

# Voorstel Innovatiewet Strafvordering

## Misdrijfslachtoffers van klapluik naar valluik

Arlette Schijns<sup>1</sup>

Het consultatievoorstel voor de Innovatiewet Strafvordering voorziet in de wettelijke regeling van een aantal voor de strafrechtspraktijk relevante onderwerpen, vooruitlopend op het komende nieuwe Wetboek van Strafvordering. In dit artikel wordt ingegaan op één onderdeel van dat voorstel, de vordering van de benadeelde partij in het strafproces. Als het voorstel bewaarheid wordt ontstaan onaanvaardbare verschillen in rechtspositie tussen vorderingsgerechtigden. Een keuze die zulke ingrijpende gevolgen heeft voor slachtoffers van misdrijven, verdient een open debat en afweging van alle betrokken belangen.

Op 19 juli 2019 werd de internetconsultatie opengesteld voor het conceptwetsvoorstel voor de Innovatiewet Strafvordering (hierna: het consultatievoorstel).<sup>2</sup> Het consultatievoorstel voorziet in de wettelijke regeling van een aantal voor de strafrechtspraktijk relevante onderwerpen, vooruitlopend op het komende nieuwe Wetboek van Strafvordering. De voorgestelde wijzigingen worden gecombineerd met een evaluatie- en horizonbepaling.<sup>3</sup> Op die manier kan alvast in de praktijk met de bedoelde onderwerpen worden geëxperimenteerd.

Het consultatievoorstel behelst meerdere belangrijke regelingen. In deze bijdrage ga ik in op één daarvan: de vordering van de benadeelde partij in het strafproces. Kort gezegd, wordt voorgesteld dat de strafrechter de mogelijkheid krijgt om de vordering al in een vroeg stadium van het strafproces los te koppelen van de strafzaak, indien deze een onevenredige belasting voor het strafproces meebrengt. De rechter kan daartoe ambtshalve besluiten, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte dan wel de benadeelde partij.<sup>4</sup> Indien losgekoppeld, zal de vordering na het eindvonnis in de straf-

zaak worden behandeld door een aparte (meervoudige) kamer van de rechtbank waarin ook civilisten zitting kunnen nemen. Deze wijze van afsplitsing van de vordering is al meermaals geopperd ('de klapluikconstructie') en doet denken aan de in het Wetboek van Strafvordering reeds geruime tijd bestaande procedure tot ontneming van wederrechtelijk voordeel, en is daar ook op geïnspireerd.<sup>5</sup> In deze bijdrage beperk ik mij tot kritiek op een onderdeel van het voorstel dat voor slachtoffers met complexe vorderingen verstrekkende gevolgen kan hebben, namelijk de afschaffing van de voorschotregeling.

Dát het consultatievoorstel een aangepaste regeling voor de vordering van de benadeelde partij brengt, juich ik van harte toe. Al jarenlang zijn veel betrokkenen bij het strafproces het er immers over eens dat de huidige regeling niet goed werkt. Zij staat op gespannen voet met de aard en doelstellingen van het strafproces (de aandacht van de rechter is toch primair gericht op de verdachte en de verwezenlijking van het materiële strafrecht). Bovendien voorkomt zij niet dat er regelmatig slachtoffers met lege handen achterblijven. Dat laatste heeft ermee te maken dat complexe (letselschade)vorderingen vaak – en te gemakkelijk, naar mijn mening – niet-ontvankelijk worden verklaard, met het argument dat deze een onevenredige belasting van het strafproces vormen (artikel 361 lid 3 Sv).<sup>6</sup> Het gevolg daarvan is dat vooral de slachtoffers van misdrijven en/of hun nabestaanden verstoken blijven van compensatie van hun vaak ernstige letsel- en/of overlijdensschade, en dat zij worden opgezegd met een incassolast die emotioneel zwaar op hen drukt. Indien de civiele vordering niet wordt toegewezen in het strafproces,

