

De Wet Terwee

Pompe Reeks deel 34

De Wet Terwee

Evaluatie van juridische knelpunten

Dr. Renée Kool
Dr. Martin Moerings

Gouda Quint - Deventer
(S. Gouda Quint - D. Brouwer en Zoon)

in samenwerking met het
Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen te Utrecht

2001

ISBN 90-387-0849-1

© 2001, R. Kool en M. Moerings

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveeldvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht Hoofddorp (Postbus 3060, 2130 KB). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoud

Verantwoording onderzoek Terwee	1
<i>Hoofdstuk 1</i>	
<i>De positie van het slachtoffer</i>	
1.1 Toegenomen aandacht voor het slachtoffer	3
1.2 Verklaring voor toegenomen aandacht	4
1.3 Gevolgen voor de positie van de verdachte	5
1.4 Verdere uitbreiding in de toekomst?	7
<i>Hoofdstuk 2</i>	
<i>De Wet Terwee</i>	
2.1 Inleiding	9
2.2 Voeging benadeelde partij (art. 51a Sv)	10
2.2.1 Verruiming van de voegingsprocedure	11
2.2.2 Ontvankelijkheidsvereiste(n): geen geldelijke limieten, maar een 'eenvoudige vordering'	12
2.2.3 Ad informandum gevoegde feiten	13
2.2.4 Materiële en immateriële schade	13
2.2.5 Voeging tijdens het voorbereidend onderzoek en tijdens het onderzoek ter zitting	14
2.2.6 Wie kan zich voegen?	14
2.2.7 Splitsing van de vordering	15
2.2.8 Alsnog aanhangig maken bij de burgerlijke rechter en partieel appel	16
2.3 De schadevergoedingsmaatregel	16
Het onderzoek	
<i>Hoofdstuk 3</i>	
<i>Taakopvattingen inzake de Wet Terwee</i>	
3.1 Taakopvatting	21
3.1.1 Opvattingen zittende magistratuur	22
3.1.2 Gereserveerdheid tegenover Terwee	22
3.1.3 Omarming van de Wet Terwee	24
3.1.4 Opvattingen openbaar ministerie	24
3.2 Conclusie	26
<i>Hoofdstuk 4</i>	
<i>Voeging benadeelde partij</i>	
4.1 Verruiming van de voegingsregeling is positief, maar ...	27
4.1.1 Noodzaak tot controle op invulling voegingsformulieren	27

4.1.2	Op laat tijdstip verstrekken van voegingsformulier leidt tot slechte onderbouwing	27
4.2	Rechtsbijstand door een advocaat	31
4.3	Conclusie	33

Hoofdstuk 5

Behandeling ter terechtzitting

5.1	Kennelijke niet-ontvankelijkheid (art. 333 Sv)	35
5.2	Ontvankelijkheid van de benadeelde partij (art. 361 lid 3 Sv)	36
5.2.1	Onvoldoende onderbouwing	36
5.2.2	Een civilistische houding met terughoudendheid ten aanzien van schadetoewijzing	38
5.2.3	Een civilistische houding die tot snelle toewijzing leidt	38
5.2.4	'Hoe bang ben je als rechter?'	39
5.2.5	Tijdsaspect	40
5.3	De opstelling van het openbaar ministerie	40
5.4	Betwisting van de vordering	41
5.5	'Niet-ontvankelijk' heeft de voorkeur boven 'afwijzen'	42
5.6	Kring van voegingsgerechtigden is beperkt	44
5.7	Aard en omvang van schadetoewijzing	44
5.7.1	Materiële schade	44
5.7.2	Immateriële schade	46
5.8	Voeging en versnelde procedures	48
5.9	Ad informandum en voeging benadeelde partij	49
5.10	Conclusie	51

Hoofdstuk 6

De schadevergoedingsmaatregel

6.1	Opvattingen van de officier van justitie en de rechter over de schadevergoedingsmaatregel	53
6.1.1	Het gaat om een maatregel	53
6.1.2	De maatregel als drukmiddel	54
6.1.3	Bedoeld als maatregel maar wordt door dader als straf ervaren	54
6.1.4	Maatregel heeft een strafkarakter	55
6.1.5	Maatregel past niet binnen het strafrecht	56
6.2	Vervangende hechtenis	57
6.2.1	Vervangende hechtenis is geen probleem	57
6.2.2	Tegenstander van vervangende hechtenis	58
6.2.3	Vervangende hechtenis is pijnpunt	59
6.2.4	Het CJIB en de vervangende hechtenis	59
6.3	Civiele vordering én schadevergoedingsmaatregel	60
6.4	De schadevergoedingsmaatregel sec	61
6.5	Bij strafoplegging rekening houden met de maatregel	62
6.6	Tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel bij meer daders	64
6.6.1	Knippen vanwege de te zware vervangende hechtenis	66
6.6.2	Knippen in het belang van het slachtoffer	66
6.6.3	Iedereen aansprakelijk voor het volle bedrag	66
6.7	Bijzondere voorwaarde in combinatie met maatregel	68
6.8	Executie en informatie daarover aan het slachtoffer	70

6.9	Conclusie	71
-----	-----------	----

Samenvatting

1	Taakopvatting	73
2	Verruiming van de voegingsregeling	74
3	Op laat tijdstip verstrekken van voegingsformulier leidt tot slechte onderbouwing	75
4	Rechtsbijstand	75
5	Behandeling ter terechtzitting	76
5.1	Kennelijke niet-ontvankelijkheid (art. 333 Sv)	76
5.2	Ontvankelijkheid van de benadeelde partij (art. 361 Sv)	76
5.3	Onvoldoende onderbouwing	76
5.4	Een civilistische houding met terughoudendheid ten aanzien van schadetoewijzing	77
5.5	Een houding die tot snelle toewijzing leidt	77
5.6	Tijdsaspect	77
5.7	De opstelling van het openbaar ministerie	77
5.8	Betwisting van de vordering	78
6	'Niet-ontvankelijk' heeft de voorkeur boven 'afwijzen'	78
7	Kring van voegingsgerechtigden is beperkt	78
8	Aard en omvang van schadetoewijzing	79
8.1	Materiële schade	79
8.2	Immateriële schade	79
9	Voeging en versnelde procedures	80
10	Ad informandum gevoegde zaken	80
11	Schadevergoedingsmaatregel	81
11.1	Opvattingen van rechters en officieren	81
11.2	Het gaat om een maatregel	81
11.3	De maatregel als drukmiddel	81
11.4	Bedoeld als maatregel maar wordt door dader als straf ervaren	82
11.5	Maatregel heeft een strafkarakter	82
11.6	Maatregel past niet binnen het strafrecht	82
12	Vervangende hechtenis	83
12.1	Vervangende hechtenis is geen probleem	83
12.2	Wel moeite met de vervangende hechtenis	83
13	Koppeling civiele voeging en schadevergoedingsmaatregel	84
14	Bij strafoplegging rekening houden met de maatregel?	84
15	Tenuitvoerlegging schadevergoedingsmaatregel bij meerdere daders	85
15.1	Waarom kiezen rechters voor een bepaalde optie?	86
16	De maatregel in combinatie met een bijzondere voorwaarde	86
17	Informatie aan het slachtoffer over de executie van de maatregel	87

Bijlage

Vraagpunten van het onderzoek

1	Voegingsprocedure	89
2	Ontvankelijkheid van de benadeelde partij	91
3	Bereidheid van officier van justitie om schadevergoedingsmaatregel te vorderen en bereidheid van de rechter die op te leggen	91
4	Oplegging schadevergoedingsmaatregel én toewijzing van civiele vordering	92

5	Enkele problemen rond ad info	93
6	Problemen met de tenuitvoerlegging van de schadevergoedings- maatregel i.c. de incasso door het CJIB die daarmee is belast	93
7	Wijzigingen in regelgeving en organisatie Wet Terwee	94

Verantwoording onderzoek Terwee

Op verzoek van het ministerie van Justitie heeft het Willem Pompe Instituut voor strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht empirisch onderzoek verricht naar de regelgeving Terwee.

Het betreft een evaluatieonderzoek naar juridische knelpunten in de uitvoering van de Wet Terwee, in het bijzonder de schadevergoedingsmaatregel. Mogelijk kunnen bepaalde knelpunten voor de wetgever aanleiding zijn de regelgeving Terwee op onderdelen aan te passen.

De thema's waarop het onderzoek betrekking heeft, zijn in eerste instantie in overleg met het ministerie en in tweede instantie met de leden van de begeleidingscommissie vastgesteld.

Het gaat om de volgende onderwerpen:

- de uitbreiding van de voegingsprocedure
- de ontvankelijkheid van de benadeelde partij
- de bereidheid tot het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel
- het vorderen en opleggen van de maatregel al dan niet in combinatie met de toewijzing van de civiele vordering
- de tenuitvoerlegging van de maatregel
- de vervangende hechtenis in het kader van de tenuitvoerlegging van de maatregel
- voeging en ad informandum zaken
- voeging en snelrecht

Op basis van deze onderwerpen zijn vraagpunten opgesteld die zijn toegestuurd aan de respondenten, voordat het interview met hen plaatsvond (zie bijlage).

Het doel van het onderzoek is de verschillende knelpunten in kaart te brengen en uit te diepen. Het is niet de bedoeling een breed opgezet, representatief onderzoek uit te voeren op basis waarvan conclusies getrokken kunnen worden over hoe 'de rechterlijke macht' op dit moment over de Wet Terwee denkt en deze in de praktijk brengt.

Bij de selectie van de parketten en rechtbanken hebben we daarom rekening gehouden met verschillen in opvattingen die er bestaan binnen de diverse arrondissementen. Deze kennis ontleenden we aan de deskundigheid van leden van de begeleidingscommissie. Het is aan de parketten en rechtbanken zelf overgelaten wie we konden interviewen.

Besloten is om op basis van deze kennis vijf parketten en vijf rechtbanken te benaderen. Van elk parket en elke rechtbank zijn (tenminste) twee vertegenwoordigers geïnterviewd. Op de parketten zijn de gesprekken een enkele keer niet beperkt gebleven tot officieren van justitie, maar ook werden medewerkers op het parket geïnterviewd vanwege hun specifieke deskundig-

heid op het gebied van de Wet Terwee.
De interviews zijn op band opgenomen.

Overzicht interviews

- arrondissement Groningen: twee officieren van justitie en twee rechters
- arrondissement Arnhem: een officier van justitie, een medewerker van het parket, twee rechters
- arrondissement Maastricht: een officier van justitie, een medewerker van het parket, twee rechters
- arrondissement Den Bosch: twee officieren van justitie, een medewerker van het parket, twee rechters
- arrondissement Den Haag: twee officieren van justitie, twee rechters
- twee medewerkers van het Centraal Justitieel Incasso Bureau

In het rapport wordt naar de respondenten verwezen uitsluitend in de 'hij'-vorm, hoewel ongeveer de helft van de geïnterviewden vrouwen zijn.

Leden van de begeleidingscommissie

- mevr. mr. I.M. Abels, directie wetgeving ministerie van Justitie
- mevr. mr. J. Huisman-Troost, Centraal Justitieel Incasso Bureau
- mevr. mr. W. de Jongste, WODC, ministerie van Justitie
- mevr. mr. Y.A. van der Meer, landelijk coördinerend officier van justitie Wet Terwee
- prof. mr. S.A.M. Stolwijk, hoogleraar strafrecht Universiteit van Amsterdam (voorzitter commissie)
- mr. L.J.M. Tonino, DPJS ministerie van Justitie (tevens secretaris commissie)
- mr. J. Westdorp, vice-president rechtbank Alkmaar

Onderzoekers van het Willem Pompe Instituut

- mevr. dr. R.S.B. Kool
- dr. M. Moerings

De positie van het slachtoffer

1.1 Toegenomen aandacht voor het slachtoffer

De versterkte positie van het slachtoffer wordt wel gezien als de belangrijkste naoorlogse ontwikkeling binnen de strafrechtspraktijk. Boutellier spreekt zelfs over de 'victimalisering' van het strafrecht.¹ In het teken van de mensenrechten wordt het slachtoffer sinds de jaren zeventig in toenemende mate erkend als rechtssubject, met daaraan verbonden aanspraken op rechtsbescherming.² Niet langer hoeft het genoeg te nemen met een ondergeschikte processuele positie als aangever/getuige. De groeiende invloed van het slachtoffer op de strafrechtspleging heeft echter (vooralsnog) niet geleid tot een erkenning als procespartij met bijbehorende formele zeggenschap over de uitkomsten van het strafproces. Het publiekrechtelijk karakter van het strafproces staat daaraan in de weg.³

Wél is er vanaf het eind van de jaren zeventig sprake van een materiële, deels geformaliseerde erkenning als belanghebbende.⁴ Aanvankelijk ging het uitsluitend om de opvang van slachtoffers door bureaus voor slachtofferhulp. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig zijn ook bejegeningvoorschriften voor politie en openbaar ministerie ingevoerd, in de vorm van slachtofferrichtlijnen (richtlijnen Vaillant),⁵ in later jaren bijgesteld in de richtlijn Slachtofferzorg⁶ en de daarop volgende aanwijzing Slachtofferzorg.⁷ Uit dien hoofde zijn politie en openbaar ministerie verplicht slachtoffers die daar prijs op stellen, te informeren over de voortgang in hun zaak en te vragen naar hun wensen tot schadevergoeding. Het openbaar ministerie behoort bij de beslissingen in de strafzaak met deze wensen rekening te houden.

1 H. Boutellier, Het geëmancipeerde slachtoffer. Een nadere beschouwing over solidariteit en slachtofferschap, in: *Hoe punitief is Nederland*, M. Moerings (red.), Arnhem, 1994, p. 101.

2 M.S. Groenhuijsen, Mensenrechten van slachtoffers van delicten en verdachten in het strafproces, in: *Er is meer. Opstellen over mensenrechten in internationaal en nationaal perspectief*, C. Brants e.a. (red.), Deventer, 1996, p. 169-180. Zie ook: T.M. Schalken, De positie van het slachtoffer in het systeem van strafprocesrechtelijke rechtsbetrekkingen, *Ars Aequi*, 1989, nr. 4.

3 A.J.L. van Strien, De positie van het slachtoffer in het strafproces, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, *Het onderzoek ter terechtzitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen, 1999 p. 249-250.

4 R.S.B. Kool, Uit de schaduw; de emancipatie van het slachtoffer binnen de strafrechtspleging, *Justitiële Verkenningen*, 1999, nr. 9.

5 Stcr. 1987, 64.

6 Stcr. 1995, 65.

7 Stcr. 1999, 141.

In 1992 werd de Wet Terwee van kracht, waarmee de mogelijkheden voor het slachtoffer om zich te voegen in het strafproces zijn verruimd (zie hoofdstuk 2).⁸ Ook de invoering van een, door de strafrechter op te leggen, schadevergoedingsmaatregel heeft de mogelijkheid tot het vorderen en toewijzen van schadevergoeding aanzienlijk uitgebreid. Behalve schadevoorzieningen via de rechter zijn er, onder voorwaarde van instemming door de verdachte, regelingen te treffen door tussenkomst van de politie of de officier van justitie (voorwaardelijk sepot). De schaderegeling door de politie is nog wel steeds een moeilijke zaak, enerzijds door de gestelde criteria (één verdachte-één slachtoffer, eenvoudige zaak, maximaal f 1500 schade in één keer te voldoen) anderzijds door de geringe ervaringen van de politieambtenaren.⁹

1.2 Verklaring voor toegenomen aandacht

De positie van het slachtoffer binnen het strafrecht verbetert als gevolg van de toegenomen aandacht voor het slachtoffer binnen de maatschappij in het algemeen en de theorievorming om deze te onderbouwen. Deze positieverbetering wordt in belangrijke mate toegeschreven aan de vrouwenbeweging, maar ook aan de toegenomen mondigheid van de burger.¹⁰ De ontdekking van de mensenrechten als bron van betekenisverlening, niet alleen voor de verdachte, maar óók voor het slachtoffer, heeft ertoe bijgedragen dat de strafrechtspleging in een ander daglicht is komen te staan. Het échec van de dadergerichte aanpak, dat blijkt uit de onverminderd hoog blijvende recidivecijfers, versterkt de onvrede onder slachtoffers met de resultaten van de strafrechtspleging en met hun ondergeschikte positie daarbinnen.

De (her)ontdekking van het slachtoffer die volgt, vindt – naar de ideeën van Boutellier – plaats tegen de achtergrond van een gesecculariseerde en daarom gefragmentariseerde moraal.¹¹ Het strafrecht heeft behoefte aan het slachtoffer op het moment dat onze gemeenschappelijke moraal, terug te voeren op een christelijke levenshouding, is weggevallen. De afwezigheid van een gemeenschappelijke morele inspiratie wordt opgevuld door een gemeenschappelijke afkeer van wreedheid, vernedering en leed. De afwijzing van het slachtofferschap wordt de norm die in de maatschappij wordt gedeeld en die ook een belangrijker plaats in het strafrecht gaat innemen.¹² Het strafrecht is niet zozeer meer gericht op het herstellen van de schending van de ideologisch verankerde norm, maar op het ongedaan maken van het concrete individuele leed.¹³ Aan het einde van de twintigste eeuw mondt dit uit in verhoogde aandacht voor een herstelgerichte benadering binnen het (straf)recht, verzameld onder de noemer

8 Stbl. 1993, 29; de landelijke inwerkingtreding van de Wet Terwee vond plaats in 1995, Stbl. 1995, 160.

9 Bijl. Hand. II 1999-2000, 27 213, nr. 1, *De positie van het slachtoffer in het strafproces*.

10 G.J.M. van den Brink, Waar komt het grote onbehagen vandaan?, *NJB*, 2000, afl. 45/46, p. 2173-2179.

11 H. Boutellier, *Solidariteit en slachtofferschap. De morele betekenis van criminaliteit in een post-moderne samenleving*, Nijmegen, 1993.

12 Boutellier, 1994, *a.w.*, p. 197-198; Van den Brink, 2000, *a.w.*

13 Boutellier, 1993, *a.w.*, p. 29.

van 'restorative justice'.¹⁴ Ook binnen de beleids sfeer en de praktijk vindt deze, op bemiddeling en herstel gerichte, benadering weerklank.¹⁵

1.3 Gevolgen voor de positie van de verdachte

Het is één ding om te constateren dat het slachtoffer een sterkere positie heeft verworven, een ander punt is of deze hechtere verankering mogelijk ten koste gaat van de positie van de verdachte. Binnen juridische kringen is men het er in het algemeen over eens dat deze versteviging van de positie van het slachtoffer niet ten koste behoort te gaan van de verdachte. De publieke opinie denkt daar anders over. Daar lijkt eerder de gedachte te overheersen dat de dader overdreven aandacht krijgt en het slachtoffer in de kou blijft staan.¹⁶ Wel lopen ook in rechtsgeleerde circuits de meningen uiteen of de positie van de dader *feitelijk* wordt aangetast door de toegenomen aandacht voor het slachtoffer.

Zelfs de protagonisten van slachtofferemancipatie hebben van meet af aan benadrukt dat deze niet ten koste zou mogen gaan van een redelijke bejegening van verdachten en daders. Integendeel, men hoopte zelfs dat de heroverweging van procesposities een voordeel voor alle betrokkenen zou opleveren. Het slachtoffer zou meer tot zijn recht moeten komen, maar als neveneffect daarvan zou het strafrechtelijk systeem op belangrijke onderdelen minder punitief kunnen worden, betoogde Groenhuijsen. Naar zijn mening wordt het wezen van het strafrecht niet aangetast door het meewegen van het slachtofferbelang: 'Het erkennen van het belang van het slachtoffer als één van de factoren die de beslissing mee bepalen lijkt mij in geen enkel opzicht in strijd met het grondpatroon van onze strafvordering. Meewegen, verdisconteren, is namelijk iets anders dan klakkeloos wensen of verlangens van gedupeerden honoreren'.¹⁷ Het leed dat het slachtoffer is aangedaan mag dan ook een bijdrage leveren aan de straftoemeting.¹⁸ Dat wil nog niet zeggen dat het bepalend is voor de strafmaat. Invoering van de Wet Terwee heeft het strafgeding niet veranderd in een driepartijen-proces. Aan de uitgangspunten van het strafproces wordt immers niet getornd. Er heeft wat Groenhuijsen betreft geen victimalisering van het strafrecht plaatsgevonden, noch is er een nieuw paradigma geïntroduceerd. De

14 L. Walgrave, Extending the Victim Perspective Towards a Systematic Restorative Justice Alternative, in: A. Crawford en J. Goodey, *Integrating a Victim Perspective within Criminal Justice*, Dartmouth, 1999, p. 253-285. Zo werd op 16 januari 2001 het Nederlands Platform voor Herstelrecht opgericht, met bijbehorend tijdschrift. Zie ook het themanummer over restorative justice van het Tijdschrift voor Criminologie, 1996, nr. 4.

