een deel al van het voorschot al is gebruikt, resteert alleen het overige deel tot het maximaal toe te kennen voorschot. Alleen dit voorschotdeel dat *erbij zou komen* (extra is) als gevolg van de behandeling in de afgesplitste procedure, is relevant voor het onderhavige onderzoek naar het effect van de afgesplitste procedure.

Als het totale schadebedrag beduidend hoger wordt (initiele toewijzing + toewijzing in afgesplitste procedure tezamen) wordt de kans op inning lager (feitelijk gegeven van het CJIB: hoe hoger het schadebedrag des te lager het gemiddeld inningspercentage).

Op het ‘extra’ voorschot dat wordt veroorzaakt door de ‘extra toekenning’ via de afgesplitste procedure moet een *eventueel voorschot naar aanleiding van de initiële uitspraak in mindering* zijn gebracht. Dat levert het inzicht op in wat de afgesplitste procedure veroorzaakt aan extra risico voor de Staat.

Dat is echter niet het enige effect van de afgesplitste procedure op het risico voor de Staat. Het risico voor de Staat is niet gelijk aan het voorschot, maar aan het niet door de dader betaalde bedrag, voor zover dat het maximale voorschotbedrag niet overschrijdt. Er is een relatie tussen de hoogte van de schadevergoedingsmaatregel en het inningspercentage bij de dader: hoe hoger het schadebedrag des te lager het inningspercentage (zie tabel 2.2). Dat impliceert dat het uiteindelijk (initieel plus in de schadevergoedingskamer opgelegd) schadebedrag hoger zal zijn dan het initieel opgelegde bedrag. De mate waarin betaling door de dader kan worden verwacht, gaat daardoor omlaag na de uitspraak in de schadevergoedingskamer en beïnvloedt dus het bedrag dat overblijft voor risico van de Staat (voor zover een eventueel maximaal voorschot niet wordt overschreden). Dit is ook een effect van het instellen van afzonderlijke behandeling.

### Voorbeeld doorwerking Voorschotregeling

Aan de hand van een fictieve casus van een slachtoffer van een ‘overig’ (niet ernstig gewelds- of zeden) misdrijf laten we zien hoe de Voorschotregeling doorwerkt in het de beoogde afgesplitste procedure, uitgaande van de huidige Voorschotregeling.

De vordering bedraagt **17.000** euro, waarvan **3.500** tijdens het strafproces wordt toegewezen. De rest van de vordering is (initieel, huidige situatie) door de rechter niet-ontvankelijk verklaard. Het niet-ontvankelijk verklaarde (complexe) deel van de vordering ad **13.500** euro wordt doorverwezen naar de schadevergoedingskamer voor afzonderlijke behandeling. De rechter wijst daarvan **6.750** euro toe.

**Schema 3.1: Doorwerking Voorschotregeling bij slachtoffer ‘overig misdrijf’ - voorbeeldcasus**

Gebeurtenis	Be- drag	Toelichting bedrag
<b>Huidige procedure voeging vordering benadeelde partij in strafproces</b>		
Benadeelde partij voegt vordering in strafproces	<b>17.000</b>	
Uitspraak rechter (initieel):		
Toewijzing schadevergoeding	<b>3.500</b>	
‘Niet-ontvankelijk’ verklaard deel vordering <sup>10</sup>	<b>13.500</b>	
Benadeelde partij voegt vordering in strafproces	<b>17.000</b>	
Inning bij dader door CJIB	2.079	Raming o.b.v. gemiddelde CJIB: 59,4% * 3.500
<i>Maximaal voorschot</i>	3.500	<i>100% schadebedrag, tot max 5.000</i>
Benadeelde partij ontvangt (via CJIB)	<b>3.500</b>	2.079 van dader + resterende 1.421 uit voorschot
Risico Staat (in huidige situatie)	<b>1.421</b>	Bijgepast bedrag tot aan schadevergoeding, maar niet meer dan het maximale het voorschot
<b>Nieuw: afzonderlijke behandeling van complexe vordering in schadevergoedingskamer</b>		
Behandeling ‘niet-ontvankelijk’ deel vordering in schadevergoedingskamer	<b>13.500</b>	Instream vordering in schadevergoedingskamer
Uitspraak rechter (afgesplitste procedure):		
Toewijzing schadevergoeding	<b>6.750</b>	
Totaal schadevergoeding	<b>10.250</b>	3.500 initieel + 6.750 schadevergoedingskamer
Totaal inning bij dader door CJIB	4.832	Raming o.b.v. gemiddelde CJIB: 47,1% * 10.250
<i>Totaal maximaal voorschot (=totaal maximaal risico Staat)</i>	5.000	<i>100% schadebedrag, tot max 5.000</i>
Totaal benadeelde partij ontvangt (via CJIB)	9.832	4.832 van dader + 5.000 (maximaal voorschot)
<b>Resultaten van afzonderlijke behandeling</b>		
<i>Extra ontvangen bedrag benadeelde partij vanwege afzonderlijke behandeling</i>	6.332	Verschil uiteindelijk ontvangen (9.832) minus initieel ontvangen (3.500)
<i>Extra risico Staat vanwege afzonderlijke behandeling</i>	3.579	Verschil totaal bijgepast voorschotbedrag (5.000) minus initieel bijgepast voorschotbedrag (1.421)

Uit de in schema 3.1 beschreven casus blijkt dat het risico voor de Staat na de initiële behandeling (volgens de huidige procedure) 1.421 euro bedroeg. Na de afzonderlijke behandeling in de schadevergoedingskamer is dit risico opgelopen tot 5.000 euro. Het effect van de afzonderlijke behandeling voor het risico van de Staat is het *verschil*: het uiteindelijk risico minus het risico dat ook nu al bestaat.

In het voorbeeld bedraagt het extra risico voor de Staat als gevolg van de instelling van een schade vergoedingskamer dus 5.000 minus 1.421 = 3.579 euro. Het onderhavige onderzoek richt zich op de raming voor heel Nederland van het bedrag in deze laatste regel van schema 3.1, bij verschillende varianten van de Voorschotregeling.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> In de huidige situatie wordt een vordering (deels) ‘niet-ontvankelijk’ verklaard als de behandeling het strafgeding onevenredig belast. In de toekomstige situatie wordt een dergelijk (deel van een) vordering doorverwezen naar de schadevergoedingskamer.

<sup>11</sup> Het separate onderzoek door het CJIB richt zich op de raming voor heel Nederland van het bedrag in de 8e regel, ‘Risico Staat (in huidige situatie)’. De onderzoeken zijn derhalve complementair: effect op risico Staat huidige situatie door CJIB, effect op risico Staat vanwege afzonderlijke behandeling door Cebeon.

Tegelijkertijd is ook het effect voor de benadeelde partij zichtbaar: deze ontving na de initiële behandeling 3.500 euro. De afzonderlijke behandeling (met toewijzing van nog eens 6.750 euro) levert de benadeelde in dit voorbeeld een extra bedrag van 6.332 euro op.

### ***beleidsmatige verschillen huidige Voorschotregeling en onderzochte varianten***

In de huidige situatie is er een verschil in toepassing van de Voorschotregeling voor slachtoffers van *ernstige gewelds- en zedenmisdrijven* en *overige misdrijven*. Voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven staat de Staat garant voor ontvangst van het volledige bedrag van de schadevergoeding door het slachtoffer; er is geen maximumbedrag of andere beperking aan deze garantstelling. Voor slachtoffers van overige misdrijven is het maximale voorschot (en dus maximale garantstelling) beperkt tot 5.000 euro per geval. Dat betekent dat slachtoffers van overige misdrijven, *per toegekende schadevergoeding in dat kader*, niet meer dan 5.000 euro van de Staat kunnen ontvangen.

Omdat wordt overwogen de Voorschotregeling te wijzigen, zijn in het onderhavige onderzoek drie varianten voor wijziging van de Voorschotregeling doorgerekend. In twee van de onderzochte varianten wordt vastgehouden aan een *verschil* tussen ernstige gewelds- en zedenmisdrijven versus overige misdrijven met betrekking tot het hanteren van een maximumbedrag. Voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven wordt in beide varianten wel de volledige garantstelling losgelaten.

In één variant wordt het verschil tussen misdrijftypen losgelaten en gelden *dezelfde regels* voor slachtoffers van alle misdrijven, waarbij een volledige garantstelling geldt tot een 5.500 euro, en voorts een beperktere garantstelling tot een plafond van 50.000 euro.

Voor alle drie varianten én voor de huidige Voorschotregeling laten we zien hoe deze doorwerkt voor slachtoffers en voor het risico voor de Staat, in het geval er een procedure voor afzonderlijke behandeling van vorderingen komt.

---

## **3.2 Advies commissie-Donner**

In april 2021 is er door de commissie ‘onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten’ (Commissie-Donner) een advies<sup>12</sup> uitgebracht over mogelijke aanpassing van zowel de reikwijdte van de afzonderlijke procedure als van de Voorschotregeling. Daarnaast adviseert de commissie om de reikwijdte van het Schadefonds Geweldsmisdrijven uit te breiden, onder anderen d.m.v. introductie van een bijzondere categorie tegemoetkoming voor (zeer) hoge letselschades en d.m.v. verhoging van het wettelijk maximum voor tegemoetkomingen.

Deze geadviseerde wijzigingen hebben effect op het risico van de staat. Daarom ontstond behoefte aan vervolgonderzoek naar de consequenties van wijzigingen in wet- en regelgeving voor het risico van de staat. Omdat de wijzigingen nog moeten worden vastgesteld, wil het ministerie een aantal varianten laten onderzoeken.

Het rapport van de commissie-Donner, ‘Op verhaal komen’ bevat adviezen ten aanzien van onder andere de volgende drie aspecten:

- A. Verruiming van de doelgroep van de beoogde ‘afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij’;
- B. Wijziging van de Voorschotregeling;
- C. Toevoeging ‘buitencategorie’ aan categorieën Schadefonds Geweldsmisdrijven.

Ad A: alle misdrijfcategorieën naar schadevergoedingskamer

---

<sup>12</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/04/16/adviesrapport-commissie-donner-stevige-basis-voor-toekomstig-schadestelsel>

In het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering werd bij de aan te wijzen strafbare feiten, op grond waarvan men in aanmerking zou komen voor de beoogde afgesplitste procedure, gedacht aan *gewelds- en zedendelicten*. Deze mogelijkheid zou een uitzondering vormen op de hoofdregel van niet-ontvankelijkheid indien en voor zover de vordering een onevenredige belasting voor de behandeling van de zaak oplevert.

De commissie-Donner heeft geadviseerd de afgesplitste procedure open te stellen voor slachtoffers van *alle misdrijven*.

#### Ad B: wijziging Voorschotregeling

De Voorschotregeling houdt in, dat de staat het resterende bedrag van een opgelegde schadevergoedingsmaatregel aan het slachtoffer betaalt tot een maximum van 5.000 euro, indien en voor zover 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.

De commissie-Donner heeft geadviseerd de Voorschotregeling aan te passen, omdat zij van oordeel is dat de huidige vormgeving van de garantstelling leidt tot niet gerechtvaardigde verschillen in behandeling van slachtoffers. Die zou volgens de commissie kunnen worden weggenomen door de bestaande ongemaximeerde garantstelling voor enkele strafbare feiten om te vormen tot een gegarandeerd voorschot bij alle schadevergoedingsmaatregelen, en wel tot het bedrag dat het CJIB verwacht daadwerkelijk te innen. De commissie stelt daarbij voor deze garantie te bepalen op het bedrag dat het CJIB verwacht daadwerkelijk te innen.<sup>13</sup> Uit het advies van de commissie-Donner valt niet af te leiden waarom men dit maximum kiest en is niet nader uitgewerkt hoe dit maximum zou kunnen worden vastgesteld. Mede ten behoeve van het onderhavige onderzoek zijn daarom door het ministerie enkele mogelijke manieren uitgewerkt waarop het maximum voorschot zou kunnen worden bepaald (zie paragraaf 3.3).