**Op dit moment zijn andere verhaalroutes voor misdrijfschade, buiten het strafproces om, in feite onbegaanbaar**

# Dankzij de voorschotregeling kan de benadeelde na maximaal acht maanden na het onherroepelijk worden van de uitspraak eindelijk beginnen om de financiële én emotionele boeken te sluiten. Laat het nu net de voorschotregeling zijn die in het consultatievoorstel buiten toepassing wordt verklaard in de afgesplitste procedure

blijft namelijk de schadevergoedingsmaatregel buiten toepassing (artikel 36f Sr) en is er evenmin ruimte voor de voorschotregeling (artikel 36 lid 7 Sr). Op dit moment zijn andere verhaalaroutes voor misdrijfschade, buiten het strafproces om, in feite onbegaanbaar.<sup>7</sup>

Bij toepassing van de schadevergoedingsmaatregel helpt de Staat het slachtoffer met de incasso van zijn vordering op de dader. Het Openbaar Ministerie draagt zorg voor de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel. Feitelijk wordt de schadevergoeding geïnd door het Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB). Het CJIB heeft geautomatiseerde systemen waarmee zij veel beter dan de meeste slachtoffers is toegerust voor een jarenlang duren de incasso. Het is echter belangrijk te beseffen dat, los van de praktische incasso-perikelen, de emotionele last van het slachtoffer zal voortduren zolang de incasso niet is voltooid. En dat duurt in de praktijk vaak erg lang, zeker wanneer de dader slechts in staat is om relatief kleine periodieke bedragen af te lossen op het grote schadebedrag waarvoor hij aansprakelijk is. Al die tijd wordt het slachtoffer aan het misdrijf herinnerd en blijft hij concreet aan 'zijn' dader verbonden. Dit is voor het slachtoffer heel belastend, en veroorzaakt vaak extra leed, naast de financiële zorgen die er kunnen bestaan. Een abstract voorbeeld ter illustratie. Bij een inkomen op bijstandsniveau van € 978,90<sup>8</sup> bedraagt de beslagvrije voet € 880,92,<sup>9</sup> waardoor er maximaal per maand € 97,88 kan worden geïncasseerd (mits er niet ook nog andere schuldeisers zijn). Bij een schadevergoeding van € 10.000 duurt het dan ongeveer tien jaar voordat een benadeelde eindelijk zijn schade vergoed heeft gekregen en zich niet meer actief hoeft te bemoeien met de dader. De incasso duurt nog veel langer als het om hogere schadebedragen gaat. Een schrijnend voorbeeld daarvan is Monique. Zij verloor in 2015 haar man bij een explosie op hun woonboot.<sup>10</sup>

Zelf liep zij bij dit misdrijf een hersenbloeding op, zij raakte aan één oog blind, en haar gezicht werd blijvend verminkt. Degene die het explosief tot ontbranding had gebracht, werd veroordeeld tot zeventien jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf, én tot vergoeding van de inkomensschade van Monique van circa € 200.000.<sup>11</sup> Met de dader, die in de gevangenis zat, sprak het CJIB af dat hij een schamele € 15 per maand zou aflossen. Wie in detentie zit heeft doorgaans geen inkomsten, ook een bijstandsuitkering stopt. Uitgaande van dit aflossingsbedrag zou het de dader in 1000 jaar nog niet lukken om dit bedrag af te lossen. Monique zou dan via een levenslange incasso met de dader verbonden zijn gebleven.<sup>12</sup>

De introductie van de voorschotregeling in 2011 maakte aan dit extra lijden van het slachtoffer een einde. Op grond van deze regeling (artikel 36f lid 7 Sr) keert de Staat het schadebedrag uit aan het slachtoffer, dat resteert voor zover de dader niet, of niet volledig aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan (binnen acht maanden na zijn onherroepelijke veroordeling). Op die manier schiet de Staat bij de meeste misdrijven een maximum van € 5.000 voor. Alleen bij specifieke in de regelgeving opgesomde gewelds- en zedenmisdrijven geldt de voorschotregeling zonder maximum. De voorschotregeling is zo beschouwd een noodzakelijk sluitstuk van de overname van de incassolast. Dankzij de voorschotregeling kan de benadeelde die daarvoor in aanmerking komt na maximaal acht maanden na het onherroepelijk worden van de uitspraak eindelijk beginnen om de financiële én emotionele boeken te sluiten. Dat was ook precies de gedachte achter het amendement van Wolfsen en Teeven waarbij zij de voorschotregeling introduceerden, die vervolgens door de Kamer is omarmd.<sup>13</sup>

