



Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. De heer F. Grapperhaus / De Heer S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Per fax: 070 370 79 00

Utrecht, 21 augustus 2019

p/a: Maliebaan 20
3581 CP Utrecht

e-mail: info@langzs.nl

Betreft: Commentaar (consultatie) van Landelijk Advocaten Netwerk Slachtoffers van Gewelds- en Zedenmisdriven (LANGZS) op voorgestelde Innovatiewet

Geachte minister,

Stichting LANGZS heeft kennis genomen van het conceptwetsvoorstel Innovatiewet Strafvordering. Aangezien de invoering van dit wetsvoorstel verstrekkende gevolgen (kan) hebben, voelt het bestuur van de stichting zich genoodzaakt hierop te reageren.

Vooraf.

Opvallend aan dit ingediende wetsontwerp is om te beginnen de datum waarop het gelanceerd is en de daaraan gekoppelde consultatieperiode te weten 16 juli 2019 tot 26 augustus 2019 (nagenoeg gelijklopend met het zomerreces van de Tweede Kamer). Met de keuze van deze data en termijn waarbinnen consultatie mogelijk is wordt niet echt de indruk gewekt dat de minister openstaat of behoefte heeft aan zo veel mogelijk reacties van ketenpartners en alle andere betrokken professionals en belanghebbenden. Integendeel. Het lijkt de bedoeling om het wetsontwerp geruisloos en zo snel mogelijk in te willen voeren. Hetgeen geen recht doet aan het belang en de verregaande consequenties van de onderwerpen die in de wet genoemd staan noch recht doen aan een transparante en democratische overheid.

Aangezien LANGZS binnen haar werkgebied overwegend raakvlak heeft met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) en Slachtoffer Hulp Nederland (SHN) heeft LANGZS voor het opstellen van deze consultatie tevoren geprobeerd om de adviezen van NOVA en SHN in te zien. Adviezen waarvan uitgegaan mag worden dat de minister deze voor opstelling van het wetsontwerp heeft gekregen (conform zijn vermelding in de memorie van toelichting) en waarvan uitgegaan mag worden dat de minister deze vervolgens ook heeft meegewogen bij de opstelling van het ontwerp. LANGZS is desgevraagd gebleken dat in ieder geval deze twee organisaties helemaal geen advies hebben ingediend; mogelijk is hen dat niet eens gevraagd.

LANGZS zal zich binnen deze consultatie alleen focussen op het onderdeel van de voorgestelde afsplitsing van de vordering benadeelde partij aangezien de voorgestelde plannen op dit punt een ernstige verslechtering van de rechtspositie van slachtoffers van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven betekent. Dit ondanks het feit dat de

memorie van toelichting (MvT) het herhaaldelijk wil doen voorkomen alsof aan deze voorgestelde afsplitsing voor het slachtoffer juist (veel) voordelen zitten.

De MvT van het wetsontwerp stelt dat de regeling verschilt van andere experimenteerwetgeving omdat de regeling (nu) in een wet is opgenomen. En dat het bij een pilot van groot belang is dat de projecten voldoen aan in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel.

Vervolgens wordt gesteld dat de regeling de rechtspositie van slachtoffers van gewelds-of zedenmisdrijven versterkt en verbetert:

"Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij

"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 introduceert hiertoe de mogelijkheid van behandeling van complexe vorderingen tot schadevergoeding in een afzonderlijke procedure. Het doel is om ingewikkelde schadeclaims van slachtoffers vaker en vollediger inhoudelijk af te doen binnen het strafproces, zonder verdergaande belasting van de hoofdzaak. Hiermee doe ik mijn toezegging gestand uit de meerjaren agenda slachtofferbeleid (Tweede Kamer 2017/18, 33552, nr. 43, zie ook Tweede Kamer 2017/18, 33552, nr.49). Tevens wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden van de Tweede Kamer Van Oosten en Resort (Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 306) om bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering de positie van het slachtoffer te versterken."

