

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid
De heer mr.dr. F.B.J. Grapperhaus
t.a.v. mevrouw mr.dr. G.M. ter Huurne
Postbus 201301
2500 EH Den Haag

Tevens per e-mail: j.steen@minjenv.nl

Utrecht, 4 oktober 2019

Uw kenmerk: 2609994
Ons kenmerk: AS/RvB/191004
Betreft: conceptwetsvoorstel Innovatiewet Strafvordering

Geachte heer Grapperhaus,

In antwoord op uw brief van 6 juni 2019 deel ik u mee dat Slachtofferhulp Nederland graag gebruik maakt van de mogelijkheid om te adviseren over het conceptwetsvoorstel Innovatiewet Strafvordering.

Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij

De Zesde Afdeling van het conceptwetsvoorstel, getiteld 'Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij', behelst de zogenoemde 'klapluikconstructie'. De strafrechter krijgt de mogelijkheid om de vordering van de benadeelde partij die (mede) betrekking heeft op een gewelds- of zedenmisdrijf af te splitsen van het strafgeding, indien deze een onevenredige belasting voor het strafproces oplevert. De vordering wordt dan los van de eigenlijke strafzaak behandeld door een meervoudige 'schadevergoedingskamer' van de rechtbank. De vordering van de benadeelde partij zal daardoor volledig(er) kunnen worden behandeld, omdat deze procedure minder beperkingen kent. Weliswaar kan deze kamer tevens de schadevergoedingsmaatregel opleggen, maar de voorschotregeling is niet van toepassing op zaken die zijn behandeld in deze afgesplitste procedure.

Ontbreken voorschotregeling

Het is een schrijnende situatie dat juist slachtoffers die als gevolg van het misdrijf ernstige letselschade oplopen of de nabestaanden van een slachtoffer dat als gevolg van een misdrijf om het leven is gekomen, vaak met veel schade blijven zitten, omdat zij in hun vordering tot schadevergoeding door de strafrechter

(deels) niet-ontvankelijk worden verklaard. De voorgestelde afgesplitste behandeling biedt naar onze mening echter geen oplossing voor dit probleem. Doordat de voorschotregeling niet van toepassing is op zaken die in de schadevergoedingskamer worden behandeld, schiet dit voorstel zijn doel voorbij. Hiervoor is het volgende van belang.

De afgesplitste behandeling is bedoeld voor complexe vorderingen die een onevenredige belasting voor het strafproces opleveren. Bekende voorbeelden hiervan zijn langdurig verlies van verdienvermogen en zorgkosten door ernstig, soms blijvend letsel of bij het overlijden van het slachtoffer, de schade die nabestaanden lijden door het derven van levensonderhoud. In de regel betreft dit hoge schadebedragen. Als de schadevergoedingskamer schadevergoeding toewijst en hiervoor ook de maatregel van artikel 36f Sr oplegt, zal het CJIB de toegekende schadevergoeding proberen te innen. De ervaring leert echter dat hoge schadebedragen moeilijk op de dader zijn te verhalen. Uit het rapport J. Kuipers & C. van Rij, *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven*, Cebeon/WODC, Den Haag: 2018, blijkt dat in de gevallen waarbij het schadevergoedingsbedrag hoger is dan € 31.000, gemiddeld slechts 10% van het bedrag binnen een termijn van 6 jaar door het CJIB kan worden geïnd (p. 10). Aangezien het bij voornoemde complexe zaken over het algemeen om bedragen zal gaan die hoger liggen dan € 31.000, betekent dit dat deze slachtoffers nog altijd maar een zeer klein gedeelte van hun schade vergoed krijgen. Bovendien zal het in deze zaken regelmatig om *veel* hogere bedragen gaan. Aangenomen mag worden dat in die gevallen het percentage dat kan worden geïnd vaak nog aanzienlijk lager zal liggen. Daarbij komt nog dat het slachtoffer gedurende zeer lange tijd steeds kleine bedragen via het CJIB van de dader zal ontvangen en hierdoor steeds wordt herinnerd aan het misdrijf. De afgesplitste behandeling zal aldus een recept voor teleurstelling blijken en een bron van secundaire victimisatie.

Blijkens de toelichting (p. 42) staat de onzekerheid omtrent de kosten in de weg aan toepassing van de voorschotregeling. Het is navrant dat juist de slachtoffers of nabestaanden die als gevolg van een gewelds- of zedenmisdrijf de grootste schade oplopen door begrotingstechnische redenen niet van de voorschotregeling zouden kunnen profiteren. Het is ook in strijd met het uitgangspunt dat de wetgever eerder heeft ingenomen. Bij het introduceren van de voorschotregeling is juist bewust de ongemaximeerde voorschotregeling voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven van toepassing verklaard en een eventueel restitutierisico van de staat van minder groot belang geacht dan het belang van deze slachtoffers om hun schade daadwerkelijk vergoed te krijgen. De wetgever heeft bewust het risico van incasso van slachtoffer naar staat verschoven (*Kamerstukken II 2007/08, 30143, nr. 24 en Kamerstukken I 2007/08, 30143, D, p. 8*).

Niet-ontvankelijkheid

De positie van een benadeelde partij zal in het licht van het ontbreken van de voorschotregeling zelfs slechter worden door de afgesplitste behandeling. Het voorstel lijkt namelijk uit te gaan van de verkeerde vooronderstelling dat complexe vorderingen *geheel* niet-ontvankelijk worden verklaard. Hoewel op de behandeling van de vordering van de benadeelde partij door de strafrechter veel kritiek mogelijk blijft, is de tendens dat hij steeds meer werk maakt van de behandeling. Zo worden ook hoge, ingewikkeldere vorderingen steeds vaker (deels) toegewezen. Dit is een goede ontwikkeling, omdat dan ook de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, die tevens de voorschotregeling meebrengt. Dit is vaak de enige mogelijkheid voor het slachtoffer om (een substantieel deel van) zijn schade vergoed te krijgen.

Als de strafrechter de vordering van de benadeelde partij naar de afgesplitste procedure kan verwijzen, zal dit een tegengestelde beweging tot gevolg hebben: de strafrechter gaat zich bij complexe vorderingen niet inspannen om deze zo volledig mogelijk te behandelen, maar verwijst ze naar de schadevergoedingskamer. Met als gevolg dat de voorschotregeling niet van toepassing is.

Dit mechanisme zal nog versterkt worden door het volgende. In de conceptmemorie van toelichting (p. 41) wordt weliswaar gesteld dat vorderingen van de benadeelde partij die nu binnen het strafproces worden behandeld daar ook moeten blijven worden behandeld, maar gelet op de tekst van artikel 563, eerste lid, lijkt verwijzing van een deel van de vordering niet mogelijk. Dus bij een vordering die deels (te) complex lijkt, zal de strafrechter geneigd zijn de gehele vordering naar de schadevergoedingskamer te verwijzen. Maar zelfs als de strafrechter wél de mogelijkheid heeft de vordering deels toe te wijzen en voor het overige naar de schadevergoedingskamer te verwijzen, houdt deze mogelijkheid het gevaar in dat de rechter toch de hele vordering zal verwijzen. Dit laatste met het gevolg dat de voorschotregeling niet van toepassing is.

Afsplitsing in vroeg stadium

De conceptmemorie van toelichting (p. 48) gaat er bovendien vanuit dat afsplitsing van de vordering van de benadeelde partij 'bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium van het strafproces' plaatsvindt. Eventueel kan de voorzitter al voor de aanvang van de het onderzoek op de terechtzitting tot verwijzing besluiten (artikel 563, tweede en derde lid). Deze bepalingen moedigen de strafrechter verder aan om een vordering die op het eerste gezicht (deels) ingewikkeld voorkomt naar de schadevergoedingskamer te verwijzen. Op voorhand is echter meestal niet te bepalen dat een vordering een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert. Dit kan immers onder meer afhangen van de op de terechtzitting door de benadeelde partij gegeven toelichting of overgelegd bewijs en van het verweer dat door de verdediging wordt gevoerd. In het geval de verdachte de vordering van de benadeelde partij niet (gemotiveerd) betwist, zal de rechter uitgaan van de juistheid van de daaraan ten grondslag gelegde feiten (vgl. art. 149 Rv) en zal de vordering in de regel worden toegewezen. Dit zal alleen anders zijn indien de vordering onrechtmatig of ongegrond voorkomt of zich het geval voordoet waarin de rechter door de beperkingen van het strafproces niet verzekerd acht dat beide partijen in voldoende mate in de gelegenheid zijn geweest hun stellingen en onderbouwingen met betrekking tot de toewijsbaarheid genoegzaam naar voren te brengen (aldus: HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, r.o. 2.8.3). Dit oordeel zal de strafrechter over het algemeen pas kunnen vellen ná de mondelinge behandeling van de vordering op de terechtzitting.

Procedurele nadelen

Aan de afgesplitste procedure kleven ook andere nadelen voor slachtoffers. Zo kan de behandeling van de vordering tot schadevergoeding *tijdens de strafzitting* door het slachtoffer als een belangrijke vorm van erkenning worden ervaren. Verwijzing naar een aparte schadevergoedingskamer kan een slachtoffer een gevoel van uitsluiting geven. Daarnaast kan de afgesplitste procedure als extra emotionele belasting worden ervaren. Niet alleen omdat er een procedure *bijkomt*, maar ook omdat deze procedure pas plaatsvindt *na* eindvonnis van de rechtbank. In zaken waarin geen hoger beroep wordt ingesteld in de strafzaak betekent dit immers een verlenging van de juridische procedure.

Aanpassing huidige voegingsprocedure?

De klapluikconstructie mét voorschotregeling zou overigens maar een gedeeltelijke oplossing zijn voor het feit dat vorderingen van de benadeelde partij nog altijd vaak (deels) niet-ontvankelijk worden verklaard. Volledigere behandeling, ook van minder complex vorderingen, over de hele linie is gewenst. De Nederlandse wetgever ziet de behandeling van een vordering tot schadevergoeding van het slachtoffer immers ook als een zelfstandige functie van het strafproces (bijv. *Recht doen aan slachtoffers*, p. 22, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13, 33552, 2*). Deze functie is ook neergelegd in artikel 16 van de Europese Richtlijn met minimumnormen voor slachtoffers van strafbare feiten.

In dit verband is het teleurstellend dat de verruiming van het ontvankelijkheids criterium ‘eenvoudig van aard’ in ‘geen onevenredige belasting voor het strafgeding’ zoals door de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer tot stand is gebracht, niet het door de wetgever gewenste gevolg heeft gehad. De toelichting bij het amendement dat deze verruiming tot stand bracht luidde immers onder meer:

‘Dit amendement beoogt te bewerkstelligen dat de strafrechter zoveel als mogelijk – en vaker dan nu het geval is – inhoudelijk over de vordering van de benadeelde partij beslist. Het enkele feit dat een vordering wordt betwist, *niet onmiddellijk met voldoende bewijsmiddelen wordt onderbouwd* of dat er bijvoorbeeld een enkele getuige of deskundige moet worden gehoord of het gevorderde bedrag hoger is dan gemiddeld, mag geen reden (meer) zijn de vordering om die reden niet-ontvankelijk te verklaren. (...)’

Hiermee is de ondergeschiktheid (accessoiriteit) van de behandeling van de benadeelde partij aan de strafzaak in enige mate gerelativeerd. Met name uit het hier gecursiveerde deel van de toelichting kan worden afgeleid dat met het amendement tevens werd beoogd dat de noodzaak tot nadere onderbouwing van de vordering niet onmiddellijk reden zou moeten zijn voor het oordeel dat behandeling een ‘onevenredige belasting’ oplevert. In de praktijk leidt de noodzaak tot nadere onderbouwing echter zelden of nooit tot aanhouding van de strafzaak. Misschien is het oordeel dat aanhouding een onevenredige belasting vormt mede ingegeven door de omstandigheid dat het plannen van een nieuwe zitting als gevolg van de overvolle zittingsroosters lang op zich zal laten wachten en hiermee bovendien extra beslag op zittingscapaciteit wordt gelegd. Gelet op de gemiddelde doorlooptijd van strafzaken, kan aanhouding van bijvoorbeeld 6 weken in verband met nadere onderbouwing van de vordering van de benadeelde partij *op zich* toch niet snel onoverkomelijk probleem vormen in verband met de voortvarende afdoening van de strafzaak. Zeker niet als het om een hoge schadepost van het slachtoffer gaat (vgl. ook W.H. Vellinga, *Ambtshalve onderzoeken en beslissen in strafzaken*, 2015, p. 54-58).

Om volledigere behandeling van de vordering van de benadeelde partij mogelijk te maken, zonder dat dit tot leidt tot extra belasting van de strafzitting, zou de tijd vóór de terechtzitting kunnen worden benut voor schriftelijke uitwisseling van standpunten tussen benadeelde partij en verdachte. In de praktijk wordt nu soms in grote zaken, waarbij een regiezitting of pro formazitting plaatsvindt, al door de rechter in een tussenbeslissing schriftelijke uitwisseling van standpunten gevraagd (bijv. Hof Arnhem-Leeuwarden 26 augustus 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:6261). Dit is echter afhankelijk van de opstelling van de rechter.

Bovendien vindt lang niet in alle gevallen een regiezitting of pro formazitting plaats. De uitwisseling van standpunten zou hiervan echter niet afhankelijk hoeven zijn. De bestaande voegingsprocedure zou hiertoe kunnen worden aangepast. Nadat de vordering benadeelde partij door de officier van justitie is ontvangen, wordt hiervan een kopie aan de verdachte gestuurd (artikel 51g lid 2 Sv). Deze bepaling zou kunnen worden aangevuld in die zin dat de verdachte binnen een bepaalde termijn schriftelijk moet reageren op de vordering. De benadeelde partij zou vervolgens schriftelijk op eventuele verweren kunnen reageren en de vordering nader onderbouwen. Dit zou in veel gevallen kunnen leiden tot vollediger behandeling van de vordering.