#### Ad C: buitencategorie Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven verstrekt een tegemoetkoming aan slachtoffers (of hun nabestaanden of naasten) van opzettelijk gepleegde geweldsmisdrijven die daarvan ernstig letsel hebben ondervonden. Een uitkering wordt alleen verstrekt als de schade niet is vergoed door de dader of een verzekeringsmaatschappij. Als nog niet bekend is of een ander schade vergoedt, kan het Schadefonds wel een toekenning doen, maar kan het later terugbetaling vragen als blijkt dat het slachtoffer alsnog geld ontvangt van een dader.<sup>14</sup>

Het Schadefonds hanteert op dit moment 6 letselcategorieën met bijbehorende schadebedragen, oplopend van 1.000 euro tot 35.000 euro.<sup>15</sup> De voor vermogens- en overige schade toe te kennen bedragen zijn gemaximeerd in de Regeling maximumbedragen uitkeringen schadefonds geweldsmisdrijven. De route naar het Schadefonds is eenvoudiger en sneller dan voeging van een vordering in het strafproces, hoewel ingewikkelde schades meer tijd vergen dan eenvoudige. Het besluit over toekenning wordt binnen een half jaar genomen.

De commissie-Donner heeft geadviseerd om een aparte tegemoetkoming mogelijk te maken voor slachtoffers met uitzonderlijk hoge letselschade. De commissie geeft aan dat de rechtvaardiging daarvoor ligt in het uitzonderlijke karakter van de omvang van de daadwerkelijk geleden schade. In dergelijke gevallen zal de ernst van het letsel doorgaans met zich meebrengen dat met de gebruikelijke maximumtegemeetkoming

---

<sup>13</sup> Op verhaal komen, pag. 15, pag. 116.

<sup>14</sup> Zie Beleidsbundel Schadefonds Geweldsmisdrijven (1 augustus 2021): Overige wettelijke criteria onder 'D. Schade op andere wijze vergoed'. [www.schadefonds.nl/wp-content/uploads/2021/08/Beleidsbundel-20210801.pdf](http://www.schadefonds.nl/wp-content/uploads/2021/08/Beleidsbundel-20210801.pdf)

<sup>15</sup> Zie Letsellijst Schadefonds Geweldsmisdrijven (augustus 2021). [www.schadefonds.nl/wp-content/uploads/2021/08/Letsellijst-20210801.pdf](http://www.schadefonds.nl/wp-content/uploads/2021/08/Letsellijst-20210801.pdf)



aan het doel van het weer op weg helpen van het slachtoffer niet meer zinvol kan worden bijgedragen, omdat dergelijk letsel veelal vraagt om een geheel nieuwe levensinvulling. De commissie stelt voor dat voor deze bijzondere categorie een *drempelbedrag* wordt vastgesteld (ondergrens aangetoonde letsel-schade), terwijl de tegemoetkoming ten hoogste een specifiek voor deze categorie vastgesteld *maximum* bedraagt dat onder het drempelbedrag ligt.

Het onder A besproken advies om de doelgroep van de beoogde ‘afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij’ naar alle slachtoffers van misdrijven spreekt voor zichzelf.

De adviezen onder B (Wijziging van de Voorschotregeling) en C (Toevoeging ‘buitencategorie’ aan categorieën Schadefonds Geweldsmisdrijven) worden hierna nader geconcretiseerd in respectievelijk paragraaf 3.3 en 3.4.

### 3.3 Operationalisering en doorwerking varianten Voorschotregeling

Eén van de adviezen van de commissie-Donner heeft betrekking op wijziging van de Voorschotregeling (zie advies onder B in paragraaf 3.2). Er zijn op dit moment echter nog geen keuzes gemaakt ten aanzien van de invulling van de wijziging. Voor het onderhavige onderzoek zijn door het ministerie varianten aangedragen, waarvan de effecten dienen te worden geraamd. Deze ramingen vormen mede input voor de nog te maken politieke keuzes. Hierna lichten we de onderzochte varianten van wijziging van de Voorschotregeling toe.

#### **operationalisering varianten wijziging Voorschotregeling**

In schema 3.1 staan de 3 varianten voor wijziging van de Voorschotregeling, met bovenaan de huidige regeling (variant 0). Er wordt onderscheid gemaakt tussen slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (‘EGZ’) en van overige misdrijven (‘niet-EGZ’).

Er is aangegeven:

- het **bedrag van de schadevergoedingsmaatregel** en welk maximaal **voorschot** daarvoor geldt.
- differentiatie tussen lage en hoge schadebedragen (< €... en > €...), waar relevant;
- onderste regel van elke variant: het *maximale schadebedrag*, waarvoor een voorschot kan worden gegeven. Het bijbehorende *voorschot* staat achter het ►-symbool.

**Schema 3.1: 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%

Gegarandeerd voorschot	Slachtoffers van overige misdrijven (niet-EGZ)	Slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (EGZ)
<b>Variant 3</b>	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

*Variant 1* betreft een gelijke behandeling van slachtoffers van alle misdrijven. Ten opzichte van de huidige Voorschotregeling:

- gaat voor **niet-gewelds- en zedenmisdrijven** het maximum omhoog naar 50.000 euro (nu 5.000 euro), waarbij boven 5.500 euro 70% wordt gegarandeerd (nu 0%).  
Dit impliceert dat, in geval van een niet-betalende veroordeelde, het slachtoffer maximaal 50.000 euro ontvangt bij een schadebedrag van 69.000 euro. Daarboven is er geen voorschot.
- wordt er voor **gewelds- en zedenmisdrijven** een maximum van 50.000 euro ingesteld (nu geen maximum) en wordt boven 5.500 euro slechts 70% gegarandeerd (nu 100%).  
Dit impliceert dat, in geval van een niet-betalende veroordeelde, het slachtoffer maximaal 50.000 euro ontvangt bij een schadebedrag van 69.000 euro. Daarboven is er geen voorschot.

*Varianten 2 en 3* betreffen een ruimhartiger behandeling voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven dan voor andere slachtoffers. Ten opzichte van de huidige Voorschotregeling:

- gaat het maximum voor **niet-gewelds- en zedenmisdrijven** omhoog naar 7.000 euro (nu 5.000 euro), waarbij 70% wordt gegarandeerd (nu 100% tot 5.000 euro; daarboven 0%);  
Dit impliceert dat, in geval van een niet-betalende veroordeelde, het slachtoffer maximaal 7.000 ontvangt bij een schadebedrag van 10.000. Daarboven is er geen voorschot.
- wordt in **variant 2** voor **gewelds- en zedenmisdrijven** 70% gegarandeerd (nu 100%).  
Dit impliceert dat, in geval van een niet-betalende veroordeelde, het slachtoffer 70% van het toegewezen schadebedrag ontvangt
- wordt in **variant 3** voor **gewelds- en zedenmisdrijven** een maximum van 150.000 ingesteld (nu geen maximum) en wordt 70% gegarandeerd (nu 100%).  
Dit impliceert dat, in geval van een niet-betalende veroordeelde, het slachtoffer maximaal 150.000 euro ontvangt bij een schadebedrag van 214.000 euro. Daarboven is er geen voorschot.  
Indien er zou worden geopteerd voor een maximum van 300.000 euro, impliceert dat dat een slachtoffer, in geval van een niet-betalende veroordeelde, maximaal 300.000 euro ontvangt bij een schadebedrag van 429.000 euro. Daarboven is er geen voorschot.

#### **doorwerking varianten op ontvangen bedrag benadeelde partij en risico Staat**

In deze paragraaf geven we inzicht in de wijze waarop de verschillende varianten van de Voorschotregeling doorwerken voor een *individueel* geval: wat betekent een variant voor het door een slachtoffer te ontvangen bedrag en wat betekent het voor het voor het risico van de Staat?

Als het *maximale voorschot gelijk is aan de opgelegde schadevergoedingsmaatregel*, is er sprake van een vrij eenvoudige situatie: het slachtoffer ontvangt het volledige schadebedrag, de Staat int het schadebedrag zo goed mogelijk bij de dader en past het verschil tussen het schadebedrag en het geïnde bedrag volledig bij.

Naarmate het schadebedrag hoger is, is de kans op volledige inning bij de dader kleiner en moet de Staat meer bijpassen. Dit komt doordat het schadebedrag hoger is én doordat het gemiddeld inningspercentage lager ligt bij hogere bedragen. Dit is de huidige situatie met betrekking tot slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (EGZ).

Als het *maximale voorschot lager is dan de opgelegde schadevergoedingsmaatregel* dan is voor een individueel slachtoffer niet gegarandeerd dat hij het gehele schadebedrag ontvangt, en past de Staat ook niet het gehele verschil tussen schadebedrag en bij de dader geïnd bedrag bij. Het risico voor de Staat wordt dus verlaagd bij een lager maximaal voorschot (dan het schadebedrag), en er is tegelijkertijd sprake van een risico voor het slachtoffer, namelijk dat hij mogelijk (namelijk als de dader weinig betaalt en de Staat niet volledig aanvult) niet zijn volledige schade vergoed krijgt.

In de huidige situatie wordt er voor slachtoffers van overige misdrijven maximum voorschot van 5.000 euro gehanteerd; dit is het maximale bedrag dat de Staat bijpast. Tot dit bedrag is het slachtoffer verzekerd van ontvangst van het volledige schadebedrag. Naarmate het schadebedrag hoger boven de 5.000 euro uitkomt, is de kans groter dat het slachtoffer slechts een deel van het schadebedrag ontvangt, namelijk als niet alles wordt geïnd bij de dader en het ongeïnde bedrag hoger is dan 5.000 euro en dus niet door de Staat wordt aangevuld.

In de drie beschouwde varianten van mogelijke wijziging van de Voorschotregeling worden op verschillende manieren beperkingen gesteld aan het bedrag dat de Staat bijpast. Er wordt zowel met een maximum gewerkt (absoluut plafond in euro's) als met een percentageregeling (bijpassen tot 70% in plaats van tot 100%). Dit heeft gevolgen voor het schadebedrag dat het slachtoffer extra ontvangt na behandeling in een schadevergoedingskamer en voor de hoogte van het extra bedrag dat voor rekening van de Staat komt.<sup>16</sup>

De belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de varianten in het individueel effect op zowel de extra ontvangst door een slachtoffer als op het extra risico voor de Staat zijn globaal als volgt:

- Bij *lagere toegewezen bedragen* zijn de geraamde effecten op de extra ontvangst door een slachtoffer én op het extra risico voor de Staat van alle varianten *gelijk aan de die van de huidige Voorschotregeling*, zowel in geval van een slachtoffer van een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf als van een slachtoffer van een overig misdrijf.

Dus: voor lagere toegewezen schadevergoedingsbedragen maakt het op individueel niveau geen verschil welke variant van de Voorschotregeling (inclusief de huidige Voorschotregeling) wordt toegepast.

- Bij *hogere* toewijzingen is bij alle drie beschouwde varianten van de Voorschotregeling de geraamde *extra ontvangst* voor een slachtoffer van een *ernstig gewelds- of zedenmisdrijf lager* dan onder huidige Voorschotregeling.

Ook het *extra risico voor de Staat* is over het algemeen *lager* (afhankelijk van het deel van het totale schadebedrag dat via de toekomstige schadevergoedingskamer zou worden toegewezen).

De *laagste* extra ontvangst door een slachtoffer en het *laagste* risico voor de Staat doet zich voor bij variant 1.

- Bij *hogere* toewijzingen is bij *variant 1* de geraamde *extra ontvangst* voor een slachtoffer van een *overig misdrijf hoger* dan onder huidige Voorschotregeling. Ook het *extra risico voor de Staat* is *hoger*. Bij de *varianten 2 en 3* ontvangt een slachtoffer van een overig misdrijf over het algemeen evenveel als onder de huidige Voorschotregeling en is ook het risico voor de Staat even.

Alleen als er *initieel niets of een relatief klein bedrag is toegewezen*, is de geraamde extra ontvangst (na afzonderlijke behandeling) voor een slachtoffer *hoger* en is ook het risico voor de Staat *hoger* dan onder de huidige Voorschotregeling, maar *lager dan bij variant 1* van de Voorschotregeling.

Deze effecten op *individueel* slachtofferniveau werken door in de raming van de totale effecten op basis van de daadwerkelijk in de steekproef aangetroffen casussen. Naarmate bepaalde situaties (verhouding hoogte van de initiële toewijzing en geraamde toewijzing in de schadevergoedingskamer; misdrijftype)

---

<sup>16</sup> In bijlage B worden de effecten van de varianten van de Voorschotregeling op individueel niveau toegelicht aan de hand van fictieve voorbeelden. Deze voorbeelden maken de doorwerking concreet inzichtelijk.

vaker voorkomen, tikken ze harder door in de geraamde effecten van de instelling van de afgesplitste procedure. In hoofdstuk 5 worden de geraamde effecten op *totaalniveau* gepresenteerd.