15 A.C. Spapens, *Bemiddeling tussen dader en slachtoffer*, Directie PJS, 's-Gravenhage, 2000. Zie ook: Bijl. Hand. II, 1996-1997, 25 452, nrs.1-2 (e.v.), (Schade)bemiddeling in het strafproces, vergelijking dading en andere bemiddelingsvormen. Voor een overzicht: Justitiële Verkenningen, Mediation, 2000, nr. 9, themanummer.

16 Th.A. de Roos, *Het grote onbehagen. Emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht*, Amsterdam 2000 en de bijdragen in het themanummer van het NJB, 2000, afl. 45/46.

17 Groenhuijsen, 1996, a.w., p. 174. In deze zin ook: M. Cavadino en J. Dignan, Reparation, retribution and rights, *International Review of Victimology*, 1997, vol. 4, p. 233-253.

18 M.S. Groenhuijsen, Straftoemeting en de consequentie van een delict voor het slachtoffer, *Delikt en Delinkwent*, 1996a, nr. 7, p. 605-614.

bescherming van het slachtoffer schiet niet door ten koste van de daders. Het is nog veeleer een probleem dat de rechten die aan het slachtoffer zijn toegekend niet worden verwezenlijkt.¹⁹

Ook anderen, met minder uitgesproken protagonistische opvattingen jegens het slachtoffer, tonen zich voorstander van de Wet Terwee, althans van verbetering van de slachtofferpositie. Zo meent Kelk dat de Wet Terwee een forse verbetering betekent, omdat de rechter meer dan tevoren het slachtoffer in zijn noden en omstandigheden tegemoet kan komen. Ook hij wijst echter op de gevaren van een verdergaande invloed. De positie van het slachtoffer moet binnen het strafproces een ondergeschikte blijven. Het lot van de dader mag niet in de handen worden gelegd van het slachtoffer. Kennis en respect voor het slachtoffer mogen niet zover gaan dat de relatie tussen de overheid en de dader aan rechtsgehalte zou verliezen in ruil voor meer zeggenschap van het slachtoffer over het lot van de dader.²⁰ Ook 't Hart signaleert het gevaar van mateloosheid dat ligt besloten in de verhoogde aandacht voor het slachtoffer binnen de strafrechtspleging. Tegelijkertijd waarschuwt hij voor het wekken van onterechte verwachtingen met daaraan verbonden verlies van legitimiteit: het strafrecht kan nu eenmaal het leed van het slachtoffer niet met terugwerkende kracht ongedaan maken, al zou het dat willen.²¹ De erkenning van het slachtoffer als rechtssubject met daaraan verbonden aanspraken op 'participatie', kan het leed echter wel – tot op zekere hoogte – verzachten.²²

Waar de voorstanders van een sterkere fundering van de positie van het slachtoffer zich al bezorgd tonen over de gevolgen van de Wet Terwee voor de verdachte, vormt dit voor anderen reden om zich principieel uit te spreken tegen deze wetgeving en aanhangige ontwikkelingen.

Het meest uitgesproken is Buruma. Naar zijn mening is de aandacht voor het slachtoffer slecht te rijmen met die voor de verdachte: 'In het strafproces spreekt de rechter de verdachte aan als subject, als iemand met een autonoom leven. De rechter neemt hem serieus zowel in diens waardering van de feiten als in diens hoedanigheid van persoon aan wie een straf kan worden gegeven. Zodra het slachtoffer zich in het strafproces voegt en de rechter zich ook verplicht acht te denken vanuit diens standpunt, wordt de verdachte een object (...) Het slachtoffer draagt er aldus toe bij dat wij de verdachte/de dader beschouwen als een vreemde'.²³ Door met de Wet Terwee het accent niet meer volledig op het straffen van de dader te leggen, maar ook op het herstel van de door het delict verstoorde toestand, is zijns inziens een gevaarlijke ontwikkeling in gang gezet. Het strafproces wordt op deze manier ontdaan van zijn essentie. Het gaat er niet om dat het slachtoffer iets is aangedaan, maar dat er iets heeft plaatsgevonden dat door de gemeenschap wordt verworpen. En dat is, aldus Buruma, een zaak tussen gemeenschap en verdachte; het strafrechtelijk paradigma staat een zodanige beïnvloeding van het strafgeding, als waarvan sprake is

19 Groenhuijsen, 1996, *a.w.*, p. 179.

20 C. Kelk, Daders én slachtoffers, *Delikt en Delinkwent*, 1996, nr. 2, p. 98-99.

21 A.C 't Hart, Straf, recht en waarden, in: Moerings, 1994, *a.w.*, p. 31-45.

22 Zie voor een overzicht van theorievorming over het strafbegrip in relatie tot het slachtoffer: Cavadino en Dignan, 1997, *a.w.*

23 Y. Buruma, *De aandacht van de strafrechter*, oratie, Deventer, 1996, p. 39.

binnen de Wet Terwee, niet toe.²⁴

Het zal duidelijk zijn: Buruma – en anderen met hem²⁵ – is niet gelukkig met de Wet Terwee.

1.4 Verdere uitbreiding in de toekomst?

Moet de officier op grond van de regelgeving Terwee in zijn vervolgingsbeslissing rekening houden met de wensen van het slachtoffer, toch is zijn invloed verder beperkt.²⁶ Het slachtoffer heeft, anders dan in bijvoorbeeld Frankrijk en België,²⁷ niet de mogelijkheid zelf strafvervolging in te stellen (citation directe). Ook kent het Nederlandse strafprocesrecht geen spreekrecht voor het slachtoffer. Indien gewenst heeft het slachtoffer geen zelfstandig uit te oefenen recht om als getuige ter terechtzitting op te treden. Bovendien leent de processuele rol van de getuige, gericht op de materiële waarheidsvinding, zich ook niet direct voor een meer persoonlijke inbreng van het slachtoffer als beoogd met het spreekrecht of enig andere vorm van 'victim impact statement'.²⁸ Binnen de huidige setting van het strafproces heeft het slachtoffer dan ook geen gelegenheid, althans niet een die in rechte kan worden afgedwongen, om zich uit te spreken over de betekenis welke het strafbare feit voor hem of haar heeft gehad. Laat staan dat het slachtoffer het recht heeft een verklaring af te leggen over de straf die het gewenst acht. Het recht tot spreken blijft vooralsnog beperkt tot het afleggen van een verklaring over de geleden schade, mits het slachtoffer zich als benadeelde partij heeft gevoegd.

In de nabije toekomst zal een en ander, in navolging van de Wet Terwee, wellicht veranderen. De invoering van een spreekrecht op de openbare terechtzitting staat wel ter discussie maar lijkt, gelet op de principiële onderschikking van het slachtoffer in het huidige strafrechtelijk paradigma, vooralsnog onwaarschijnlijk.²⁹ Daarentegen lijkt het alternatief voor zo'n spreekrecht, de schriftelijke slachtofferverklaring te voegen in het strafdossier, wel een haalbare optie.³⁰

24 Buruma, 1996, *a.w.*, p. 41.

25 G. Knigge, Het slachtoffer centraal?, *Trema*, 1988, p. 386-392. Vooruitlopende op de onderzoeksbevindingen die in dit rapport worden beschreven, kan worden opgemerkt dat een aantal respondenten de visie van Buruma (ten dele) onderschrijft, hetgeen tot uitdrukking komt in de wijze waarop zij de Wet Terwee toepassen; zie par. 3.1.

26 Opgemerkt kan worden dat momenteel ontwikkelingen gaande zijn om de invloed van (de nabestaanden van) het slachtoffer wat betreft de vervolgingsbeslissing te versterken; Bijl. Hand. II, 1998-1999, 26 436, nr. 1-2 (e.v.), *Wijziging van de regelingen betreffende de waarborgen rond de vervolging*. Het voorstel is inmiddels voorgelegd aan de Eerste Kamer, Bijl. Hand. I, 2000-2001, 26 436, nr. 206.

27 Zo kennen Frankrijk en België wel een dergelijke citation directe.

28 Zie bijv. E. Erez, Integrating a Victim Perspective in Criminal Justice Through Victim Impact Statement, in: Crawford en Goodey, 1999, *a.w.*, p. 165-185 en E. Erez, Neutralizing Victim Reform: Legal Professionals' Perspectives on Victim Impact Statements, *Crime and Delinquency*, October 1999, p. 531-554.

29 Van Strien, 1999, *a.w.*, p. 249-250; B-D. Meier, Restorative Justice – A New Paradigm in Criminal Law, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1998, nr. 2.

30 Inmiddels is het openbaar ministerie een drietal pilots (Almelo, Leeuwarden en Dordrecht) gestart waarbinnen wordt geëxperimenteerd met zo'n slachtofferverklaring. Deze experimenten zullen in de directe toekomst worden gecomplementeerd met een

We signaleren dat de positie van het slachtoffer binnen het strafproces in de afgelopen decennia is versterkt, zonder dat naar het oordeel van de meeste rechtsgeleerden dit ten koste is gegaan van de verdachte. Tot dusver is het mogelijk gebleken om juist ook via de regelgeving Terwee het slachtoffer een duidelijkere plaats toe te kennen zonder dat het daarmee derde partij in het geding is geworden, waarmee aan het wezen van het strafproces afbreuk zou worden gedaan. Verdergaande uitbreiding van de rechten en invloed van het slachtoffer dragen dit gevaar wel in zich.

In het onderhavige onderzoek zullen we niet verder ingaan op de visies binnen de strafrechtswetenschappen op de positie van het slachtoffer maar op de opvattingen die daarover binnen de staande en zittende magistratuur leven. Daarbij is de centrale vraag of zij met de Wet Terwee uit de voeten kunnen.

De Wet Terwee

2.1 Inleiding

Op 20 augustus 1985 heeft de minister van Justitie de Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces ingesteld, die in de wandeling naar haar voorzitter, de Commissie Terwee werd genoemd. Deze commissie kreeg als taak de mogelijkheden te onderzoeken voor slachtoffers om schadevergoeding te krijgen binnen het strafproces. Naast mogelijkheden tot verbetering van de voegingsprocedure (art. 332-337 Sv-oud), had de commissie tot taak advies uit te brengen over de mogelijkheid tot invoering van een schadevergoedingsstraf.

De commissie Terwee bracht op 3 maart 1988 haar rapport uit met daarin opgenomen een ontwerp-wetsvoorstel.¹ De commissie stelde voor de positie van het slachtoffer als gelaedeerde langs vier wegen te versterken:

- Een verruiming van de mogelijkheid voor de benadeelde partij om zich ter zake van haar vordering te voegen in het strafproces.
- De invoering van een schadevergoedingsstraf.
- De opneming van een nieuwe bijzondere voorwaarde in artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht op grond waarvan de rechter de veroordeelde kan verplichten een som gelds te storten in het Schadefonds Geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die de belangen van slachtoffers van strafbare feiten behartigt.
- Een verbetering van de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven.

Het wetsontwerp dat in 1989 wordt ingediend, bouwt voort op de voorstellen van de commissie Terwee. De voorstellen tot verruiming van de voegingsprocedure, die tot het opnemen van de nieuwe bijzondere voorwaarde en die tot de verbetering van de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven, zijn in de wet van 23 december 1992 opgenomen. Het voorstel tot invoering van een schadevergoedingsstraf echter niet; de wetgever kiest voor invoering van een schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr).² De reden hiervoor ligt in het civielrechtelijke karakter van de schadevordering die ten grondslag ligt aan het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel.³ Het doel van de schadevergoe-

1 Commissie Wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces (Terwee), *Wettelijke voorzieningen in het strafproces*, 's-Gravenhage, 1988.

2 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 7 en 18. Zie over het onderscheid straf en maatregel: D. van der Landen, *Straf of maatregel*, diss. KUB, Arnhem, 1992.

3 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 5.

dingsmaatregel is niét opzettelijke leedtoevoeging, maar versterking van de positie van slachtoffers die schade hebben geleden ten gevolge van een strafbaar feit. Particuliere aanspraken op schadevergoeding wegens een onrechtmatige daad worden bevestigd in de vorm van een strafrechtelijke executoriale titel, die – bij wijze van dienstverlening aan het slachtoffer – in handen is gelegd van de Staat.⁴ Het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel is derhalve slechts toegelaten op voorwaarde dat er sprake is van civielrechtelijke aansprakelijkheid.⁵

De invoering van de Wet Terwee gaf ook aanleiding om beleidsafspraken ter zake van politie en openbaar ministerie ten aanzien van het bevorderen van strafrechtelijke schadevergoeding te herzien. Met het oog daarop werd de richtlijn Vaillant (1987) vervangen door de richtlijn Slachtofferzorg, voor welke laatste onlangs de Aanwijzing slachtofferzorg in de plaats is gekomen.⁶ Naast een zorgvuldige bejegening krijgt de politie met name taken toebedeeld op het vlak van informatieverstrekking respectievelijk verzameling. In het bijzonder heeft de politie tot taak te bezien of er schadevergoeding gewenst wordt, en zo ja of deze via bemiddeling kan worden afgehandeld. Daarnaast dient de politie ook de gegevens veilig te stellen die in een later stadium van belang kunnen zijn bij het voegen als benadeelde partij en/of het vorderen van een schadevergoedingsmaatregel. De coördinatie van deze politieke werkzaamheden ligt in handen van het openbaar ministerie, dat zelf ook schadebemiddeling in het takenpakket heeft. Het feit dat de organisatie van de slachtofferzorg respectievelijk schadebemiddeling behoort tot de verantwoordelijkheid van de arrondissementsparketten geeft, zoals ook uit dit onderzoek naar voren komt, in de praktijk aanleiding tot verschil in uitvoering.

2.2 Voeging benadeelde partij (art. 51a Sv)

De voegingsprocedure biedt slachtoffers van delicten de mogelijkheid als benadeelde partij een civielrechtelijke claim tot schadevergoeding in te brengen in een strafprocedure. De achterliggende gedachte is dat het delict niet alleen een schending van een publiekrechtelijke regel oplevert, maar ook een inbreuk op de particuliere belangen van het slachtoffer.⁷ Ook proces-economische overwegingen spelen een rol.

Voeging veronderstelt dat er sprake is van schade ten gevolge van een onrechtmatige daad van de verdachte jegens het slachtoffer. Het betreft een civielrechtelijke vordering die wordt ingebracht in het strafproces en die als zodanig wordt beoordeeld door de strafrechter. Het slachtoffer heeft het recht de schadevordering te splitsen en slechts het eenvoudige deel in te brengen in het

4 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 9. Zie ook: M.S. Groenhuijsen en J.J.M. van Dijk, Schadevergoedingsmaatregel en voeging: de civielrechtelijke invalshoek, *NJB*, 1993, nr. 5.

5 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 19.

6 Resp. Stcrt. 1987, 64 en 1995, 65 en 1999, 141.

7 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 9. Zie ook: R.S.B. Kool, Uit de schaduw; de emancipatie van het slachtoffer binnen de strafrechtspleging, *Justitiële Verkenningen*, 1999, nr. 9.

strafproces; het overige kan worden gevorderd bij de civiele rechter (art. 51a lid 4 Sv).

Zo'n schadevordering wordt getoetst aan de vereisten voor een onrechtmatige daad, neergelegd in art. 6: 162 BW. Dit zijn achtereenvolgens:⁸

- Een handelen of nalaten.
- Het handelen of nalaten maakt inbreuk op een recht van een ander, is in strijd met een wettelijke plicht (bijv. het plegen van een strafbaar feit) of in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid.
- De daad kan worden toegerekend aan de dader (verwijtbaarheid of toerekening op grond van in het (maatschappelijk) verkeer geldende opvattingen).
- Schade (materieel en/of immaterieel, resp. art. 6: 96 en 6: 106 BW).
- Causaal verband tussen daad en schade (art. 6: 98 BW; redelijke toerekening).
- Relativiteit (de overtreden norm strekt ter bescherming tegen de schade die is geleden door de benadeelde partij, art. 6: 163 BW).

2.2.1 Verruiming van de voegingsprocedure

De huidige voegingsprocedure opgenomen in onder meer art. 51a-f Sr, 332-337 respectievelijk 361 Sv is gebaseerd op de voorstellen van de commissie Terwee. (Belangrijke) wijzigingen ten opzichte van de vervallen regeling zijn:

- Het vervangen van geldelijke limieten door het kwalitatieve criterium van de eenvoudige vordering als vereiste voor ontvankelijkheid.
- Het invoeren van de mogelijkheid tot voeging tijdens het voorbereidend onderzoek, met daaraan verbonden verplichtingen voor het openbaar ministerie.
- De verruiming van de kring van voegingsgerechtigden.
- De mogelijkheid tot splitsing van de vordering.
- De mogelijkheid van partieel appel voor de benadeelde partij.
- Wijziging van de term 'beledigde partij' in 'benadeelde partij'.

2.2.2 Ontvankelijkheidsvereiste(n): geen geldelijke limieten, maar een 'eenvoudige vordering'

In de regeling zoals deze gold voor de invoering van de Wet Terwee was de vordering benadeelde partij gebonden aan de wettelijke limiet van respectievelijk 600 gulden voor het kantongerecht en 1500 gulden voor de rechtbank (art. 44 resp. 56 RO). Daarvoor in de plaats is de vordering gebonden aan een kwalitatief criterium, namelijk dat de vordering van eenvoudige aard is (art. 361 lid 3 Sv). Zo wordt voorkomen dat de behandeling van de civiele vordering ten koste gaat van een zorgvuldige behandeling van de strafzaak: het accessoire karakter blijft gehandhaafd; de benadeelde partij kan zich derhalve voor elk schadebedrag voegen.

De strafrechter kan complexe civiele vorderingen geheel of gedeeltelijk uit het strafproces weren. Hierbij moet worden gedacht aan vorderingen die worden betwist en alleen door een grondig onderzoek met behulp van getuigen en deskundigen kunnen worden beoordeeld. De strafrechter kan zich op grond van

8 M. de Blois, e.a., *Contouren van het recht*, Deventer, 1999.

deze bepaling beperken tot beslissingen over vorderingen waarover volstreekte duidelijkheid bestaat of waarover de gewenste duidelijkheid op eenvoudige wijze kan worden verkregen, aldus de memorie van toelichting.⁹ Slechts dan is er sprake van een accessoire vordering, die de aandacht van de strafrechter niet afleidt van de hoofdzaak: de beslissing over de tenlastelegging. Wanneer evident is dat het een niet-eenvoudige vordering betreft kan de rechter besluiten tot kennelijke niet-ontvankelijkheid (art. 333 Sv).

Deze accessoiriteit komt ook tot uitdrukking in de volgorde van de besluitvorming: eerst wordt vastgesteld of de verdachte de ten laste gelegde feiten heeft begaan. Vervolgens wordt de vraag beantwoord of de verdachte dan ook naar maatstaven van burgerlijk recht aansprakelijk kan worden gesteld voor de schade die daaruit voortvloeit, zodat de tegen hem ingediende claim tot schadevergoeding kan worden toegewezen. Mét de bewezenverklaring is namelijk ook de onrechtmatige daad komen vast te staan (vgl. art. 188 Rv).

Behalve het vereiste van een eenvoudige vordering stelt art. 361 Sv nog andere voorwaarden voor ontvankelijkheid:

- De verdachte wordt enige straf of maatregel opgelegd, dan wel de rechter spreekt alleen een schuldigverklaring uit zonder oplegging van straf of maatregel (lid 2a).¹⁰
- De schade is een rechtstreeks gevolg van het bewezen verklaarde feit (lid 2b; causaliteit).