Laat het nu net de voorschotregeling zijn die in het consultatievoorstel buiten toepassing wordt verklaard in

## Auteur

1. Mr. A.J.J.G. Schijns is advocaat bij Beer advocaten te Amsterdam en onderzoeker aan de VU. Zij doet promotieonderzoek naar de compensatie van misdrijfschade. Met dank aan Arno Akkermans voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

## Noten

2. [www.internetconsultatie.nl/innovatiewet](http://www.internetconsultatie.nl/innovatiewet).  
3. Binnen twee jaar na inwerkingtreding krijgen beide Kamers een evaluatieverslag

(Artikel II) en de wet vervalt een jaar daarna, tenzij anders bepaald bij AMVB (Artikel III).

4. Dit kan zelfs zonder nader onderzoek van de vordering (art. 563 lid 1 en 2 Innovatiewet Strafvordering).

5. MvT, p. 38.

6. R.S.B. Kool e.a., *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraak en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij*, Den Haag: WODC 2016, p. 149, 246-247, 254-256 en 258-259.

7. S.D. Lindenbergh, 'De letselschadevordering in het strafproces. Dat moet beter kunnen', *NJB* 2014/1959.

8. Bijstandsnorm voor een alleenstaande per 1 juli 2019. Bij detentie is dit nog minder omdat dan de bijstandsuitkering stopt: [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl).

9. 90% van de geldende bijstandsnorm.

10. De auteur heeft Monique in het strafproces bijgestaan.

11. De financiële schade van Monique was door het overlijden van haar man nog veel groter. De vordering die zag op vergoeding

van overlijdensschade wegens derving van levensonderhoud (art. 6:108 BW) is door de rechter echter vanwege een onevenredige belasting van het strafproces niet inhoudelijk beoordeeld.

12. Gelukkig kon het Ministerie van Justitie er in deze zaak toe worden gebracht om toch tot betaling van het gehele toegewezen bedrag over te gaan, mede gelet op de uitzonderlijke situatie.

13. *Kamerstukken II* 2007/08, 30134, nr. 24; *Kamerstukken I* 2007/08, 30134, nr. B.



de afgesplitste procedure (artikel 561a). In de concept-toelichting wordt deze fundamentele keuze slechts summier gemotiveerd met een financieel argument. Zo wordt gesteld dat er nu geen zicht zou bestaan op het aantal zaken dat in aanmerking komt voor de afgesplitste procedure, en dat het in potentie om aanzienlijke bedragen kan gaan 'waarvoor geen dekking is'.<sup>14</sup> Dat roept de vraag op wat er veranderd is sinds de invoering van de voorschotregeling in 2011. Toen overwoog de wetgever nog dat een eventueel restitutie-risico voor de Staat bij zeden- en geweldsmisdrijven wel in overeenstemming was met de op dat moment beschikbare financiële dekking binnen de Justitiebegroting.<sup>15</sup> Uiteraard kost de voorschotregeling geld, maar de eventuele rechtspolitieke keuze om, in afwijking van de keuze die nog niet zo lang geleden is gemaakt, daarvoor geen budget beschikbaar te stellen moet wel worden gebaseerd op feiten en valide argumenten.