### 3.4 Operationalisering en doorwerking buitencategorie Schadefonds

Eén van de adviezen van de commissie-Donner heeft betrekking op toevoeging van een hoge ‘buitencategorie’ bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven’ (zie advies onder C in paragraaf 3.2). De reden om dit advies in het onderhavige onderzoek naar financiële gevolgen van een afgesplitste procedure te betrekken, is dat er mogelijkwerwijs een effect van kan uitgaan op de mate waarin slachtoffers vorderingen voegen in het strafproces, of meer in het bijzonder: de mate waarin zij zullen besluiten om af te zien van de mogelijkheid van voeging en van een toekomstige afgesplitste procedure in het geval van complexe vorderingen, omdat zij aan de voorwaarden van de nieuwe ‘buitencategorie’ voldoen en vinden dat de tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven voldoende financiële tegemoetkoming biedt. Er zou dan een effect op de instroom in de beoogde schadevergoedingskamer kunnen ontstaan, en daarmee op de omvang van het extra risico voor de Staat vanwege de schadevergoedingskamer.

Er zijn op dit moment nog geen keuzes gemaakt ten aanzien van de invulling van de voorgestelde ‘buitencategorie’. Voor het onderhavige onderzoek is een mogelijke uitwerking geformuleerd door het ministerie van JenV. Deze lichten we hierna toe.

#### **operationalisering: bedragen buitencategorie Schadefonds Geweldsmisdrijven**

Voor de beoogde ‘buitencategorie’ wordt gedacht aan het hanteren van een *drempel* voor de omvang van de (op basis van een deskundigenrapportage aan te tonen) letselschade van het slachtoffer, waarboven men in aanmerking komt voor een hoge tegemoetkoming. De (maximale) *hoogte van de tegemoetkoming* is lager dan de feitelijk vastgestelde schadebedrag; het gaat bij het de uitkeringen uit het Schadefonds immers om een tegemoetkoming in de kosten en niet om volledige compensatie.

Voor het onderhavige onderzoek heeft het ministerie van JenV een mogelijke uitwerking van de buitencategorie bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven geformuleerd met de volgende parameters:

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

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

Als – voor de eenvoud – wordt aangenomen dat op basis van deskundigenrapportage vastgestelde evidente letselschade een vergelijkbaar schadebedrag oplevert als door een strafrechter vastgestelde schade, kunnen de toewijzingscijfers van schadevergoeding als indicatie worden gebruikt om te bezien hoeveel slachtoffers in aanmerking zouden komen voor de beoogde buitencategorie.

Daarvoor kunnen we kijken naar de huidige cijfers voor toewijzing van schadevergoedingen, die wel ontvankelijk waren en zijn beoordeeld door rechters. Het totaal aantal toegekende schadevergoedingen van meer dan 100.000 euro voor slachtoffers van geweldsmisdrijven die binnen de reikwijdte van het Schadefonds vallen, ligt tussen 2 en 9 gevallen per jaar (periode 2011-2019), waarvan een deel betrekking had op bedragen boven 300.000 euro.<sup>17</sup> Hoewel deze cijfers betrekking hebben op wel-ontvankelijke vorderingen

<sup>17</sup> Op verhaal komen, bijlage 2, tabel 2.4: toegekende schadevergoedingsmaatregelen geweldsslachtoffers 100.000 – 1 mln en > 1 mln. Welk deel betrekking heeft op bedragen boven 300.000 euro is niet uit de tabel af te leiden.

(en niet op de nu niet-ontvankelijke vorderingen die in een schadevergoedingskamer terecht zouden kunnen komen), kan hieraan wel een indicatie worden ontleend dat *weinig gevallen per jaar* in aanmerking zullen komen voor de buitencategorie.

### **doorwerking buitencategorie Schadefonds bij verschillende varianten Voorschotregeling**

De buitencategorie heeft alleen betekenis voor slachtoffers van geweldsmisdrijven, voor zover zij een letselschade van meer dan 300.000 euro hebben opgelopen. Deze systematiek van een *hoge drempel* en een *tegemoetkoming van maximaal de helft* van het schadebedrag heeft onder andere tot gevolg:

- dat er een ‘*tussencategorie*’ ontstaat: de gevallen waarin het schadebedrag (net) onder de drempel blijft. Als de schade bijvoorbeeld op 200.000 euro wordt vastgesteld, is de buitencategorie niet van toepassing en geldt de tegemoetkoming voor de één na hoogste categorie, momenteel 35.000 euro;
- dat door een slachtoffer *nooit compensatie van de volledige schade* wordt verkregen, maar *hooguit de helft*. Als de schade hoger is dan 300.000 euro (bijvoorbeeld 500.000 euro), dan is de tegemoetkoming navenant lager dan de helft van de schade (tegemoetkoming van 150.000 dekt slechts 30% van de schade).

We zijn – bij wijze van vingeroefening – nagegaan bij welke vorderingen er zou worden afgezien van voeging in het strafproces (en van doorgeleiding naar een schadevergoedingskamer), *als een slachtoffer uitsluitend een financiële afweging zou maken*. Dat ook andere afwegingen een rol spelen, is evident; in paragraaf 4.3 (invloed van beleid op keuzegedrag van slachtoffers) komen die afwegingen aan de orde.

Uitsluitend ter illustratie van de doorwerking van de toevoeging van een buitencategorie bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven is nagegaan wat het betekent als een slachtoffer de potentiële opbrengsten wil maximaleren (gegeven bepaalde aannames), en andere afwegingsgronden dus buiten beschouwing blijven.

### **bij welke variant Voorschotregeling zien geweldsslachtoffers af van voeging in het strafproces?**

De variant van de Voorschotregeling bepaalt op welk te ontvangen bedrag een slachtoffer in elk geval kan rekenen als het een vordering voegt in het strafproces en eventueel laat doorgeleiden naar een toekomstige schadevergoedingskamer. Er is nagegaan is bij welke varianten van de Voorschotregeling een slachtoffer zou afzien van voeging in het strafproces vanwege het bestaan van een buitencategorie bij het Schadefonds.

Vanuit het ‘worst-case’-perspectief, namelijk dat de *dader niets zou betalen* en dus uitsluitend op een bijdrage van de Staat kan worden gerekend, levert dat het volgende financiële beeld op:

- Bij variant 1 van de Voorschotregeling levert de tegemoetkoming van het Schadefonds bij een schade boven de 300.000 euro *meer* op dan een schadevergoedingsmaatregel. De reden hiervoor is dat het maximale voorschot op 50.000 euro is gesteld;
- Bij variant 3 van de Voorschotregeling levert de tegemoetkoming van het Schadefonds bij een schade boven de 300.000 euro *evenveel* op als een schadevergoedingsmaatregel.

Dus: indien variant 1 of 3 wordt gekozen, dan zouden slachtoffers van geweldsmisdrijven met een *evidente letselschade boven 300.000 euro* die *geen enkele fiducia* hebben in betaling door de dader, afzien van voeging in het strafproces, dus van eventuele instroom in een schadevergoedingskamer.

Dit veronderstelt wel dat een slachtoffer goed kan inschatten of de letselschade op 300.000 euro of meer zal worden vastgesteld. Als de vastgestelde letselschade lager uitvalt (bijvoorbeeld op 200.000 euro), komt hij immers niet in aanmerking voor de buitencategorie van 150.000 euro, maar hooguit voor de één-na-hoogste categorie van momenteel 35.000 euro. Indiening van een aanvraag bij het Schadefonds, inclusief onderbouwing en deskundigenrapportage, kan daar duidelijkheid in brengen, waarna een slachtoffer alsnog kan besluiten al dan niet een vordering te voegen.

Als een slachtoffer inschat dat er *wél enige betaling komt van de kant van de dader*, dan levert bij variant 3 voeging in het strafproces *meer* op (namelijk 150.000 euro van de Staat *plus* het bedrag van de dader) dan de uitkering hij uit het Schadefonds kan ontvangen (namelijk 150.000 euro).

De buitencategorie van het Schadefonds zal hem in dat geval dus *niet doen afzien* van voeging in het strafproces. Alleen bij *variant 1* van de Voorschotregeling zal een geweldsslachtoffer op financiële gronden afzien van voeging van een vordering in het strafproces (en dus van eventuele instroom in een schadevergoedingskamer).

#### ***omvang effect niet kwantificeerbaar***

Gezien de beperkte mate waarin toewijzingen boven de 300.000 euro (waaraan gemiddeld nog hogere vorderingen ten grondslag hebben gelegen) kunnen worden verwacht, is feitelijke doorrekening in het onderzoek niet mogelijk. In de steekproef zit maar een zeer beperkt aantal waarnemingen met dergelijke hoge vorderingen door geweldsslachtoffers, en ook is er aanleiding om in de toekomstige werkelijkheid niet te verwachten dat dit zich in substantiële aantallen zal voordoen.

We kunnen daarom alleen concluderen dat invoering van een buitencategorie een beperkt aantal geweldsslachtoffers (namelijk met evidente letselschade van meer dan 300.000 euro) ervan *zou kunnen* weerhouden een vordering te voegen in het strafproces (en eventueel in te stromen in een schadevergoedingskamer) bij de keuze voor *variant 1* van de Voorschotregeling (namelijk met een maximaal voorschot van 50.000 euro); in mindere mate geldt dat ook bij de keuze voor *variant 3* van de Voorschotregeling (met een maximaal voorschot van 150.000 euro).

## 4 Instroom schadevergoedingskamer

In dit hoofdstuk wordt eerst een raming gegeven van de huidige aantallen niet-ontvankelijke vorderingen (paragraaf 4.1) en op basis daarvan maximaal in een toekomstige schadevergoedingskamer instromende vorderingsbedragen (paragraaf 4.2). Dit leidt tot de raming van de maximale instroom volgens vier varianten.

Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de invloed van varianten van de Voorschotregeling op keuzegedrag van slachtoffers, en in paragraaf 4.4 wordt – onder aannames – getoond wat het effect is van de invoering van een hoge ‘buitencategorie’ bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

### 4.1 Huidige praktijk: niet-ontvankelijke vorderingen

In deze paragraaf wordt, op basis van de steekproefgegevens die zijn geëxtrapoleerd naar heel Nederland, het aantal vorderingen in de bestaande situatie gepresenteerd. Deze aantallen vormen de basis voor de raming van instroom in een toekomstige schadevergoedingskamer.

In tabel 4.1 zijn de gemiddelde aantallen vorderingen, in relatie tot het feitelijke aantal zaken met vorderingen, weergegeven. Er wordt ingezoomd op vorderingen door natuurlijke personen (de Voorschotregeling is niet van toepassing op rechtspersonen<sup>18</sup>) en er wordt onderscheid gemaakt tussen slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (die onder de huidige Voorschotregeling een onbeperkt voorschot kunnen ontvangen) versus overige misdrijven (die onder de huidige Voorschotregeling maximaal 5.000 euro als voorschot kunnen ontvangen).

**Tabel 4.1: Strafzaken (eerste aanleg) met gevoegde vordering benadeelde partij (gemiddeld per jaar, 2017-2019)**

Misdrijftype*	Aantal zaken met voeging feitelijk**	Aantal vorderingen geraamd***	Gemiddeld aantal vorderingen per zaak
<b>Totaal</b>	16.300	36.000	2,2
waarvan door natuurlijke personen		31.000	1,9
<b>waarvan Ernstig Geweld en Zeden</b>	7.300	11.000	1,5
<b>waarvan overige misdrijven (nEGZ)</b>	9.000	20.000	2,2

\*) 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 4.1 blijkt dat

- er per jaar naar schatting circa 36.000 vorderingen benadeelde partij waren gevoegd, waarvan verreweg de meeste vorderingen zijn gevoegd door natuurlijke personen (circa 85%; 31.000 vorderingen);
- circa een derde (11.000) van de vorderingen door natuurlijke personen ernstige gewelds- en zedenmisdrijven betreft en circa tweederde (20.000) overige misdrijven;
- er in iets meer zaken met betrekking tot ‘overige misdrijven’ (9.000) dan ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (7.300) vorderingen zijn gevoegd;
- het gemiddeld aantal vorderingen per zaak hoger is bij ‘overige misdrijven’ (2,7) dan bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (1,6).

<sup>18</sup> Uitzondering vormen ZZP-ers, die als ondernemer toch aanspraak kunnen maken op de Voorschotregeling.

