

Vergaderjaar 2017–2018

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2018

In mijn brief van 22 februari jl. heb ik u mijn meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018–2021 gepresenteerd (Kamerstuk 33 552, nr. 43), waarmee ik handen en voeten geef aan de ambitie uit het Regeerakkoord om de positie van slachtoffers een blijvend speerpunt van beleid te laten zijn. Een van de ambities uit de meerjarenagenda is het vergroten van de mogelijkheden voor slachtoffers tot het verhalen van de schade. Ik heb daarin aangegeven onder andere te willen inzetten op betere ondersteuning van slachtoffers bij hun schadeverhaal, het versterken van de civiele expertise bij het behandelen van de schadevordering van slachtoffers en het verbeteren van het verhalen van schade op daders. Met deze brief bericht ik u over de voortgang die geboekt is op dit terrein. Daarnaast bied ik met deze brief mijn beleidsreactie aan op de evaluatie van de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven.

Schadevergoeding geeft, naast financiële compensatie, een gevoel van erkenning aan slachtoffers. Het uitgangspunt is dat de dader verantwoordelijk is voor de ontstane schade en deze dient te vergoeden. Wanneer de dader dit niet uit eigen initiatief doet en een rechter een schadevergoedingsmaatregel heeft opgelegd, heeft de overheid (dwang)middelen om dat geld zoveel als mogelijk bij de dader te halen. Omdat dit inningstraject enige tijd in beslag neemt, is de voorschotregeling in het leven geroepen om slachtoffers tegen secundaire victimisatie te beschermen. Slachtoffers hoeven hierdoor niet langer dan acht maanden met de schadeafwikkeling van het door de rechter toegekende schadebedrag bezig te zijn.

In deze brief komen de volgende onderwerpen aan de orde die samenhangen met de prioriteit schade uit de meerjarenagenda slachtofferbeleid:

1. beleidsreactie op het rapport «Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven en de daaraan gerelateerde inning met betrekking tot schadevergoedingsmaatregelen» (als bijlage bijgevoegd¹);
2. verbetering verhaal op daders /uitbreiding inning (gewijzigde motie van de leden Van Oosten en Van Toorenburg);²
3. civiele expertise inzetten bij de behandeling van de schadevordering van slachtoffers in het strafrecht;
4. afkoop regresrecht Wmo (aangehouden motie van het lid Van Nispen);³
5. afspraken met verzekeraars;
6. aanpak slachtoffergericht werken in tenuitvoerleggingsfase (motie van leden Van Oosten en Van Toorenburg).⁴

1. Beleidsreactie op de evaluatie van de voorschotregeling

Evaluatie

In het rapport is de voorschotregeling geëvalueerd die op 1 januari 2011 met de Wet versterking positie slachtoffers in werking is getreden. Hierin wordt geregeld dat slachtoffers en nabestaanden die in een strafproces een schadevergoeding toegewezen hebben gekregen, in aanmerking kunnen komen voor een voorschot op deze schadevergoeding als de dader acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis nog niet (alles) heeft betaald. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) keert dan het (resterende) schadebedrag uit aan het slachtoffer en zet het inningstraject op de dader voort.

Het CJIB beschikt over een aantal (dwang)middelen waarmee daders aangezet worden tot betaling van de schade. Uit het onderzoek blijkt dat de betalingsregeling een relatief effectief middel is in het inningstraject. Deze werd echter nog relatief weinig ingezet in de meetperiode 2011–2016 (in 21% van de zaken). In deze periode kwamen er in totaal meer dan 38.000 zaken met een schadevergoedingsmaatregel bij het CJIB binnen. De totale financiële omvang van deze zaken over deze jaren bedroeg € 23,7 miljoen.

De jaarlijkse fluctuatie in de omvang over de jaren wordt voornamelijk veroorzaakt door verschillen in het aantal (zeer) grote schadevergoedingszaken. Bij ongeveer 93% van de zaken is het inningsbedrag lager dan € 3.500 en opgeteld vormen deze zaken ongeveer de helft van het totale te innen bedrag. Het CJIB heeft binnen zes jaar ongeveer 90% van dit bedrag geïnd. Bij 1,3% van de zaken is dit bedrag hoger dan € 12.000: deze zaken vormen bij elkaar een kwart van het totale te innen bedrag. Een beperkt aantal zaken vormt dus een relatief groot deel van het totaal te innen schadebedrag. Bij deze categorie zaken komt het CJIB tot een inningspercentage van ongeveer 20%.