Los van deze begrotingstechnische context, pleiten sterke argumenten voor de handhaving van de voorschotregeling in de afgesplitste procedure. Het huidige consultatievoorstel leidt tot een niet te rechtvaardigen verschil in rechtspositie tussen slachtoffers. In de eerste plaats omdat de voorschotregeling wel zal blijven gelden voor vorderingen van benadeelde partijen die binnen de hoofdzaak worden behandeld (en niet in een afgesplitste procedure). Zo komen de slachtoffers van complexe letselschadevorderingen in een achterstandspositie ten opzichte van letselschadeslachtoffers met eenvoudige vorderingen. Het valt om die reden te verwachten dat de slachtoffers met complexe vorderingen zich zullen verzetten tegen een afsplitsing omdat zij liever een gedeeltelijke toewijzing van de vordering mét de voorschotregeling hebben, dan een aparte beoordeling met kans op volledige toewijzing waarvoor de voorschotregeling niet geldt (in welk scenario zij een aanzienlijk deel van hun leven aan dader en incasso vast zouden blijven zitten). Het is ook nog van belang te beseffen, zeker gelet op de financiële motivering van het consultatievoorstel, dat de complexiteit van de schadevordering niet recht evenredig is aan de omvang van de schade. Slachtoffers van mensenhandel, bijvoorbeeld, hebben vorderingen wegens inkomstenderving die erg hoog kunnen zijn, maar die relatief eenvoudig zijn en in het strafproces vaak volledig worden beoordeeld en toegewezen.<sup>16</sup> In de toelichting wordt voor dit verschil in rechtspositie aandacht gevraagd, maar vervolgens afgedaan met het oneigenlijke argument dat de slachtoffers met ernstige letselschade in de huidige regeling ook verstooken blijven van compensatie omdat hun vordering veelal niet-ontvankelijk wordt verklaard.<sup>17</sup>

In de tweede plaats brengt het consultatievoorstel ook een verschil in rechtspositie tussen vorderingsgerechtigden met letsel- of overlijdensschade, en die met 'alleen' zaakschade of zuivere vermogensschade. Zo zal een slachtoffer van een woninginbraak of fietsendiefstal in de toekomst zijn schade wel onder de voorschotregeling vergoed kunnen krijgen. Slachtoffers zoals Monique uit het bovengenoemde voorbeeld, kunnen echter compensatie mislopen indien hun vordering wordt behandeld in een afgesplitste procedure. Dat valt niet uit te leggen, zeker omdat de voorschotregeling primair in het leven is geroepen om te waarborgen dat juist slachtof-

fers van gewelds- en zedenmisdriven daadwerkelijk worden gecompenseerd, en niet tot in lengte van dagen de emotionele last hoeven te dragen van de incasso van hun vordering. De toenmalige Minister van Justitie Hirsch Ballin merkte daarover bij de behandeling van de voorschotregeling in de Eerste Kamer het volgende op: 'Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om te voorkomen dat personen die slachtoffer zijn van een ernstig geweldsmisdrijf de schade die zij ten gevolge daarvan hebben geleden, geheel alleen moeten dragen.'<sup>18</sup> Hiermee zijn we beland bij meer morele en rechtspolitieke overwegingen die wat mij betreft voorop moeten staan. Het is inmiddels een breed gedragen uitgangspunt dat het voor benadeelde partijen van groot belang is dat zij op een eenvoudige wijze schadeloos gesteld kunnen worden voor de schade die zij door een strafbaar feit hebben geleden.<sup>19</sup> Anders dan de toelichting bij het consultatievoorstel veronderstelt, gaan de afgesplitste procedure en de schadevergoedingsmaatregel, zonder het sluitstuk van de voorschotregeling, hen daarbij niet substantieel helpen.<sup>20</sup> De minister gaat ervan uit dat de schadevergoedingsmaatregel de incassolast overneemt van het slachtoffer. Daarbij miskent hij echter dat het psychologisch nu juist een belangrijk onderdeel van de incassolast is dat de inning jaren en jaren kan duren, zoals de genoemde voorbeelden illustreren.<sup>21</sup>

De slotsom is dat het consultatievoorstel in de huidige vorm de rechtspositie van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdriven met complexe vorderingen ernstig aantast en deze groep terugwerpt naar de positie van vóór 2011. De constructie van het klapluik naar de

## Schrap artikel 561a van het consultatievoorstel. Dan ligt er een beloftevolle regeling die het effect van wat in 2011 met de voorschotregeling werd beoogd, ook daadwerkelijk realiseert

afgesplitste procedure dreigt daardoor een valluik te worden.<sup>22</sup>

De oplossing ligt voor de hand: schrap artikel 561a van het consultatievoorstel. Dan ligt er een beloftevolle regeling die het effect van wat in 2011 met de voorschotregeling werd beoogd, ook daadwerkelijk realiseert.<sup>23</sup> De periode van de pilot tot aan de geplande horizon kan worden benut om op basis van de verkregen cijfers en feiten een nadere analyse te maken. Als dan mocht blijken dat het incassorisico voor de Staat onhoudbaar is, dan is er wellicht voldoende reden om de voorschotregeling weer tegen het licht te houden. En misschien is het dan wel tijd voor een geheel andere wijze van compensatie van misdrijfschade: niet meer via het strafproces, maar via het private verzekeringsrecht.<sup>24</sup> ●

14. MvT, p. 39.

15. *Kamerstukken I 2007/08*, 30143, D, p. 7 (MvA). Zie ook M.J. Heemskerck & A.H. Sas, 'Rechter maakt van voorschotregeling een wassen neus', *NJBlog* 19 december 2013.

16. Zie voor enkele voorbeelden: Rb. Amsterdam 18 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7406 (€ 340.000); Hof Amsterdam 15 september 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:4399 (€ 125.000); Rb. Noord-Holland 30 januari 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:1051 (€ 249.400); Rb. Amsterdam 20 februari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:758 (€ 235.000); Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juni 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:4608 (€ 843.500).

17. MvT, p. 39.

18. *Kamerstukken I 2007/08*, 30143, D, p. 8 (MvA).

19. Zoals de Hoge Raad recent benadrukte in het overzichtsarrest over de vordering benadeelde partij van 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, r.o. 2.1. Juist vanwege dit uitgangspunt, en 'om te voorkomen dat de strafrechter vaker dan nodig gebruik maakt van zijn bevoegdheid een benadeelde partij in haar vordering niet-ontvankelijk te verklaren omdat hij vindt dat de behandeling daarvan een onevenredige belasting van het strafgeding zou opleveren', zag de Hoge Raad aanleiding om een uiteenzetting te geven over enkele punten die voor de beoordeling van de vordering een rol kunnen spelen (aldus r.o. 2.1).

20. MvT, p. 38-39.

21. Het huidige beleid, waarbij het CJIB de inning stopt wanneer de dader de vervangende hechtenis heeft uitgezeten, ook als dan nog niet het gehele bedrag is geëind, draagt evenmin bij aan een adequate compensatie: *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven en de daaraan gerelateerde inning m.b.t. schadevergoedingsmaatregelen*, WODC 2018, p. 52.

22. De terminologie van het 'valluik' is ontleend aan de reactie van mr. M.A.J. Kubatsch namens het Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zedenslachtoffers (LANGSZ) op het consultatievoorstel van 22 augustus 2019, p. 6.

23. Het verdient aanbeveling ook andere aspecten van de voorgestelde regeling nader te bekijken. Zo bestaat er in de afge-

splitste procedure minder ruimte voor partijen om deskundigen en getuigen op te roepen dan in een (gewone) civiele procedure. De vraag is hoe dat zich verhoudt tot art. 6 EVRM.

24. Zie over deze wijze van compensatie: A.J.J.G. Schijns, *Naar een verzekerd slachtofferrecht. Effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht*, VU:2017; A.J.J.G. Schijns, 'Naar een verzekerd slachtofferrecht: onderzoek naar effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht', *TvP* 2017/4, p. 99-106; A.J.J.G. Schijns, 'First party-verzekering voor misdrijfschade – uitzicht op effectief schadeverhaal?', *TAV* 2018, p. 14-22.