Dit levert het beeld op, dat er meer vorderingen benadeelde partij zijn gevoegd door slachtoffers van ‘overige misdrijven’ dan van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.

### **ontvankelijkheid vorderingen**

Deze vorderingen worden in principe behandeld in het strafproces. De rechter kan vorderingen toewijzen of afwijzen, maar kan ook uitspreken dat een vordering niet-ontvankelijk is, dan wel gedeeltelijk niet-ontvankelijk is (waarbij de rechter alleen het ontvankelijke deel beoordeelt en al dan niet geheel of gedeeltelijk toewijst). Van vorderingen die in het strafproces geheel zijn beoordeeld, blijft geen niet-ontvankelijk deel over dat zou kunnen instromen en een toekomstige schadevergoedingskamer. Alleen voor vorderingen die nu geheel of deels niet-ontvankelijk blijken (en dus niet worden behandeld) kan de mogelijkheid van afzonderlijke behandeling een rol spelen.

In tabel 4.2 is de ontvankelijkheid van de vorderingen in beeld gebracht.

**Tabel 4.2: Ontvankelijkheid vorderingen natuurlijke personen (raming gemiddeld aantal per jaar, 2017-2019)\***

<b>Misdrijftype**</b>	<b>Aantal vorderingen</b>	<b>Geheel ontvankelijk</b>	<b>Deels niet-ontvankelijk</b>	<b>Geheel niet-ontvankelijk</b>
<b>Totaal</b>	31.000	10.500	11.000	9.500
<b>waarvan Ernstig Geweld en Zeden</b>	11.000	3.500	5.000	2.500
<b>waarvan overige misdrijven</b>	20.000	7.000	6.000	7.000
<b>Procentuele verdeling</b>				
<b>Totaal</b>	100 %	34 %	36 %	30 %
<b>waarvan Ernstig Geweld en Zeden</b>	100 %	31 %	45 %	24 %
<b>waarvan overige misdrijven</b>	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 4.2 blijkt dat een derde van de vorderingen van natuurlijke personen (10.500 van de 31.000) geheel ontvankelijk was. Tweederde (20.500 vorderingen) was deels (11.000) of geheel (9.500) niet-ontvankelijk.

De vorderingen bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven blijken in iets grotere mate *deels* niet-ontvankelijk te zijn verklaard (5.000 van 11.000; circa 45%) dan bij overige misdrijven (6.000 van 20.000; circa 31%). Voor *geheel* niet-ontvankelijke vorderingen geldt het omgekeerde; dat komt bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven naar verhouding minder voor (24%) dan bij overige misdrijven (34%).

### **reden niet-ontvankelijkheid**

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 teksten van rechtbankuitspraken gekeken om welke reden een vordering niet-ontvankelijk is verklaard, en deze redenen zijn door de onderzoekers ingedeeld in drie categorieën:

#### **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 wel ‘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.

In tabel 4.3 is voor de geheel of deels niet-ontvankelijke vorderingen aangegeven welk type reden er voor de niet-ontvankelijkheid geldt. De in de steekproef gevonden verhouding is – via een naar misdrijfcategorie gedifferentieerde raming – doorvertaald naar heel Nederland.

**Tabel 4.3: Niet-ontvankelijke vorderingen natuurlijke personen naar reden niet-ontvankelijkheid (raming gemiddeld aantal per jaar, 2017-2019)**

Misdrijftype	Aantal (deels) niet-ontvankelijke vorderingen	Reden a: niet voor schadevergoedingskamer	Reden b: wel voor schadevergoedingskamer	Reden c: twijfelgeval, mogelijk schadevergoedingskamer
<b>Totaal</b>	20.500	11.500	3.500	5.500
<b>waarvan Ernstig Geweld en Zeden</b>	7.500	3.000	2.000	2.500
<b>waarvan overige misdrijven</b>	13.000	8.500	1.500	3.000
<b>Procentuele verdeling</b>				
<b>Totaal</b>	100 %	55 %	17 %	28 %
<b>waarvan Ernstig Geweld en Zeden</b>	100 %	38 %	26 %	36 %
<b>waarvan overige misdrijven</b>	100 %	65 %	12 %	23 %

\*) Indeling op basis van zwaarste misdrijf.

Tabel 4.3 laat zien dat voor alle deels of geheel niet-ontvankelijke vorderingen het voor ruim de helft (55%) 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.

Dit ligt verschillend per misdrijfcategorie: voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven gaat het om circa 38%, voor overige misdrijven om 65%.

### vergelijking tussen misdrijfcategorieën

Dat betekent dat bij *ernstige gewelds- en zedenmisdrijven* de overige 62% van de in de huidige situatie niet-ontvankelijke vorderingen wel in aanmerking zou kunnen komen voor afzonderlijke behandeling. Hiervan heeft 26% (circa 2.000 vorderingen) een evident aangegeven reden (namelijk onevenredige belasting van het strafgeding), en 36% (circa 2.500 vorderingen) een twijfelachtige, onduidelijke of onbekende reden.

Bij *overige misdrijven* zou de overige 35% van de in de huidige situatie niet-ontvankelijke vorderingen wel in aanmerking kunnen komen voor afzonderlijke behandeling. Hiervan heeft 12% (circa 1.500 vorderingen) een evident aangegeven reden (namelijk onevenredige belasting van het strafgeding), en 23% (circa 3.000 vorderingen) een twijfelachtige, onduidelijke of onbekende reden.

Dus hoewel het aandeel (deels) niet-ontvankelijke vorderingen met (mogelijk) relevante reden voor afzonderlijke behandeling bij overige misdrijven veel lager is (35%) dan bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (62%), gaat het in absolute aantallen om vergelijkbare aantallen van circa 4.500 vorderingen per jaar.

Dit is het resultaat van enerzijds absoluut en relatief méér ingestelde vorderingen bij overige misdrijven, maar anderzijds een veel kleiner aandeel niet-ontvankelijke vorderen met (mogelijk) relevante reden voor afzonderlijke behandeling dan bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.

#### **potentiële vorderingen voor doorverwijzing naar schadevergoedingskamer**

De (geheel of deels) niet-ontvankelijke vorderingen met reden b of reden c voor niet-ontvankelijkheid (de laatste 2 kolommen in tabel 4.3) vormen de potentiële instroom in een toekomstige schadevergoedingskamer. Deze instroom is dus globaal geraamd op 9.000 per jaar (de som van 3.500 evidente zaken en 5.500 twijfelgevallen), ongeveer in gelijke mate afkomstig van over slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en slachtoffers van overige misdrijven.

## **4.2 Toekomst: raming instroom vorderingsbedragen schadevergoedingskamer**

In deze paragraaf worden de *geraamde bedragen* van vorderingen gepresenteerd die in een toekomstige aparte *schadevergoedingskamer* zouden kunnen worden behandeld. Dit wordt gedaan voor varianten, omdat niet precies duidelijk is welke gevallen daadwerkelijk voor een afzonderlijke behandeling in aanmerking zouden komen.

#### **instroomvarianten**

De formeel niet-ontvankelijke vorderingen kunnen worden beschouwd als een plafond voor de instroom in een schadevergoedingskamer. Een deel hiervan is, zoals uit het vorige onderzoek is gebleken, ‘oneigenlijk’ niet-ontvankelijk verklaard en in feite afgewezen, zonder dat dit blijkt uit de toelichting op de niet-ontvankelijkheid.<sup>19</sup> Er zijn daarom instroomvarianten gedefinieerd op basis van de mate van niet-ontvankelijkheid (geheel of gedeeltelijk) en van in de uitspraak genoemde reden voor niet-ontvankelijkheid (evident vanwege onevenredige belasting van het strafgeding of een twijfelachtige reden).

In schema 4.1 worden deze vier varianten van instroom, van ‘smal’ naar ‘breed’ weergegeven en aangeduid met Romeinse I tot en met IV.

**Schema 4.1: Varianten voor raming instroom aparte schadevergoedingskamer**

<i>Mate niet-ontvankelijkheid</i> → <i>Reden niet-ontvankelijkheid</i>	<i>Geheel niet-ontvankelijk</i>	<i>Geheel of deels niet-ontvankelijk</i>
b) Evidente reden voor schadevergoedingskamer	I	III
b) Evidente reden voor schadevergoedingskamer 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).

<sup>19</sup> Cebeon (2021), Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij. Zie paragraaf 4.2.

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 verholde gedeeltelijke afwijzing. Daarom is de instroom in een toekomstige schadevergoedingskamer volgens verschillende varianten geraamd.

#### **raming omvang instroom in schadevergoedingskamer**

Op basis van de bedragen van niet-ontvankelijke (delen van) vorderingen in de geanalyseerde rechtbankuitspraken zijn ramingen opgesteld voor de potentiële instroom in een schadevergoedingskamer, geëxtrapoleerd naar heel Nederland.

In tabel 4.4 worden de instroomramingen volgens de vier instroomvarianten gepresenteerd.

**Tabel 4.4: Potentiële instroom schadevergoedingskamer: niet-ontvankelijke vorderingen natuurlijke personen, verdachte is veroordeeld (mln euro, gemiddeld per jaar, 2017-2019)**

<b>Varianten instroom in schadevergoedingskamer</b>		<b>Raming vorderingen instroom (mln euro)</b>	<b>Verhouding instroom</b>
I	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	89	EGZ: 7 % Overig: 93 %
II	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	120	EGZ: 10 % Overig: 90 %
III	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	142	EGZ: 23 % Overig: 77 %
IV	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	207	EGZ: 31 % Overig: 69%

Uit tabel 4.4 valt af te leiden dat de geraamde instroom een bandbreedte heeft van 89 tot 207 miljoen euro. Het maakt dus een behoorlijk verschil welke in de huidige situatie niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen in aanmerking zouden komen voor een toekomstige afzonderlijke behandeling.

#### **omvang instroom per instroomvariant**

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. Deze slachtoffers hebben niets toegewezen gekregen in het strafproces, omdat hun vordering te complex was. De geraamde 89 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 hogere raming, namelijk 120 miljoen euro. Als ook de deels niet-ontvankelijke vorderingen worden beschouwd als potentiële instroom (voor het niet-ontvankelijk deel), dan wordt de geraamde instroom in een aparte schadevergoedingskamer substantieel hoger, tot 207 miljoen euro in variant IV. Bij de varianten II en IV gaat het dus om slachtoffers die al een deel van de vordering als schadevergoeding toegewezen hebben gekregen, maar een ander deel van de vordering staat nog ‘open’ en is door de rechter niet-ontvankelijk bevonden.

#### **mix van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en overige misdrijven**

De instroom bij elke variant bestaat uit een mix van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en van overige misdrijven. De verwachte instroom in aantallen vorderingen is, in de ruimste instroomvariant (IV) ongeveer gelijk voor beide categorieën: dat zijn alle niet-ontvankelijk verklaarde (delen van) vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (zie tabel 4.3: een globale raming van circa 4.500 vorderingen per categorie per jaar).

Voor de geraamde instroombedragen geldt dat niet: het grootste deel van de geraamde instroom in geld wordt verwacht van slachtoffers van overige misdrijven (70% à 90%).

In de smalste instroomvarianten (I en II: alleen initieel geheel niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen) is 90% van de geraamde instroom afkomstig van slachtoffers van overige misdrijven; in de ruimste instroomvarianten (III en IV: inclusief de initieel deels niet-ontvankelijke verklaarde vorderingen) is dat 70% à 75%.

#### **verschil met instroomramingen vorig onderzoek**

Verwacht kon worden dat de instroomcijfers hoger zijn dan in de uitkomsten van het vorig onderzoek<sup>20</sup>, omdat de doelgroep van de schadevergoedingskamer is uitgebreid naar slachtoffers van *alle* misdrijven. Echter, de verfijndere ophogingsmethode die in het onderhavige onderzoek is toegepast op de vorderingsbedragen<sup>21</sup> heeft tot gevolg dat het gewicht van (zeer) hoge vorderingen kleiner is geworden; de raming van instroom-schadebedragen van slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven valt daardoor nu lager uit. Per saldo zien we een hogere geraamde instroom volgens de instroomvarianten I tot en met III en een iets lagere geraamde instroom volgens variant IV. Hier speelt op de achtergrond dat de nu toegevoegde instroom van slachtoffers van overige misdrijven naar verhouding vaker ‘geheel niet-ontvankelijke’ vorderingen hebben, van soms omvangrijke bedragen. Deze ‘tikken harder door’ in de instroomcategorieën I en II.