2.2.3 *Ad informandum gevoegde feiten*

De benadeelde partij is niet ontvankelijk in haar vordering ter zake van een ad informandum gevoegd feit. Volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel kon de benadeelde partij zich ook voegen als de schade niet was betwist en was toegebracht door feiten die de rechtbank in haar strafoplegging betreft.¹¹

Van meet af aan bestond er echter weerstand tegen deze modaliteit vanwege de vrees voor ongerechtvaardigde verwachtingen die deze regeling zou wekken bij het slachtoffer.¹² Bij nota van wijzigingen is dit voorstel ingetrokken. Een belangrijke reden hiervoor was het verwachte gebrek aan financiële draagkracht van de veroordeelde ('van een kale kip kan men niet plukken'); het openstellen van voeging in ad informandum gevoegde zaken zou leiden tot valse verwachtingen bij de benadeelde partij.¹³ De wetgever heeft om die redenen weer

9 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 9-11. De wetgever heeft hier aansluiting gezocht bij art. 369 Sv, waarin de ontvankelijkheid voor de politierechter is neergelegd.

10 HR 23 juni 1998, NJ 1998, 860, onder maatregel vallen ook de plaatsing in een inrichting ex art. 37 Sr en de maatregel TBS ex art. 37a Sr. Het (gedeeltelijk) ontbreken van het strafrechtelijk verwijt staat toewijzing van de vordering benadeelde partij niet in de weg.

11 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 2, p. 6.

12 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, B, onder 1, advies Raad van State. In zijn antwoord refereert de minister aan de bestaande straftoemettingspraktijk en de daarin opgenomen ad informandum-regeling, alsmede aan de regeling van art. 36e Sr, waar voor vergelijkbare zaken als de tenlastegelegde en bewezenverklaarde feiten een ontnemingsvordering mag worden gedaan. Hij meent dat de Staat zo een ongerechtvaardigd voordeel heeft boven de particulier benadeelde. Zie ook: Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 4, p. 10-13.

13 Bijl. Hand. II, 1990-1991, 21 345, nr. 5, p. 11.

aansluiting gezocht bij een oud arrest van de Hoge Raad, waarin werd overwogen: 'Aangezien een onderzoek naar de gegrondheid van de strafvervolg inge volge het bepaalde bij de artikelen 348 en 350 Wetboek van Strafvordering dient te geschieden op de grondslag der tenlastelegging, is met deze regeling onverenigbaar dat een vordering van de beledigde partij zou worden toegewezen ter zake van een feit dat niet in de tenlastelegging is opgenomen. De Rechtbank had derhalve de beledigde partij niet in haar vordering mogen ontvangen'.¹⁴ Een ad informandum gevoegde zaak mag volgens geldende jurisprudentie wél meetellen voor de strafmaat.

2.2.4 *Materiële en immateriële schade*

De vereiste eenvoudige aard van de vordering sluit schadevergoeding wegens immateriële schade volgens de wetgever niet uit.¹⁵ Op grond van art. 6: 95 respectievelijk 6: 106 BW kan de benadeelde partij schadevergoeding vorderen wegens vermogensschade (materiële schade) en 'ander nadeel', waarmee immateriële schade wordt bedoeld, waaronder lichamelijk letsel en geestelijke schade.

2.2.5 *Voeging tijdens het voorbereidend onderzoek en tijdens het onderzoek ter zitting*

De benadeelde partij kan zich voegen in het voorbereidend onderzoek en tijdens het onderzoek ter terechtzitting (art. 51b Sv). De mogelijkheid om zich in het voorbereidend onderzoek te voegen biedt het slachtoffer de mogelijkheid niet aanwezig te zijn op de zitting en zo een confrontatie met de dader te vermijden. Daarop vooruitlopend heeft de politie uit hoofde van de Aanwijzing slachtofferzorg de taak bij de aangifte na te vragen of het slachtoffer zich wenst te voegen, opdat het parket op een later tijdstip het voegingsformulier kan toesturen.¹⁶ Hoewel de benadeelde partij niet verplicht is te verschijnen, wordt deze wel in de gelegenheid gesteld de zitting bij te wonen. Daartoe doet de officier van justitie de benadeelde partij zo spoedig mogelijk mededeling van het tijdstip waarop de zaak ter zitting zal worden behandeld (art. 51f Sv).

Voor de aanvang van de zitting vindt voeging plaats door een schriftelijke opgave van de vorderingen en de gronden waarop deze berust in te dienen bij de officier van justitie die met de afdoening van het strafbare feit is belast (art. 51b Sv). De wens van het slachtoffer tot schadevergoeding in het kader van het strafproces weegt mee bij het nemen van de afdoeningsbeslissing.¹⁷ Wanneer

14 HR 20 juni 1989, NJ 1990, 93. Zie ook: HR 30 november 1999, NJ 2000, 93: de benadeelde partij heeft het recht te reageren op het advies van het openbaar ministerie ter zake van de vordering benadeelde partij.

15 Bijl. Hand. II, 1990-1991, 21 345, nr. 5, p. 12. Zie ook Handelingen II, 1992-1993, nr. 81, p. 5004.

16 Aanwijzing Slachtofferzorg, Stcrt. 1999, 141.

17 Aanwijzing Slachtofferzorg, Stcrt. 1999, 141; zie ook: C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer, *Tekst en Commentaar Strafvordering*, Aantekening 3 bij art. 51a Sv (Van Asbeck). Wanneer geen (verdere) vervolging wordt ingesteld resp. wordt besloten tot voeging ad informandum deelt de officier van justitie dit onder opgave van redenen mee aan het slachtoffer en wijst deze op de mogelijkheid tegen deze beslissing een klacht in te stellen op grond van art. 12 Sv. Overigens mag de draagkracht van de verdachte geen

het openbaar ministerie besluit de verdachte (verder) te vervolgen voor het betreffende feit doet het hiervan schriftelijk mededeling aan het slachtoffer dat heeft aangegeven prijs te stellen op schadevergoeding. Het openbaar ministerie is dan verplicht de benadeelde partij onverwijld een voegingsformulier toe te sturen (art. 167 lid 3 Sv). De voeging kan, net zoals voorheen, ook nog plaatsvinden ter terechtzitting tot op het moment dat de officier van justitie het requisitoir uitspreekt (art. 51b lid 2 Sv). Een voeging ter terechtzitting kan wel aanleiding geven tot schorsing, opdat de verdediging de gelegenheid krijgt zich op de vordering voor te bereiden.¹⁸

2.2.6 *Wie kan zich voegen?*

Aanvankelijk was alleen degene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit bevoegd tot voeging. Van rechtstreekse schade was slechts sprake indien iemand getroffen werd in een belang dat door de overtreden strafbepaling wordt beschermd.¹⁹ Strafbepalingen beschermen in het algemeen niet de belangen van rechtsopvolgers of van derde belanghebbenden, aldus de memorie van toelichting. Slechts het slachtoffer zelf werd gezien als rechtstreeks belanghebbende; de kring van voegingsgerechtigden werd tot hen beperkt.²⁰ Bovendien vond de wetgever het onwenselijk dat de rechtsopvolgers in twee verschillende procedures (strafrechtelijk en civielrechtelijk) zouden worden betrokken.²¹

Op aandringen van de Tweede Kamer wordt de kring van voegingsgerechtigden uitgebreid, zodat naast het slachtoffer ook diens nabestaanden die in hun onderhoud rechtstreeks financieel afhankelijk zijn van het overleden slachtoffer een vordering benadeelde partij kunnen indienen (art. 51a lid 2 Sv).²²

2.2.7 *Splitsing van de vordering*

Anders dan in de vervallen regeling heeft de benadeelde partij de bevoegdheid om de vordering op de verdachte te splitsen (art. 51a lid 3 Sv).²³ Zij kan zich als benadeelde partij in het strafproces voegen voor dat deel dat eenvoudig te bewijzen is en het overige aan de burgerlijke rechter voorleggen. Dat laat onverlet dat de strafrechter een deel van de ingediende vordering niet-ontvankelijk kan verklaren, waardoor de benadeelde partij voor dat gedeelte toch is aangewezen op de civiele rechter.

aanleiding zijn om de zaak niet ten laste te leggen.

18 HR 23 maart 1999, NJ 1999, 401.

19 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 11.

20 HR 7 december 1993, NJ 1994, 244: een derde die gehoorschade oploopt ten gevolge van mishandeling van een ander is geen rechtstreeks belanghebbende; HR 10 juni 1997, NJ 1998, 54: de moeder van slachtoffer van zware mishandeling als zodanig geen rechtstreeks belanghebbende, wel in haar hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordigster.

21 Een derde argument was dat verzekeringsmaatschappijen veelal rechtsopvolger zijn; zij beschikken over de benodigde civielrechtelijke expertise om de schade te kunnen verhalen.

22 Bijl. Hand. II, 1990-1991, 21 345, nr. 6. Zie ook: *Tekst en Commentaar Strafvoeding*, Aantekeningen bij art. 51a Sv (Van Asbeck).

23 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, par. 2.5.

Het voordeel van de mogelijkheid tot splitsing is dat de benadeelde partij de gelegenheid heeft een voorschot te krijgen op de totale schade. Vooral bij letselschade zal daar behoefte aan bestaan, omdat op het moment van behandeling van de strafzaak de totale omvang van de schade mogelijk nog niet bekend is (bijv. verlies van verdien capaciteit). Het deel van de schade dat reeds bekend is (bijv. kosten van ziekenhuisopname) en eenvoudig is vast te stellen kan dan worden verhaald binnen het strafproces via een voeging benadeelde partij. Ook de rechter kan de vordering – ambtshalve – splitsen in een deel dat hij toewijst en in een deel waarin hij de benadeelde partij niet-ontvankelijk verklaart, omdat dit onvoldoende eenvoudig is. Voor dit deel kan de benadeelde partij dan alsnog een vordering bij de civiele rechter indienen (art. 361 lid 3 Sv).

2.2.8 Alsnog aanhangig maken bij de burgerlijke rechter en partieel appel

Als de strafrechter oordeelt dat een deel van de vordering of de gehele vordering niet ontvankelijk is, heeft de benadeelde partij de bevoegdheid de vordering in zijn geheel of gedeeltelijk, voor zover deze niet ontvankelijk is, alsnog bij de burgerlijke rechter in te dienen.

Hiervan moet worden onderscheiden het geval waarin de vordering ontvankelijk is verklaard, maar geheel of gedeeltelijk afgewezen. Voor het gedeelte van de vordering dat in eerste aanleg is toegewezen duurt de voeging van rechtswege voort wanneer appel wordt ingesteld door het openbaar ministerie (art. 421 lid 2 Sv). In dat geval kan de benadeelde partij ook hoger beroep instellen bij de strafrechter van de (geheel of gedeeltelijk) afgewezen vordering (art. 421 lid 3 Sv). Het slachtoffer is niet bevoegd zich ten eerste male in hoger beroep te voegen, noch de hoogte van de in eerste aanleg ingediende vordering te verhogen (art. 421 Sv).²⁴

Wanneer noch de verdachte, noch het openbaar ministerie in appel gaan tegen de uitspraak in eerste aanleg is de benadeelde partij voor het hoger beroep aangewezen op de civiele rechter (art. 421 lid 4 Sv jo. 69 lid 2 RO). Gelet op het definitieve karakter van de besluitvorming in de hoofdzaak – het oordeel over het strafbare feit –, achtte de wetgever een zelfstandig strafvorderlijk appel ter zake van de accessoire vordering benadeelde partij onwenselijk.²⁵ De mogelijkheid tot (partieel) civiel appel is alsnog bij amendement in de wet opgenomen.²⁶

2.3 De schadevergoedingsmaatregel

De minister heeft voor een schadevergoedingsmaatregel gekozen in plaats van voor een straf. Zijn belangrijkste argument daarvoor is, dat met een straf wordt beoogd aan de dader vanwege zijn gedrag en zijn schuld daaraan leed toe te voegen en met een maatregel niet.²⁷ (Vermogens)maatregelen zijn in eerste

24 HR 17 februari 1998, NJ 1998, 449.

25 Bijl. Hand. II, 1898-1990, 21 345, nr. 3, p. 10-13 en nr. 5, p. 7-8.

26 Bijl. Hand. II, 1991-1992, 21 345, nr. 11.

27 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 5.

instantie gericht op de bescherming van de maatschappij (onttrekking aan het verkeer, art. 36b Sr) of het herstel van een rechtmatige toestand (ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, art. 36e Sr). De schadevergoedingsverplichting is primair gericht op het herstel van de rechtmatige toestand en voegt geen extra leed aan de dader toe, aldus de minister. De schadevergoedingsmaatregel is neergelegd in artikel 36f Sr:

- Bij een rechterlijke uitspraak waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld, kan hem de verplichting worden opgelegd tot betaling aan de staat van een som gelds ten behoeve van het slachtoffer. De staat keert een ontvangen bedrag onverwijld uit aan het slachtoffer (lid 1).
- De rechter kan de maatregel opleggen, indien en voor zover de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht (lid 2).
- Indien de veroordeelde de verplichtingen ingevolge de opgelegde schadevergoedingsmaatregel niet nakomt, zal vervangende hechtenis worden toegepast. De toepassing van de vervangende hechtenis heft de verplichting ingevolge de maatregel tot schadevergoeding ten behoeve van het slachtoffer niet op (lid 6).

In de praktijk is een zekere samenhang gegroeid tussen het toewijzen van de civiele vordering en de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel. De wetgever heeft deze samenloop niet beoogd, maar ook niet expliciet uitgesloten: 'Samenloop voor beide eerst genoemde keuzen (bedoeld wordt toewijzing civiele vordering en het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel-RK/MM) lijkt niet voor de hand te liggen, doch is niet ondenkbaar'.²⁸ Gevraagd naar de verhouding tussen de civiele vordering en de schadevergoedingsmaatregel verklaart de minister dat het principiële verschil betreft, waartussen geen onderlinge rangorde bestaat. Opgemerkt wordt dat de voeging benadeelde partij vanwege het openbaar ministerie kan worden ondersteund door het vorderen van een schadevergoedingsmaatregel.²⁹

Het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel is evenwel niet afhankelijk gesteld van het indienen van een vordering benadeelde partij, maar kan ook ambtshalve door de rechter worden opgelegd of ambtshalve worden gevorderd door de officier.³⁰ De wetgever heeft de rechter bovendien vrij gelaten in diens keuze tussen toewijzing van de civiele vordering en het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel.³¹ Zo kan een schadevergoedingsmaatregel worden

28 Bijl. Hand. II, 1991-1992, 21 345, nr. 294a, p. 3.

29 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 5, p. 3. Zie ook: Hand. I, 1992-1993, nr. 11, p. 450, waar wordt gesproken over de mogelijkheid tot dubbel verhaal van de schade. Voorts: HR 2 september 1997, NJ 1998, 74, HR 16 november 1999, nr. 111.221, *NJB*, 2000, p. 36-37, HR 12 januari 1999, NJ 1999, 246 en HR 21 maart 2000, Nieuwsbrief Strafrecht 093.

30 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 20.

31 HR 18 april 2000, JOL, 2000, 267, resp. Nieuwsbrief Strafrecht 2000, 124. In deze zaak kom uit het voegingsformulier niet worden opgemaakt of de benadeelde partij een voorkeur had voor toewijzing van de civiele vordering dan wel het vorderen en opleggen van een schadevergoedingsmaatregel. De Hoge Raad toont zich kritisch ten aanzien van het standaard-voegingsformulier en merkt op een benadeelde partij op grond daarvan '(...) tot een onduidelijke, en in ieder geval, onvolledige, keuze wordt gedwongen zonder dat haar andere voorlichting wordt gegeven omtrent de rechtsrelevante gevolgen van een eventuele keuze dan in een niet begrijpelijke noot'.

opgelegd in het geval waarin het slachtoffer wél schadevergoeding wenst, maar niet geconfronteerd wil worden met de verdachte of niet wil dat deze op de hoogte is van persoonlijke gegevens.³²

32 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 8 en Hand. II, 1991-1992, nr. 81, p. 5005.

Taakopvattingen inzake de Wet Terwee

3.1 Taakopvatting

Vooropgesteld moet worden dat toepassing van wetgeving altijd sterk afhankelijk is van de attitude en onderlinge verstandhouding van betrokken partijen. Ook ten aanzien van de uitvoering van de Wet Terwee is dat het geval: de mogelijkheden voor het slachtoffer tot restitutie die besloten liggen in de voegingsprocedure ex art. 51a Sv e.v. respectievelijk in de schadevergoedingsmaatregel ex art. 36f Sr worden mede bepaald door de visie op de Wet Terwee van het desbetreffende parket en de zittende magistratuur. Voor een goed begrip van de manier waarop de staande en zittende magistratuur met de voegingsregeling ex art. 51a Sv e.v. en de schadevergoedingsmaatregel ex art. 36f Sr omgaan, is het daarom noodzakelijk een schets te geven van de verschillen in opvattingen met betrekking tot de Wet Terwee zoals die uit de interviews naar voren zijn gekomen. Benadrukt moet worden dat de opvattingen opgetekend in dit onderzoek afkomstig zijn van individuele rechters, officieren en parketmedewerkers, welke als zodanig niet mogen worden gegeneraliseerd. Desalniettemin noemen de respondenten de binnen hun rechtbank respectievelijk parket 'geldende' opvattingen inzake de Wet Terwee als factor van betekenis voor de taakuitvoering.

Ofschoon er geen sprake is van beleidsafspraken tussen officieren en rechters is er wel sprake van wederzijdse beïnvloeding. Zo is de zittende magistratuur in haar oordeel over de vordering benadeelde partij aangewezen op de informatie die de benadeelde partij, daarin bijgestaan door het openbaar ministerie, aanlevert. Onzorgvuldig ingevulde voegingsformulieren waarop door het parket onvoldoende controle is uitgeoefend, stellen de rechter ter terechtzitting voor problemen. Andersom zullen we zien dat de opvattingen van de zittende magistratuur inzake de Wet Terwee mede de speelruimte bepalen die het parket heeft bij het ondersteunen van door particulieren ingediende schadeclaims: een sterk civilistisch georiënteerde zittende magistratuur bevordert in het algemeen geen ruimhartige ondersteuning vanwege het openbaar ministerie, omdat dit op voorhand weet dat de kans op niet-ontvankelijkverklaring of afwijzing groot is. Ofschoon de mate van wederzijdse beïnvloeding verschilt, is dit aspect in alle onderzochte arrondissementen aanwezig en 'kleurt' het de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de Wet Terwee.

3.1.1 Opvattingen zittende magistratuur

Hoewel de interviews op persoonlijke titel hebben plaatsgevonden en een beperkte omvang hadden, zodat de uitspraken niet het standpunt van de rechtbanken weergeven, tekent zich op grond van de verzamelde informatie per

rechtbank een zeker verschil af in opvattingen over de voegingsprocedure, en in het algemeen over de Wet Terwee. Er is sprake van een zekere stroomlijning binnen de uitvoering daarvan.¹ Gemeenschappelijk uitgangspunt is dat de voeging benadeelde partij conform de bedoeling van de wetgever wordt gezien als een civielrechtelijke procedure, die om redenen van billijkheid en proces-economie wordt meegenomen in de strafrechtelijke afhandeling van het ten laste gelegde feitencomplex.

3.1.2 Gereserveerdheid tegenover Terwee

Bij sommige rechters, met name in Groningen en Den Haag, stuit de vermenging van strafrecht en civiel recht op terughoudendheid, wellicht zelfs op een zekere weerstand. Zij benadrukken het civielrechtelijke karakter van de voeging benadeelde partij en stellen zich in overeenstemming met het civiele recht lijdelijk op. De Wet Terwee wordt gezien als een 'vreemde eend in de bijt', die onverenigbaar is met de publiekrechtelijke functie van het strafrecht en die niet past in het dadergeoriënteerde karakter van het Wetboek van Strafvordering.

Eén van de respondenten geeft zonder meer toe dat de opvattingen binnen zijn rechtbank niet conform de Wet Terwee zijn, maar, zo stelt hij: 'Dat is de vraag ook niet. De vraag is of Terwee überhaupt thuis hoort in het strafproces, de regeling als zodanig (...). Wij hebben een daderstrafrecht, wij hebben geen systeem waarin het slachtoffer als leek kan mee procederen in het strafproces. Als de wetgever dat wil en het Wetboek van Strafvordering daartoe inricht, tja dan vindt iedere rechter dat natuurlijk best, maar het is een ideologische omkering van het Wetboek van Strafvordering. Dit is een vreemde eend in de bijt waar we tegenaan zitten te hikken (...). Er wordt niet creatief met de Wet Terwee omgegaan' (rechter Den Haag).

De ruimte voor het meewegen van het geschonden particuliere belang kan uit de publiekrechtelijke aard slechts beperkt zijn: 'Als je wat vreselijks is aangedaan, reageert de strafrechter namens de samenleving. Daar nemen we onze verantwoordelijkheid voor. Dat je dan wat makkelijker ook je civiele vordering kan indienen, ja, maar dat betekent niet meteen dat je plotseling anders wordt (...) dus dat je dubbelop in het voordeel zit' (rechter Den Haag). In deze opvatting wordt de Wet Terwee uitsluitend gezien als een versterking van de incassopositie van de particulier benadeelde; de wet wordt strikt geïnterpreteerd volgens de civielrechtelijke criteria: 'De Wet Terwee is bedoeld om civiele vorderingen te innen. Wat civiel niet kan, kan dan in mijn optiek ook niet via deze wet' (rechter Den Haag).

Verdere expansie van het straf(proces)recht ten behoeve van het slachtoffer stuit op principiële bezwaren. Dit wordt onverenigbaar geacht met het dadergerichte karakter van de huidige regelgeving neergelegd in het Wetboek van Strafvordering. In het bijzonder hecht men aan het waarborgen van een objectieve

1 Zie ook: J.W. de Keijser, De bedoeling van straf in theorie en praktijk, *Trema*, 2000, nr. 6, p. 222-227. Uit dit onderzoek blijkt dat de opvattingen van rechters over (het doel van) de straf niet zijn gebaseerd op eenduidige morele uitgangspunten, maar op een pragmatische visie ten aanzien van straftoemeting. In de praktijk streeft de zittende magistratuur naar stroomlijning van de straftoemeting, niet alleen op arrondissement-niveau, maar ook landelijk niveau. Zie ten deze ook: Straftoemetingsbulletin 1 en 2, *Trema*, 2000, april en juni.

waarheidsvinding door de strafrechter en verzet men zich uit dien hoofde tegen de inbreng van emoties door het slachtoffer. Met name het feit dat de positie van de verdediging daardoor onder druk dreigt te komen te staan roept bezwaren op: 'Er is iets verschrikkelijks gebeurd op papier en iemand gaat daar stuk voor je ogen, dan gaat dat ten koste van de verdachte (...) het gaat maar om een heel klein stukje van de werkelijkheid (...). Onze juridische werkelijkheid is een andere, zeker dan die van het slachtoffer (...) er worden emoties en argumenten gehanteerd waartegen de advocaat van de verdachte zich niet kan verdedigen, wel tegen de centenkwestie, maar niet tegen de emotie (...)' (rechter Den Haag).² De nadruk op het aangedane leed leidt de aandacht af van de vraag naar de eventuele medeschuld van het slachtoffer, als matigende factor voor toerekening.³ Ook het omgekeerde kan echter het geval zijn: de behandeling van een verkrachtingszaak kan een emotionele gebeurtenis zijn, waarbinnen een koel geformuleerde vordering tot schadevergoeding door het slachtoffer als ongepast wordt ervaren (rechter Groningen). Tevens wordt bij verdachten een zekere neiging gesignaleerd om zich ten aanzien van de schadevergoedingskwestie maar 'schappelijk' op te stellen in de hoop het oordeel in de strafzaak gunstig te beïnvloeden, hetgeen wrevel opwekt bij de strafrechter (rechter Den Haag). Tegelijkertijd kunnen, en willen, deze rechters zich niet onttrekken aan de huidige maatschappelijke en politieke druk om te komen tot voorzieningen voor het slachtoffer in het strafproces: 'Men wil een rol voor het slachtoffer in het strafproces. Ik begrijp dat ook goed en vind ook dat we daar een plek voor zouden moeten vinden. Ik zie niets in het weer naar de oertijd uit elkaar trekken, want dat wil de samenleving niet meer (...). Het strafrecht is toch bij uitstek een middel, een systeem dat moet beantwoorden aan wat men rechtvaardig vindt (...)'.

De huidige expansie van het straf(proces)recht in naam van het slachtoffer stuit echter af op het strak geregelde karakter van het bestaande strafprocesrecht en heeft bovendien het bezwaar valse verwachtingen op te roepen: 'In het huidige systeem waar eigenlijk geen ruimte is voor het slachtoffer, niet proces-technisch, niet procedureel, is het (bedoeld wordt de Wet Terwee-RK/MM) een heel moeilijke figuur en vind ik dat je de mensen er maar ook beter op af moet sturen met een reëel beeld van wat haalbaar is' (rechter Den Haag).

Deze rechters staan niet geheel alleen in hun gereserveerde houding tegenover de Wet Terwee, want ook collega's bij wie meer positieve opvattingen overheersen, hebben wel bezwaren zij het dat die van meer ondergeschikte, praktische aard zijn. Verschillende rechters, zowel voor- als tegenstander van de Wet Terwee, noemen het tijdsaspect als negatieve factor. Het strafproces leent zich nu eenmaal niet voor een uitgesponnen gedachtewisseling over de schadevergoedingskwestie.

3.1.3 *Omarming van de Wet Terwee*

De opvattingen van met name rechters in Den Bosch, Arnhem en Maastricht tegenover de Wet Terwee zijn positiever. Sommigen van hen menen dat de

-
- 2 Vgl. Buruma, 1996, *a.w.* Buruma stelt dat de positie van de verdachte onder druk is komen te staan door de groeiende aandacht voor het slachtoffer binnen het strafproces; hierdoor wordt afbreuk gedaan aan het waarborg-karakter van het strafproces.
 - 3 HR 14 april 1998, NJ 1998, 675; er moet gemotiveerd worden gereageerd op een verweer van de verdachte op medeschuld van het slachtoffer.

strafrechter een actievere houding mag aannemen ten aanzien van de voeging en zij zien de voeging op grond van art. 51a Sv als een rechtsfiguur sui generis. Deze laatste rechters zijn er voorstander van om het slachtoffer via het strafrecht restitutie te bieden en 'dan mag dat best een strafkarakter hebben'. Vanuit die houding hebben zij minder moeite met de civielrechtelijke criteria. Zij kunnen er goed mee uit de voeten of zij hanteren deze criteria waaraan de schadevordering heeft te voldoen minder strikt en zijn daardoor eerder bereid te komen tot het toewijzen van schadevergoeding.

Door de positie van slachtoffers goed te regelen wordt bovendien het gezag van het strafrecht versterkt (rechters Den Bosch). Het is zinvol om een slachtoffergerichte voorziening in te bouwen in het strafprocesrecht. Als je als dader schade hebt toegebracht, behoort je die te herstellen; dat mag best via het strafrecht. Voor één van de rechters gaat de Wet Terwee in dit opzicht nog niet ver genoeg. De overheid dient bij wijze van publieke dienstverlening uit eigen initiatief het particuliere schadeherstel dat voortvloeit uit een strafbaar feit te regelen om zodoende het slachtoffer te ontlasten. Restitutie is een aanvaardbaar strafdoel. Zij vindt niet, zoals in de Wet Terwee geregeld, dat dit afhankelijk zou moeten zijn van particulier initiatief (rechter Maastricht).

3.1.4 Opvattingen openbaar ministerie

Hoewel het openbaar ministerie al langer duidelijke taken zijn toebedeeld in het kader van de Wet Terwee en de daaraan gerelateerde aanwijzing, verschilt de uitvoering daarvan per parket. Dat heeft niet alleen te maken met de eigen opvattingen van de parketten, die in het algemeen positief staan tegenover Terwee, maar ook met die van de zittende magistratuur, waar de parketten in zekere zin op anticiperen. Zo is er in arrondissementen waar instemming bij de zittende magistratuur overheerst, een uitgesproken beleid (geweest) en wordt geïnvesteerd in de implementatie daarvan (Den Bosch, Arnhem, Maastricht). Daarentegen heeft het ontwikkelen van een actief beleid in andere arrondissementen minder prioriteit. Dit lijkt samen te hangen met een terughoudende opstelling vanuit de zittende magistratuur (Groningen, Den Haag), maar het heeft er soms ook mee te maken dat men niet zo goed met de Wet Terwee uit de voeten kan. 'De civiele vordering heeft eigenlijk niet de interesse van veel officieren. Het civiele recht ligt ons niet' (officier Groningen). De vordering wordt gezien als een kat in een vreemd pakhuis.

Het meest uitgesproken in positieve zin ten opzichte van Terwee lijkt het parket Den Bosch te zijn, waar het streven in eerste instantie is gericht op buitenjustitiële afdoening via schadebemiddeling. Uitgangspunt is dat afdoening door de strafrechter onnodig formaliserend werkt en herstel van geleden schade niet bespoedigt: 'Hoe vroeger je in die schade kunt bemiddelen en hoe beter je dat buiten het strafproces om doet, hoe meer kans je hebt dat die betaald wordt. En als dat allemaal niet gelukt is, dan zijn het strafproces en de rechter er om dat af te dwingen (...) Ik denk dat er niets in de weg staat, zoals normaal wanneer mensen een civiele kwestie onderling hebben, dat ze elkaar daarvoor benaderen zonder een rechter (...) en omdat het om een strafzaak gaat die gedeeltelijk door de staat wordt overgenomen kan de staat daar best bij helpen, maar ik denk dat het helemaal niet in een stadium voor de rechter moet worden afgedaan, ik denk dat dit veel nadelen heeft' (officier Den Bosch). De inmenging van de strafrechter biedt in dit perspectief slechts het voordeel dat men, na mislukte pogingen

om op basis van vrijwilligheid of onder dwang van een voorwaardelijk sepot te komen tot schadevergoeding, een executoriale titel kan verwerven waarmee de schadevergoeding kan worden afgedwongen. Naast dienstbaarheid aan het slachtoffer leveren inspanningen om te komen tot schadeherstel zonder gerechtelijke tussenkomst ook winst op voor het openbaar ministerie: het kan de strafrechtprocedure reserveren voor zaken die dat werkelijk behoeven.

Vanuit de parketten die een actieve opstelling laten zien wordt ook de zorgtaak naar het slachtoffer toe benadrukt, men ziet zich als 'hoeder van de belangen en rechten van het slachtoffer' (officier Maastricht). Dit komt tot uitdrukking in inspanningen vanuit het openbaar ministerie voor en na de zitting: 'Je hebt toch wel eens momenten dat rechters het geduld niet opbrengen iemand uit te leggen dat wat hij wil niet kan (...) dan heb ik echt het idee daar moet je na afloop even mee praten. Heel vaak voelen ze zich zelf als verdachte behandeld (...) en ik moet eerlijk zeggen dat ik daar soms ook wel eens last van heb, en denk van dat slachtoffer moet nou toch maar eens in bescherming worden genomen' (officier Maastricht).

In het algemeen is de opstelling van officieren ten opzichte van slachtoffers binnen het strafrecht gunstig, maar dat kent zijn grenzen. 'Als officier sta je er toch een beetje voor het slachtoffer. Aan de ene kant vertegenwoordig je het slachtoffer, maar aan de andere kant ga je niet voor gek staan door een niet-toewijsbare vordering van het slachtoffer te ondersteunen' (officier Den Haag).

3.2 Conclusie

Bij het beantwoorden van de vraag of de huidige wetgeving juridische knelpunten bevat die toewijzing van schadevergoeding aan slachtoffers in de weg staan, speelt ook de wijze waarop de zittende- en staande magistratuur uitvoering geven aan de Wet Terwee een rol. Hoewel er sprake is van wederzijdse beïnvloeding, oordelen de desbetreffende officieren over de gehele linie gunstiger over de Wet Terwee dan de betrokken rechters onder wie voorstanders, maar ook uitgesproken tegenstanders zijn te vinden. Dit verschil in opvattingen kleurt de uitvoering van de wet. Zo worden in een terughoudender opvatting eerder juridische problemen gesignaleerd, zoals bijvoorbeeld de onvoldoende onderbouwing van de civiele vordering en de niet-ontvankelijkheid dientengevolge, dan in een visie waarin schadevergoeding als geëigend doel van het strafproces wordt gezien.

Voeging benadeelde partij

4.1 Verruiming van de voegingsregeling is positief, maar...

Met de invoering van de Wet Terwee zijn de mogelijkheden voor de benadeelde partij zich in het strafproces te voegen aanzienlijk verruimd. Behalve dat de geldelijke limiet van f 1500 is komen te vervallen zijn de mogelijkheden om zich in het voorbereidend onderzoek te voegen uitgebreid. Wat zijn de ervaringen daarmee? Hoewel men overwegend positief staat tegenover de verruiming van de voegingsmogelijkheden worden er ook problemen gesignaleerd.

4.1.1 Noodzaak tot controle op invulling voegingsformulieren

Zo wijzen de respondenten op de noodzaak van begeleiding en controle door het parket bij het invullen van de voegingsformulieren. Slachtoffers, maar ook medewerkers van het buro slachtofferhulp, zijn soms onvoldoende geëquipeerd om de vordering tot schadevergoeding zodanig toe te lichten en te onderbouwen dat de rechter daar zonder al teveel hoofdbrekens een besluit over kan nemen. In de meeste arrondissementen maken de parketten daarom inmiddels gebruik van de diensten van een zogenaamde 'Terwee-jurist': een jurist van het bureau voor rechtshulp, die een of meer dagen per week gedetacheerd is aan het parket om ingestuurde voegingsformulieren te controleren en dienaangaande adviseert.¹

4.1.2 Op laat tijdstip verstrekken van voegingsformulier leidt tot slechte onderbouwing

Het fenomeen van slecht onderbouwde vorderingen staat niet op zichzelf, maar hangt samen met tekortkomingen in de logistieke keten binnen het parket. In het bijzonder het niet tijdig en adequaat informeren van het slachtoffer over de mogelijkheid zich op schriftelijke wijze te voegen als benadeelde partij en het niet tijdig verstrekken van het voegingsformulier leiden regelmatig tot slecht onderbouwde vorderingen, waardoor de kans op toekenning van schadevergoeding sterk afneemt.

1 Bijl. Hand. II, 2000/2001, 27 213, nr. 1, *De positie van het slachtoffer in het strafproces*, p. 7. Aangekondigd wordt dat de Wet op de Rechtsbijstand binnenkort zal worden gewijzigd zodat slachtoffers van delicten ongeacht hun inkomen tot en met de voeging ter terechtzitting kosteloos gebruik kunnen maken van de diensten van de bureaus voor rechtshulp. Eveneens wordt vermeld dat de arrondissementsparketten in 1999 extra gelden hebben gekregen onder meer ten behoeve van de administratieve controle van voegingsformulieren.

Het informeren van het slachtoffer is ingebed in de afhandeling van de strafzaak. Zo moet de wens van het slachtoffer zich te stellen als benadeelde partij in een zo vroeg mogelijke stadium worden vastgesteld. Het is in eerst instantie de politie die het slachtoffer daarover dient te informeren.

Vervolgens zijn er drie momenten te onderscheiden waarop het openbaar ministerie de taak heeft het slachtoffer op de hoogte te stellen van de voortgang van de strafzaak en actie te ondernemen met het oog op de gewenste schadevergoeding. Het *eerste* moment ligt bij het binnenkomen van het proces-verbaal ten parkette; dan dient een ontvangstbevestiging van de schadeclaim uit te gaan. Het *tweede* tijdstip ligt bij de vervolgingsbeslissing en het informeren van het slachtoffer daarover. De minister van Justitie was destijds van oordeel dat de mogelijkheid van voeging bij de officier van justitie, neergelegd in art. 51b Sv, impliceerde dat 'de officier van justitie, zodra de zaak ten parkette is ingeschreven, het standaardformulier toezendt aan het slachtoffer'.² Hij toonde zich geen voorstander van het opnemen van een wettelijke verplichting daartoe. Deze informele regeling heeft destijds commentaar opgeleverd vanuit de Tweede Kamer. Dit leidde tot het amendement dat geresulteerd heeft in invoering van art. 167 lid 3 Sv: bij de vervolgingsbeslissing heeft het parket de wettelijke plicht zo snel mogelijk een voegingsformulier toe te sturen aan het slachtoffer. Op het verzuim daarvan zijn echter geen wettelijke sancties gesteld; wel heeft de Hoge Raad inmiddels uitgemaakt dat dit moet leiden tot aanhouding van de zaak.³

In de praktijk wordt dit tweede moment van informeren veelal overgeslagen, onder meer om de volgende reden. De beslissing om te vervolgen wordt nog wel eens ingetrokken en vervangen door een sepot, of een ad informandumvoeging. In het bijzonder is dit het geval in serie-zaken: het aantal strafbare feiten waarvan de verdachte wordt beschuldigd maakt het niet opportuun om deze allemaal op te nemen in de tenlastelegging, een aantal daarvan wordt daarom ad informandum gevoegd. Voeging als benadeelde partij is evenwel niet mogelijk in ad info gevoegde zaken (zie par. 2.2.3). Om te voorkomen dat toezending van het voegingsformulier valse verwachtingen wekt (over via het strafrecht te ontvangen schadevergoeding) wacht het parket met het toezenden van het voegingsformulier. In verschillende arrondissementen speelt hier ook een rol dat er tussen de rechtbank en het parket een afspraak ligt dat er per tenlastelegging slechts bijvoorbeeld drie of vijf zaken worden aangebracht; het aantal ad informandum gevoegde zaken stijgt daardoor.

Men volstaat veelal met het informeren van het slachtoffer op het derde moment, namelijk als de tenlastelegging is vastgesteld en het besluit tot dagvaarding is genomen. Ook hier kan echter weer vertraging optreden. De beslissing tot dagvaarding wordt niet direct per slachtofferbrief aan het slachtof-

2 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 5, p. 8-9.

3 HR 14 september 1999, rol.nr. 111.023 en HR 14 oktober 1997, NJ 1998, 156. Ook de verdachte kan zich beroepen op de (gevolgen van een) onzorgvuldige uitvoering van de Wet Terwee: Rechtbank Leeuwarden 14 april 2000, Nieuwsbrief Strafrecht 2000, 170. Zie verder: Bijl. Hand. II, 1990-1991, 21 345, nr. 13 en Hand. II, 1991-1992, nr. 80, p. 4962, resp. nr. 81, p. 5004 en Bijl. Hand. II, 1991-1992, 21 345, nr. 9, p. 2-3, waar de minister van Justitie vraagt welke sancties de kamerfracties voor ogen hebben. Het betreft hier echter niet enkel de sanctionering van het toesturen van het voegingsformulier, maar ook het verzuimen van het mededelen van de zittingsdatum aan de benadeelde partij.

fer medegedeeld, omdat de beslissing tot dagvaarding eerst ter appointering moet worden voorgelegd aan de rechter: een zittingsdatum moet worden vastgesteld. Het versturen van een eerdere kennisgeving stuit af op de overweging dat na het vaststellen van de zittingsdatum nogmaals een brief zou moeten worden gestuurd aan het slachtoffer (officier Maastricht). Bij politierechterzittingen speelt dit probleem niet, omdat de brief met de zittingsdatum daar in een eerder stadium wordt verstuurd aan het slachtoffer. Hier ligt echter een andere moeilijkheid op de loer, namelijk de kans dat de oorspronkelijk bij de politierechter aangebrachte dagvaarding uit zittingsefficiëntie wordt ingetrokken, waarna deze zaak ad informandum wordt gevoegd bij een door de meervoudige kamer te behandelen zaak.

Enkele respondenten wijzen op de kans op werkbeparing die het openbaar ministerie laat liggen vanwege de administratieve gang van zaken binnen het desbetreffende parket. Zij wijzen op het belang om tussentijds bij het slachtoffer te informeren over de stand van zaken betreffende de schadevergoeding: juist vanwege het tijdsverloop tussen het moment van aangifte en de vervolgingsbeslissing is het zinvol te controleren of de oorspronkelijke wens tot schadevergoeding nog steeds aanwezig is bij het slachtoffer. De schade kan immers tussentijds op een andere wijze zijn geregeld (bijvoorbeeld via de verzekering), of het slachtoffer heeft inmiddels van schadevergoeding afgezien bijvoorbeeld omdat het niet opnieuw geconfronteerd wil worden met de verdachte. De administratieve gang van zaken staat een selectie van zaken op grond van actuele informatie in de weg. Een officier merkt hierover op: 'Het hele Terweetraject overwoekert het strafrechtelijk traject waar het om begonnen is (...). Het dorre hout moet worden gekapt' (officier Den Haag).

Bij het slachtoffer levert de bovenbeschreven gang van zaken hoogst waarschijnlijk een negatief beeld op over de mogelijkheid om zijn schade via het strafrecht vergoed te krijgen. Ten eerste omdat al licht de gedachte post vat dat men wordt vergeten door justitie. Ten tweede krijgt het slachtoffer op deze wijze pas relatief laat het voegingsformulier toegezonden: pas op het moment dat de zittingsdatum bekend is. Het gevolg hiervan is dat de benadeelde partij zich genoodzaakt ziet op korte termijn (twee tot drie weken) het voegingsformulier in te vullen, te onderbouwen en te retourneren, hetgeen de kwaliteit daarvan niet ten goede komt. In de praktijk blijkt dit de belangrijkste reden te zijn voor de strafrechter om een vordering niet-ontvankelijk te verklaren (zie par. 5.2).

Het late toezenden van het voegingsformulier kan ook tot gevolg hebben dat de benadeelde partij besluit het voegingsformulier niet voorafgaand aan de zitting te retourneren, maar dit in persoon ter terechtzitting te overhandigen. Zo'n onverwachte confrontatie met een voeging kan lastig zijn wanneer men als rechter slechts over weinig civielrechtelijke expertise beschikt; voorbereiding is dan immers niet mogelijk (rechter Arnhem). Vooral geldt dit voor politierechterzittingen waarop de rechter direct mondeling vonnis wijst. Aanhouding van de zaak vanwege een voeging ter zitting vindt in de regel niet plaats, omdat de accessoire verhouding tussen de strafzaak en de bijkomende civielrechtelijke voeging dit niet toelaat en om proces-economische redenen: er moet opnieuw zittingsruimte voor worden ingeruimd. Wél wordt, zoals eerder opgemerkt, tot aanhouding van de zaak besloten wanneer is verzuimd het slachtoffer op de hoogte te stellen van de zittingsdatum (art. 51f Sv).

Voorlopige schade-inventarisatie en schadebemiddeling

Op sommige parketten tracht men de problemen van de slechte onderbouwing door het late toezenden van het voegingsformulier te voorkomen door in de fase van het voorbereidend onderzoek een voorlopige schade-inventarisatie te laten uitvoeren, die op een later moment kan worden opgenomen in een definitief voegingsformulier. Feitelijk gaat het hier om activiteiten die schadebemiddeling ten doel hebben, een taak die op grond Aanwijzing slachtofferzorg is toebedeeld aan de politie en openbaar ministerie.

De parketten die bereid zijn om te investeren in het voortraject en schadebemiddeling voorstaan zijn steeds verbonden aan rechtbanken met een positieve(re) instelling ten aanzien van de Wet Terwee (Arnhem, Den Bosch, Maastricht).

Het meest uitgesproken is het parket in het arrondissement Den Bosch. Uitgangspunt is dat schadevergoedingskwesties het beste buiten het (straf)recht om afgedaan kunnen worden; procederen leidt slechts tot onnodige verstarring en vermindert de kans op daadwerkelijke betaling van schadevergoeding. Zo is in het *district Brabant-Zuidoost* sinds een aantal jaren een schadebemiddelaar actief. Deze, door politie en openbaar ministerie gezamenlijk gefinancierde, politie-functionaris vormt tezamen met een administratieve kracht en een (parttime aangesteld) jurist in dienst van het bureau voor rechtshulp het zogeheten Servicepunt Slachtofferzorg. Dit 'front-office' valt onder de zogenaamde JIB-projecten (Justitie in de buurt).⁴ Doordat voortdurend overleg met het parket mogelijk is – zo heeft men over en weer toegang tot elkaars informatie-systemen – bestaat er op ieder gewenst moment helderheid over de stand van zaken rondom de schadevergoeding. De schadebemiddelaar is zodoende op de hoogte van alle aangiftes waarin schade is geleden en waarin het slachtoffer heeft aangegeven schadevergoeding te wensen.

De schadebemiddelaar vertoont een actieve houding bij het bemiddelen inzake de schade ('leuren', 'op de fiets springen'). Hij stelt daartoe schaderapporten op en schakelt desgewenst een taxateur in. Indien de schadebemiddeling mislukt dan meldt hij dit in het wekelijks contact met de parket-secretaris. Indien vervolging is geïndiceerd beschikt het parket zodoende over een gedocumenteerd schadedossier, dat kan worden omgezet in een voegingsformulier.

Een andere oplossing biedt de werkwijze die men binnen *het arrondissement Maastricht* heeft ontwikkeld. Daar is vanuit het bureau slachtofferhulp een schade-traject opgezet, waarin specifiek opgeleide medewerkers, de zogenaamde voegingsgroep, aan de hand van een protocol een voorlopige schade-inventarisatie opmaken in zaken die in aanmerking komen voor schadebemiddeling in het kader van een schikking of transactie. Ook hier geldt dat deze voorlopige schade-inventarisatie op een later moment kan worden benut voor een definitief voegingsformulier, dat ten parkette wordt gecontroleerd door een jurist van het bureau voor rechtshulp die is uitgeleend aan het parket (Terwee-jurist).⁵ Hoewel deze procedure oorspronkelijk bedoeld was voor schadebemiddeling, wordt ze inmiddels voornamelijk gehanteerd in voegingszaken.

Nog opgemerkt moet worden dat het scenario als bovengeschetst alleen mogelijk is in zaken die een zodanige looptijd hebben dat voeging, eventueel

4 Spapens, 2000, *a.w.*

5 Bijl. Hand. 2000-2001, 27 213, nr. 1, p. 7.

voorafgegaan door schadebemiddeling respectievelijk schade-inventarisatie, mogelijk is. Voor zaken die onder het regime van het snelrecht vallen is dat niet het geval, hoewel ook daar in de praktijk oplossingen zijn gevonden (zie par. 5.8).

Op het *Arnhemse parket* bereidt men de voeging voor met behulp van een schadebemiddelaar, en een adviseur voegingformulieren van de afdeling slachtofferzorg op het parket. Vanuit het parket wordt wel het bureau voor rechtshulp ingeschakeld voor onderbouwing van de vordering. Het streven is de vordering kant en klaar op de zitting te brengen, zodat de rechter er alleen maar 'ja' op hoeft te zeggen. Het advies dat de afdeling uitbrengt wordt in 82% van de zaken door de rechter opgevolgd en slechts in 18% niet, volgens de zegsman van het parket.

4.2 Rechtsbijstand door een advocaat

Het is de vraag of een advocaat, naast de genoemde instanties, een belangrijke ondersteunende rol kan spelen in de voeging door de benadeelde partij. Hulp van een advocaat heeft in de meerderheid van zaken weinig toegevoegde waarde, zo komt uit de interviews met de staande en zittende magistratuur naar voren. Volgens sommigen ligt de verklaring daarvoor in de eenvoudige aard van de vordering als ontvankelijkheidsvereiste; meer complexere schadevorderingen waarbij rechtsbijstand is geïndiceerd komen niet in aanmerking voor afdoening in het kader van de Wet Terwee.

Anderen zijn daarentegen van mening dat ook dergelijke vorderingen met voldoende juridische begeleiding zittingtechnisch ontvankelijk zijn te maken, bijvoorbeeld door te splitsen in een eenvoudig en een niet-eenvoudig deel. Daartegenover staat dat rechtsbijstand in eenvoudiger zaken de laagdrempeligheid teniet kan doen, die met de Wet Terwee wordt beoogd (rechters Den Bosch). Tegengestelde standpunten dragen niet bij tot het vereiste eenvoudige karakter van de schadevordering (rechter Den Haag).

Wel wordt regelmatig rechtsbijstand verleend in geval van bedrijfsschade, zedenzaken of in geval van levensdelicten. 'Bij bepaalde zware criminaliteitszaken zouden mensen wel een advocaat dienen te hebben, juist voor de haalbaarheid van de civiele vordering. Dat zijn zaken waar een buro slachtofferhulp soms weinig van af weet. Buro's worden wel steeds professioneler; hun optreden verbetert steeds meer. Vroeger ging iemand die zelf slachtoffer was bij het buro werken om zijn eigen emoties kwijt te raken. Dat maakte het voor het slachtoffer alleen maar erger' (officier Arnhem). Soms adviseert een officier het slachtoffer rechtsbijstand te zoeken (officier Den Haag). In de regel beperkt de aanwezigheid van de advocaat voor de benadeelde partij ter zitting zich tot de meervoudige kamer-zittingen.

In de regel beperkt de rol van de advocaat zich tot het verlenen van hulp bij het invullen van het voegingsformulier, het vooraf adviseren over een mogelijke splitsing van de vordering en het bieden van (emotionele) steun ter zitting. Een rechter merkt op: 'De aanwezigheid op de zitting is meer het logisch sluitstuk, maar daarmee niet onbelangrijk' (rechter Arnhem). De inhoudelijke betekenis van rechtsbijstand, ook die van een advocaat ligt echter in de voorfase. Hoewel

de advocaat ter zitting een inhoudelijke bijdrage kan leveren in het geval dat de vordering niet goed is onderbouwd, wordt benadrukt dat de voorbereiding voor de zitting moet plaatsvinden (officier Groningen). Op de zitting zullen niet makkelijk bewijsstukken worden geproduceerd die niet al van tevoren beschikbaar zijn. Bijstand op de zitting is voornamelijk van symbolische en emotionele betekenis voor het slachtoffer: 'De advocaat moet vooral een rol spelen in de voorbereiding. Als dat goed gebeurt, is de vordering voor de officier en de rechter veel makkelijker te accepteren. Dat is dan een hapklare brok. Als de voorbereiding goed is – en dat moet hij zijn – dan heeft de advocaat op de zitting weinig toe te voegen. Zijn aanwezigheid is dan uitsluitend van morele, emotionele aard. Ik heb ook nog nooit meegemaakt dat op de zitting extra informatie wordt aangedragen waarvan ik dacht: "Die heb ik nodig"' (officier Groningen). Overigens komt het zelden voor dat een slachtoffer een advocaat heeft. Als hij in de voorbereidende fase een advocaat heeft 'komt die wel mee op de zitting' (officier Groningen).

Nog opgemerkt wordt dat in aanrijdingszaken (art. 6 WVW) nooit een civiele vordering wordt ingediend, omdat de verzekering de schade die hieruit voortvloeit afhandelt. Wel loopt er heel vaak een advocaat van de verzekeringsmaatschappij rond omdat hij benieuwd is naar de afloop: een veroordeling levert krachtens art. 188 Rv dwingend bewijs op in een civiele procedure (rechter Arnhem). Ook wordt gewezen op juridische dienstverlening door een rechtsbijstandverzekering, die de laatste tijd in betekenis lijkt toe te nemen (officier Den Bosch).

Terzijde wordt nog opgemerkt dat het voegingsformulier aanpassing behoeft; daarop staat dat kosten voor rechtsbijstand voor verhaal in aanmerking kunnen komen. Kosten voor rechtsbijstand worden door de wetgever niet gezien als schade die rechtstreeks voortvloeit uit het strafbare feit (art. 51a Sv); de rechter dient op grond van art. 592a Sv wel een beslissing te nemen over dergelijke kosten en het oordeel ter zake in het vonnis op te nemen (art. 361 lid 5 Sv).⁶

In ieder geval wordt niet gepleit voor verplichte rechtsbijstand aan de benadeelde. Dit zou leiden tot – ongewenste – uitvoerige pleidooien ter zitting. Overigens laten benadeelde partijen zich met enige regelmaat bijstaan door een advocaat: in één op de vijf of in één op de tien zaken – afhankelijk van het soort zaak – volgens rechters uit Den Bosch. In het algemeen zeggen de respondenten dat rechtsbijstand op de zitting zelf weinig voorkomt.

4.3 Conclusie

We kunnen concluderen dat de verruiming van de voegingsmogelijkheden door de staande en zittende magistratuur in beginsel positief wordt gewaardeerd,

6 HR 21 september 1999, NJ 1999 801; het betrof hier de eigen bijdrage voor rechtsbijstandverlening. Zie ook: HR 18 april 2000, JOL, 2000, 267, resp. Nieuwsbrief Strafrecht 2000, 124. De Hoge Raad merkt ten aanzien van het standaard-voegingsformulier op dat 'een benadeelde partij tot een onduidelijke, en in ieder geval, onvolledige, keuze wordt gedwongen zonder dat haar andere voorlichting wordt gegeven omtrent de rechtens relevante gevolgen van een eventuele keuze dan in een niet begrijpelijke noot'.

maar dat daaraan problemen kleven die dringend oplossing behoeven. In het bijzonder dient er voldoende zorg te worden besteed aan de mogelijkheid van tijdige en adequate invulling van de voegingsformulieren, opdat de rechter over voldoende informatie beschikt om zonder teveel hoofdbreken een inhoudelijke beslissing te kunnen nemen over de civiele vordering. De instanties die bij de voorbereiding en onderbouwing behulpzaam zijn, zijn daartoe niet altijd geëquipeerd. Daarom wordt steeds meer gebruik gemaakt van een 'Terwee-jurist'. Ook het feit dat de benadeelde partij niet langer verplicht is ter zitting te verschijnen levert in dit opzicht problemen op, omdat de rechter niet meteen mondelinge toelichting kan vragen. De mogelijkheid tot oproeping van de, niet ter zitting aanwezige, benadeelde partij gegeven in art. 332 Sv biedt onvoldoende soelaas. Dit vereist aanhouding van de zaak, hetgeen niet in overeenstemming is met het accessoire karakter van de voegingsprocedure. Een rechter merkt hierover op dat de Wet Terwee 'geen plezierige, werkbare wet is (...). Je hebt de mensen (lees: benadeelde partij-RK/MM) nodig' (rechter Den Haag).

Behandeling ter terechtzitting

5.1 Kennelijke niet-ontvankelijkheid (art. 333 Sv)

De vraag naar de kennelijke niet-ontvankelijkheid moet worden opgevat als een preliminaire vraag: wanneer de officier van justitie of de verdachte van mening is dat de vordering benadeelde partij zo overduidelijk niet voldoet aan het vereiste van eenvoud, dan wel geen feitelijke grondslag heeft, kan dit oordeel direct na aanvang van de zitting worden voorgelegd aan de rechter. Deze kan daarop direct, zonder nader onderzoek op de zitting een beslissing nemen, waardoor de behandeling van de vordering benadeelde partij naar voren wordt geschoven in de procedure. Een kennelijke niet-ontvankelijkheid kan ook tijdens het onderzoek ter zitting, dus wanneer de inhoudelijke behandeling is aangevangen, worden uitgesproken, aldus de memorie van toelichting.¹

De wetgever heeft geen motiveringsverplichting verbonden aan de beslissing tot kennelijke niet-ontvankelijkheid; wel is de rechter gehouden een oordeel uit te spreken over de door partijen gemaakte kosten.² Desgevraagd is men van mening dat ook ten deze een wettelijke motiveringsplicht zou moeten gelden, zoals alle rechterlijke beslissingen gemotiveerd zouden moeten zijn.

Slechts één officier meldt dat kennelijke niet-ontvankelijkheid in zijn praktijk regelmatig voorkomt (officier Den Haag). De anderen verklaren dat deze beslissing zelden of nooit wordt genomen. Voorbeelden van vorderingen die kennelijk niet-ontvankelijk zijn verklaard, zijn: een te omvangrijke vordering in een mishandelingszaak tussen ex-echtgenoten, waarbij de hoogte van de schadevordering als vereffening leek te moeten dienen voor de slechte huwelijkse jaren; een mishandeling die op een bepaald tijdstip heeft plaatsgevonden en waarbij ook schadevergoeding voor de daaraan voorafgaande maanden wordt gevraagd; een vernieling waarbij gelijk maar het gehele meubilair als verloren gegaan wordt opgevoerd.

5.2 Ontvankelijkheid van de benadeelde partij (art. 361 lid 3 Sv)

Zoals boven opgemerkt zijn de wettelijke limieten, die in de vervallen regelgeving werden gesteld om het accessoire karakter van de schadevordering te waarborgen, met de invoering van de Wet Terwee vervallen en vervangen door een kwalitatief criterium: de vordering dient van zo eenvoudige aard te zijn dat deze zich naar het oordeel van de rechter leent voor behandeling in het strafge-

1 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 32.

2 *Tekst en Commentaar Strafvordering*, Aantekening 3 bij art. 361 Sv (Van Asbeck).

ding (art. 361 lid 3 Sv). Indien dat niet het geval is volgt een niet-ontvankelijkverklaring.

5.2.1 *Onvoldoende onderbouwing*

De sleutel tot een ontvankelijkverklaring ligt, zo blijkt uit de onderzoeksgegevens, in de onderbouwing van de vordering: 'Als het een simpele recht toe, recht aan onderbouwing betreft wordt die zonder meer toegewezen' (officier Den Haag). Een rechter in Groningen merkt op: 'Als de voegingsformulieren goed zijn ingevuld en de vordering goed is onderbouwd, hoeft niet zo vaak de niet-ontvankelijkheid te worden uitgesproken. Een goede onderbouwing en adequate informatie kunnen een vordering eenvoudig van aard maken'.

In veel gevallen voldoet de invulling van het voegingsformulier in de ogen van de rechter echter niet aan de eisen, waardoor een groot aantal vorderingen niet ontvankelijk wordt verklaard. Bij de rechtbank Groningen zou dat zelfs driekwart van het totaal aantal vorderingen betreffen (rechter Groningen), maar ook binnen meer Terwee-gerichte rechtbanken spreekt men van een 'substantieel deel'. Het belang van een adequate juridische controle van het voegingsformulier voorafgaand aan de zitting wordt dan ook unaniem onderkend. Opgemerkt wordt dat de complexiteit van de vordering de ontvankelijkheid niet in de weg hoeft te staan, mits er sprake is van voldoende voorbereiding van de zijde van het parket, bijvoorbeeld door de schadebemiddelaar of de Terwee-jurist (rechter Maastricht).

Echter ook bij voldoende onderbouwing blijven zich volgens sommigen regelmatig problemen voordoen; zo kan een vordering die ogenschijnlijk eenvoudig lijkt te zijn in raadkamer nog aanleiding geven tot meningsverschillen: 'men probeert in raadkamer er wel uit te komen, maar wanneer het "vissen" wordt, wordt besloten tot niet-ontvankelijkheid' (rechter Maastricht). Een degelijke onderbouwing biedt dan ook geen garantie dat het (daardoor) een vordering van eenvoudige aard wordt.

Een officier wijst op het belang van ervaring en merkt op dat het ook een beetje een 'kwestie van vertrouwen is' (officier Maastricht). Zo gebeurt het regelmatig dat de officier in geval van auto-schade bijvoorbeeld alleen maar het taxatierapport ontvangt en niet de rekening van de garage, of heeft het slachtoffer de schade niet laten repareren, maar claimt die wel (officier Groningen).

Over de vraag welke van de civielrechtelijke criteria (handelen of nalaten; inbreuk op een anders recht, strijd met de wet of de maatschappelijke zorgvuldigheid; toerekening; schade; causaal verband en relativiteit) waaraan de onrechtmatige daad heeft te voldoen problemen opleveren lopen de meningen uiteen. Sommige rechters ervaren hier geen problemen en verklaren dit uit de strikte toepassing van de Wet Terwee die binnen hun rechtbank wordt gehanteerd (rechters Den Haag). Wel noemen zij de hoogte van het schadebedrag als obstakel.

Een ander merkt op dat onduidelijkheid over de hoogte van de vordering de ontvankelijkheid niet altijd hoeft te belemmeren, vanwege de mogelijkheid tot splitsing van de vordering (rechter Maastricht). In het bijzonder wanneer er sprake is van ontwikkelingsschade kan zo'n splitsing in vastgestelde – eenvoudige – schade en nog te berekenen schade – niet-eenvoudig – een oplossing bieden.

Meerdere respondenten noemen de causaliteit als struikelblok: het zijn niet zozeer de 'bonnetjes' die het probleem vormen, maar de vraag of, en zo ja, tot op welke hoogte de gevorderde schade valt te kwalificeren als rechtstreeks samenhangend met het bewezen verklaarde feit (rechters Den Bosch; officier Maastricht). Wat te denken van het verlies van inkomen vanwege de arbeidsuren die het slachtoffer kwijt is aan reistijd om bij de behandelend therapeut te komen: de tijd doorgebracht bij de therapeut wordt wel vergoed, maar het verlies van 'levensuren' niet (officier Den Bosch).

Niet iedereen interpreteert de causaliteit – het rechtstreekse verband tussen daad en schade – op dezelfde manier: 'In een zaak was tenlastegelegd de vernieling van een ruit en een gordijn dat er achter hing. Uiteindelijk vorderde ik vrij-spraak van de vernieling van het gordijn, omdat opzet daarop, zelfs voorwaardelijk opzet, niet te bewijzen was. De rechter ging daar in mee, maar wees ook de schadevergoeding voor het gordijn af, terwijl er volgens mij wel degelijk causaal verband bestond tussen het strafbare feit en de schade. In het civiele recht hoeft er geen opzet te zijn. Er moet op een redelijke wijze toe te rekenen zijn naar het feit' (officier Groningen).