Uitsplitsing van de schadevergoedingsmaatregelen naar misdrijfcategorie laat zien dat het inningspercentage na 6 jaar bij openlijk geweld en mishandeling (resp. 95% en 86%) veel hoger ligt dan bij de zwaardere categorieën als levensmisdrijf en mensenhandel (resp. 40% en 22%). Het inningspercentage over een inningsperiode van zes jaar over het totale bedrag is 65%. Op basis van deze resultaten is een prognose gemaakt voor de inning na 12 jaar. Deze prognose laat zien dat bij ongewijzigd beleid nog ongeveer 3% tot 10% van dit bedrag extra geïnd kan worden.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 34 257, nr. 11.

³ Kamerstuk 33 552, nr. 35.

⁴ Kamerstuk 28 719, nr. 107.

Beleidsreactie

Ik vind het van groot belang dat slachtoffers van strafbare feiten hun schade vergoed krijgen en dat de daders die schade vergoeden. Uit het rapport volgt dat slachtoffers van meer dan 38.000 zaken van de ernstigste categorie misdrijven, in een periode van zes jaar, schadeloos zijn gesteld door het opleggen en innen van een schadevergoedingsmaatregel en het uitkeren van een voorschot. Het CJIB levert in mijn ogen een mooie prestatie door in zes jaar 65% van het totaalbedrag van deze maatregelen op de daders te verhalen. Op de bedragen tot € 3.500 is dit percentage maar liefst 90%.

Bij zaken met een hoge schadevergoedingsmaatregel en bij een veroordeling voor mensenhandel vergt de inning echter meer inspanning en tijd. Daarbij is het juist bij de hoge schadevergoedingsmaatregelen van belang dat de vastgestelde schadebedragen niet gerelateerd zijn aan de financiële draagkracht van de dader. In deze zaken zal de ruimte van de dader om het volledige bedrag te betalen beperkt zijn. De voorschotregeling is voor deze groep slachtoffers dus van groot belang om toch het volledige bedrag aan schadevergoeding te verkrijgen.

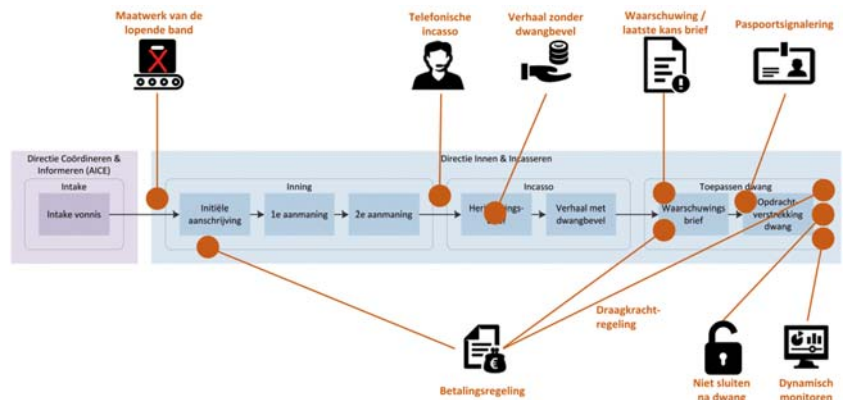
Dit laat echter onverlet dat een maximale inspanning geleverd dient te worden om zoveel mogelijk bij de dader te innen. Ik wil daarom de komende jaren meer middelen inzetten om dit te bewerkstelligen. Hierover heb ik de afgelopen periode met het CJIB onder meer gekeken naar de mogelijkheden om langer te blijven innen, ook nadat de dader hechtenis heeft uitgezeten.

2. Verbetering verhaal op daders/uitbreiding inning

Ik zie in de evaluatie een bevestiging van het staande beleid om in te zetten op betalingsregelingen; deze blijken op de lange duur effectief. In september 2017 is het betalingsregelingenbeleid bij geldelijke sancties verruimd. Daarnaast brengt het CJIB de mogelijkheid om in termijnen te betalen onder de aandacht op de website van het CJIB. Hiermee wil ik meer ruimte creëren voor de dader met het uiteindelijke doel van volledige betaling, zonder daardoor een uitzichtloze schuldensituatie te laten ontstaan.