#### **relatie tussen aantal en hoogte instromende vorderingen**

Bij alle instroomvarianten blijkt het totaal geraamde instroombedrag sterk te worden bepaald door instroom van een beperkt aantal hoge vorderingen.

Van de 89 miljoen euro instroom (instroomvariant I) is 96% afkomstig van hoge bedragen (boven de 31.000 euro), terwijl dit slechts circa 18% van het aantal vorderingen betreft.

Bij de raming volgens de ruimste instroomvariant (IV) van 207 miljoen euro is circa 85% van het bedrag veroorzaakt door de klasse boven de 31.000 euro, terwijl het slechts circa 12% van het aantal instromende vorderingen betreft.

We merken op dat er grote onzekerheid blijft bestaan met betrekking tot de raming van instroom van hoge vorderingen, vanwege de *beperkte* en *per jaar wisselende* mate waarin hoge vorderingen voorkomen.<sup>22</sup> Daardoor is er een grote mate van ‘toevalligheid’ waarmee deze gevallen in de steekproef terecht zijn gekomen en waarmee ze zich straks in de feitelijke praktijk zullen voordoen. Enkele tientallen hoge vorderingen meer of minder (en navenante toewijzingen) hebben een substantieel effect op het totale risico voor de Staat.

---

### **4.3 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 onderzocht. Zou de inzet van deze financiële sturingsinstrumenten mede de keuzes kunnen bepalen van slachtoffers om al dan niet een vordering te voegen in het strafproces respectievelijk een (initieel niet-ontvankelijk verklaarde) vordering door te zetten naar een toekomstige schadevergoedingskamer? Door middel van raadpleging van experts is daartoe inzicht gecreëerd in factoren die een rol kunnen spelen bij dergelijke afwegingen door individuele slachtoffers, en wat daarbij de rol is of kan zijn van financiële

<sup>20</sup> Cebeon (2021): de geraamde instroom varieerde van 26 miljoen (instroomvariant I) euro tot 217 miljoen euro (instroomvariant IV).

<sup>21</sup> Zie hoofdstuk 2 met betrekking tot aanpassing van de berekeningswijze.

<sup>22</sup> Over aantallen en hoogtes van vorderingen zijn geen landelijke gegevens beschikbaar. Wel zijn aantallen toewijzingen bekend. In de periode 2017-2019 zijn er jaarlijks circa 45 toewijzingen boven de 100.000 euro gedaan. Bron: Op verhaal komen, tabel 2.2.: Aantal door strafrechters aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen naar hoogtecategorie bedrag.

factoren, die vanuit het beleid worden gecreëerd door (wijzingen in) de Voorschotregeling en (een extra categorie bij) het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

### ***onderbouwing keuze voor schadevergoedingskamer***

Op dit moment voegt 25% van de slachtoffers een vordering benadeelde partij in het strafproces; 75% doet dat niet.<sup>23</sup> Informatie over de redenen waarom die 75% niet hiertoe is overgegaan, was niet bekend bij de geraadpleegde experts noch bij de onderzoekers. Het zou interessant zijn te onderzoeken waarom driekwart van de slachtoffers niet besluit tot voeging van een vordering. Het resultaat daarvan geeft én inzicht in te verwachten keuzes ten aanzien van de afgesplitste procedure én biedt handvatten voor verlaging van eventuele drempels voor voeging van vorderingen in het strafproces. De deskundigen die slachtoffers bijstaan (Slachtofferhulp, advocaten) hebben veel meer beeld van slachtoffers die wel deze stap zetten dan van de 75% procent die geen vordering indient; informatie daarover wordt node gemist.

Vanuit de expertise en kennis die er wel is, is desalniettemin een aantal duidelijke factoren naar voren gekomen, die de afwegingen om al dan niet een vordering door te zetten naar een – toekomstige – schadevergoedingskamer. Het betreft:

- de motieven van het slachtoffer;
- de garantie vanuit de Voorschotregeling;
- de impact van het misdrijf op het slachtoffer;
- emotionele en praktische belasting;
- afwegingen tussen Schadefonds Geweldsmisdrijven en (doorzetten) voeging in strafproces;
- de inrichting van de afgesplitste procedure.

### ***motieven van het slachtoffer***

Slachtoffers kunnen verschillende motieven hebben voor het indienen van een vordering. Het motief (of de motieven) bepalen mede of een slachtoffer al dan niet naar een schadevergoedingskamer zal gaan. Door geraadpleegde experts genoemde soorten motieven zijn:

- het belang dat het slachtoffer eraan hecht dat de dader betaalt, moet bloeden vanwege de door hem gepleegde misdrijf en toegebrachte schade. Dat kan een reden zijn om de schade via het strafproces te verhalen op de dader in plaats van (alleen) een beroep te doen op het Schadefonds Geweldsmisdrijven;
- het slachtoffer kan in een toegekende schadevergoeding een blijk van erkenning en genoegdoening<sup>24</sup> zien, waarbij uitmaakt of een rechter in een zitting de schadevergoedingsmaatregel heeft uitgesproken dan wel dat het een toekenning is van de stichting Schadefonds Geweldsmisdrijven;
- financieel: sommige slachtoffers willen zoveel mogelijk geld ontvangen, bijvoorbeeld als de (letsel)schade leidt tot inkomensverlies, als de (na initiële behandeling overblijvende) schade hoog is of omdat men maximaal financieel wil worden gecompenseerd voor de aangedane schade.

Omdat het voor een slachtoffer niet altijd om de hoogte van het schadebedrag gaat, maar het ook kan gaan om het feit dát er een schadevergoedingsmaatregel wordt uitgesproken, het feit dát de dader moet betalen, kan er niet zomaar een relatie worden gelegd tussen hoogte van een (niet-ontvankelijk verklaarde) vordering en de kans dat men doorgaat naar een schadevergoedingskamer

---

<sup>23</sup> Commissie-Donner, Op verhaal komen. Advies maart 2021. Zie pag. 41 en 46: Van de slachtoffers die het OM in strafzaken registreert, maakt in de jaren 2010 t/m 2019 gemiddeld nog geen kwart gebruik van hun recht om zich te voegen als benadeelde partij. Van een stijging van het aantal slachtoffers dat via het strafproces een schadevergoeding probeert te krijgen, is geen sprake.

<sup>24</sup> Uit onderzoek blijkt dat slachtoffers de snelheid van de afwikkeling en de erkenning en genoegdoening die met schadevergoeding gepaard gaat belangrijker vinden dan de hoogte van het bedrag (Mulder, 2009).

### **garantie vanuit de Voorschotregeling**

Doordat het slachtoffer vooraf weet dat het (indien de dader wordt veroordeeld) ook daadwerkelijk geld ontvangt, ook als de dader insolvent is, is het veel eerder geneigd dit proces in te gaan, dan zonder dat perspectief. Uit Europees vergelijkend onderzoek naar schadevergoeding van slachtoffers van seksueel geweld<sup>25</sup> blijkt dat de Voorschotregeling een bijzondere good practice is die in andere landen niet bestaat. Inperking van de Voorschotregeling (die nu onbeperkt geldt voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven) door het hanteren van een plafond of partiële schadebetaling betekent dat sommigen om die reden zouden kunnen afhaken. Ook kan beperking tot 70% van het schadebedrag (bij alle drie varianten van de Voorschotregeling aan de orde) ertoe leiden dat er hogere vorderingen worden ingediend, waarvan natuurlijk op voorhand niet valt te zeggen in hoeverre dat ook tot hogere toekenningen leidt.

Over het hanteren van een betrekkelijk hoog plafond, van 150.000 euro zoals in variant 3 van de Voorschotregeling, wordt genuanceerder gedacht door de geraadpleegde experts, omdat echt hoge claims zelden voorkomen en daardoor weinig slachtoffers zullen worden geraakt.

### **impact van het misdrijf**

De impact die het misdrijf heeft gehad op het slachtoffer zal mede van invloed zijn op een eventuele gang naar de schadevergoedingskamer. Niet zozeer de aard van het misdrijf maar de *beleefde ernst* ervan bepalen het gedrag van het slachtoffer. De impact van eenzelfde feit kan per individu verschillen; terwijl de één het na een poosje naar de achtergrond heeft verdrongen en de draad weer oppakt, blijft het voor de ander een langdurig op de voorgrond aanwezig trauma.

Daarom is door experts aangegeven dat niet ‘per misdrijfcategorie’ kan worden ingeschat hoe het gedrag van een slachtoffer zal zijn ten aanzien van instroom in een schadevergoedingskamer.

### **emotionele en praktische belasting**

De afzonderlijke behandeling vergt een extra rechtsgang, die zowel moeite, tijd, doorlooptijd als eventueel geld kost. De moeite die een slachtoffer moet doen om een vordering te voegen en schadevergoeding te verkrijgen zal worden afgewogen tegen het verwachte resultaat. Daarbij kan het gaan om zowel emotionele moeite (confrontatie met de gebeurtenis, in de voorbereiding, in het strafproces, bij de uitspraak, en vervolgens in een volgend proces van de afgesplitste procedure) als om de praktische moeite: de onderbouwing moet worden gemaakt en (professionele) hulp moet worden ingeschakeld.

### **afwegingen tussen Schadefonds Geweldsmisdrijven en (doorzetten) voeging in strafproces**

Het Schadefonds kent voordelen ten opzichte van voeging van een vordering in het strafproces. Dat betreft:

- de procedure van het Schadefonds verloopt veel sneller, met een beslistermijn van maximaal 26 weken en betaling binnen een maand daarna;
- er zijn minder hoge drempels voor een aanvraag bij het Schadefonds dan voor voeging in het strafproces;
- de procedure van het Schadefonds is eenvoudiger, doordat met categorieën wordt gewerkt en doordat (bij lichtere categorieën) eenvoudige onderbouwing volstaat;
- als het slachtoffer angst voor repercussies heeft (bijvoorbeeld in geval van staatsondermijnende criminaliteit) kan een keuze voor het Schadefonds veiliger voelen, omdat er geen verhaal op de dader plaatsvindt.

Aan de andere kant zijn ook nadelen van het Schadefonds ten opzichte van een door de rechter opgelegde schadevergoedingsmaatregel naar voren gekomen:

---

<sup>25</sup> Elbers, N. et al. (2020), Fair and Appropriate? Compensation of Victims of Sexual Violence in EU Member States: Greece, Italy, Latvia, the Netherlands and Spain. Part II: State and Offender Compensation: Survey, Good Practices and Recommendations.

- het Schadefonds biedt ‘slechts’ een tegemoetkoming in de schade, terwijl de schadevergoedingsmaatregel is bepaald op de feitelijke schade;
- emotionele componenten met betrekking tot erkenning worden anders ervaren: een uitspraak van de rechter die de dader schuldig acht en de schadevergoedingsmaatregel oplegt (waarna – in principe – de dader betaalt) versus een toekenning door het Schadefonds. Voor het ene slachtoffer is een dergelijk verschil belangrijk, voor het andere niet;
- het principe dat de dader betaalt, is losgelaten. De Staat betaalt in plaats van de dader, ook als de dader is veroordeeld;
- voor de voorgestelde hoge ‘buitencategorie’ zal een zwaardere bewijslast gelden, vergelijkbaar met de onderbouwing die ook in een strafproces nodig is. Dit betreft echter alleen geweldsslachtoffers met zeer hoge schades. Het voordeel van eenvoudige onderbouwing vervalt dan, maar het voordeel van de snelheid blijft overeind.

Opgemerkt kan worden dat het Schadefonds soms ook als een ‘voorschotregeling’ fungeert, maar dan een regeling waarbij het voorschot veel sneller wordt toegekend dan bij voeging in een strafproces. Na ontvangst van de uitkering uit het Schadefonds kan het slachtoffer namelijk nog steeds een vordering voegen in het strafproces. Uit de eventueel toegewezen schadevergoeding, moet dan wel de uitkering uit het Schadefonds worden terugbetaald.