Conclusie

Slachtofferhulp Nederland adviseert de voorgestelde regeling niet als wetsvoorstel in te dienen. Afsplitste behandeling van complexe zaken kan alleen in het voordeel zijn van slachtoffers indien de voorschotregeling daarbij ook van toepassing is. Artikel 561a zou daarvoor moeten worden geschrapt. Indien deze bepaling zou worden geschrapt, kan gedurende een beperkte periode ervaring worden opgedaan met de 'klapluikconstructie' en tevens in kaart worden gebracht wat hiervan de structurele kosten zijn. Zou definitieve invoering onoverkomelijke budgettaire gevolgen hebben, dan zou toepassing van de ongemaximeerde voorschotregeling in dit verband kunnen worden heroverwogen. Daarnaast geeft Slachtofferhulp Nederland in overweging om de huidige voegingsprocedure te verbeteren door middel van een schriftelijke uitwisseling van standpunten voor de terechtzitting.

Prejudiciële procedure bij de Hoge Raad

De mogelijkheid om in de strafrechtelijke procedure prejudiciële vragen te stellen ziet Slachtofferhulp Nederland als belangrijke verbetering. Wel hebben wij enkele kanttekeningen bij de voorgestelde regeling.

In artikel 553a lid 2 is bepaald dat de betrokken *procespartijen* in de gelegenheid worden gesteld een standpunt in te nemen over het voornemen een vraag te stellen, alsmede over de inhoud van de te stellen vraag. Het slachtoffer wordt in het algemeen echter niet als procespartij beschouwd (zie ook p. 25 van de toelichting), maar als *procesdeelnemer*. Dit betekent dat het slachtoffer volgens artikel 552a lid 2 dus niet in de gelegenheid hoeft te worden gesteld zich uit te laten over het voornemen een vraag te stellen. Dit komt onjuist voor. Het slachtoffer heeft immers onmiskenbaar belang om zich hierover te kunnen uitlaten. Bijvoorbeeld omdat het stellen van een prejudiciële vraag tot vertraging van het strafproces leidt.

Blijkens de conceptmemorie van toelichting (p. 25) is de benadeelde partij als procespartij betrokken bij vragen over de vordering. Hieraan is toegevoegd dat indien vragen over de vordering moeten worden gesteld, deze in de regel te complex zal zijn om in de hoofdzaak af te doen. Dit komt vreemd voor. Indien de beoordeling van de vordering van de benadeelde partij *feitelijk te complex* is en daardoor een onevenredige belasting vormt, leidt dit tot niet-ontvankelijkheid. Dit dient niet te leiden tot een prejudiciële vraag. Indien er een (complexe) *rechtsvraag* rijst met betrekking tot de vordering benadeelde partij zal de rechter nú zelf een beslissing hierover dienen te nemen (*ius curia novit*). Het zal geen reden zijn voor niet-ontvankelijkheid, althans zou het niet mogen zijn.

Uiteraard kunnen rechtsvragen (soms) op verschillende wijze worden beantwoord. Dit kan reden zijn om de rechtsvraag aan de Hoge Raad voor te willen leggen. Slachtofferhulp Nederland pleit er daarom voor dat de strafrechter in beginsel een prejudiciële vraag moet kunnen stellen als het een rechtsvraag betreft aangaande de vordering van de benadeelde partij.

Rechterlijke uitspraak na geslaagde herstelbemiddeling

In de voorgestelde artikelen 559 en 560 is neergelegd op welke wijze de rechter rekening kan houden met een geslaagde bemiddeling tussen slachtoffer en dader. Slachtofferhulp Nederland vraagt zich af of met deze regeling voldoende tegemoet wordt gekomen aan de belangen van het slachtoffer in dit verband. Spreekt de rechter conform artikel 559 lid 2 de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie uit, dan lijkt er immers geen stok achter de deur indien de dader de afspraken uit de overeenkomst tussen hem en het slachtoffer niet nakomt. Dit is wel wenselijk. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan een mogelijkheid van voorwaardelijke zaakbeëindiging door de rechter (vgl. de reactie op dit onderdeel van het wetsvoorstel van de Universiteit van Maastricht/Stichting Restorative Justice Nederland, p. 2). Dit heeft als voordeel dat het voor slachtoffer en dader duidelijk is dat de zaak wordt voortgezet indien de dader zich niet aan de afspraken houdt.

Voor zover aan de voorgestelde regeling de gedachte ten grondslag ligt dat indien de dader de afspraken niet nakomt er alsnog (opnieuw) zal worden vervolgd, zou dit nadere toelichting verdienen. Bovendien zou dan duidelijk moeten zijn dat het uitgangspunt is dat opnieuw vervolging door het OM wordt gestart indien de dader de afspraken niet nakomt.

Naar ik aanneem heb ik u hiermee voldoende geïnformeerd. Wij zijn vanzelfsprekend altijd bereid onze standpunten nader toe te lichten.

Hoogachtend,



mr Rosa H.M. Jansen
Voorzitter Raad van Bestuur