Het voorstel verruimt zoals gezegd echter helemaal niet de mogelijkheden voor het verhaal van schade noch versterkt het de positie van slachtoffers binnen het strafproces.

Niet-ontvankelijk verklaring in het strafproces.

Wat betreft het voegen in de strafzaak is via de Wet Terwee in 1995 het vorderen van schadevergoeding tot alleen een gefixeerd maximumbedrag losgelaten. Via de latere introductie van de voorschotregeling in 2011 schiet (kort gezegd) de overheid bij misdrijven (acht maanden na het definitieve strafvonnis) het dan nog openstaande bedrag van de toegewezen schadevergoeding van het slachtoffer voor aan het slachtoffer. Vervolgens draagt de overheid zorg voor de verder incasso van de schadevergoeding bij de dader de vordering incasseren.

De bij LANGZS aangesloten advocaten zijn gespecialiseerd in het bijstaan van slachtoffers van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en hebben dus een goed beeld van de materie waar het over gaat. LANGZS meent dat de bestaande regeling van de voeging binnen het strafproces, na een aantal jaren ervaring in de praktijk, inmiddels uitstekend voldoet. Het lijkt de strafrechter steeds beter af te gaan om ook de vorderingen waarbij sprake is van grotere bedragen aan immateriële en/of materiele schade te beoordelen en vervolgens ook toe te wijzen in het strafvonnis. Onderbouwde vorderingen van slachtoffers van mensenhandel (met als materiele schade een jarenlang verlies aan verdienvermogen van de slachtoffers) maar ook de vorderingen van nabestaanden (ter zake van gederfde kosten van levensonderhoud door het verlies van een partner of ouder van een minderjarig kind) worden inmiddels steeds vaker toegewezen. Via Rechtspraak.nl kan op eenvoudige wijze een redelijk beeld van dit soort zaken verkregen worden.

Deze vorderingen worden ongetwijfeld ook meer toegewezen omdat slachtoffers zich vaker bij laten bijstaan door een gespecialiseerde slachtoffer-advocaat. Deze zal er nl altijd voor zorgen de vordering zo goed mogelijk te onderbouwen om succesvol te kunnen laten zijn. En daarmee draagt de advocaat van het slachtoffer meteen zorg voor het feit dat de vordering "geen onevenredige belasting van het strafgeding" vormt hetgeen immers tot niet-ontvankelijkheid van de vordering leidt.

Op geen enkele wijze wordt in de toelichting van het wetsontwerp onderbouwd dat, zoals de minister stelt, (veel) slachtoffers van zeden- en geweldsmisdrijven nu in de kou staan door een niet-ontvankelijk verklaring van hun vordering door de strafrechter. En dat de slachtoffers daardoor dan zijn aangewezen op de burgerlijke rechter of het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Als dat al het geval is dan wordt dan naar ervaring van LANGZS voornamelijk veroorzaakt omdat de strafrechter te gemakkelijk gebruikt maakt van het criterium van de onevenredige belasting van het strafgeding; niet omdat de strafzaak ook daadwerkelijk onevenredig wordt belast door de ingediende vordering.

Verhaal schade en schadevergoedingsmaatregel.

Voor het vervolgens daadwerkelijk kunnen verhalen van de geleden schade door het slachtoffer is de door de rechter op te leggen schadevergoedingsmaatregel maar vooral de daaraan te koppelen voorschotregeling van groot belang. En juist die voorschotregeling wordt in het huidige ontwerp redelijk terloops vervalven verklaard.