#### ***inrichting afgesplitste procedure***

De wijze waarop wordt vormgegeven aan de afgesplitste procedure zal ook invloed hebben op keuzegedrag van slachtoffers. Naarmate er langere tijd verstrijkt, er meer drempels zijn (griffierecht?) of meer risico’s (extra kosten?) zijn, zullen slachtoffers minder geneigd zijn deze procedure in te gaan. De volgende relevante nog onbekende maar wel invloed hebbende aspecten zijn naar voren zijn gekomen:

- kan het slachtoffer straks zelf kiezen voor de schadevergoedingskamer of stromen complexe vorderingen vanzelf daarheen door?
- hoe lang gaat deze afgesplitste procedure duren?
- is er beroep mogelijk tegen de uitspraak in de schadevergoedingskamer?
- is er recht op kosteloze rechtsbijstand?
- kan het slachtoffer worden veroordeeld in de proceskosten?

Deze onzekerheden maken mede dat het moeilijk is in te schatten in hoeverre slachtoffers al dan niet zullen kiezen voor deze afgesplitste procedure.

#### ***conclusies: verwachtingen invloed van varianten Voorschotregeling en buitencategorie Schadefonds op keuzes slachtoffers***

In algemene zin verwachten de geraadpleegde deskundigen dat *inperking van de Voorschotregeling* ertoe leidt dat minder slachtoffers een vordering in het strafproces voegen, met name waar het gaat om hogere, complexe vorderingen. In alle drie varianten is sprake van een inperking van de Voorschotregeling voor *slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven* (voor wie de Voorschotregeling nu immers onbeperkt is). Daardoor verwacht men dat er minder van deze slachtoffers in een toekomstige schadevergoedingskamer instromen dan bij ongewijzigde Voorschotregeling. De combinatie met een (nieuwe) hoge tegemoetkoming uit het Schadefonds versterkt deze verwachting ten aanzien van zeer hoge schades (namelijk boven de 300.000 euro).

Voor slachtoffers van *overige misdrijven* betekenen de drie varianten van de Voorschotregeling over het algemeen een verruiming vanwege de hogere maxima in elke variant (5.000 euro in de huidige Voorschotregeling), terwijl uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven geen tegemoetkoming kan worden verkregen door deze slachtoffers, dus een extra buitencategorie heeft geen invloed. Daardoor verwacht men *niet dat er minder* van deze slachtoffers in een toekomstige schadevergoedingskamer instromen dan bij ongewijzigde Voorschotregeling.

De keuze van individuele slachtoffers kan echter *niet 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.

Omdat er zo’n diversiteit is aan overwegingen van slachtoffers om al dan niet een vordering te voegen en de hoogte van de vordering te bepalen, kan niet concreet worden gemaakt in welke mate de beschouwde varianten van de Voorschotregeling respectievelijk een buitencategorie bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven de instroom van vorderingen van verschillende typen slachtoffers beïnvloedt. Inhoudelijk onderbouwde kwantificering van effecten van de varianten van de Voorschotregeling en van toevoeging van een ‘buitencategorie’ aan het Schadefonds Geweldsmisdrijven is daarom niet mogelijk. Wel is met bovenstaande uiteenzetting inzicht geboden in de afwegingen van slachtoffers en de werking van de instrumenten Voorschotregeling en (door het Rijk beoogde) Afzonderlijke behandeling.

In algemene zin kan wel worden geconcludeerd dat er een instroombeperkende werking van alle drie varianten van de Voorschotregeling en van kan worden verwacht voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven, maar niet voor slachtoffers van overige misdrijven.

Daarnaast moet worden bedacht dat de voorgenomen wijziging van de Voorschotregeling en de instelling van een buitencategorie bij het Schadefonds niet de enige voorgenomen beleidswijzigingen zijn. *Het mogelijk maken van afzonderlijke behandeling van complexe vorderingen die in de huidige situatie blijven liggen (niet-ontvankelijk zijn) is een belangrijke beleidswijziging*, waarvan door experts effect op het gedrag van slachtoffers en op beoordeling door rechters wordt verwacht. In de aannames van het onderzoek zijn de mogelijke effecten van invoering hiervan buiten beschouwing gelaten. De ramingen in het onderzoek zijn opgesteld, alsof na invoering van een afgesplitste procedure voor complexe vorderingen dezelfde aantallen en omvang van claims zouden worden ingediend en (initieel) worden beoordeeld als in de periode 2017-2019 is gebeurd.

De gepresenteerde ramingen in dit rapport hebben betrekking op de geraamde doorverwijzing naar de schadevergoedingskamer, dus de *maximale instroom* in een toekomstige schadevergoedingskamer, binnen het kader van de aannames die zijn gedaan in het onderzoek, waaronder de aanname dat de instelling van de schadevergoedingskamer als zodanig geen effect zou hebben op het aantal en de hoogte van vorderingen.



## 5 Toewijzing en risico Staat schadevergoedingskamer

Op basis van de uitgangspunten en gekozen varianten (operationalisaties) berekenen we in dit slothoofdstuk de effecten voor de Staat. Allereerst moneteriseren we de toewijzing in de schadevergoedingskamer en vervolgens het financiële risico voor de Staat. Hierbij worden verschillende varianten apart gepresenteerd.

### 5.1 Toewijzing in schadevergoedingskamer

De toewijzing in een schadevergoedingskamer valt niet echt te voorspellen, omdat dit oordelen van rechters zullen zijn, die niet inhoudelijk kunnen worden gesimuleerd. Om toch een raming van in een schadevergoedingskamer toe te wijzen bedragen te kunnen opstellen, zijn op basis van ervaringscijfers en aannames rekenpercentages voor de toewijzing gehanteerd. Deze percentages zijn voor de lagere vorderingen gelijk aan de geraamde toewijzingspercentages in de periode 2017-2019. Voor de hoogste en complexe claims is beredeneerd dat een hoger totaaltoewijzingspercentage dan bij initiële behandeling waarschijnlijk is. In paragraaf 2.3 (tabel 2.1) staan de gehanteerde toewijzingspercentages, inclusief toelichting.

In tabel 5.1 zijn de resultaten te zien van de geraamde toewijzing in een schadevergoedingskamer bij de vier verschillende instroomvarianten.

**Tabel 5.1: Raming toewijzing van vorderingen na afzonderlijke behandeling, volgens varianten van geraamde instroom (mln euro per jaar)**

<i>Varianten instroom in schadevergoedingskamer</i>	<i>Geraamde instroom (mln euro)</i>	<i>Geraamde toewijzing (mln euro)</i>	<i>Verhouding toewijzing</i>
I Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	89	45	EGZ: 8 % Overig: 92 %
II Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	120	60	EGZ: 10 % Overig: 90 %
III Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	142	71	EGZ: 23 % Overig: 77 %
IV Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	207	105	EGZ: 31 % Overig: 69%

Tabel 5.1 laat zien dat bij instroomvariant I de toewijzing op circa 45 miljoen euro per jaar wordt geraamd en bij instroomvariant IV op circa 105 euro.

#### ***mix van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en overige misdrijven***

De geraamde toewijzingen (berekend met behulp van toewijzingspercentages tussen 50% en 68%; zie tabel 2.1) in een toekomstige schadevergoedingskamer zijn – evenals de instroom (zie paragraaf 4.2) een mix van toewijzingen aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en van overige misdrijven. De verhouding tussen deze twee categorieën blijkt bij de toewijzingen overigens gelijk aan de verhoudingen bij de instroom in de schadevergoedingskamer. Bij alle instroomvarianten wordt het grootste deel van het toegewezen bedrag aan slachtoffers van overige misdrijven toegewezen, van 69% bij de ruimste instroomvariant (IV) tot 92% bij de smalste instroomvariant (I).

Bij de smalste instroomvarianten (I en II: alleen initieel geheel niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen) wordt dus circa 90% van het geraamde toewijzingsbedrag aan slachtoffers van overige misdrijven toegewezen en circa 10% aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.

Bij de ruimste instroomvarianten (III en IV: inclusief de initieel deels niet-ontvankelijke verklaarde vorderingen) wordt circa 70% à 75% toegekend aan slachtoffers van overige misdrijven en circa 25% à 30% aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.

Uitgaande van de aannames in het onderzoek (waaronder *eenzelfde instroom* van in het strafproces gevoegde vorderingen als geraamd voor 2017-2019, een afzonderlijke behandeling van *alle* in aanmerking komende vorderingen, een *toewijzing* van 50% à 68% van het gevorderde bedrag) zou, in *euro's gemeten*, afzonderlijke behandeling naar verwachting dus meer opleveren voor slachtoffers van overige misdrijven dan voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. Dat is het sterkst het geval voor initieel geheel niet-ontvankelijke vorderingen; deze komen bij slachtoffers van overige misdrijven vaker voor en zijn gemiddeld hoger dan bij geweldsslachtoffers.

---

## 5.2 Risico Staat bij varianten Voorschotregeling

In principe moet de dader het volledige bedrag van de schadevergoeding betalen aan het slachtoffer. 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 voorgeschoten 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 (zie paragraaf 3.3).

Het deel van het door de Staat voorgeschoten bedrag dat – uiteindelijk – niet bij de dader wordt geïnd, is het zogenaamde ‘risico voor de Staat’. Van het totale risico voor de Staat is in het onderhavige onderzoek alleen dat deel relevant, dat ontstaat vanwege de voorgenomen afzonderlijke behandeling van complexe vorderingen. Het gaat immers om het ramen van het effect van de invoering van de mogelijkheid van afzonderlijke behandeling in een afgesplitste procedure. Het gaat dus om raming van het niet-inbare bedrag dat ontstaat vanwege de *extra (of eerste)* toewijzing van een schadevergoeding na afzonderlijke behandeling.

---

### 5.2.1 Raming risico Staat

In tabel 5.2 worden de ramingen van extra niet-inbare voorschotten (risico voor de Staat), namelijk als gevolg van toewijzingen na afzonderlijke behandeling, gepresenteerd per variant van de Voorschotregeling. Deze worden gegeven voor de verschillende instroomvarianten (I tot en met IV) in de schadevergoedingskamer.

**Tabel 5.2: Geraamd risico voor de Staat van de beoogde afzonderlijke behandeling, volgens varianten Voorschotregeling (0-3) en varianten instroom (I-IV) (mln euro per jaar)**

Varianten instroom in schadevergoedingskamer		Raming extra toegewezen bedrag (mln euro)	Risico Staat vanwege afzonderlijke behandeling (mln euro) per variant Voorschotregeling			
			0	1	2	3
I	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	45	4	9	4	4
II	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	60	6	19	7	7
III	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen, met evidente reden (b)	71	15	19	13	11
IV	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen, met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	105	30	34	26	19

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 niet-inbare voorschotbedrag *ten gevolge van de toewijzing in de schadevergoedingskamer* wordt geraamd tussen 4 miljoen euro (bij de varianten 0, 2 en 3 van de Voorschotregeling) en 34 miljoen euro (bij variant 1 van de Voorschotregeling).

#### **verschillen tussen varianten Voorschotregeling voor risico Staat**

Het geraamde risico voor de Staat van de beoogde schadevergoedingskamer blijkt het hoogst bij variant 1, namelijk tussen 9 miljoen en 34 miljoen euro. Dit komt met name door de ruimere criteria van de Voorschotregeling voor slachtoffers van overige misdrijven dan bij elk van de andere varianten.

De verschillen in risico voor de Staat tussen de varianten 0, 2 en 3 zijn niet zo groot en doen zich alleen voor bij de ruimere instroomvarianten (namelijk inclusief behandeling van initieel deels niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen, varianten III en IV).

Het geraamde risico is daar het hoogst bij de huidige Voorschotregeling en het laagste bij variant 3 (15 miljoen respectievelijk 30 miljoen euro), en het laagst bij variant 3 (11 miljoen respectievelijk 19 miljoen euro).<sup>26</sup>

#### **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. Dat is ook logisch gezien de verschillen in regels voor maximering van het voorschot per variant. Ten einde meer inzicht te creëren in wat er schuilt achter de totaalbedragen is per variant in beeld gebracht wat de bijdrage is van schadebetalingen aan slachtoffers van elk van beide misdrijftypen aan het totaal.

Tabel 5.3 laat zien in welke mate het risico voor de Staat wordt bepaald door staatsbijdragen aan schades van slachtoffers voor elk van beide misdrijftypen.

<sup>26</sup> Er is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, waarbij is gekeken naar het effect van wijziging van één van de cruciale parameters, namelijk de geraamde toewijzing in de schadevergoedingskamer. Als wordt aangenomen dat deze hoger uitpakt (bijvoorbeeld 80% van het totaal aan vorderingen), dan leidt dat tot een geraamde **toewijzing die 1,6 keer** zo hoog is, en een **risico voor de Staat, dat 1,2 à 1,5 keer zo hoog** is.

**Tabel 5.3: Geraamd risico voor de Staat van de beoogde afzonderlijke behandeling, volgens varianten Voorschotregeling (0-3) en instroomvarianten (I-IV) in mln euro per jaar, verdeeld over EGZ-slachtoffers en slachtoffers overige misdrijven<sup>27</sup>**

Varianten instroom in schadevergoedingskamer	Raming extra toegewezen bedrag (mln euro)	Risico Staat vanwege afzonderlijke behandeling (mln euro; %) per variant Voorschotregeling			
		0	1	2	3
I Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	45	4	9	4	4
Aandeel EGZ	8 %	70 %	10 %	60 %	60 %
Aandeel overige misdrijven	92 %	30 %	90 %	40 %	40 %
II Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	60	6	19	7	7
Aandeel EGZ	10 %	60 %	10 %	50 %	50 %
Aandeel overige misdrijven	90 %	40 %	90 %	50 %	50 %
III Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen, met evidente reden (b)	71	15	19	13	11
Aandeel EGZ	23 %	90 %	20 %	80 %	80 %
Aandeel overige misdrijven	77 %	10 %	80 %	20 %	20 %
IV Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen, met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	105	30	34	26	19
Aandeel EGZ	31 %	90 %	20 %	80 %	70 %
Aandeel overige misdrijven	69 %	10 %	80 %	20 %	30 %

Uit tabel 5.3 komt naar voren, dat er duidelijke verschillen zijn tussen de varianten in de mate waarin de geraamde door de Staat bij te passen middelen naar slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven gaan versus naar slachtoffers van overige misdrijven.

Bij de *huidige Voorschotregeling* (variant 0) gaat, naar verwachting, het overgrote deel van de Staatsbijdrage naar slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, namelijk circa 60% à 90% (afhankelijk van de instroomvariant). Het geraamde risico voor de Staat is in variant 0 dus sterk bepaald door de instroom en toewijzingen aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.

Bij *variant 1* gaat, naar verwachting, het overgrote deel van de Staatsbijdrage naar slachtoffers van overige misdrijven, namelijk circa 80% à 90% (afhankelijk van de instroomvariant). Het geraamde risico voor de Staat is in variant 1 dus juist sterk bepaald door de instroom en toewijzingen aan slachtoffers van overige misdrijven.

De *varianten 2 en 3* zitten daar tussenin, met circa 50% tot 70% à 80% verwachte staatsbijdrage aan de schade van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. Het lagere aandeel van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven in variant 3 (70%) dan in variant 2 (80%) wordt veroorzaakt door het plafond van 150.000 euro dat in variant 3 is ingebouwd voor voorschotten aan hen, terwijl variant 2 geen plafond voor deze slachtoffers kent.

Duidelijk is dat de betrekkelijk hoge bedragen van het risico voor de Staat bij *variant 1* vooral het resultaat zijn van toewijzingen en voorschotten aan slachtoffers van overige misdrijven.

<sup>27</sup> Voor het risico van de Staat is de verhouding tussen EGZ-slachtoffers en slachtoffers van overige misdrijven afgerond op eenheden van 10%, vanwege de onzekerheidsmarges van deze op steekproefwaarnemingen gebaseerde ramingen.

Bij de andere varianten van de Voorschotregeling tikken de toewijzingen aan slachtoffers van overige misdrijven minder hard door, en wordt het totale risico is sterkere mate bepaald door de toewijzingen aan *slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*.

Deze bevinding is in lijn met de verwachting, gezien de verschillen in rekenregels voor de varianten: in variant 1 is het maximale voorschot voor slachtoffers van beide misdrijftypen in principe even hoog. In de andere varianten kan het maximale voorschot voor geweldsslachtoffers hoger uitkomen (mede afhankelijk van de hoogte van de toewijzing) dan voor slachtoffers van overige misdrijven.

## 5.2.2 Raming effecten voor benadeelde partij

In de huidige Voorschotregeling worden slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven volledig gecompenseerd door de Staat. Als een dader niets betaalt, krijgt het slachtoffer het volle bedrag van de Staat. Voor slachtoffers van overige misdrijven geldt dat niet; voor hen staat de Staat voor maximaal 5.000 euro garant (hetgeen ook het volledige bedrag is bij toewijzingen tot 5.000 euro).

In alle drie doorgerekende varianten komt onbeperkte garantstelling niet meer voor, met uitzondering van lagere toewijzingen (tot 5.500 euro) in variant 1. Dat betekent, dat als de dader niet of maar weinig betaalt, het kan voorkomen dat een slachtoffer niet het volledige schadevergoedingsbedrag zal ontvangen. Op dit moment geldt dat risico niet alles te ontvangen alleen voor slachtoffers van overige misdrijven aan wie een bedrag boven de 5.000 euro is toegewezen.

Om het uiteindelijk risico voor de Staat van instelling van een schadevergoedingskamer te kunnen ramen was het ook nodig te ramen wat slachtoffers ontvangen, waarbij de rekenregels en aannames zijn toegepast zoals in hoofdstuk 2 beschreven. Per variant van de Voorschotregeling is er niet alleen een verschil in risico voor de Staat maar ook een verschil in risico voor het slachtoffer, namelijk het bedrag dat het naar verwachting niet gecompenseerd zal krijgen.

In tabel 5.4 wordt inzichtelijk gemaakt welk deel van de schadevergoeding een slachtoffer naar verwachting gemiddeld ontvangt van de geraamde toewijzing in de schadevergoedingskamer. Dit wordt, vanwege de overzichtelijkheid, aangegeven voor alleen ruimste (IV) instroomvariant in de schadevergoedingskamer.

**Tabel 5.4: Geraamde ontvangst door slachtoffers vanwege de beoogde afzonderlijke behandeling, bij varianten Voorschotregeling (0-3) en maximale instroomvariant in schadevergoedingskamer (% van geraamd toegewezen totaalbedrag)<sup>28</sup>**

<i>Ontvangst schadevergoeding door slachtoffers</i>	<i>Raming extra toegewezen bedrag (mln euro)</i>	<i>BP ontvangt extra vanwege afzonderlijke behandeling per variant Voorschotregeling</i>			
		<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
<b>Slachtoffers ontvangen in totaal (mln euro)</b>	<b>105</b>	<b>48</b>	<b>52</b>	<b>44</b>	<b>37</b>
Slachtoffers ontvangen gemiddeld (% van toewijzing)		45 %	50 %	42 %	35 %
<b>Verbijzonderd naar misdrijftype:</b>					
Slachtoffers EGZ ontvangen (% van toewijzing)		100 %	50 %	80 %	60 %
Slachtoffers overige misdrijven ontvangen (% van toewijzing)		20 %	50 %	20 %	20 %

<sup>28</sup> Voor de verbijzondering naar misdrijftype van het geraamde aandeel van de schadevergoeding dat een slachtoffer uiteindelijk ontvangt, is afgerond op eenheden van 10%, vanwege de onzekerheidsmarges van deze op steekproefwaarnemingen gebaseerde ramingen.

Uit tabel 5.4 valt af te lezen dat slachtoffers gemiddeld genomen het *slechtst* af zijn bij *variant 3*: alle slachtoffers tezamen ontvangen naar verwachting gemiddeld 35% van het geraamde totaal aan in een schadevergoedingskamer toegewezen schadebedragen.

Gemiddeld genomen hebben slachtoffers de *meeste baat* bij *variant 1*: (alle slachtoffers tezamen ontvangen naar schatting 50% van het totaal aan schadebedragen).

Hierachter gaan echter verschillen schuil tussen de groepen slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdriven en slachtoffers van overige misdrijven.

Bij *variant 1* ontvangen slachtoffers, volgens de ramingen, van elk van beide misdrijftypen in totaal ongeveer de helft 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 zedenmisdriven circa 80% (bij variant 2) of circa 60% (bij variant 3).

Deze effecten kunnen worden vergeleken met toepassing van de huidige Voorschotregeling (variant 0) op geraamde toewijzingen in een schadevergoedingskamer: dat zou leiden tot 100% ontvangst door slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdriven (immers ongelimiteerd) en een geraamde ontvangst van 20% van het schadebedrag door slachtoffers van overige misdrijven.

### 5.2.3 Samenvattend overzicht risico's Staat en benadeelde partij

Hieronder staan de hoofduitkomsten van het onderzoek in een samenvattende tabel: in miljoenen euro's zijn de geraamde bedragen van toewijzing in een schadevergoedingskamer, door slachtoffers in totaal hiervan te ontvangen schadebedragen en het hiermee verbonden risico voor de Staat.

**Tabel 5.5: Geraamde extra ontvangst door slachtoffers en geraamd extra risico voor de Staat, in relatie tot geraamde toewijzing bij de beoogde afzonderlijke behandeling, volgens varianten Voorschotregeling (0-3) en varianten instroom schadevergoedingskamer (I-IV), (mln euro per jaar)**

Varianten instroom in schadevergoedingskamer		Raming extra toegewezen bedrag (mln euro)	Varianten Voorschotregeling			
			0	1	2	3
			<b>Slachtoffers ontvangen extra</b>			
I	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	45	10	15	9	9
II	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	60	16	28	16	16
III	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen, met evidente reden (b)	71	25	30	23	21
IV	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen, met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	105	48	52	44	37
			<b>Extra risico voor de Staat</b>			
I	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente reden (b)	45	4	9	4	4
II	Geheel niet-ontvankelijke vorderingen met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	60	6	19	7	7
III	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen, met evidente reden (b)	71	15	19	13	11
IV	Alle niet-ontvankelijke bedragen van geheel en deels niet-ontvankelijke vorderingen, met evidente of twijfelachtige reden (b of c)	105	30	34	26	19

In tabel 5.5 is samenvattend aangegeven welke bedragen er worden geraamd voor:

- extra *toewijzing* van (complexe) vorderingen na afzonderlijke behandeling, namelijk tussen 45 miljoen en 105 miljoen euro;
- wat het slachtoffers daarvan in totaal, naar verwachting, daadwerkelijk extra *ontvangen*, namelijk tussen 9 miljoen en 37 miljoen euro bij variant 3 en tussen 15 miljoen en 52 miljoen euro bij variant 1. Variant 2 zit daar tussenin;
- wat het geraamd extra *risico voor de Staat* is van deze extra toewijzingen na afzonderlijke behandeling, namelijk tussen 4 miljoen en 19 miljoen euro bij variant 3 en tussen 9 miljoen en 34 miljoen euro bij variant 1. Variant 2 zit daar tussenin.

Dit betreft totale bedragen met betrekking tot slachtoffers van alle misdrijven. Gebleken is dat elke variant verschillend uitpakt voor de groep slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven versus de groep slachtoffers van overige misdrijven. Dat betreft zowel het deel van de toegewezen schadevergoeding dat slachtoffers uiteindelijk ontvangen, als het deel van de staatsmiddelen (het risico voor de Staat; het geld dat aan slachtoffers wordt betaald in het kader van compensatie van schade die niet door de dader wordt betaald) dat naar elk van beide groepen slachtoffers gaat.

De groep slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven heeft de meeste baat bij de huidige Voorschotregeling, gevolgd door de beschouwde variant 2. De groep slachtoffers van overige misdrijven heeft de meeste baat bij variant 1.

De Staat loopt het hoogste risico bij variant 1 van de Voorschotregeling (9 miljoen à 34 miljoen euro) en het laagste risico bij variant 3 van de Voorschotregeling (4 miljoen à 19 miljoen euro).

---

## **Bijlagen**

---



---

# A Onderzoeksverantwoording

---

## A.1 Inleiding

Het onderzoek is een vervolg op het onderzoek ‘Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij. Financiële consequenties voor de Staat van toepassing Voorschotregeling’ dat in 2021 door Cebeon is uitgevoerd. Er is in dit vervolgonderzoek gebruik gemaakt van de analyse van brongegevens uit het vorige onderzoek. De berekeningen zijn volgens dezelfde systematiek uitgevoerd, met enige aanpassingen die we zullen toelichten.

Er 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.2);
- landelijk dekkend bestand met metadata over rechtszaken voor het verzamelen van informatie over rechtszaken, RAC-min (kwantitatief) (zie paragraaf A.3);
- inbreng van experts voor adviezen en duiding van bevindingen (kwalitatief) (zie paragraaf A.5).
- inbreng van experts voor inzicht in mogelijke effecten van de in het onderzoek beschouwde varianten van mogelijke wijziging van de Voorschotregeling op instroom in een toekomstige schadevergoedingskamer (zie paragraaf A.6).