Ik vind het belangrijk om meerdere instrumenten te kunnen inzetten om te zorgen dat de dader betaalt en neem daartoe extra maatregelen. Twee van deze maatregelen, telefonisch incasso en dynamisch monitoren, zullen in eerste instantie in pilotvorm worden uitgevoerd. In het kader van dynamisch monitoren zal een dader die na detentie op vrije voeten komt, financieel gemonitord blijven om zijn inkomsten en vermogen van tijd tot tijd te blijven toetsen. Mocht blijken dat er vermogen of inkomen beschikbaar is gekomen, dan wordt de inning hervat. Ook wil ik bewerkstelligen dat betalingsregelingen in latere fases van het traject mogelijk worden. Een versterkte inzet van de maatregel paspoortsignalering zal worden gekoppeld aan de beoogde wijziging van artikel 18 van de Paspoortwet.

Hieronder een schematische weergave van de extra maatregelen waarvan de toepassing verder onderzocht zal worden.



3. Civiele expertise inzetten bij de behandeling van de schadevordering van slachtoffers in het strafrecht

In de meerjarenagenda slachtofferbeleid heb ik aangekondigd om in de eerste helft van 2018 in overleg met ketenpartners een tweetrapsafdoening van de schadevordering waarin civiele expertise wordt ingezet, ook wel «klapluk-constructie» genoemd, te zullen uitwerken. Het doel was om te kunnen beoordelen welke optie het meest kansrijk is om in een of meer pilots te testen en daarnaast te bezien of de opties zonder nadere regelgeving kunnen worden ingevoerd. Het doel van de tweetrapsafdoening van de schadevordering is om de ingewikkelde schadeclaims van slachtoffers die nu (deels) niet-ontvankelijk worden verklaard door de strafrechter vaker en vollediger inhoudelijk te laten afdoen met behoud van de voordelen van afdoening binnen het strafrecht.

Mij is gebleken dat voor de verschillende uitgewerkte opties aanpassing van wetgeving noodzakelijk is. De optie «zelfstandig hoger beroep van de benadeelde partij» maakt op dit moment onderdeel uit van het conceptwetsvoorstel voor boek 5 van het wetboek van Strafvordering. Dit conceptwetsvoorstel ligt samen met de voorstellen voor de Boeken 3, 4, en 6 in het kader van de Modernisering van strafvordering nu voor ter consultatie. Dit zelfstandig hoger beroep biedt mogelijkheden om bij de behandeling van de vordering in hoger beroep een civiele rechter te betrekken, omdat in dat geval alleen nog de beoordeling van die vordering aan de orde is. Een dergelijke uitwerking van de regeling beantwoordt aan het doel van de klapluk-constructie voor de complexe schadeclaims zoals vanuit de Kamer is bepleit. Voor afdoening van de minder ingewikkelde claims blijft de strafrechter in eerste aanleg de aangewezen instantie.

Daarnaast wordt op dit moment gewerkt aan een «Experimenteerwet Sv» die voorziet in een wettelijke basis voor experimenten op onderdelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, vooruitlopend op de inwerkingtreding daarvan. Een concept-wetsvoorstel voor deze Experimenteerwet Sv wordt binnenkort in consultatie gebracht. Omdat het zelfstandig hoger beroep van de benadeelde partij onderdeel uitmaakt van dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om hier binnen afzienbare tijd mee te gaan experimenteren.

Zodra de uitkomsten van de consultaties op beide genoemde wetsvoorstellen bekend zijn, zal ik een besluit nemen over de genoemde optie om meer vorderingen benadeelde partij inhoudelijk te kunnen afdoen en in hoeverre daarmee al, vooruitlopend op de invoering van de Modernisering Sv, kan worden geëxperimenteerd.

4. Afkoop regresrecht Wmo

In zijn aangehouden motie verzoekt het lid van Nispen om er op toe te zien dat de belangen van slachtoffers niet in het gedrang komen door de Overeenkomst afkoop regresrecht Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), het convenant tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Verbond van Verzekeraars (VvV) en hierover met verzekeraars en gemeenten in gesprek te treden.

Onder regie van het Ministerie van JenV hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden met het Ministerie van VWS, de VNG, het VvV en belangenorganisaties. Gedurende deze gesprekken rees de vraag of verzekeraars van een letselschadeslachtoffer mogen vragen eerst een beroep te doen op de Wmo voor voorzieningen, alvorens het slachtoffer de verzekeraar van de aansprakelijke partij aan kan spreken.

De VNG heeft op dit punt juridisch advies ingewonnen en mij gemeld dat er uit het convenant geen plicht voortvloeit voor slachtoffers om zich eerst tot de gemeente te wenden voor een Wmo-voorziening voordat zij de verzekeraar van de aansprakelijke partij kunnen aanspreken. De toelichting bij het convenant (waar deze verplichting uit afgeleid werd) zal op dit punt worden aangepast. Hiermee wordt voorkomen dat de belangen van slachtoffers door het convenant in het gedrang komen. Tevens zal de VNG in 2018 de financiële gevolgen van het convenant voor gemeenten evalueren.