De voorschotregeling vindt zijn oorsprong in een amendement uit 2007 van de Kamerleden Wolfsen en Teeven (deze laatste overigens een partijgenoot van de huidige minister). Op basis hiervan is in 2011 de voorschotregeling in art 36 f,7 Sr opgenomen in de wet. Als toelichting bij het amendement is indertijd door de indieners gesteld:

“ De schadevergoedingsmaatregel beoogt de strafrechtelijke positie van het slachtoffer te versterken door herstel van de rechtmatige toestand. Belangrijk voordeel daarbij voor het slachtoffer is dat het OM is belast met de tenuitvoerlegging. Te vaak duurt de tenuitvoerlegging echter, om welke redenen dan ook, te lang. Deze lange duur leidt vervolgens vaak tot onnodig extra leed bij de slachtoffers. Dat wensen de ondertekenaars zoveel als mogelijk is tegen te gaan. Daarom beoogt dit amendement een voorschotregeling in het leven te roepen voor alle slachtoffers ten behoeve van wie zo'n schadevergoedingsmaatregel is opgelegd.”

LANGZS meent dat het buiten toepassing laten van de voorschotregeling tot onnodig (extra) leed zal leiden bij de slachtoffers aan wie een vordering wordt toegewezen door de strafrechter. Dan is er namelijk evident sprake van het nodeloos uitlokken of riskeren van secundaire victimisatie bij de slachtoffers. Maar de overheid behoort nu juist beschermde maatregelen te treffen om het slachtoffer te vrijwaren van secundaire victimisatie. Deze verplichting vloeit ondubbelzinnig voort uit artikel 12 van de EU-slachtofferrichtlijn 2012/29.

Wat LANGZS mist in het ontwerp is dat helemaal niet nagedacht is of dan het maximeren van toe te kennen schadevergoedingen via de voorschotregeling misschien een wenselijkere of haalbaardere optie is en zo ja in welke gevallen, tot welk bedrag of tot welk percentage.

Ook had zeer zeker aandacht besteed moeten worden aan het (beter) gebruik maken van de mogelijkheid die het OM heeft sinds 1 januari 2014 om conservatoir beslag te leggen bij een verdachte ten behoeve van het slachtoffer. Uit het onderzoek van het WODC (Significant) van december 2018, welk onderzoek op verzoek van de minister is uitgevoerd, blijkt dat dit instrument niet of nauwelijks wordt benut en dat de mogelijkheid van het beslag zelfs nog niet bij het OM “on top of mind” is en soms “wellicht helemaal niet bekend”.

Affectieschade.

Het plan van de minister om de voorschotregeling te schrappen roept ook meteen de vraag op wat nabestaanden dan uiteindelijk hebben aan het per 1 januari 2019 ingevoerde Besluit Vergoeding Affectieschade. Na jarenlang praten is de mogelijkheid om vergoeding van affectieschade van de dader te vorderen eindelijk opgenomen in de wet. Invoering van het wetsontwerp zal betekenen dat het binnen redelijke termijn verkrijgen van deze vergoeding een illusie zal worden.

Tegengeworpen zou kunnen worden dat dit nu juist wel een eenvoudige vordering is (want neergelegd in overzichtelijke tabellen), dat dit geen onevenredige belasting van het geding oplevert en dat deze vordering dus toegewezen kan worden door de strafrechter. Maar juist in de ernstige zaken (en dat zijn de zaken waar deze affectieschade gevorderd kan worden) zullen zeer waarschijnlijk ook andere schadeposten een rol spelen waaronder m.n. derving van kosten van levensonderhoud en medische kosten van een invalide geraakt slachtoffer. Dan zal afsplitsing onvermijdelijk zijn, en ook de affectieschadevordering zal door deze afsplitsing sneuvelen.

Afgesplitste procedure.

De minister stelt (kort gezegd) de optie van afsplitsing van de vordering benadeelde partij voor en somt daarbij allerlei “voordelen” op voor het slachtoffer. Maar in feite wordt het slachtoffer met de afgesplitste procedure “beziggehouden” totdat de strafzaak in hoger beroep is afgerond. Mocht de verdachte in hoger beroep in de strafzaak vrijgesproken worden dan kan de verdachte in het voorstel dan alsnog vragen aan de rechtbank om de eventuele inmiddels door het slachtoffer “bevochten” veroordeling tot schadevergoeding (via de afgesplitste procedure) kwijt te schelden of (afhankelijk van de inhoud van het strafvonnis) te verminderen. Het slachtoffer heeft in dat geval dus absoluut geen tijd gewonnen door de afgesplitste procedure.

