

ADVIES

Concept-wetsvoorstel Innovatiewet Strafvordering

aan de Minister van Justitie en Veiligheid naar aanleiding van het verzoek daartoe bij
brief d.d. 6 juni 2019

4 oktober 2019

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	Pagina 3
1. Inleiding.....	Pagina 4
2. Afsplitsing vordering benadeelde partij.....	Pagina 4
2.1. Blij maken met een dode mus.....	Pagina 4
2.2. Reëel gevaar voor slechtere verhaalspositie slachtoffers.....	Pagina 5
3. Particuliere verzekering misdrijschade.....	Pagina 6
3.1. Schadeverhaal via 'first party-verzekering'	Pagina 7
3.2. Schadeverhaal via 'third party-verzekering'	Pagina 7

SAMENVATTING

Aan het Fonds Slachtofferhulp (hierna: het Fonds) is bij brief d.d. 6 juni 2019 het verzoek gedaan advies uit te brengen over het concept-wetsvoorstel Innovatiewet Strafvordering. Het Fonds voldoet graag aan dit verzoek. Het advies ziet alleen op het voorstel van de afgesplitste procedure.

Het voorstel van de Minister om complexe vorderingen in het strafproces af te kunnen splitsen van de hoofdzaak en door een aparte Raadkamer met meer civiele expertise te laten behandelen, is op zichzelf een goed voorstel. Ware het niet dat in het wetsvoorstel in artikel 561a staat opgenomen dat de voorschotmaatregel niet op deze procedure van toepassing is. In de praktijk betekent dit dat slachtoffers die via deze afgesplitste procedure hun vordering tot schadevergoeding toegewezen krijgen, voor het overgrote deel met lege handen komen te staan.

Daarnaast kleeft er een reëel gevaar aan deze voorgestelde procedure. Rechters kunnen meer vorderingen af gaan splitsen van de hoofdzaak dan alleen de complexe vorderingen die zij in de huidige situatie (deels) niet-ontvankelijk verklaren. Vanwege het ontbreken van de voorschotmaatregel in de afgesplitste procedure, betekent dit dat juist meer slachtoffers dan in de huidige situatie hun schade uiteindelijk niet vergoed krijgen.

Een afgesplitste procedure zónder dat de voorschotmaatregel hierop van toepassing is, is naar mening van het Fonds dan ook onacceptabel. Het gaat lijnrecht in tegen de bedoeling van het voorstel, namelijk om de (rechts)positie van de slachtoffers te versterken. Het Fonds is dan ook tegen de afgesplitste procedure, tenzij artikel 561a geschrapt wordt.

Het Fonds wijst op een alternatieve manier om complexe vorderingen af te wikkelen die nu door rechters niet-ontvankelijk worden verklaard, namelijk via het private verzekeringsrecht. Uit een door het Fonds gefinancierd onderzoek¹ blijkt dat er twee effectieve manieren van schadeafwikkeling buiten het strafproces mogelijk zijn: die van een zogenoemde 'first party-verzekering' en een 'third party-verzekering' naar voorbeeld van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen (WAM) voor verkeersslachtoffers. Beide mogelijkheden zijn bij uw Ministerie bepleit en met name de first party-verzekering wordt inmiddels nader verkend samen met het Verbond van Verzekeraars.

Met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen adviseert het Fonds het volgende:

1. Schrap het onderdeel van de afgesplitste procedure uit het wetsvoorstel, tenzij de voorschotmaatregel van toepassing wordt verklaard;
2. Onderzoek de mogelijkheden voor vergoeding van misdrijfschade via de particuliere verzekering.

¹ A.J.J.G. Schijns, [Naar een verzekerd slachtofferrecht. Effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht](#), VU:2017.

1. Inleiding

Dit concept-wetsvoorstel omvat verschillende onderdelen. Een onderdeel raakt de belangen van slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder, namelijk het voorstel van de Minister om de vordering benadeelde partij af te kunnen splitsen van de hoofdzaak. Voorgesteld wordt dat de rechter de mogelijkheid krijgt te beslissen de vordering benadeelde partij afzonderlijk te laten behandelen in een Raadkamer waar eveneens civiele expertise aanwezig is. Dit zodat vaker dan nu het geval is complexe vorderingen tot schadevergoeding binnen het strafproces kunnen worden afgedaan. De Minister stelt daarbij voor dat enkel de schadevergoedingsmaatregel, zonder de voorschotmaatregel, op deze afgesplitste procedure van toepassing is.

In de volgende paragrafen volgt een nadere uitwerking van de reactie van Fonds Slachtofferhulp op dit onderdeel van het concept-wetsvoorstel, met enkele aanbevelingen. Ook zal het Fonds een alternatieve manier van schadeafwikkeling aankaarten.

Op de overige voorgestelde onderdelen van het wetsvoorstel heeft het Fonds in dit stadium geen opmerkingen.

2. Afsplitsing vordering benadeelde partij (artikel I)

Met dit concept-wetsvoorstel poogt de Minister de rechtspositie van slachtoffers van gewelds- of zedenmisdrijven te versterken. Zo zegt hij in de Memorie van Toelichting:

“Dit voorstel voorziet in de versterking van de rechtspositie van slachtoffers van gewelds- of zedenmisdrijven. Het verruimt de mogelijkheden voor het verhaal van hun schade binnen het strafproces. (...) Het doel is om ingewikkelde schadeclaims van slachtoffers vaker en vollediger inhoudelijk af te doen binnen het strafproces, zonder verdergaande belasting van de hoofdzaak.”²

Complexe vorderingen van slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven worden (te) vaak naar de civiele rechter doorverwezen met het argument dat de vordering een onevenredige belasting van het strafproces met zich brengt.³ Dit probleem onderschrijft het Fonds van harte. De oplossing die de Minister hiervoor aandraagt, onderschrijft het Fonds echter niet, om de volgende (twee) redenen.

2.1. Blij maken met een dode mus

In 2011 is de voorschotmaatregel in het leven geroepen.⁴ Deze regeling houdt in dat de Staat het (resterende) bedrag aan schadevergoeding acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis of arrest uitkeert aan het slachtoffer, indien de veroordeelde dit nog niet heeft gedaan.

² Memorie van Toelichting p. 18.

³ Zo blijkt onder andere uit 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.

⁴ Artikel 36f lid 7 Sr.

De voorschotmaatregel dient twee doelen, te weten 1) zorgen dat slachtoffers hun gehele toegewezen vordering ook daadwerkelijk uitbetaald krijgen en 2) zorgen dat slachtoffers deze schadevergoeding ook binnen een afzienbare tijd ontvangen. Dit om te voorkomen dat slachtoffers onnodig extra leed wordt toegevoegd doordat zij mondjesmaat hun schadevergoeding krijgen uitgekeerd.⁵ Dat nu juist de voorschotregeling niet van toepassing wordt verklaard bij de afsplitsingsprocedure, acht het Fonds onbegrijpelijk. Als het doel is te voorkomen dat slachtoffers onnodig extra leed wordt toegevoegd, is dit een onacceptabele keuze. Zonder voorschotregeling zal het slachtoffer namelijk alsnog met lege handen komen te staan. Want, zoals de Minister zelf al aangeeft in de Memorie van Toelichting, de afgesplitste procedure is met name bedoeld voor complexe vorderingen tot schadevergoeding.⁶

Uit het WODC rapport 'Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven' van vorig jaar blijkt dat de inbaarheid van de vorderingen door het CJIB sterk afneemt naar mate de hoogte van de vordering toeneemt.⁷ Juist bij de hoogste categorie vorderingen, die van € 31.000,00 - € 850.000,00, blijkt dat het CJIB na zes jaar pas 10% van de vordering heeft kunnen innen en uitbetalen aan het slachtoffer. Dit is een zeer gering percentage van de totale vordering en het behoeft geen verdere uitleg dat dit voor slachtoffers onwenselijk is. Verder blijkt uit de evaluatie dat na het verdubbelen van de looptijd, verwacht wordt dat er tussen de 3-10% extra kan worden geïnd.⁸ Dit betekent dat slachtoffers met de meest omvangrijke schade ruim 12 jaar na het onherroepelijk worden van de veroordeling, in het beste geval 20% van hun schadevergoeding uitgekeerd hebben gekregen.