In paragraaf A.4 wordt de wijze van ophoging van de steekproef van rechtbankuitspraken naar landelijke totalen uiteengezet.

---

## A.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’<sup>29</sup>. 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.

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.<sup>30</sup> 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<sup>31</sup>, 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.<sup>32</sup>

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.

---

<sup>29</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/>

<sup>30</sup> Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl, d.d. 26 maart 2012

<sup>31</sup> 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)

<sup>32</sup> Zie Besluit selectiecriteria, art. 5.

### A.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 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.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 %
<b>Ernstige gewelds- en zedemisdrijven</b>				
Diefstal en inbraak met geweld	3.300	81	7%	16%
Afpersing en afdreiging - zwaarst	360	4	1%	1%
Openlijke geweldpleging	3.065	16	6%	3%
Mishandeling	11.835	55	24%	11%
Verkrachting	315	20	5%	1%
Overige seksuele misdrijven	1.290	42	1%	4%
Levensmisdrijf	1.510	79	3%	16%
Mensenhandel	195	13	0%	3%
<b>Overige gewelds- en zedemisdrijven (in het vervolgonderzoek geschaard onder 'overige misdrijven')</b>				
Afpersing en afdreiging - lichter	55	1	0%	0%
Bedreiging	2.305	6	0%	0%
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	265	7	1%	1%
<b>Overige misdrijven</b>				
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%

<b>Misdrijfcategorie*</b>	<b>populatie**</b>	<b>steekproef</b>	<b>populatie %</b>	<b>steekproef %</b>
Overige misdrijven (Wegenverkeerswet 1994, Opiumwet, Wet Wapens en Munitie, WED, WvMS)	2.370	22	5%	4%
Onbekend	260	3	1%	1%
<b>Totaal</b>	<b>48.875</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
subtotaal ernstige gewelds en zedenmisdrijven	21.840	310	45%	62%
subtotaal overige misdrijven	27.035	190	55%	38%

\*) 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 ernstige gewelds- en zedenmisdrijven is de steekproef relatief iets groter (1,4%) 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)**

<b>Misdrijfcategorie*</b>	<b>Vorderingen steekproef</b>	<b>Geraamde vorderingen NL</b>
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
Afpersing en afdreiging - lichter	1	55
Bedreiging	7	2.689
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
<b>Totaal</b>	<b>1.039</b>	<b>108.736</b>
subtotaal ernstige gewelds en zedenmisdrijven	516	34.643
subtotaal overige misdrijven	523	74.093

\*) 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 in het onderhavige onderzoek<sup>33</sup> 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). Elke casus in de steekproef is met zijn eigen gewicht (zie tabel A.2) meegenomen in de berekening.

---

## A.5 Inbreng experts

Ervaringskennis van experts op het gebied van schadeclaims in rechtszaken bleken in het eerste onderzoek (Cebeon, 2021) 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?

---

<sup>33</sup> In het vorige onderzoek is de ophoging van bedragen op een globalere wijze uitgevoerd. Er is in het onderhavige onderzoek gekozen voor een verfijndere ophogingsmethode.

- 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.

***inbreng experts in onderhavig Cebeononderzoek 2022: invloed varianten op instroom***

Voor inzicht in de invloed van beleid op keuzegedrag van slachtoffers zijn experts geselecteerd en uitgenodigd voor deelname aan een expertbijeenkomst. In de expertbijeenkomst stond de vraag centraal of men verwacht dat verandering van het gegarandeerde voorschotbedrag respectievelijk invoering van een extra, hoge categorie bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven ertoe leidt dat minder slachtoffers gebruik zullen maken van de afgesplitste procedure dan er formeel voor in aanmerking komen. Daarbij is ingegaan op de factoren die bij slachtoffers een rol kunnen spelen bij een dergelijke afweging.

Er zijn hiervoor experts gezocht die gedrag en houding van slachtoffers in de situatie van voeging van een schadeclaim in het strafproces kennen. Aan de expertmeeting hebben acht experts deelgenomen en daarnaast hebben twee experts een schriftelijke inbreng gegeven. Onder hen waren medewerkers van Slachtofferhulp Nederland, van het Schadefonds Geweldsmisdrijven, strafrechtadvocaten en wetenschappers.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Zie bijlage C.

## B Toelichting varianten Voorschotregeling

In deze bijlage maken we de werking van de beschouwde varianten van mogelijke wijziging van de Voorschotregeling inzichtelijk. Dit doen we aan de hand van fictieve voorbeelden op het niveau van individuele slachtoffers.

Mede ten behoeve van het onderhavige onderzoek heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid drie varianten voor wijziging van de Voorschotregeling aangereikt. Deze staan in schema B.1, met bovenaan de huidige regeling (variant 0). Er wordt onderscheid gemaakt tussen slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven ('EGZ') en van overige misdrijven ('niet-EGZ').

Er is aangegeven:

- het **bedrag van de schadevergoedingsmaatregel** en welk maximaal **voorschot** daarvoor geldt.
- differentiatie tussen lage en hoge schadebedragen (< €... en > €...), waar relevant;
- onderste regel van elke variant: het *maximale schadebedrag*, waarvoor een voorschot kan worden gegeven. Het bijbehorende *voorschot* staat achter het ►-symbool.

**Schema B.1: Varianten Voorschotregeling ten behoeve van onderzoek**

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

Voor elk van de varianten brengen we aan de hand van *fictieve voorbeelden* in beeld wat de effecten van het instellen van een schadevergoedingskamer voor afzonderlijke behandeling van complexe vorderingen zijn *op individueel niveau*. We laten het effect zien voor het bedrag dat de benadeelde partij ontvangt en voor het risico van de Staat:

- Wat is het *extra bedrag dat de benadeelde partij ontvangt*, gegeven een extra toegekende schadevergoeding na afzonderlijke behandeling?
- Wat is het *extra risico voor de Staat*, gegeven een extra toegekende schadevergoeding na afzonderlijke behandeling?

Dat doen we aan de hand van fictieve casussen die variëren in initieel toegewezen schadebedrag en na afzonderlijke behandeling toegewezen schadebedrag. Er wordt vanuit gegaan dat de gemiddelde inning bij de dader van toepassing is op een individueel geval.<sup>35</sup> We maken telkens onderscheid tussen slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven versus die van overige misdrijven.

<sup>35</sup> In werkelijkheid varieert de inning bij de dader natuurlijk per geval. Het gemiddelde inningspercentage is de uitkomst van een spreiding. Dit gemiddelde inningspercentage is lager naarmate het schadebedrag hoger is. Het blijkt bovendien hoger voor gewelds- en zedenmisdrijven

De bedragen in **rood** zijn hoger dan onder de huidige Voorschotregeling (variant 0), de bedragen in **blauw** zijn lager.

Tabel B.1: Effecten van Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij - voorbeeldcasussen

Uitspraken rechter			Variant 0 (huidig)		Variant 1		Variant 2		Variant 3		
SVM initi- eel	SVM - AB	EGZ? nEGZ	BP ont- vangt extra	Extra risico Staat	BP ont- vangt extra	Extra risico Staat	BP ont- vangt extra	Extra risico Staat	BP ont- vangt extra	Extra risico Staat	
A	500	1.500	EGZ	1.500	296	1.500	296	1.500	296	1.500	296
			nEGZ	1.500	529	1.500	529	1.500	529	1.500	529
B	2.000	8.000	EGZ	8.000	3.804	8.000	3.804	8.000	3.804	8.000	3.804
			nEGZ	7.715	4.352	8.000	4.638	8.000	4.638	8.000	4.638
C	0	25.000	EGZ	25.000	11.254	25.000	11.254	25.000	11.254	25.000	11.254
			nEGZ	12.319	5.000	25.000	17.681	14.319	7.000	14.319	7.000
D	15.000	10.000	EGZ	10.000	5.009	10.000	5.009	10.000	5.009	10.000	5.009
			nEGZ	248	0	10.000	9.752	248	0	248	0
E	50.000	50.000	EGZ	50.000	53.550	9.800	13.350	31.450	35.000	31.450	35.000
			nEGZ	5.650	0	19.000	13.350	5.650	0	5.650	0
F	50.000	250.000	EGZ	250.000	242.750	20.600	13.350	182.250	175.000	122.250	115.000
			nEGZ	28.850	0	42.200	13.350	28.850	0	28.850	0
G	10.000	490.000	EGZ	490.000	468.837	67.000	45.837	367.000	345.837	167.000	145.837
			nEGZ	53.285	0	98.000	44.715	55.000	1.715	55.000	1.715

SVM = bedrag opgelegde schadevergoedingsmaatregel

AB = afzonderlijke behandeling in een toekomstige schadevergoedingskamer

BP = benadeelde partij

EGZ = ernstige gewelds- en zedenmisdrijven; nEGZ = overige misdrijven

In de voorbeelden in tabel B.1 wordt zichtbaar, dat:

- bij de *lagere schadebedragen* (A en B voor gewelds- en zedenmisdrijven; voor overige misdrijven ook C en D) de verschillende varianten (nagenoeg) *geen verschil in effect* hebben.
- bij de *hoge schadebedragen* (E, F, G) het bedrag dat slachtoffers van *gewelds- en zedenmisdrijven* extra ontvangen in alle varianten (fors) *lager* is dan onder de huidige Voorschotregeling, met het sterkste effect in variant 1.  
Ook het extra risico voor de Staat is *lager* in alle varianten, behalve in casus E, veroorzaakt door de verhouding tussen initieel toegewezen bedrag en na afzonderlijke behandeling extra toegewezen bedrag.
- bij de hogere schadebedragen (C tot en met G) in *variant 1* het bedrag dat slachtoffers van *overige misdrijven* extra ontvangen fors *hoger* is dan onder de huidige Voorschotregeling. Ook het extra risico voor de Staat met betrekking tot deze slachtoffers is in variant 1 *hoger* (rode bedragen). Dit is dus *tegenovergesteld* aan het effect voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven die volgens alle 3 varianten minder ontvangen en waarvoor de Staat een lager risico loopt met de instelling van een schadevergoedingskamer dan bij de huidige Voorschotregeling het geval zou zijn (blauwe bedragen).  
Bij de varianten 2 en 3 doet zich dit effect beperkter voor in de gevallen dat er initieel relatief weinig is toegewezen en na afzonderlijke behandeling een beduidend hoger bedrag (C, G).

Deze effecten op individueel slachtofferniveau werken door in de raming van de totale effecten op basis van de daadwerkelijk in de steekproef aangetroffen casussen.

---

dan voor overige misdrijven. Voor de exercitie en tevens voor de werkelijke ramingen wordt uitgegaan van toepassing van het betreffende gemiddelde inningspercentage per casus.



---

## C Geraadpleegde experts en begeleidingscommissie

### *geraadpleegde experts*

#### Deelnemers expertmeeting

mr. dr. R.S.B. Kool, Universitair Hoofddocent Straf(proces)recht, Universiteit Utrecht  
mr. M.A.J. Kubatsch, secretaris bestuur, Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zeden-Slachtoffers  
mr. S. van Schaik, advocaat, Geraads & Van Schaik Advocaten  
mr. R. van den Berg, advocaat, Wolf Advocaten  
C. Bijl LLM, juridisch adviseur, Slachtofferhulp Nederland  
mr. R.P. Fontijne, juridisch beleidsadviseur / trainer, Slachtofferhulp Nederland  
mr. C. Penso, juridisch medewerker en kwaliteitscoach, Slachtofferhulp Nederland  
M. Verschuren, afdelingshoofd staf, Schadefonds Geweldsmisdrijven.

#### Schriftelijke inbreng

mr. A.J.J.G. Schijns, Advocaat, Beer advocaten; onderzoeker/promovenda, Vrije Universiteit Amsterdam;  
voorzitter Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven  
dr. N. Elbers, postdoc onderzoeker Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR);  
Assistant Professor VU.

### *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. R.S.B. Kool, Universiteit Utrecht, Utrecht Centre for Accountability & Legal Liability Law (UCALL)  
drs. B.J. Diephuis, Raad voor de rechtspraak  
dr. P.L.M. Steinmann, Ministerie van Justitie en Veiligheid, BD/DGSB/DSenS/SB  
dr. S. Baas, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC/EWB).