Voorafgaand aan de daadwerkelijke strafzitting kan de voorzitter (ambtshalve of op verzoek van de verdachte) beslissen tot afsplitsing van de vordering benadeelde partij en deze verwijzen naar een aparte meervoudige schadevergoedingskamer. LANGSZ ziet hierin alleen maar kansen voor de verdachte. Diens belang is het immers

om de vordering van het slachtoffer bij voorbaat al "uit te kunnen schakelen" en daarmee de kans te verkleinen dat hij veroordeeld wordt tot het betalen van enige schadevergoeding. Het is de vraag of dit niet al onnodig veel tijd voor de behandeling van de strafzaak gaat kosten.

De optie om de voorzitter van de schadevergoedingskamer te laten bepalen dat voorafgaand aan de zitting (in de afgesplitste zaak) er een schriftelijke ronde voor slachtoffer en verdachte is om de standpunten van de vordering over en weer toe te lichten wordt nu ook al door vooruitdenkende strafrechters gelast t.a.v. de voeging benadeelde partij. Ook dat is dus geen novum en kan prima zonder extra belasting op de strafzitting en binnen de context van de strafzaak plaatsvinden.

Indien een slachtoffer een civiele procedure start nadat de strafzaak is afgerond gaat het evenzeer alleen maar over het bestaan (causaliteit) en de vaststelling van de omvang van de schade; gewoonweg precies zoals nu voorgesteld wordt t.a.v. de afgesplitste procedure. Daarin zit dus geen verschil en het levert al helemaal geen eenvoud op zoals gesteld wordt door de minister.

In de strafzaak is het niet kunnen horen van getuigen of deskundigen over de vordering van het slachtoffer geen gemis. Immers via schriftelijk bewijs en een goede toelichting op de vordering op de strafzitting kan afdoende bewijs (voldoende "aannemelijk" gemaakt) geleverd worden voor de ingediende vordering. Het kunnen horen van getuigen en deskundigen bij complexe zaken (indien dit al nodig mocht zijn) is gewoonweg altijd al mogelijk geweest via de reguliere civiele procedure en dus niets bijzonders. Het is een keuze die een slachtoffer, indien nodig, altijd alsnog kan maken om naar de civiele rechter te gaan.

Het (zeer uitgebreid verwoorde) argument dat slachtoffers niet snel de keuze maken om een civiel traject te gaan volgen maakt al helemaal niet dat een slachtoffer blij zal zijn met de voorgestelde afgesplitste procedure. Deze is nl in feite gewoon een civiele procedure alleen met een andere naam. Het slachtoffer hoeft inderdaad niet een inleidende civiele dagvaarding op te stellen (hetgeen niet per se een voordeel hoeft te zijn) en hoeft in het voorstel geen griffierechten te betalen. Kosten van verplichte procesvertegenwoordiging zijn er nu ook niet op grond van een speciale regeling voor slachtoffers van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven.

In de huidige civiele procedure kunnen slachtoffer in hoger beroep hun vordering evenzeer verhogen. Dat in de voeging in het strafproces in hoger beroep de vordering niet verhoogd kan worden is in de praktijk te ondervangen door bepaalde te verwachten posten in eerste aanleg al meteen te vorderen zodat deze al in de voeging staan opgenomen. De rechtbank kan de benadeelde partij dan t.a.v. deze posten niet-ontvankelijk verklaren (omdat deze kosten nog niet zijn gemaakt en dus toekomstige schade is). Maar in hoger beroep kunnen deze posten vervolgens nader onderbouwd worden zodra deze kosten daadwerkelijk zijn gemaakt.

Het enige verschil (of voordeel) voor het slachtoffer bij de afgesplitste procedure ten opzichte van de gewone civiele procedure is dat in de afgesplitste procedure bij de rechtbank een schadevergoedingsmaatregel in de uitspraak kan worden opgelegd. Maar aangezien de voorschotregeling niet van toepassing is blijft het incassorisico bij het slachtoffer en levert dit per saldo dus geen ontlasting voor het slachtoffer op zoals wordt gesteld.