5. Afspraken met verzekeraars

In 2017 hebben verschillende leden van uw Kamer zorgen geuit over de trage afwikkeling van letselschade. Tijdens het AO slachtofferbeleid in november 2017 (Kamerstuk 33 552, nr. 42) heb ik uw Kamer toegezegd met verzekeraars en andere betrokkenen in gesprek te gaan over de afwikkeling van letselschade. Op 23 februari jl. sprak ik met verzekeraars en De Letselschade Raad. In deze raad zijn Slachtofferhulp Nederland, de ANWB, het Verbond van Verzekeraars, letselschade-experts, geneeskundig adviseurs en arbeidsdeskundigen vertegenwoordigd.

Op mijn verzoek en dat van het Verbond van Verzekeraars laat De Letselschade Raad onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar langlopende letselschades. Centraal in het onderzoek staat de vraag wat de oorzaken zijn van langlopende schadeafwikkeling en op welke manier die oorzaken kunnen worden aangepakt. Naar verwachting wordt het onderzoek rond de zomer gestart en worden de uitkomsten eind dit jaar bekend gemaakt. Ik zal uw Kamer vervolgens over de uitkomsten van het onderzoek informeren.

6. Aanpak slachtoffergericht werken in tenuitvoerleggingsfase

Tot slot heb ik in mijn Meerjarenagenda tevens aangegeven dat ik u voor de zomer informeer over hoe ik samen met partners het slachtoffergericht werken in de hele fase van tenuitvoerlegging wil versterken. Ik acht het van groot belang dat ook tijdens de uitvoering van straffen rekening wordt gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

Onlangs heeft uw Kamer mijn visie op gevangenisstraffen ontvangen, waarin de belangen van slachtoffers een nadrukkelijke plek hebben gekregen.⁵ Zo komt er meer aandacht voor het inzetten op herstel binnen detentie en is het ongewenst contact zoeken met slachtoffers een reden

⁵ Kamerstuk 29 279, nr. 439.

om iemand ergens anders te plaatsen. Ook worden slachtofferbelangen meegewogen bij verlening van re-integratieverlof en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Met het wetsvoorstel inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling wordt ook uitvoering geven aan de motie van de leden Van Oosten en Van Toorenborg, die strekt tot het in beginsel hanteren van het betalen door de gedetineerde van een toegewezen schadevergoeding als voorwaarde in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Concreet betekent dit dat bij de verlening en invulling van de voorwaardelijke invrijheidstelling rekening wordt gehouden met geleverde inspanningen van een gedetineerde om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden. Dit wetsvoorstel dien ik naar verwachting na de zomer in bij uw Kamer.

Ter uitvoering van de prioriteit uit de Meerjarenagenda slachtofferbeleid die ziet op de versterking van de rechtspositie van het slachtoffer zal het wetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten naar verwachting begin 2019 aan uw Kamer worden aangeboden. Daarin wordt het spreekrecht bij tbs-verlengingszittingen geregeld ten aanzien van voorwaarden bij de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege. Met beide wetsvoorstellen beoog ik er voor te zorgen dat slachtoffers hun stem kunnen laten horen ten aanzien van voorwaarden bij vrijheden, zowel bij daders die in detentie zitten als daders die een tbs-maatregel opgelegd hebben gekregen. Tot slot ben ik met de betrokken ketenpartners in gesprek om te bewerkstelligen dat het informeren van slachtoffers en het betrekken van hun belangen bij beslissingen over tenuitvoerlegging van de straf goed wordt uitgevoerd.

Schadevergoeding is een van de kernbehoeften van slachtoffers. Ik zet daarom in op vergroting van de mogelijkheden voor slachtoffers om hun schade te verhalen. Ik wil daartoe mogelijk maken dat de complexere schadevorderingen van slachtoffers vaker en vollediger worden afgedaan, de voorschotregeling ten bate van slachtoffers wordt gecontinueerd en het verhaal op daders nog verder wordt verbeterd. Ten aanzien van daders die in detentie zitten zal een inspanningsverplichting worden verlangd aangaande de schadevergoeding als zij voor voorwaardelijke invrijheidsstelling in aanmerking willen komen. Met dit alles beoog ik een bijdrage te leveren aan de erkenning en het herstel van slachtoffers.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker