

Schadeverhaal via het strafproces

Het gaat – iets – beter, maar het blijft behelpen

Siewert Lindenbergh & Marnix Hebly¹

In de afgelopen jaren zijn diverse maatregelen genomen om verhaal van schade door slachtoffers van strafbare feiten via het strafproces te verbeteren. Verschillende onderzoeken wijzen inmiddels uit dat die maatregelen weliswaar hebben geleid tot enige verbetering, maar dat de oogst toch ook wel bescheiden lijkt. Na een beknopte weergave van de belangrijkste resultaten van de onderzoeken wordt hier bepleit om de komende jaren in te zetten op consolidatie, én op nadenken over onorthodoxere maatregelen die tot werkelijke verbeteringen zouden kunnen leiden.

Pogingen tot verbetering

Lange tijd bood het strafproces zeer beperkte mogelijkheden voor schadeverhaal door slachtoffers en was het slachtoffer van een delict voor serieus schadeverhaal aangewezen op het civiele recht. Vanuit juridisch perspectief is dat begrijpelijk: het strafproces dient er primair toe om de dader te berechten; het civiele proces leent zich bij uitstek voor privaat verhaal. In de afgelopen jaren is met verschillende maatregelen geprobeerd het schadeverhaal via het strafproces te bevorderen: schrapping van het plafond van het te verhalen bedrag (1995), invoering van de schadevergoedingsmaatregel die meebrengt dat bij niet-betaling hechtenis kan volgen, inning van de vordering door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (1995), wijziging van het voegingscriterium (van 'niet eenvoudig' naar 'geen onevenredige belasting') om de strafrechter tot behandeling van meer schadeverhaalszaken aan te moedigen (2011), garantstelling door de overheid voor niet (spoedig) betalende daders (de 'voorschotregeling', 2011),² kosteloze ondersteuning door een 'voegingscontroleur' van Slachtofferhulp Nederland, kosteloze rechtsbijstand bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (2011), de mogelijkheid om ouders van twaalf- en dertienjarige daders te betrekken bij de vordering van de benadeelde partij (2011), de mogelijkheid om conservatoir beslag te leggen ten behoeve van een toekomstige schadevergoedingsmaatregel (2014). Dit alles vond plaats naast invoering van verschillende andere voorzieningen waarmee het strafproces in de afgelopen jaren ten behoeve van slachtoffers is opgetuigd, zoals het spreekrecht van het slachtoffer.

Resultaten

In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken verricht naar het functioneren van het schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten. Uit de recente onderzoeken blijkt – (heel) kort gezegd – onder meer het volgende.

Schadeverhaal door particuliere slachtoffers van delicten via het civiele proces komt nagenoeg niet voor,³ ook niet via de kantonrechter.⁴ De verklaring daarvoor wordt gevonden in emotionele belasting van confrontatie met de dader, de (veronderstelde) kosten, de lange duur, bewijsproblemen en verhaalsrisico's.⁵

Slachtoffers van delicten kunnen verschillende wegen beproeven, die elkaar overigens niet uitsluiten (pri-

Auteurs

1. Prof. mr. S.D. Lindenbergh is hoogleraar privaatrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Mr. M.R. Hebly is als promovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten

2. Voor gewelds- en zedenmisdrijven, per augustus 2016 uitgebreid tot ook andere delicten, maar dan met een maximum van € 5000.
3. W.M. Schrama & T. Geurts, *Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten. De rol van de civiele procedure: gebruik, knelpunten en oplossingsrichtin-*

gen, Den Haag: WODC 2012: nog geen 500 per jaar waarvan ongeveer driekwart bedrijven (zoals energiebedrijven die verhaal nemen op hennepkwekers) betreft.

4. Kool, Hebly e.a. 2014 vonden welgeteld één zaak in de grote 'restcategorie' van kantonzaken, waar de aantallen in de voor de hand liggende registratiecategorieën reeds laag bleken.

5. Schrama & Geurts 2012, J.D.M. van Dongen, M.R. Hebly & S.D. Lindenbergh, *'Je hebt geluk als je van een pauw mag plukken', Ervaringen van slachtoffers van strafbare feiten met het verhalen van hun schade*, Den Haag: WODC 2013.

vate verzekering, schikking via politie of OM en voeging in het strafproces). Bevraagde voegers in het strafproces blijken vrijwel zonder uitzondering teleurgesteld over die rechtsgang, in essentie omdat zij een bijrol spelen.⁶ Daarbij moet worden bedacht dat het onderscheid tussen strafrecht en civiel (aansprakelijkheids)recht, die als van elkaar gescheiden 'juristenwerelden' lijken te bestaan, voor rechtszoekenden allerminst vanzelfsprekend is.

Rechters (b)lijken inmiddels iets ontvankelijker voor vorderingen van benadeelde partijen, maar verklaren deze vaak gedeeltelijk niet ontvankelijk.⁷ Het OM ondersteunt de vorderingen vaker, maar 'matig' veelal het door de benadeelde gevorderde, en de rechter 'matig' dat door het OM ondersteunde bedrag ook nog eens. Daarbij leeft onder rechters soms nog de gedachte dat het slachtoffer beter af is met een civiele procedure.⁸ En dat terwijl advocaten van benadeelden zeggen juist uiterst bescheiden te vorderen in verband met het belang van afdoening in het strafproces vanwege toepasselijkheid van de voorschotmaatregel.

Nog geen onderzoek is gedaan naar de verhaalsvolumes: welke bedragen worden in totaal gevorderd, ondersteund door het OM, toegewezen door de rechter en daadwerkelijk verhaald via het CJIB? En zijn er bijvoorbeeld verschillen tussen het verhaal van kleine en grote schades? Dat is wel relevant, omdat het iets zou kunnen leren over de effectiviteit van de genomen maatregelen. Zo is niet alleen de vraag hoe succesvol het CJIB is in het verhalen van (ook grotere) schades, maar ook wie met de voorschotregeling nu precies wordt gesubsidieerd.⁹ Onderzoek is ook niet gedaan naar de mate waarin deze volumes zich als gevolg van de genomen maatregelen hebben ontwikkeld, en evenmin naar de kosten van het proces en van de maatregelen. En dat is natuurlijk relevant omdat iedere euro maar eenmaal kan worden uitgegeven. Laatstgenoemd type onderzoek is overigens intussen problematisch, omdat een goede nulmeting ontbreekt.

Bedenkingen

Niemand kan het ermee oneens zijn (en politiek doet dit het natuurlijk heel goed): de dader moet vergoeden wat hij heeft aangericht. Rechtens is het ook sluitend: de dader verdient niet alleen bestraffing van overheidswege, maar moet ook in de private verhouding goedmaken wat hij heeft aangedaan. Denkend vanuit het juridisch kader ligt het dan ook voor de hand dat wordt geprobeerd om deze twee elementen in verschillende procedures onder te brengen. Maar het schadeverhaal na strafrechtelijke delicten via het civiele proces blijkt in de praktijk een fabeltje, kort gezegd, omdat het financieel en emotioneel te belastend is voor slachtoffers en omdat het verhaalsrisico te groot is. Een strafrechtelijke veroordeling, die maakt dat de aansprakelijkheidsvraag vaak weinig problematisch meer zal zijn, blijkt in de praktijk dus helemaal niet te leiden tot een civielrechtelijke 'follow-on'. En schadeverhaal via het strafproces is weliswaar opgetuigd, maar ook dat is en blijft problematisch: het werkt alleen als er een dader bekend is (ongeveer een kwart van de gevallen),¹⁰ deze wordt vervolgd en veroordeeld en de rechter de vordering (geheel) wil ontvangen en (volledig) toewijst. Hoeveel procent van de gelaedeerden het eindpunt bereikt is onbekend, maar zeker is dat het slechts een fractie van

alle slachtoffers zal zijn. Dat relativeert de werkelijke betekenis van de voeginsprocedure voor schadeverhaal nogal. En doordat de overheid het verhaalsrisico voor haar rekening neemt, wordt het systeem aan het eind van de keten ook nog eens gevoed met selectieve staatssteun. Daarbij moet worden bedacht dat niet alleen de financiële, maar ook de emotionele belasting van dit proces groot is: de benadeelde, die zich in het strafproces toch al langs de zij-