Ook een bekentenis van de verdachte staat een betwisting van de hoogte van de gevorderde schadevergoeding vanwege het ontbreken van het benodigde rechtstreekse verband niet in de weg.

Daarnaast kan ook het relativiteitsvereiste een toekenning in de weg staan, in het bijzonder kan dit een rol spelen in geval van vermogensdelicten: 'Zo valt moeilijk aan het slachtoffer van een inbraak uit te leggen dat hij in zijn vordering ten aanzien van de heler niet-ontvankelijk is, omdat met de bestrijding van heling een ander belang wordt gediend dan het belang dat bij het slachtoffer van een inbraak is geschonden' (rechter Groningen).³ In dit verband wordt ook melding gemaakt van problemen met de kring van rechtstreeks belanghebbenden (officier Den Haag).

5.2.2 *Een civilistische houding met terughoudendheid ten aanzien van schade-toewijzing*

Een aantal leden van de zittende magistratuur toont vanuit hun civielrechtelijke expertise een overwegend civilistische houding. Dit impliceert dat de criteria van de onrechtmatige daad strikt worden gehanteerd. Opvallend is dat de gevolgen daarvan voor de schadetoewijzing sterk uiteen kunnen lopen.

De strikte hantering van de civielrechtelijke criteria leidt tot terughoudendheid, aldus sommige rechters met veel civielrechtelijke ervaring. Het is moeilijk vast te stellen of voldaan is aan de minimale eisen die uit hoofde van het civiele recht worden gesteld. Zo'n civilistische houding leidt tot een hoog percentage niet-ontvankelijkverklaringen volgens de Haagse officieren, hetgeen wordt bevestigd vanuit de zittende magistratuur: '(...) niet creatief met de Wet Terwee omgaan, met een civiele bril naar kijken: als er niet geheel wordt voldaan aan de stelplicht, als er maar enige twijfel is over causaliteit dan volgt bij de rechtbank Den Haag al snel niet-ontvankelijkheid. Als we het doen is er geen

3 Zie hierover: HR 24 maart 1998, NJ 1998, 537, waarin het slachtoffer van diefstal als benadeelde partij ontvankelijk werd verklaard in de strafzaak tegen de heler.

probleem met naar redelijkheid en billijkheid uitspraak doen: dat is je taak als civiele rechter' (rechter Den Haag).

Hoewel men bij het parket Den Haag zich ervan bewust is dat de gebrekkige voorbereiding in het voortraject aanleiding geeft tot een hoog aantal niet-ontvankelijkverklaringen, worden ook de rechters daarvoor verantwoordelijk gehouden vanwege hun terughoudendheid ten aanzien van de Wet Terwee. Vanuit het openbaar ministerie wordt dan ook met enige regelmaat opgemerkt dat rechters 'echte civilisten' zijn, die niet bereid zijn in het belang van het slachtoffer te middelen in de schade.

Door leden van de Haagse rechtbank wordt deze houding bevestigd. Hun opvatting dat het Nederlands strafrecht een dadergericht strafrecht is versterkt deze attitude: 'Het is een proces om de dader en niet om het slachtoffer. Dat wordt hier vrij streng opgevat (...). Het slachtoffer blijft een vreemde eend in de bijt; het hele Terwee-gebeuren moet je zo beperkt mogelijk opvatten (...). Daarom is er vrij snel de neiging de vordering niet-ontvankelijk te verklaren' (rechter Den Haag).

Dergelijke rechters, zo zeggen zij, krijgen de 'Zwarte Piet' toebedeeld door leden van het openbaar ministerie en slachtoffers. Het feit dat dergelijke juridisch technische problemen niet goed uit te leggen zijn aan het slachtoffer versterkt dit negatieve beeld en doet afbreuk aan het geloof en vertrouwen in de rechterlijke macht: de valse verwachtingen zijn gewekt door anderen, maar het verwijt is voor de rechter (rechter Groningen; rechter Den Haag).

5.2.3 Een civilistische houding die tot snelle toewijzing leidt

Andere rechters met civielrechtelijke expertise, met name die in Arnhem, Den Bosch en Maastricht zijn juist toeschietelijk in de toewijzing. De vorderingen zijn naar hun oordeel veelal kort en krachtig en kunnen daarom snel worden afgehandeld. Als ze niet worden betwist dan worden ze gemakkelijk toegewezen. Zij kosten niet veel tijd en horen ook thuis in het strafrecht: 'Als het om kleine bedragen gaat wordt een inschatting gemaakt van de werkelijk geleden schade, zonder dat die exact is vast te stellen. Dat kan natte vingerwerk zijn, maar je gaat bij geringe bedragen niet doorverwijzen naar de civiele rechter. Daar is niemand mee gebaat. Verdachten zijn in het algemeen heel snel bereid te betalen. De behandeling van de vordering neemt daarom meestal weinig tijd in beslag. Wordt een vordering niet betwist en hij lijkt reëel dan wordt hij snel toegekend. Net zoals in het civiele recht. Daar gebeurt dat ook als de vordering niet wordt betwist' (rechter Arnhem).

De welwillende opstelling van de rechters vindt men ook terug in de opstelling van een Arnhemse officier (wie wie beïnvloedt, blijkt niet uit dit onderzoek): 'Bewijsproblematiek is voor mij bij voeging niet zo groot; ik ben vrij kort door de bocht. In het civiele recht is het bewijs makkelijker te leveren en het is op grond daarvan ook makkelijker schade toe te kennen. In civiele zaken over seksueel misbruik-zaken zijn flinke schadevergoedingen toegewezen die in de strafzaak nooit toegewezen zouden zijn, omdat de feiten die er aan ten grondslag liggen strafrechtelijk onvoldoende bewezen konden worden. Of er was geen vergoeding mogelijk omdat het feit strafrechtelijk verjaard is, terwijl er nog wel een civiele mogelijkheid is.

In strafzaken speelt bijvoorbeeld een discussie of geestelijke mishandeling wel onder mishandeling valt en daarmee een strafbaar feit is. In een civiel proces

kan bij dergelijke vragen wel degelijk schadevergoeding worden toegekend op grond van onrechtmatige daad, omdat er niet zulke strenge bewijseisen gelden' (officier Arnhem).

Eventuele belemmeringen voor toewijzing van schadevergoeding liggen volgens deze rechters niet in het civiele recht maar in het strafrecht. De individuele ervaring van de rechter en met name diens civielrechtelijke expertise speelt een rol van betekenis, maar zoals gezien op verschillende wijze: de een wijst snel toe, de ander is juist heel terughoudend.

5.2.4 *'Hoe bang ben je als rechter'*

Strafrechters met weinig civielrechtelijke ervaring hebben nogal eens de neiging te snel te oordelen dat de vordering niet eenvoudig is, terwijl de mogelijkheid tot splitsing in een eenvoudig en complex deel dan over het hoofd wordt gezien, volgens een Bossche rechter.

Sommige rechters houden er bij hun oordeel over schadetoekenning rekening mee dat niet te verwachten is dat in een eventuele volgende civiele procedure aan de rechter meer informatie ter hand zal worden gesteld dan hetgeen op grond van het voegingsformulier bekend is. Ook de inschatting dat de benadeelde partij in geval van niet-ontvankelijkverklaring geen beroep zal doen op de civiele rechter kan hier een rol spelen. Uit een klein intern 'onderzoekje' in Den Bosch bleek dat de benadeelde partij zijn vordering in rechte veelal niet doorzet als die door de strafrechter niet-ontvankelijk is verklaard. De idee heerst dan dat het ook bij de civiele rechter niet zal lukken. In dat geval wordt het billijk en redelijk geoordeeld om via het strafrecht een 'eindbedrag' aan schadevergoeding toe te wijzen, als blijkt van erkenning van geleden schade: 'Hoe bang ben je als rechter?' (rechter Den Bosch).

5.2.5 *Tijdsaspect*

Het accessoire karakter van de civiele voeging noodzaakt tot een begrenzing van aandacht en tijd die je kwijt bent met de behandeling daarvan ('Kost de beslissing omtrent de vordering benadeelde partij meer dan tien minuten?'), opdat de aandacht niet wordt afgeleid van de hoofdzaak, het oordeel over de tenlastelegging, zo stelt een rechter (rechter Maastricht). Binnen de huidige manier van appointeren vormt dit een probleem. Een Haagse rechter noemt de tijdspanne die gemoeid gaat met de behandeling van de vordering benadeelde partij 'een ramp'; het gebrek aan zittingstijd en de noodzaak tot strikte appointering staat een inhoudelijke behandeling van de vordering benadeelde partij feitelijk niet toe (rechter Den Haag). Dat laat onverlet dat deze rechter, wanneer de vordering ontvankelijk is verklaard, de tijd neemt om deze ter zitting te behandelen ongeacht de gevolgen daarvan voor het verdere verloop van de zitting.

5.3 **De opstelling van het openbaar ministerie**

Ook de opstelling van het openbaar ministerie speelt een rol in de beslissing van de rechter. Wanneer deze laatste adviseert tot niet-ontvankelijkheid zal ook de rechter een terughoudender opstelling tonen, zo wordt beweerd. Wel doet zich

hierbij natuurlijk de vraag voor in hoeverre een officier van justitie, door ervaring wijs geworden, anticipeert op de beslissing van de rechter. Er is ook een zekere behoefte een goede naam te behouden bij de rechters.

De meningen of het openbaar ministerie beschikt over voldoende civielrechtelijke expertise om al dan niet achter de vordering van het slachtoffer te gaan staan, lopen uiteen. Enerzijds merkt men op dat de 'civielrechtelijke expertise geen prioriteit heeft binnen het openbaar ministerie' (parketmedewerkster Maastricht) en wordt 'koudwatervrees' geconstateerd bij het openbaar ministerie (rechter Den Bosch).

Anderzijds is men van mening dat het parket over voldoende kennis beschikt, maar een minder strikte opvatting hanteert over de invulling van de Wet Terwee (officier Den Bosch). Een officier merkt hierover op: 'Je moet zien te voorkomen dat slachtoffers op het civiele recht aangewezen raken; dat is een ellendige weg (...) als je via het strafrecht op een snelle wijze een stukje genoegdoening aan het slachtoffer kunt geven moet je dat doen (...) het strafrecht leent zich daar beter toe dan een aparte civiele procedure. Als het even kan ga ik wel mee met het slachtoffer. De dader heeft per slot van rekening de ellende veroorzaakt. Ik ga daarom niet zitten muggenziften' (officier Groningen). Een Haagse officier merkt op dat hij in de regel probeert 'de vordering over de streep te trekken; de vordering wat eenvoudiger voor te stellen dan deze in werkelijkheid is, maar dat werkt in het algemeen niet, op politierechter-niveau eerder dan op niveau van de meervoudige kamer' (officier Den Haag).

Tegelijkertijd wordt toch ook binnen het openbaar ministerie de noodzaak gevoeld een zekere afstand te behouden tot het slachtoffer. Het slachtoffer moet de officier niet personifiëren als diens advocaat. Dat zou onverenigbaar zijn met de positie van het openbaar ministerie in het strafproces (officier Den Haag; officier Den Bosch). Waar nodig tracht het openbaar ministerie via het vooroverleg onhaalbare vorderingen bij te stellen, waarbij een enkele keer wordt verwezen naar de advocatuur (officier Den Haag). Soms blijft er ondanks dit vooroverleg verschil van mening bestaan tussen de zaaks-officier en de benadeelde partij, waardoor de officier zich genoodzaakt ziet te adviseren tot niet-ontvankelijkheid. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een vordering tot schadevergoeding van begrafeniskosten ter hoogte van 80.000 gulden. De verdachte werd beschuldigd van moord op een mede-kampbewoner, in welke kringen dergelijke hoge begrafeniskosten normaal zouden zijn volgens de benadeelde partij. De officier van justitie achtte de vordering onvoldoende onderbouwd, en vermoedde een element van wraak hierin en adviseerde tot niet-ontvankelijkheid (officier Den Bosch).

De motivering van de niet-ontvankelijkheid levert overigens geen problemen op, dat vindt plaats via zogenoemde bouwstenen. Een officier merkt op een advies tot afwijzing wel te motiveren naar het slachtoffer toe (officier Den Haag). Wanneer een mondeling vonnis wordt gewezen door de politierechter wordt deze beslissing wat uitgebreider toegelicht.

5.4 Betwisting van de vordering

Bij betwisting gaat het meer om betwisting in het algemeen, die een uitvloeisel is van de ontkenning van het ten laste gelegde feit, en niet om een aparte schadepost of de hoogte daarvan. Dat ligt ingewikkelder bij immateriële schade:

smartengeld wordt nogal eens betwist (officier Arnhem).

Betwisting van de vordering door de verdachte hoeft, zoals gezegd, zeker niet tot niet-ontvankelijkheid te leiden, als deze maar goed is onderbouwd: 'Betwisting van de vordering leidt veelal tot niet-ontvankelijkheid, maar betwisting komt niet zo vaak voor in Arnhem door de gedegen voorbereiding. Zo wordt ook de verdachte wel bij het onderzoek betrokken om meer duidelijkheid te krijgen over de vordering. Veel problemen worden op deze manier voor de zitting onderzocht en opgelost' (parketmedewerker Arnhem). Ook in dit geval is het niet de betwisting als zodanig die tot niet-ontvankelijkheid leidt, maar de slechte onderbouwing, waardoor de betwisting van doorslaggevende betekenis wordt. Een Haagse officier is toch wat stelliger over niet-ontvankelijkheid bij betwisting door de verdachte: 'Als de verdachte het feit wel erkent, maar de hoogte ervan betwist, wordt de vordering niet snel toegewezen. Ik roep dan hard naar de rechter "alstublieft niet-ontvankelijk verklaren", als herinnering voor de rechter om de mogelijkheid voor een gang naar de civiele rechter open te houden' (officier Den Haag).

Een slechte onderbouwing kan het slachtoffer in het bijzonder opbreken als de verdachte de (hoogte van de) vordering betwist: 'Het komt nogal eens voor dat het slachtoffer zich baseert op het hoogste tarief uit de ANWB-gids, zonder dat dat verder is onderbouwd; dat leidt wel tot matiging' (rechter Groningen). Een rechter merkt op dat de benadeelde partij in het algemeen niet is ingesteld op betwisting door de verdachte (rechter Maastricht).⁴ Wanneer nadere mondelinge toelichting door de benadeelde partij vanwege diens afwezigheid bovendien niet mogelijk is, kan een niet-ontvankelijkverklaring van de vordering volgen omdat de vordering als niet-eenvoudig wordt gekwalificeerd (art. 361 lid 3 Sv).

Opvallend is echter dat veel verdachten, als de feiten in hun strafzaak bewezen kunnen worden, de vordering niet betwisten, in het belang van de strafmaat: 'Je moet wel alert zijn voor angst van de verdachte om als querulant te worden gezien. Je merkt soms echt dat mensen bereid zijn de grootste waanzin te accepteren, liever dan dwars te gaan liggen' (rechter Den Haag). In zo'n geval wordt verwezen naar de civiele rechter. 'De meeste verdachten hebben (als er een vordering is ingediend-RK/MM) zoiets van het zal wel. Dan ga ik snel in de vordering mee' (officier Groningen).

5.5 'Niet-ontvankelijk' heeft de voorkeur boven 'afwijzen'

Zoals uiteengezet beoordeelt de rechter eerst de ontvankelijkheid (art. 361 lid 3 Sv). Nadat de vordering ontvankelijk is verklaard volgt een inhoudelijk oordeel daarover en wordt de vordering geheel of gedeeltelijk toegewezen. Wanneer de vordering (gedeeltelijk) wordt afgewezen is hoger beroep voor de

4 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 335, nr. 4, p. 10-13. Tijdens de schriftelijke voorbereiding spreken verschillende woordvoerders van Tweede Kamerfracties hun bezorgdheid over dit punt uit. Zo wordt de vraag gesteld of de verdachte niet op voorhand aan zou moeten geven of hij de vordering betwist, naar aanleiding waarvan de benadeelde partij zou moeten worden opgeroepen aanwezig te zijn ter terechtzitting. Het antwoord van de minister van Justitie hier is dat de vordering in zo'n geval al snel niet eenvoudig van aard zal zijn, waardoor deze zich in beginsel niet leent voor behandeling in het strafproces.

benadeelde partij op de strafrechter mogelijk, mits het openbaar ministerie of de verdachte appel heeft ingesteld (art. 421 lid 3 Sv). Is dit niet het geval dan is de weg naar de strafrechter voor de benadeelde partij afgesneden: 'een dergelijke herkansing voor de benadeelde partij zou niet passen in het systeem van ons rechtstelsel', aldus de memorie van toelichting. De samenhang tussen de strafzaak en de accessoire civiele vordering zou daarmee worden doorbroken.⁵ In een latere fase van het wetgevingsproces is de mogelijkheid tot (partieel) civiel appel echter alsnog bij amendement in de wet opgenomen (art. 421 lid 4 Sv jo. 69 RO).⁶

Toch kiest de rechter in de praktijk voor het uitspreken van een niet-ontvankelijkheid in het geval dat de vordering niet-toewijsbaar wordt geacht. De reden hiervoor kan zijn gelegen in de hoogte van het gevorderde schadebedrag: op grond van artikel 69 lid 2 RO staat hoger beroep bij de civiele rechter namelijk niet open wanneer de vordering benadeelde partij minder dan f 3500 bedraagt. Wellicht is hier ook sprake van onvoldoende bekendheid met het partieel appel op grond van art. 421 lid 4 Sv (zie par. 2.2.8). De opmerking van een rechter dat hij in geval van gedeeltelijke toewijzing van de vordering het resterende deel expliciet afwijst om te voorkomen dat de benadeelde partij daarvoor naar de civiele rechter stapt, miskent in ieder geval de mogelijkheid van partieel civiel appel.

Aannemelijker is echter dat het oordeel over de formele ontvankelijkheid wordt beïnvloed door de daarop volgende materiële vraag naar de toewijsbaarheid van de schadevordering. De formele vraag of er sprake is van een eenvoudige vordering als bedoeld in art. 361 lid 3 Sv kan immers slechts worden beantwoord door een voorlopig (materieel) oordeel te vormen over de toewijsbaarheid van de schadevordering. Het uitspreken van een niet-ontvankelijkverklaring bevat impliciet een (voorlopig) afwijzend oordeel over de toewijsbaarheid daarvan, maar doet tegelijkertijd geen afbreuk aan de procesrechtelijke positie van de benadeelde partij nu deze dankzij de niet-ontvankelijkverklaring nog een volle civiele procedure kan voeren. Als het idee bestaat dat de benadeelde partij voor het deel van de schade dat hij niet krijgt toegewezen zal nalaten naar de civiele rechter te stappen, wordt dat gedeelte formeel afgewezen in plaats van niet-ontvankelijk verklaard. Hiermee wordt de weg naar de civiele rechter juist afgesloten, volgens een Bossche rechter.

Ook strikte opvattingen over de Wet Terwee kunnen een rol spelen bij de voorkeur voor een niet-ontvankelijkverklaring: schadevergoeding wordt als vreemde eend in de strafrechtelijke bijt ervaren. Wél besluit deze groep rechters tot 'afwijzing' bij vrijspraak, omdat dan overduidelijk is dat de opgevoerde schade helemaal niet in het verlengde ligt van het feit waarvoor veroordeeld is (rechters Groningen). Echter ook officieren en rechters met een ruimere visie op de Wet Terwee geven aan de voorkeur te geven aan een niet-ontvankelijkverklaring, omdat daarmee de weg naar de civiele rechter wordt opengehouden.

Ook de aanwezigheid van rechtsbijstand kan van invloed zijn op de beslissing van de rechter: 'Aan de benadeelde die zijn eigen zaak behartigt wijs ik eerder toe via een voorschot om andere wegen niet voor hem af te sluiten. Bij rechtsbijstand wijs ik eerder definitief af. Van een rechtsbijstandverlener mag je

5 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 13.

6 Bijl. Hand. II, 1991-1992, 21 345, nr. 11.

verwachten dat hij op de hoogte is. In het algemeen wijzen we een vordering bijna nooit af, om de andere wegen niet af te sluiten' (rechter Arnhem).