Dat slachtoffers, zo meldt de Minister, bij invoering van de voorgestelde afsplitsingsprocedure beter af zijn doordat de schadevergoedingsmaatregel wel van toepassing is op de toegewezen vorderingen en het CJIB de inningsprocedure overneemt, is dus een drogredenering. In de praktijk blijkt dit niet daadwerkelijk een verbetering te zijn. Slachtoffers worden door het enkel van toepassing verklaren van de schadevergoedingsmaatregel zonder de daaraan gekoppelde voorschotregeling blij gemaakt met een dode mus. Dit zal eerder het omgekeerde effect hebben dan de Minister beoogt: secundaire victimisatie.

2.2. Reëel gevaar voor slechtere verhaalspositie van slachtoffers

De voorgestelde afsplitsingsprocedure is in het leven geroepen om de verhaalspositie te verbeteren van de groep slachtoffers wiens schadevergoeding in het strafproces (deels) niet-ontvankelijk wordt verklaard. Het Fonds is echter van mening dat de voorgestelde regeling voor slachtoffers in de praktijk juist een verslechtering van de verhaalspositie met zich brengt.

Onder de huidige wetgeving is het de taak van strafrechters om de vordering benadeelde partij zoveel als mogelijk af te doen binnen het strafproces. Ook de Hoge Raad is van mening dat strafrechters de vorderingen zoveel mogelijk en vaker dan nu het geval is, in de strafzaak moeten behandelen. Dit blijkt uit het onlangs verschenen overzichtsarrest waarin de Hoge Raad strafrechters aanknopingspunten geeft die zij kunnen gebruiken bij beoordeling van vorderingen.⁹

⁵ Kamerstukken II 2007/08, [30 134, nr. 24](#)

⁶ Memorie van Toelichting p. 41.

⁷ WODC rapport [Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven](#), juni 2018, p. 42.

⁸ WODC rapport [Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven](#), juni 2018, p. 12.

⁹ Arrest Hoge Raad 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, r.o. 2.1.

Mocht de voorgestelde wetgeving echter worden ingevoerd, is het goed denkbaar dat ook vorderingen die de strafrechter nu wel behandelt zullen worden afgesplitst.

Doordat naar verwachting van het Fonds de strafrechter meer zaken dan alleen die waarvan zij nu de vordering benadeelde partij (deels) niet-ontvankelijk verklaart zal afsplitsen van de hoofdprocedure, komt een grotere groep slachtoffers met lege handen te staan. Ook slachtoffers met complexe vorderingen waarvan de strafrechter onder de huidige wetgeving nog net dat stapje extra zet om de vordering in het strafproces (deels) te behandelen, zullen naar alle waarschijnlijkheid worden doorverwezen naar de aparte Raadkamer. Met als gevolg dat een grotere groep slachtoffers een toegewezen vordering heeft die niet inbaar is aangezien het CJIB zoals gezegd bij hoge vorderingen geen soelaas biedt.

Het Fonds staat niet alleen in zijn mening. Uit overleg met diverse betrokken partijen die zich hard maken voor slachtofferrechten blijkt dat er geen draagvlak is voor het wetsvoorstel in huidige vorm voor wat betreft de afsplitsingsprocedure. Zowel hulpverlenende organisaties, als de slachtofferadvocatuur als betrokken wetenschappers hebben aangegeven tegen de afsplitsing zonder voorschotmaatregel te zijn. Mr. Arlette Schijns heeft hier ook een heel artikel aan gewijd.¹⁰

Het Fonds geeft u dan ook nadrukkelijk in overweging het wetsvoorstel te herzien en de afsplitsingsprocedure eruit te halen, tenzij de voorschotmaatregel hierop ook van toepassing wordt verklaard. Indien dit om moverende redenen niet mogelijk is, zou het Fonds met klem willen aandringen op uitwerking van een alternatieve manier van schadeafwikkeling. Hieronder licht het Fonds dit alternatief beknopt toe.

3. Particuliere verzekering misdrijschade

Naast afdoening van personenschade via het strafrecht zijn er ook alternatieve, buiten het strafrecht gelegen manieren denkbaar waarop slachtoffers hun schade vergoed kunnen krijgen. Met dat uitgangspunt hebben wij een onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek, uitgevoerd door mr. Arlette Schijns, mogelijk gemaakt. De resultaten van dit onderzoek zijn in mei 2017 gepubliceerd.¹¹ In dit onderzoek stonden twee onderwerpen centraal, te weten:

- Schadeverhaal via een schadeverzekering aan de kant van het slachtoffer zelf ('first party-verzekering');
- Schadeverhaal door middel van een directe actie van het slachtoffer op de aansprakelijkheidsverzekeraar van de dader ('third party-verzekering').

¹⁰ A.J.J.G. Schijns, *Voorstel Innovatiewet Strafvordering: misdrijfslachtoffers van klapluik naar valluik*, wordt binnenkort gepubliceerd in het NJB

¹¹ A.J.J.G. Schijns, [Naar een verzekerd slachtofferrecht. Effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht](#), VU:2017.

3.1. Schadeverhaal via 'first party-verzekering'

Een goede mogelijkheid voor effectief schadeverhaal buiten het strafrecht om, is die van de 'first party-verzekering'. Dit houdt in dat het slachtoffer zelf een verzekering afsluit voor eventueel in de toekomst op te lopen schade. Indien de verzekerde ook daadwerkelijk slachtoffer wordt en schade heeft opgelopen, kan hij zich melden bij zijn eigen verzekeraar. Voordeel hiervan is dat het slachtoffer niet met een ingewikkelde aansprakelijkheidsprocedure te maken krijgt, maar de schade veelal buiten rechte vergoed krijgt. Voor de verzekeraar is het immers niet van belang wie er aansprakelijk is voor de ontstane schade, de verzekerde heeft, door middel van premiebetaling, zichzelf hiervoor verzekerd. Dergelijke schadeverzekeringen bestaan in Nederland ook al, te denken valt aan de Milieu Schadeverzekering, de inboedelverzekering of de verplichte verzekering die letsel- en overlijdensschade dekt van proefpersonen die deelnemen aan medisch-wetenschappelijk onderzoek.

Een ander positief punt van de first party-verzekering is dat het slachtoffer alleen te maken heeft met zijn eigen verzekeraar bij de afhandeling van zijn schade. In tegenstelling tot de third party-verzekering waarbij het slachtoffer een beroep doet op de verzekering van de dader. Een financiële kwestie is makkelijker af te handelen met je eigen verzekeraar dan met die van een derde. Je eigen verzekeraar heeft er ook een groter belang bij om alles in harmonie te laten verlopen. Hij wil immers de goede relatie met jou als verzekerde behouden.

Het Verbond van Verzekeraars werkt vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid samen met het Fonds om deze mogelijkheid verder te onderzoeken.

3.2. Schadeverhaal via 'third party-verzekering'

Een andere mogelijkheid van schadeafwikkeling buiten het strafproces is die via de verzekering van de dader. Sinds 2006 hebben slachtoffers die te maken krijgen met schade door letsel of overlijden conform artikel 7:954 BW de mogelijkheid om direct naar de aansprakelijkheidsverzekeraar van de dader te stappen. Dit in tegenstelling tot voor die tijd, toen het slachtoffer zich alleen kon wenden tot de dader zelf.

Echter, aansprakelijkheidsverzekeraars kunnen zich jegens het slachtoffer beroepen op de opzetclausule in hun polissen, waardoor schade voortvloeiend uit misdrijven niet door de aansprakelijkheidsverzekering van de dader wordt vergoed. De schade is immers opzettelijk toegebracht.

Een uitzondering hierop is vastgelegd in de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen (WAM). In de WAM staat een zogenoemd verweermiddelenverbod opgenomen.¹² Hierin staat, kort gezegd, dat wanneer een slachtoffer bij een WAM-verzekeraar aanklopt met een verzoek tot vergoeding van zijn schade, de verzekeraar zich niet mag beroepen op de opzetclausule. Dit verweermiddelenverbod is in het leven geroepen om slachtoffers van verkeersmisdrijven te beschermen tegen de oninbaarheid van hun vordering tot schadevergoeding.¹³ En als slachtoffers van verkeersmisdrijven hiertegen beschermd dienen te worden, waarom slachtoffers van overige misdrijven dan niet?

¹² Artikel 11 WAM

¹³ *Kamerstukken II 1960/61, 6342, nr. 3, p. 11 (MvT) en Handelingen II 1962/63, 6342, p. 2224*

Uit het onderzoek dat door Schijns is verricht, blijkt dat de constructie zoals die voor de WAM geldt ook op overige aansprakelijkheidsverzekeringen toepasbaar is, zoals bijvoorbeeld op de Wettelijke aansprakelijkheidsverzekering (WA-verzekering). In Nederland is vrijwel iedereen (99,9% in 2014¹⁴) verzekerd voor wettelijke aansprakelijkheid, ondanks dat dit geen verplichte verzekering is. Gezien deze hoge dekkingsgraad zou het toepasbaar maken van de WAM-constructie op de WA-verzekering derhalve een effectieve mogelijkheid zijn voor slachtoffers van misdrijven om hun schade te verhalen.

Deze manier van schadeafwikkeling voor slachtoffers van personenschade is geen nieuwe methode. In andere landen, waaronder België, Zweden, Finland, Denemarken, Frankrijk, Spanje en Luxemburg wordt het verweermiddelenverbod zoals vastgelegd in de WAM al toegepast op aansprakelijkheidsverzekeraars om de verhaalspositie van slachtoffers ten opzichte van de WA-verzekeraar van de dader te verbeteren.¹⁵

De vraag of de WAM-constructie ook op aansprakelijkheidsverzekeringen toegepast zou moeten worden, komt niet uit de lucht vallen. Jaren geleden heeft de Raad van State al geadviseerd dat het onderscheid tussen 'WAM-slachtoffers' en slachtoffers met personenschade die buiten de WAM vallen, heroverwogen moet worden.¹⁶ Hierbij doet het Fonds eenzelfde verzoek aan u.

Beide hierboven genoemde manieren van misdrijfschadeafwikkeling kunnen een goede aanvulling zijn op de huidige schadeafwikkeling via het strafproces. Het biedt ook misdrijfslachtoffers met een complexe schadevordering die in het huidige systeem met lege handen blijven, de mogelijkheid hun schade vergoed te krijgen binnen een afzienbare termijn. Daarnaast is het ook nog eens kostenbesparend voor de Staat. Zoals gezegd onderzoekt het Fonds momenteel samen met het Verbond van Verzekeraars de verschillende mogelijkheden. De first party-verzekering lijkt op voldoende draagvlak te kunnen rekenen. Toch vlakt het Fonds de mogelijkheid van een third party-verzekering niet uit. Graag gaat het Fonds met de Minister in gesprek om beide opties te verkennen.

¹⁴ Verbond van Verzekeraars, *Verzekerd van Cijfers 2016*, Den Haag 2016, p. 18-19 en 22

¹⁵ A.J.J.G. Schijns, [Naar een verzekerd slachtofferrecht. Effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht](#), VU:2017, p. 187-188

¹⁶ *Kamerstukken II 1999/00, 19529, D, p. 5* (advies Raad van State)