Gevolgen voor ketenpartners.

Wat betreft de uitvoeringsgevolgen voor de ketenpartners zegt de minister dat deze op het eerste gezicht positief worden beoordeeld. "De voorgestelde regeling zou aansluiten bij het huidige systeem en voorkomt dat de hoofdzaak vertraging oploopt."

Nergens blijkt uit dat nu, en zo ja hoe vaak en in welke mate, een strafzaak vertraging oploopt door toedoen van de voeging benadeelde partij en wat de ketenpartners hiervan vinden; of zij knelpunten in dit verband hebben aangedragen.

Verwacht wordt door de minister dat er een afname van civiele zaken zal zijn terwijl net eerder in ditzelfde verhaal door de minister is betoogd dat er juist weinig civiele zaken door deze slachtoffers na de strafzaak worden gestart.

De afgesplitste procedure zou volgens LANGZS eerder een toename van de werkdruk voor de rechterlijke macht betekenen indien niet de rechters die zich toch over de strafzaak en de vordering buigen hierover beslissen maar, los van deze strafzaak, zich nog eens drie extra rechters in de schadevergoedingskamer met de zaak bezig moeten houden. En wat dan weer te denken van de mede in te voeren bepaling dat (zelfs) de politierechter ook verwijzing naar de afgesplitste procedure kan bevelen? Daarmee verwijst de enkelvoudige kamer de behandeling van de vordering van het slachtoffer naar drie rechters in plaats van deze zelf enkelvoudig af te doen.

LANGZS vraagt zich overigens af hoe de (eigen) bevoegdheid van de voorzitter en/of de rechtbank tot het al dan niet besluiten tot afsplitsing zich gaat verhouden tot de recent gepubliceerde plannen van de Raad voor de Rechtspraak. Deze Raad wil de inrichting van de rechtspraak veranderen om als Raad meer zeggenschap te hebben over de organisatie van de rechtbanken en gerechtshoven. De Raad is in 2002 opgericht als schakel tussen de rechtbanken en het ministerie van justitie.

Het wetsvoorstel is prachtig verpakt in mooie bewoordingen en ogenschijnlijk fraaie beloften, maar slachtoffers zijn er eerder slechter mee af t.o.v. de huidige situatie die overigens nog niet eens bepaald riant genoemd mag worden. Daarentegen leidt het voorstel zeer waarschijnlijk tot een forse besparing voor de overheid. Met deze Innovatiewet laadt de minister de sterke verdenking op zich dat hij een bezuinigingsmaatregel treft die ten koste gaat van slachtoffers en dat hij die maatregel ook nog eens ongemerkt door de Tweede Kamer probeert te loodsen met behulp van een discutabele timing en een rookgordijn van een geruststellende toelichting.

Temeer daar de wet 3 jaar na ingangsdatum pas geëvalueerd zal gaan worden en er dus niet, zoals normaliter het geval is geweest en ook meer voor de hand zou liggen, gekozen wordt voor een pilotperiode voordat er een wet gemaakt wordt. De minister zelf noemde nota bene in zijn brief aan de Tweede Kamer van 22-02-2018 (33 552 nr. 43 Slachtofferbeleid) bij het onderwerp Civiele expertise inzetten bij de behandeling van de schadevordering van slachtoffers dat hij op dit punt in concrete vorm uit zou werken welke optie "...het meest kansrijk is om in een of meer pilots te testen".

Wet Terwee.

Met de voorgestelde wijziging wordt daarbij last but not least absoluut geen recht gedaan aan de uitgangspunten en bedoelingen van de Wet Terwee (landelijk ingevoerd in 1995). Een wet die aan de basis van alle huidige processuele verworvenheden voor slachtoffers staat. Vandaar dat LANGZS nu ook de aandacht op deze wet en de gedachtegang erachter wil vestigen om temeer te benadrukken hoe groot de achteruitgang voor slachtoffers is met de voorgestelde wetswijziging.