5.6 Kring van voegingsgerechtigden is beperkt

De wetgever heeft hier een beperkte kring op het oog gehad, waaronder het slachtoffer en, in geval van overlijden, diens nabestaanden die in hun onderhoud rechtstreeks financieel afhankelijk waren van het overleden slachtoffer. Andere nabestaanden kunnen zich niet voegen; in het bijzonder biedt de strafwet geen ruimte voor het indienen van immateriële schade wegens aangedaan leed.⁷ De wetgever heeft, zoals een Bossche rechter opmerkt, 'onsmakelijke discussies' in de rechtszaal en het daaraan verbonden gevaar van 'commercialisering van leed' willen voorkomen. In de praktijk wordt met enige regelmaat op deze grond besloten tot niet-ontvankelijkheid van de benadeelde partij. Daarbij kan het gaan om werkgevers of verzekeringsmaatschappijen, maar ook om slachtoffers van diefstal die zich voegen in de strafzaak tegen de heler.⁸ Opvallend is daarom het arrest van het Gerechtshof in Den Haag dat de moeder wier kind om het leven was gebracht f 60.000 geestelijke schade, zogenaamde shockschade, toekende.⁹

Moeizaam zijn de zaken waarin de rechter moet besluiten dat degene die zich heeft gesteld als benadeelde partij geen rechtstreeks belanghebbende is. Hoewel dit niet vaak voorkomt, zijn dergelijke niet-ontvankelijkverklaringen altijd pijnlijk vanwege het immense leed dat deze slachtoffers hebben geleden: 'Nabestaanden zijn te veel uitgesloten, alleen inkomstenderving en lijkbezorgingskosten (de laatste zijn wel opgerekt, ook grafrechten en steen bijv.), maar voor het overige rigide toegepast. Zou wel ruimer mogen' (parketmedewerker Arnhem).

5.7 Aard en omvang van schadetoe wijzing

5.7.1 Materiële schade

De exacte schade valt vaak moeilijk vast te stellen. Hier speelt met name het vereiste van rechtstreeks verband tussen daad en schade een rol, maar ook praktische problemen zoals het vaststellen van de dagwaarde van verloren gegane goederen, de waardering van gederfde inkomsten uit arbeid of het wel of niet doorrekenen van zogenoemde 'levensuren': de bijkomende tijd die slachtoffer kwijt is om het strafbare feit te verwerken, zoals bijvoorbeeld de uren die men vrij moet nemen om op tijd bij de therapeut te kunnen zijn.

Wanneer is vastgesteld dat schade door het strafbare feit is geleden, vindt toekenning meestal ruimhartig plaats; de samenstelling van de raadkamer – bestaat deze uit 'rekkelijken of preciezen' (rechter Groningen) – kan daarbij een rol spelen. De vaststelling van de schade is dan ook een grijs gebied, waarbij

7 HR 10 juni 1997, NJ 1998, 54.

8 Anders: HR 24 maart 1998, NJ 1998, 537.

9 Gerechtshof 's-Gravenhage, zaaknr. 2200307 299, 26-04-2000.

ook de persoonlijke betekenis van het verloren gegane goed een rol kan spelen. Zo kreeg het slachtoffer wiens acht jaar oude fiets gestolen was een bedrag van 1000 gulden toegewezen, omdat zij daarop was aangewezen voor het dagelijks vervoer naar haar zieke echtgenoot in het ziekenhuis.

Het ontbreken van verzekeringstechnische gegevens kan bij zaaksvernieling of vermogensdelicten aanleiding geven tot discussie op de zitting; een officier merkt hierover op dat dit 'een kwestie van vertrouwen is (...). Er wordt wel naar gevraagd, ook door mij, waarom is die auto niet verzekerd en dan merk je het snel genoeg' (officier Maastricht). Anderen geven juist aan hierin een indicatie voor niet-ontvankelijkheid te zien.

Ook het probleem van 'oud voor nieuw' kan veel problemen opleveren: het slachtoffer voert de aankoopwaarde van het gestolen of vernielde goed op en niet de dagwaarde. Als deze niet wordt betwist door de verdachte wordt vrij makkelijk nieuwwaarde vergoed: 'Het onderscheid tussen dag- en nieuwwaarde speelt voor mij niet zo. Niemand schrijft af op zijn gebruiksartikelen. Ik ken daarom gemakkelijk nieuwwaarde toe' (rechter Arnhem).

De rechter toont in de regel een pragmatische opstelling: schadevergoeding wegens een gestolen stereotoren die niet apart staat opgenomen in de tenlastellegging, maar wel in de aangifte en waarbij de vordering niet wordt betwist, komt voor toewijzing in aanmerking (rechter Groningen). Wordt de vordering, noch de hoogte ervan betwist dan volgt in de regel toewijzing van de nieuwwaarde wanneer dat redelijk is.

Echter ook wanneer de verdachte de vordering of de hoogte ervan tegenspreekt hoeft er geen aanleiding te bestaan om het slachtoffer te verwijzen naar de civiele rechter; zeker niet wanneer het kleinere schadebedragen betreft van rond de 500 gulden. De strafrechter kan dan zelf een inschatting maken van de schade en deze toewijzen (natte vingerwerk). Dit laatste gebeurt met name vaak op politierechter-niveau: 'Schadetoekenning gebeurt via de regels van het civiele recht. Dat betekent dat bijvoorbeeld de dagwaarde vergoed dient te worden en niet de nieuwwaarde. Maar gelukkig is daar vaak geen discussie over op de zitting, want de dagwaarde is moeilijk vast te stellen. Als er geen discussie over is ken je al gauw de nieuwwaarde toe, als dat redelijk is. Is er wel discussie over dan ga je veel eerder naar de dagwaardetoekenning, ook al weet je niet precies wat die is. Dat is natte vingerwerk. Je hebt geen goed referentiekader. Wat dat betreft zwalk je heen en weer. Soortgelijke discussie heb je in de ontnemingsfeer, waar ze nu wel met omrekeningstabellen werken van nieuw naar dagwaarde. Dat laat wel de rekbaarheid van het recht zien' (officier Groningen).

5.7.2 *Immateriële schade*

Zoals gezegd heeft de wetgever indertijd geen beperkingen willen aanleggen in de aard van de schade die op grond van de Wet Terwee kan worden gevorderd; ook de immateriële schade die het slachtoffer heeft geleden komt in aanmerking voor vergoeding. Het wettelijk vereiste van een eenvoudige vordering stelt hier voldoende beperkingen aan de te vorderen immateriële schade. In samenhang met het ontvankelijkheidsvereiste voor de strafzaak opgenomen in art. 368 Sv biedt dit een verklaring voor het feit dat dergelijke vorderingen slechts zelden bij de politierechter aan de orde komen: zowel de strafzaak, als de daarmee samenhangende schadevordering zijn niet eenvoudig genoeg van aard.

Evenmin vond de wetgever het nodig om een regeling in het leven te roepen waaraan de toewijzing van immateriële schade door de rechter zou zijn gebonden. Door het parlement is hier meerdere malen op aangedrongen, maar de minister heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat de specifieke kenmerken van de zaak, in samenhang met de grote mate van vrijheid die de rechter door de wetgever is gelaten, een zodanige stroomlijning niet wenselijk maakte.¹⁰

De meerderheid van de rechters en officieren van justitie geeft aan dat het toewijzen van immateriële schade als onderdeel van een vordering benadeelde partij geen problemen oplevert, mits deze goed is onderbouwd.¹¹ Dergelijke (samengestelde) vorderingen komen dan ook regelmatig voor. Zo geldt in zedenzaken als feit van algemene bekendheid dat een dergelijke slachtofferervaring immateriële schade veroorzaakt. Een bedrag van f 500 tot f 1000 wordt in een dergelijke zaak vrij makkelijk als voorschot toegewezen. Voor de rest moet het slachtoffer naar de civiele rechter. Sommige rechtbanken willen wel eerst een rapport van een deskundige' (rechter Arnhem).

Immateriële schadevergoeding wordt toegewezen als voorschot, vooruitlopend op de civielrechtelijke procedure. Het feit dat zo'n civiele procedure in de praktijk niet altijd volgt staat toewijzing van immateriële schade in het kader van de Wet Terwee niet in de weg. Soms preludeert de officier hier ook op wanneer de gevorderde immateriële schadevergoeding te hoog wordt gevonden; in zo'n geval vordert hij slechts een voorschot, in de verwachting dat een civielrechtelijke bodemprocedure zal uitblijven (officier Den Haag).

Ter oriëntatie richt men zich op de bedragen opgenomen in de ANWB-gids en de uitspraken van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.¹² Soms zijn ook uitspraken van de civiele rechter een richtsnoer. Voor smartengeld hebben we de ANWB-gids. Dat is eigenlijk heel raar: voor seksueel misbruik naar de ANWB. Ook uitspraken in civiele zaken zijn voor ons referentiepunt, ook al zijn de verjaringstermijnen anders en ligt de bewijslast anders. Maar de bedragen uit civiele zaken zijn hoger dan die uit ANWB-gids' (officier Arnhem).

Ook een beleid ontwikkeld binnen de rechtbank kan als richtsnoer gaan gelden. Bij de hoogte van de schadetoekenning gaan we te werk als de baron van Münchhausen: we kijken naar onze eigen praktijk en stemmen nieuwe toekenningen daar op af. Met vallen en opstaan formeert zich zo een beleid' (rechter Arnhem).

Niet elke officier is makkelijk geneigd om mee te gaan in schadevergoeding in een zedenzaak, juist vanwege het ontbreken van goede richtlijnen en het anticiperen op uitspraken van de rechter. Een vordering in een zedenzaak wordt wat de immateriële schade betreft bijna standaard niet-ontvankelijk verklaard. Je ziet dan ook steeds minder van dergelijke vorderingen komen. Er zou een soort databank moeten zijn met richtlijnen over dag- en nieuwwaarde

10 Bijl. Hand. II, 1990-1991, 21 345, nr. 5, p. 3 en Bijl. Hand. II, 1991-1992, 21 345, nr. 9, p. 4.

11 Zie ook de jurisprudentie genoemd in *Tekst en Commentaar Strafvordering*, Aantekening bij art. 361 Sv, onder 2 (Van Asbeck).

12 Ook genoemd worden het door de ANWB vervaardigde software-programma Dolor en M. Warnink, *Schadevergoeding voor slachtoffers van seksueel geweld*, Nijmegen, 1995 (momenteel in herziening).

en ook immateriële schade, die als uitgangspunt fungeert: wat is het schade tarief voor een klap, een bloedneus? Richtlijnen heb je ook voor straffen waarom dan niet voor schadetoekenning. Natuurlijk moet je ook rekening houden met de persoonlijke omstandigheden, maar dat doe je bij de strafmaat ook' (officier Groningen).

Op een ander parket – Maastricht – is men van mening dat er juist meer mogelijkheden voor immateriële schade zijn dan door de benadeelde worden benut. Men staat wel eens voor het dilemma: 'Moet je het de benadeelde partij in de mond gaan leggen?' (parketmedewerker Maastricht). Opmerkelijk genoeg kreeg het Maastrichtse parket vanuit de zittende magistratuur de vraag voorgelegd waarom men niet vaker immateriële schade vorderde. Het openbaar ministerie koestert hierover 'gemengde gevoelens'. Men vreest valse verwachtingen te wekken bij het slachtoffer met het daaraan verbonden risico op secundaire victimisatie (officier Maastricht).

Een Bossche officier wijst op het risico voor convergentie tussen straf en 'smartengeld'. De punitieve component die ligt besloten in het toewijzen van immateriële schade kan het opleggen van straf in de weg staan: 'De vraag is of (...) je het strafrecht niet overbodig gaat maken, want dat is in wezen het immateriële leed of de abstractie die wij in het strafrecht proberen aan te brengen. Als je behalve de schade ook immateriële schade gaat aanbrengen dan ben ik met mijn schade helemaal nergens meer (...), maar dan ben je onder hand helemaal aan het civiliseren. Maar het is in het belang van het slachtoffer (...), die daar genoegdoening aan beleeft, als je echt voor het slachtoffer gaat dan doe je dat ook'.

Echter ook vanuit het perspectief van de verdediging kan de toewijzing van immateriële schade binnen het kader van het strafproces problemen opleveren, omdat de verdachte zich daar niet goed tegen kan verweren of uit overmatige schuldgevoelens, of uit angst het rechterlijk oordeel in de strafzaak negatief te beïnvloeden: 'Je merkt soms echt dat de mensen bereid zijn de grootste waanzin te accepteren, liever dat dan dwars te gaan liggen; het vel over de oren' (rechter Den Haag).

5.8 Voeging en versnelde procedures

In het voorgaande is al aangegeven dat er zekere tijd gemoeid is met het instellen van een voeging benadeelde partij. Wanneer het afdoeningstraject door justitie wordt verkort, de zogenoemde snelrecht-procedures, dreigt de voeging benadeelde partij dan ook in de knel te komen of is deze gewoonweg niet mogelijk. De mogelijkheid tot een schriftelijke voeging is gelet op de verkorte termijnen vaak niet mogelijk, waardoor enkel de mondelinge voeging ter zitting nog rest. Voor zover er schriftelijke voegingen worden ingediend zijn deze (nog) slecht(er) onderbouwd.

Vooraf moeten we opmerken dat er in den lande verschillende versnelde procedures bestaan. Zo kent men in het *arrondissement Den Haag* de zogenoemde Wallage-zittingen. Het betreft hier preventief gedetineerde 'veelplegers', wier zaak binnen tien dagen op de zitting wordt gebracht: de politierechterzitting staat gepland op het moment dat de eerste raadkamer gevangenhouding zou moeten plaatsvinden. In dat geval dient de zittingsdatum zo spoedig mogelijk na de voorgeleiding aan de rechter-commissaris (art. 63 Sv)

te worden medegedeeld aan de benadeelde partij, opdat deze zich ter zitting kan voegen. De verdachte is niet op voorhand bekend met de ingediende civiele vordering; normaliter staat een mededeling ter zake op de dagvaarding (art. 51f lid 2 Sv). Opgemerkt kan worden dat deze vorm van snelrecht geen wettelijke basis heeft.

Binnen deze versnelde procedures krijgt de benadeelde partij weinig tijd om de vordering te onderbouwen en heeft men veelal geen flauw benul wat men ter zitting komt doen ('we moesten hier vandaag komen'). Een politierechter merkt hier op dat het enige voordeel van het verschijnen van de benadeelde partij is dat de rechter de gang van zaken rondom Terwee kan uitleggen aan de benadeelde en hem kan adviseren zijn vordering bij de civiele rechter aan te brengen (rechter Den Haag).

Een andere vorm van een versnelde procedure zijn de zogenoemde AU-zaken (aanhouden en uitreiken), ook wel 'estafette'-zaken genoemd, waarin de verdachte na aanhouding direct op het politiebureau of kort daarna de dagvaarding krijgt aangereikt. Ook hier wordt niet voldaan aan de verplichting van art. 51f lid 2 Sv en wordt de verdachte niet vooraf, althans niet via de dagvaarding, op de hoogte gesteld van de voeging benadeelde partij. De zitting volgt in zo'n procedure vier tot zes maanden later, maar dat verschilt per arrondissement. Over de vraag of een voeging benadeelde partij binnen deze termijn mogelijk is lopen de meningen uiteen. Sommigen menen dat dit niet het geval is, anderen stellen dat dit met de nodige administratieve voorzieningen geen probleem hoeft te zijn.

Zo wordt tachtig procent van de zaken in het *arrondissement Den Bosch* via het snelrecht afgedaan (binnen drie tot vier maanden) en heeft toepassing daarvan prioriteit boven schadevergoeding in het kader van de Wet Terwee.¹³ Tegelijkertijd zijn er echter administratieve voorzieningen getroffen die een voeging benadeelde partij ook op de kortere termijn van het snelrecht mogelijk maken; men draagt er zorg voor dat de informatie beschikbaar is en de functionarissen aanspreekbaar zijn. Zo worden de aangiftes met schade automatisch via een printeraansluiting uitgedraaid bij de schadebemiddelaar, opdat deze direct actie kan ondernemen. Deze aangiftes worden vervolgens bekeken door de parketsecretaris, die uitdrukkelijk opdracht heeft naar de schadecomponent te kijken en te controleren welke acties dienaangaande zijn ondernomen. Indien deze zijn nagelaten kan de benadeelde partij met hulp van de schadebemiddelaar alsnog een voegingsformulier opstellen en indienen. In laatste instantie kan het openbaar ministerie dan ter zitting het opleggen van een bijzondere voorwaarde vorderen in de vorm van het betalen van schadevergoeding (officier Den Bosch; zie par. 6.7). Opgemerkt wordt nog dat dat de schadebemiddelingsactiviteiten onder invloed van de toegenomen tijdsdruk in de knel dreigen te komen (parketmedewerker Den Bosch).

Hoewel een versnelde procedure, zoals gezien, een voeging niet per definitie onhaalbaar maakt, levert toepassing daarvan in de praktijk wel problemen op.

13 Het streven was oorspronkelijk om de zaak binnen acht weken op de zitting te krijgen. De vraag kan worden gesteld hoe deze prioriteitenstelling zich verhoudt tot de instructie voor het openbaar ministerie om bij het vaststellen van de dagvaardingstermijn de belangen van het slachtoffer bij voeging en inzage zoveel mogelijk mee te wegen; Aanwijzing Slachtofferzorg, Stcr. 1999, 141, onder 3.

Niet alleen moet de administratieve gang van zaken worden aangepast en afgehandeld binnen een verkort tijdstraject, ook het slachtoffer ziet zich genoodzaakt zijn schadevordering binnen korte tijd in te moeten dienen en te onderbouwen. Dit verhoogt het risico op niet-ontvankelijkverklaring van de vordering benadeelde partij wegens een onvoldoende zorgvuldig ingevuld voegingsformulier.

5.9 Ad informandum en voeging benadeelde partij

De praktijk van het ad informandum voegen van strafzaken levert vanuit het oogpunt van de benadeelde partij onoverkomelijke problemen op, omdat voeging in zo'n geval niet is toegestaan. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was de benadeelde partij ook ontvankelijk als de schade een rechtstreeks gevolg is van feiten die de rechtbank in haar strafoplegging betreft, mits de vordering niet wordt betwist.¹⁴ Hierbij had men, naar analogie van de straftoemeting, het oog op ad informandum gevoegde zaken. De vrees om onterechte verwachtingen te wekken bij de benadeelde partij heeft er uiteindelijk toe geleid dat voeging in ad informandum gevoegde zaken niet mogelijk is. Wél is het openbaar ministerie uit hoofde van de Aanwijzing Slachtofferzorg gehouden te vervolgen in het geval zich een slachtoffer heeft gevoegd, mits andere strafprocessuele belangen daaraan niet in de weg staan.¹⁵

De meerderheid van de respondenten is van mening dat de huidige wettelijke regeling zou moeten worden herzien, omdat deze nadelig is voor het slachtoffer. Het feit dat zittingsefficiëntie prevaleert boven het openstellen van een door de overheid voor het slachtoffer gecreëerde voorziening wekt bevreemding. Een Haagse rechter merkt op dat hier sprake is van een onrechtmatige daad van het openbaar ministerie, die wordt afgewenteld op de schouders van de zittende magistratuur. Deze wordt opgezadeld met de lastige taak het slachtoffer uit te leggen dat zijn vordering niet ontvankelijk moet worden verklaard, omdat zijn zaak niet op de tenlastelegging staat en voeging derhalve niet mogelijk is.

De meesten geven aan er geen moeite mee te hebben wanneer de wettelijke regeling zou worden herzien in die zin dat voeging in ad informandum gevoegde zaken mogelijk zou zijn; het betreft immers zaken waarin een bekentenis is afgelegd door de verdachte, waarmee voor hen ook het bewijs van de onrechtmatige daad is komen vast te staan.¹⁶ Bovendien is er een tweede bewijsmiddel, de verklaring van het slachtoffer.

Een volledig gelijktrekken met de ad informandum regeling inzake de straftoemeting is, zoals een rechter opmerkt, echter niet wenselijk, omdat schadetoe wijzing zodoende een automatisme zou worden. Er blijft een zekere noodzaak bestaan om de schadevordering te toetsen aan de civielrechtelijke juridische criteria daarvoor gesteld. Vanuit dat standpunt bezien geniet het de voorkeur alle zaken waarin zich een benadeelde partij heeft gevoegd ten laste te leggen

14 Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 17.

15 *Tekst en Commentaar*, Aantekening bij art. 51b Sv, onder 3 (Van Asbeck).