Bevraagde voegers in het strafproces blijken vrijwel zonder uitzondering teleurgesteld over die rechtsgang, in essentie omdat zij een bijrol spelen

lijn voelt staan, wordt in die (bij)rol bevestigd doordat het OM zich met zijn vordering bemoeit (daarvan vaak maar een deel ondersteunt) en de rechter deze vaak maar deels wil ontvangen. Dat risico lijkt alleen maar toe te nemen wanneer de vordering zelf aan omvang en ingewikkeldheid toeneemt, waardoor slachtoffers met de meest omvangrijke schades de grootste kans lopen om hun schade niet (volledig) vergoed te krijgen. De (gedeeltelijke) niet-ontvankelijkverklaring wordt in gepubliceerde vonnissen bovendien vrijwel niet gemotiveerd: uitleggen waarom de behandeling van een voorliggende vordering een onevenredige belasting van het strafgeding zou opleveren, kan immers op zichzelf al een bewerkelijke opgave zijn.¹¹ De toepassing van het ontvankelijkheids criterium wordt daarmee niet inzichtelijker, en de ontvankelijkheidsbeslissing dus ook niet voorspelbaarder. Tegelijkertijd worden OM en strafrechter ieder met extra en extra complexe taken belast.

Hoezeer vanuit moreel, politiek en juridisch perspectief het verhaal van schade op de dader in individuele gevallen via individuele procedures ook voor de hand ligt, effectief is het dus niet: de benadeelde krijgt niet waar hij recht op heeft, de dader betaalt niet wat hij heeft aangericht en de maatschappelijke kosten zijn aanzienlijk. Efficiënt is het waarschijnlijk ook niet. Dat alles is best een hoge prijs voor een juridisch dogma.

Alternatieven?

Het is de vraag of het niet ook anders kan. Wanneer de belangen van de door een strafbaar feit benadeelde worden teruggebracht tot hun essentie, gaat het om financiële dekking van schade en emotionele erkenning of genoegdoening door de dader. Wellicht kunnen die twee belangen ook (meer) los van elkaar worden gezien.

Voor dekking van schade bestaan ook – in ieder geval in theorie, maar toch ook in de praktijk¹² – andere middelen: eigen verzekeringen (zorg-, inboedel- en ongevallen-



© Shutterstock

verzekeringen), aansprakelijkheidsverzekeringen van daders en uitkeringen of tegemoetkomingen door de overheid. Gaat het om voorziening in financiële schade, dan zijn al deze middelen in ieder geval effectiever, en waarschijnlijk ook efficiënter dan schadeverhaal via individuele strafrechtelijke procedures op de dader. Dat betekent niet dat de dader vrijuit gaat: hier zou een optimaal gebruik van het recht van regres ervoor moeten zorgen dat 'de vervuiler betaalt'. Althans zoveel mogelijk, want het probleem van de insolvente dader kan men uiteindelijk niet wegnemen. In sommige gevallen is nu eenmaal het maximaal haalbare dat dit verhaalsrisico bij een ander dan het slachtoffer wordt gelegd.

Voor emotionele erkenning en genoegdoening ligt dit mogelijk anders: dekking van financiële schade zal op zichzelf enige erkenning en genoegdoening bieden, soms kan een veroordeling van de dader door de strafrechter daar nog aan bijdragen, en in (over het geheel genomen) zeldzame gevallen zal mediation een fraaier resultaat op dit vlak geven. Maar met erkenning en genoegdoening door de dader zal het meestal behelpen blijven. En aan het met verbetermaatregelen scheppen van verwachtin-

gen op dit punt kleven ook grote risico's: veel slachtoffers die door de nieuwe maatregelen tot voeging waren verleid, raakten juist teleurgesteld toen zij indringend met hun bijrol in het strafproces werden geconfronteerd.¹³

De benadeelde krijgt niet waar hij recht op heeft, de dader betaalt niet wat hij heeft aangericht en de maatschappelijke kosten zijn aanzienlijk

Wellicht is het daarom zinvoller om op dit punt in berusting en verwerking te investeren, dan in een weg die een fors risico van verdere teleurstelling schept. Het aanvaar-

6. Van Dongen e.a., 2013.

7. Zie voor onderzoeken (kwantitatief) naar de ontvankelijkheidsbeslissingen bijv. M.E. ten Brinke, S. Habets & C.J. Noordam, 'Iets nieuws onder de zon? Het nieuwe ontvankelijkheids criterium in de praktijk', *Trema* 2014-3, p. 83-88; E.S. Engelhard, M.R. Hebly & I. van der Zalm, 'Shockschade en het strafproces', *TvP* 2015-4, p. 87-96 en R. Kool e.a., *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechts-*

praktijk en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij, Utrecht 2016, p. 33-39. Zie ook (verkenkend) A.J.J.G. Schijns & F.M. Ruitenbeek-Bart, 'De schadeclaim van het slachtoffer van strafbare feiten; bruggenbouwer tussen twee rechtsgebieden?', *TVP* 2014-2, p. 38-47.

8. R. Kool e.a. 2016.

9. Zie voor bedenkingen bij het uiterst selectieve karakter van deze overheidssubsidie onder meer *NJB* 2014/1959, afl. 38, p. 2696 e.v..

10. Schrama & Geurts, 2012.

11. V. Drost e.a., *Wet versterking positie slachtoffers: procesevaluatie*, Ministerie van Veiligheid en Justitie/DSP, september 2014, p. 33 en Engelhard e.a., 2015, p. 95. Rechteren bevestigen zelf ook dat zij de vordering vaak met een standaardmotivering niet-ontvankelijk verklaren of afwijzen, en zien niet goed hoe dat anders zou kunnen (Kool e.a., 2016, p. 154).

12. Zie voor een recent onderzoek naar

private verzekeringsmogelijkheden A.J.J.G. Schijns, *Naar een verzekerd slachtofferrecht*, Amsterdam: VU (nog te verschijnen).

13. Zie over dit risico reeds J. van Dijk & M. Groenhuijsen, 'Benchmarking victim policies in the Framework of European Union Law', in: S. Walkate (ed.), *Handbook of Victims and Victimology*, Devon: Willan Publishing 2007, p. 363-379. Zie voorts voor ervaringen van slachtoffers op dit punt Van Dongen e.a. 2013, p. 42.

den van de (onvermijdelijk) beperkte mogelijkheden die het recht biedt, lijkt soms beter dan het beproeven van allerlei verhaalsroutes die in veel gevallen uiteindelijk weinig soelaas bieden of in het ergste geval zelfs schadelijk zijn.¹⁴ Volgens ons ligt het daarom voor de hand om meer los te komen van de huidige verknoping van doeleinden in een complexe procedure en per doel naar een meer effectieve wijze van verwezenlijking te zoeken. De doelen die met straf- en schadevergoedingsrecht worden nagestreefd blijken immers slechts in beperkte mate in één procedure te verwezenlijken, in ieder geval zolang beide rechtsgebieden maatwerk verlangen en telkens moeten worden toegesneden op de persoon van de dader en de benadeelde.

Wellicht is het zinvoller om op dit punt in berusting en verwerking te investeren, dan in een weg die een fors risico van verdere teleurstelling scheidt

Wat betreft dekking van financiële gevolgen liggen uiteenlopende private of publieke vergoedingsmechanismen voor de hand: het bieden van toegang op de aansprakelijkheidsverzekering van de dader¹⁵ of het bieden van een first-partyverzekering voor misdrijfslachtoffers en uitbreiding van het vangnet van het Schadefonds Geweldsmisdrijven voor wie geen dader vindt of zich niet heeft verzekerd.

Wat betreft schadevergoeding gaat het natuurlijk niet alleen om 'brengen naar de benadeelde', maar ook om 'halen bij de dader'. Op dat punt kan niet alleen worden gedacht aan regres en aan premies voor verzekeringen, maar – als het gaat om voorzieningen uit publieke middelen – ook aan een 'dadertaks' in de vorm van een bedrag dat staat voor het risico op schade dat een dader met zijn

misdrijf in het leven heeft geroepen. Wordt aldus het 'één-op-één-principe' deels losgelaten, dan wordt het systeem in elk geval minder 'selectief' dan nu het geval is. In het verleden is al weleens nagedacht over verhoging van de verkeersboetes met een belasting, die ten goede zou moeten komen aan slachtoffers van verkeersongevallen, en in het buitenland blijkt men niet geheel onbekend met een dergelijke belasting. Zo zou het idee van een 'taks' zijn geïnspireerd door voorbeelden uit België, Zweden, Engeland, Wales en Noord-Ierland, die allen een dergelijke regeling zouden hebben ingevoerd (welke telkens verschillen in uitwerking en in bedragen).¹⁶ Uit de opbrengst van een dergelijke maatregel zouden vergoedingen aan slachtoffers en initiatieven ten behoeve van slachtofferherstel kunnen worden gefinancierd.

Wijsheid?

Wat is in het licht van deze, natuurlijk veel te beknopt weergegeven, bevindingen en gedachten wijsheid? Tijdens een recente bijeenkomst van het Ministerie van Veiligheid & Justitie over prioriteiten in het slachtofferbeleid werd door de ambtenaren ingezet op uitvoering van wat in de recente jaren is ingevoerd.¹⁷ Gelet op alle wijzigingen die op dit gebied met goede bedoelingen hebben plaatsgevonden, lijkt ons dat een wijze beleidslijn. Wellicht is er in al hetgeen recent is gewijzigd nog wel wat ten gunste bij te sturen in de vorm van 'quick wins'. Denkbaar is dat het nog wat tijd (maar misschien ook inspanning?) kost voordat de gesuggereerde strafrechtelijke 'koudwatervrees' voor omvangrijkere schadevorderingen afneemt. Wat betreft de begroting van schade zou men zich bovendien kunnen oriënteren op de vrijheid die de (straf)rechter heeft om de schade te schatten en – in het verlengde daarvan – op vormen van normering of categorisering.¹⁸ Voorts lijkt onderzoek naar de volumes onontbeerlijk: wat gebeurt er nu werkelijk, wat kost dat en wie betaalt uiteindelijk welke rekening?

Tegelijkertijd is verstandig om na te gaan welke doelen met het huidige beleid precies worden nagestreefd en of deze, los gedacht van juridische en politieke dogma's, niet op andere wijze effectiever en efficiënter kunnen worden bereikt. Rechtsvergelijkende en rechtseconomische¹⁹ expertise biedt daarvoor beslist aanknopingspunten. •

14. In het nieuwe Beleidskader herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers (2016) wordt uitdrukkelijk gewezen op het risico van secundair slachtofferschap als gevolg van het strafproces en van herstelgesprekken.

15. Vergelijk Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/467-468.

16. Kamerstukken II 2012/13, 33552, 4.

17. Zie de door de minister op 28 oktober 2016 aan de Tweede Kamer gezonden meerjarenagenda slachtofferbeleid, waarin

de focus wordt gelegd op de uitvoering van de nieuw verworven slachtofferrechten in de praktijk.

18. S.D. Lindenbergh, 'De letselschadevordering in het strafproces. Dat moet beter kunnen', *NJB* 2014/1959, afl. 38, p. 2700-

2701.

19. Zie voor een verkenning bijv. L.T. Visser, 'Schadevergoeding voor slachtoffers in het strafproces vanuit rechtseconomisch oogpunt', *AV&S* 2008/27, p. 194-201.