In de MvT van de wet Terwee wordt staat treffend verwoord (1.7) waar de erkenning van het belang van schadevergoeding in het kader van het strafproces op is gebaseerd:

- dat het gepleegde delict primair een inbreuk vormt op een concreet belang van het slachtoffer;
- dat schadevergoeding de "vredemakende" functie van het strafproces kan versterken;
- samenloop tussen de doeleinden van het strafrecht en die van schadevergoeding; nl speciale en generaal preventie en vergelding.

Interessant is overigens dat in de MvT staat (ook in 1.7) dat van het slachtoffer verwacht mag worden dat hij eerst via de mogelijkheid van voeging gebruik maakt alvorens een beroep te doen op het schadefonds geweldsmisdrijven.

Nog steeds actueel en, afgezet tegen het wetsontwerp, verrassend zijn de overwegingen van de minister rond de introductie van de voeging benadeelde partij (i.t.t. de "beledigde partij" die in de strafzaak een vordering tot max f 1.500,- in kon dienen en daarmee ook nog de gang naar de civiele rechter uitsloot):

"Deze procedure berust... op zuiver proceseconomische overwegingen."

De MvT gaat verder: de voegingsprocedure ontleent haar bestaansrecht aan het gegeven dat de overheid een strafproces voert en door voeging wordt voorkomen "dat twee partijen structureel worden betrokken in twee verschillende procedures ter vaststelling van de rechtgevolgen van een voorval." Verder wordt het bestaansrecht van het voegen ontleend aan het feit dat het strafbare feit "in eerste instantie een inbreuk heeft gemaakt op de belangen van het slachtoffer. Er is dan ook een goede reden om hem - waar mogelijk- binnen het strafproces de gelegenheid te bieden zijn civiele vordering te innen."

Verder overweegt de minister dat voeging binnen het strafproces in het algemeen eenvoudig en goedkoop is en voor alle betrokkenen een besparing van tijd en kosten oplevert. De aangehaalde passages benadrukken hoe vooruitstrevend, praktisch en vooral hoe veel meer doordacht de gedachtegang van de toenmalige minister was i.t.t. tot die van de huidige.

Conclusie:

Dit wetvoorstel geeft schijnvoordelen die alleen maar uit bezuinigingsopties voor de korte termijn lijken voort te komen; de zgn. klapluik-constructie lijkt een vulluik-constructie te worden voor de groep slachtoffers die de minister nu zegt juist beweert tegemoet te willen komen. Ook druist het voorgestelde wetsontwerp in tegen de Europese Richtlijn van 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten:

Artikel 1 Deze richtlijn heeft tot doel ervoor te zorgen dat slachtoffers van strafbare feiten passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen en aan de strafprocedure kunnen deelnemen. Met het ontwerp lijkt er ook een keuze gemaakt te worden om onder een reeds bestaande minimumnorm van de regeling van de benadeelde partij in het strafproces zoals we dit nu in Nederland kennen te willen gaan duiken door nu alsnog een 'andere gerechtelijke procedure' te creëren. De nu bestaande waarborg zou daarmee vervallen en dat zou in strijd komen met de Europese regelgeving. Artikel 16 zegt namelijk:

"De lidstaten waarborgen het slachtoffer het recht om in de loop van de strafprocedure binnen een redelijke termijn een beslissing inzake schadevergoeding door de dader te verkrijgen, tenzij in het nationale recht is bepaald dat deze beslissing in een andere gerechtelijke procedure moet worden genomen."

Het is goed om voor ogen te houden dat wij allemaal slachtoffer van een (ernstig) misdrijf kunnen worden. En hoe willen we dan zelf dat onze rechtspositie gewaarborgd is?



mr. M.A.J. Kubatsch,

Namens het bestuur van het Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zeden Slachtoffers (LANGZS)