16 In deze zin ook: Groenhuijsen en Knigge, 1999, *a.w.*, p. 48, waar wordt gepleit voor het toekennen van een recht op schadevergoeding ten aanzien van 'aan de tenlastelegging connexe schade'.

(rechter Maastricht). Een enkeling is bovendien van mening dat niet alleen de regeling van de schadevergoeding zou moeten worden herzien, maar de gehele regeling rondom het ad informandum gevoegde feit (rechter Den Bosch).

In de tussentijd meent men dat de huidige problematiek zou moeten worden opgelost door alle zaken waarin er een voeging benadeelde partij is ten laste te leggen; indien dit vanwege het grote aantal zaken toch op problemen mocht stuiten, beveelt men aan die zaken in de tenlastelegging op te nemen, waarin de meeste schade is geleden door de benadeelde partij en waarin de slachtoffers het minst draagkrachtig zijn. De tussen parket en rechtbank gemaakte afspraken over een maximaal ten laste te leggen aantal zaken op de dagvaarding dreigen hiermee in strijd te komen.

Terugkomende op de organisatie binnen het parket wordt door een officier opgemerkt dat het versturen van voegingsformulieren op het moment dat de dagvaarding is vastgesteld 'de wereld op zijn kop is', omdat op deze wijze tijdens het opstellen van de dagvaarding geen rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van vorderingen benadeelde partij nu het zicht daarop volledig ontbreekt (officier Den Haag). Het op zo laat mogelijke termijn dagvaarden verdient aanbeveling, opdat zoveel mogelijk zaken waarin slachtoffers zich hebben gevoegd daarin kunnen worden opgenomen (officier Groningen).

Ook wordt er gewezen op het gevaar van miscommunicatie tussen afdelingen binnen het parket en de benadeelde partij. Meer concreet wijst men hier op de praktijk dat een zaak oorspronkelijk staat geboekt voor een politierechterzitting, maar in een later stadium ad informandum wordt gevoegd bij een meervoudige kamer-zitting. De benadeelde partij, die in het kader van de politierechter-zitting een voegingsformulier toegestuurd heeft gekregen door het parket, ziet zich nu ineens beroofd van de mogelijkheid tot voeging.

De tussenkomst van een klacht op grond van art. 12 Sv wordt ook genoemd als probleem. Het betreft hier gevallen waarin het slachtoffer wiens vordering ad informandum is gevoegd beklag instelt tegen deze beslissing bij het hof. In afwachting van het oordeel van het hof moet de zaak van de dagvaarding worden afgehaald. Mocht het hof besluiten dat de beslissing om niet te vervolgen juist is, dan ziet het openbaar ministerie zich gedwongen een voorwaardelijk sepot te geven om zijn geloofwaardigheid ten opzichte van de verdachte te behouden; in het omgekeerde geval zal een aparte dagvaarding moeten worden uitgebracht ter zake van het desbetreffende feit. Dit levert, zoals een officier opmerkt 'teveel werk, voor te weinig wol op' (officier Den Bosch). Mede gelet op de toenemende populariteit van art. 12 Sv zou het aanbeveling verdienen een dergelijke gang van zaken te voorkomen door voeging in ad informandum gevoegde zaken open te stellen.

5.10 Conclusie

Uit de interviews blijkt dat de regeling betreffende de voeging benadeelde partij opgenomen in art. 51a e.v. Sv knelpunten bevat, die in de praktijk problemen opleveren. De ernst daarvan en de wijze waarop daarmee in de praktijk door de staande en zittende magistratuur wordt omgegaan varieert en lijkt (mede) afhankelijk te zijn van de opvattingen die men koestert ten aanzien van de Wet Terwee. Een positieve opstelling, in het bijzonder bij het parket, verhoogt de

kans van slagen op schadevergoeding voor het slachtoffer. Een factor van betekenis hierbij vormen de voorzieningen die vanuit het parket, in samenwerking met andere organisaties, zijn getroffen met het oog op uitvoering van de Wet Terwee. Problemen met betrekking tot de tijdige toezending van voegingsformulieren en de onzorgvuldige invulling dientengevolge worden zodoende voorkomen, hetgeen resulteert in een verminderd aantal niet-ontvankelijkverklaringen ter zitting. In het geval zodanige voorzieningen ontbreken dreigt schending van art. 167 lid 3 Sv en niet-naleving van de Aanwijzing slachtofferzorg door het openbaar ministerie.

Het vereiste eenvoudige karakter van de vordering levert in de regel geen problemen op, mits het voegingsformulier zorgvuldig is ingevuld. Dat laat onverlet dat zich problemen kunnen voordoen met betrekking tot de rechtstreekse aard van de schade en de hoogte daarvan; in het bijzonder wanneer de hoogte van de vordering wordt betwist. De zittende magistratuur toont bij het vaststellen van de hoogte van de schadevergoeding een pragmatische inslag. Schadevergoeding wegens immateriële schade geeft uit haar aard aanleiding tot problemen.

Wanneer de zittende magistratuur en het openbaar ministerie problemen vermoeden met de schadevordering verkieszen zij een niet-ontvankelijkverklaring boven afwijzing van de vordering, opdat de weg naar de civiele rechter niet wordt afgesneden voor het slachtoffer. Door deze keuze, die niet dwingend voortvloeit uit de wettekst, meent men de belangen van het slachtoffer bij het verkrijgen van schadevergoeding veilig te stellen.

De uitsluiting van voeging als benadeelde partij in ad informandum gevoegde zaken wordt problematisch bevonden. De regeling wordt principieel onjuist gevonden en is bovendien niet goed uit te leggen aan slachtoffers.

Ook toepassing van snelrechtprocedures levert in de praktijk problemen op voor de uitvoering van de Wet Terwee, omdat dit ten koste gaat van het voorafgaand aan de zitting kunnen indienen van de voeging en in de weg staat aan een zorgvuldige invulling van het voegingsformulier. De praktijk laat zien dat dit probleem is op te lossen door het opstellen van een vroegtijdige schadeinventarisatie.

De schadevergoedingsmaatregel

6.1 Opvattingen van de officier van justitie en de rechter over de schadevergoedingsmaatregel

De schadevergoedingsmaatregel (SVM) kan worden opgelegd indien de verdachte tegenover het slachtoffer/de benadeelde naar de regels van het civiele recht aansprakelijk is voor de schade; dat wil zeggen de bewijsregels van het civiele recht zijn van toepassing (art. 36f lid 2 Sr). Voor de oplegging van deze maatregel moet aan dezelfde voorwaarden zijn voldaan als bij de toewijzing van de civiele vordering binnen het strafproces.¹

Hoe wordt er in de praktijk over de SVM gedacht; wordt hij conform de bedoeling van de wetgever als maatregel gezien? Past de schadevergoedingsmaatregel binnen het strafrecht?

6.1.1 Het gaat om een maatregel

In het algemeen wordt door officieren – en in wat mindere mate door rechters – de schadevergoedingsmaatregel ook daadwerkelijk als maatregel gezien. De schadevergoeding staat voorop. Zo veel mogelijk moet door het vergoeden van de schade de oude toestand voor het slachtoffer worden hersteld. Het gaat om het herstellen van het geschonden belang van het slachtoffer.

Eén officier van justitie is bijna lyrisch over de toegenomen mogelijkheden voor het slachtoffer schade vergoed te krijgen via het strafrecht, waarbij de maatregel een extra middel is: 'Schadevergoeding is prachtig. Daar ben je voor aan het werk' (officier Den Bosch). Anderen zijn minder uitgesproken, maar hun opvattingen liggen in dezelfde lijn. 'Voor mij is en blijft het een maatregel, als er maar zuiver mee wordt omgegaan. Via de maatregel wil je "de oude toestand" voor het slachtoffer herstellen. Dat staat los van de maatschappelijke reactie, de straf, op het strafbare feit. Ik vorder ook eerst altijd de straf en daarna ga ik afzonderlijk in op de maatregel' (officier Groningen).

Met de invoering van de maatregel is de geloofwaardigheid van het strafrecht voor het slachtoffer vergroot. De positie van het slachtoffer binnen het strafrecht is versterkt. En daarmee heeft het strafrecht ook zijn eigen gezag versterkt. Daardoor bestaat er een zeer grote bereidheid om de maatregel op te leggen. Het is een uitzondering wanneer dat niet gebeurt (rechters Den Bosch).

Het maatregel-karakter komt volgens deze geïnterviewden ook naar voren door

1 HR 20 juni 2000, NJ 2000, 634, m.nt. JdeH. Zie ten deze ook: S.A.M. Stolwijk, De schadevergoedingsmaatregel en de draagkracht van de verdachte, *Delikt en Delinkwent*, 2000, nr. 2.

net als bij de civiele voeging te toetsen aan de regels van het civiele recht. Het betreft een strafrechtelijke maatregel die is gebaseerd op de civielrechtelijke aansprakelijkheid. Het gaat om een stukje civiel proces in het strafproces. De maatregel is een strafrechtelijke variant op de civielrechtelijke schadevergoeding. Binnen deze visie bestaat er, zoals we zullen zien, in het algemeen weinig terughoudendheid om, als de civiele vordering wordt toegewezen, ook de maatregel op te leggen, die zuiver een extra incassomogelijkheid vormt. Juist degenen die het maatregel-karakter benadrukken maken een sterke koppeling tussen het opleggen van deze maatregel en de toewijzing van de civiele vordering.

6.1.2 De maatregel als drukmiddel

De extra dimensie van de maatregel boven de toekenning van de civiele vordering kan liggen in het pressiemiddel van de hechtenis die, als de dader weigerachtig blijft aan de overheid te betalen, kan worden opgelegd. Dit middel hoeft niet het karakter van de maatregel te veranderen in dat van een straf. Het is puur een extra inningmogelijkheid (rechter Den Haag).

Door dit pressiemiddel verandert volgens sommigen wel enigszins het karakter. 'De maatregel is een pressiemiddel, een extra drukmiddel om de dader tot betalen te brengen. Daarom is het eigenlijk geen straf en ook geen maatregel. De schadevergoedingsmaatregel moet dat karakter van pressiemiddel behouden, want de schade behoort betaald te worden aan het slachtoffer. Ik weet niet of het pressiemiddel altijd zo werkt, want ik hoor natuurlijk ook allerlei verhalen dat daders niet tot betaling overgaan' (rechter Arnhem).

Ook vanuit deze optiek zijn er weinig bezwaren tegen om de civiele vordering en de strafrechtelijke maatregel aan elkaar te koppelen.

6.1.3 Bedoeld als maatregel maar wordt door dader als straf ervaren

Moet de schadevergoedingsmaatregel formeel als maatregel worden gezien, dat neemt niet weg dat men zich er (soms) van bewust is dat de daders de maatregel als straf ervaren. Sommigen vragen zich daarom af of dat ook niet in het officiële karakter tot uiting zou moeten komen, maar voor anderen doet dat er niet toe. 'Door daders wordt de maatregel als straf ervaren. Zo kijk ik er ook tegenaan. Het maakt me verder niet zoveel uit of het een maatregel of een straf is' (officier Groningen). In beginsel gaat het om een maatregel, maar het wordt als straf ervaren. Daardoor is het niet een geheel duidelijke rechtsfiguur (rechter Maastricht). 'Ik vind het ook wel een beetje een straf: de dader krijgt iets extra's opgelegd (de hechtenis RK/MM). Maar wanneer je de taak van het strafrecht ziet als het terugbrengen in de oude situatie, dan vind ik dat heel terecht. Ik heb er niet het gevoel bij dat het niet in het strafrecht thuis zou horen. Het is een drukmiddel, hoewel ik niet weet of het ook echt zo werkt. Ik zou er geen moeite mee hebben als de maatregel ook officieel het karakter van straf zou krijgen. Hij wordt door de dader ook zo ervaren en hij wordt ook wel zo bedoeld' (officier Arnhem). Verandering van het karakter zou er volgens deze officier niet toe hoeven leiden dat er terughoudend mee wordt omgesprongen. Dit ligt anders bij de rechtbank in Groningen: het specifieke strafrechtelijke karakter moet juist tot voorzichtigheid leiden.

6.1.4 Maatregel heeft een strafkarakter

De maatregel heeft een strafkarakter en dit moet zo blijven, volgens Groningse rechters. Zij heeft een punitief karakter en daar moet bij de oplegging rekening mee worden gehouden. De rechters gaan zeker niet zonder meer mee met een vordering van het openbaar ministerie daaromtrent. Een reden dat de maatregel vaak door de officier wordt gevorderd kan zijn dat bij het invullen van de voegingformulieren aan het slachtoffer standaard wordt gevraagd, of het wil dat de dader een schadevergoedingsmaatregel krijgt opgelegd (rechtbank Groningen).

De schadevergoedingsmaatregel is volgens de rechters in Groningen voor 100% een *strafrechtelijke maatregel* en moet daarom ook als zodanig gehanteerd worden. Zij moet in hun visie niet verworden tot een handig instrument (de overheid incasseert!) voor het slachtoffer om de schadevergoeding binnen te krijgen. *Dus niet een min of meer automatische koppeling met de toewijzing van de civiele vordering.* De maatregel is niet zonder meer bedoeld om de positie van het slachtoffer te versterken. Als uitgangspunt geldt dat het slachtoffer in het strafproces niet een sterkere positie verdient dan het slachtoffer dat een civiele procedure aanspant. Situaties waarin de Groningse rechters wel tot oplegging besluiten doen zich voor als de verdachte laat merken weigerachtig te zijn schade te vergoeden. De maatregel fungeert dan als stok achter de deur. Ook wordt de maatregel wel opgelegd als je van het slachtoffer niet kunt verwachten dat het zelf tot incassering overgaat. Bijvoorbeeld het slachtoffer is een oud vrouwtje of het delict ligt in de relationele sfeer. Vertegenwoordigers van het Groningse parket zijn pragmatischer ingesteld tegenover de schadevergoedingsmaatregel. Er heerst het beleid om standaard met toewijzing van de civiele vordering de oplegging van de maatregel te eisen, volgens het concept 'Baat het niet, dan schaadt het niet'² (officier Groningen).

In Arnhem, Maastricht en Den Bosch lijkt noch de staande noch de zittende magistratuur moeite te hebben met de maatregel. In Groningen ligt dat, zoals gezien, bij de rechtbank anders. Noodgedwongen moest het parket daar in zijn vorderingsbeleid rekening mee houden: als de rechtbank de schadevergoedingsmaatregel niet wilde opleggen ging het parket daar bij het requireren op anticiperen.

Leidt de opvatting over het strafkarakter tot terughoudendheid bij de rechtbank in Groningen, nog principiëler lijken de zaken te liggen bij de rechtbank in Den Haag.

6.1.5 Maatregel past niet binnen het strafrecht

In grote lijnen komt de Haagse benadering er op neer dat de particuliere slachtofferervaring onverenigbaar is met de publiekrechtelijke functie van het strafrecht, zoals deze door de wetgever in het bestaande bestel van het straf(proces)recht is neergelegd. Uitgangspunt daarbinnen is een dadergeoriënteerd strafproces, met een daaraan verbonden bescheiden strafprocessuele positie van

2 Het parket in Groningen waar twee maanden later mee werd gesproken dan met de leden van de rechtbank zei wel dat de zittende magistratuur inmiddels 'om' zou zijn en zijn principiële bezwaren tegen de maatregel zou hebben laten varen.

het slachtoffer. De huidige inspanningen om binnen het bestaande raamwerk te komen tot uitbouw van de slachtofferpositie worden dan ook als oneigenlijk ervaren; in het bijzonder heeft men moeite met de toepassing van de schadevergoedingsmaatregel, die als een oneigenlijke rechtsfiguur wordt ervaren. De weg tot schadeherstel voor het slachtoffer dient primair een civielrechtelijke te zijn. Een en ander laat onverlet dat, indien de wetgever het strafprocessueel raamwerk principieel wijzigt, de rechtbank Den Haag zich gebonden acht aan dit wettelijk kader en daarbinnen zal opereren. Een rechter hanteert zelf een aantal malen de term 'legistisch' als kenmerkende eigenschap voor zijn rechterlijke opvattingen.

Als de maatregel wordt gevorderd door het openbaar ministerie legt de meervoudige kamer de maatregel ook op. Wanneer de maatregel niet wordt gevorderd is oplegging afhankelijk van de omstandigheden: wanneer de dader bijvoorbeeld niet kan betalen wordt de maatregel niet opgelegd, omdat deze – vanwege de vervangende hechtenis die dan naar alle waarschijnlijkheid zal worden geëxecuteerd – als extra straf wordt gezien (rechter Den Haag, zie ook 6.2).

Een Haagse collega heeft een andere ervaring en benadrukt dat het opleggen van de maatregel in Den Haag wel uitzonderlijk is. Hij legt zelf wel redelijk vaak de maatregel op, ook ambtshalve. Het betreft dan kleine bedragen (200 tot 400 gulden). Vanuit het openbaar ministerie wordt de maatregel ook niet vaak gevorderd vanwege de terughoudende opstelling van de zittende magistratuur, volgens deze rechter.

Het Haagse openbaar ministerie benadrukt dat men in het verleden inderdaad terughoudend was met het vorderen van de maatregel. Inmiddels is die gereserveerdheid afgenomen. Toch is het vorderen van de maatregel geen automatisme geworden. Als de verdachte de schade wil betalen, vordert de officier hem niet. Indien deze de schade niet kan en/of wil vergoeden dan vordert hij altijd wel de maatregel, die hij als een drukmiddel ziet. 'Er zijn genoeg mensen die wel willen betalen, ik snap er geen bal van waarom ze dat nog niet hebben gedaan (...) Als de verdachte ter zitting roept dat wil ik beslist doen, dan kan het slachtoffer vrij simpel naar een deurwaarder te lopen (...) Als je slachtoffer bent van een strafbaar feit hoeft je door de overheid nog niet onder curatele gesteld te worden. Hoef je niet tot infantiliteit gebracht te worden. Die mensen kunnen zelf ook wel wat (...) het zou echt teveel worden voor justitie om in dat soort gevallen als incassobureau te dienen (...). In de praktijk vraag je heel vaak een maatregel, omdat er veel verdachten zijn die niet kunnen of willen betalen, maar het moet geen automatisme zijn' (officier Den Haag).

6.2 Vervangende hechtenis

Als de dader uiteindelijk de schade die via de maatregel is opgelegd niet betaalt volgt tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis die aan de maatregel is gekoppeld. De hechtenis is niet echt vervangend in de zin dat na het uitzitten ervan de verplichting tot betaling is opgehouden te bestaan (art. 36f lid 6 Sr), zoals bij het ondergaan van de hechtenis bij het niet betalen van de opgelegde geldboete wel het geval is. Hoe wordt er over de vervangende hechtenis gedacht?

6.2.1 *Vervangende hechtenis is geen probleem*

Het vorderen van de vervangende hechtenis levert in Den Bosch geen problemen op bij het parket. De rechters hebben weinig problemen met de oplegging. Dat gebeurt daar volgens de geldboetetabel: 1 dag vervangende hechtenis voor 50 gulden. Op het parket bestaat voldoende inzicht in de tenuitvoerleggingspraktijk van het CJIB (zie 6.2.4). Er is dan ook geen vrees voor het al te gemakkelijk ten uitvoer leggen van de vervangende hechtenis (officier Den Bosch). De collega heeft er ook geen moeite mee, zelfs al weet deze niet hoe de afhandeling door het CJIB gebeurt. De vergelijking wordt gemaakt met de executie van de vrijheidsstraf. Daar bestaat evenmin zicht op (officier Den Bosch). De instemming met de vervangende hechtenis sluit aan bij de vanzelfsprekendheid waarmee in Den Bosch met de maatregel wordt om gegaan.

In Groningen bestaat er weinig weerstand tegen de vervangende hechtenis die aan de maatregel is gekoppeld. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat, zoals hiervoor geschetst, de maatregel een strafrechtelijk karakter heeft waar terughoudend mee moet worden omgesprongen. 'Als de maatregel wordt opgelegd, is de combinatie met de vervangende hechtenis geen probleem. We hopen wel dat het CJIB er goed mee om gaat en niet te snel tot tenuitvoerlegging over gaat, maar daar hebben we geen controle op'.

Gezien de bedragen die betaald moeten worden is de duur van de vervangende hechtenis beperkt. De verplichting tot betaling moet blijven bestaan ook na uitzetting van de hechtenis. Dit past binnen het strafkarakter van de maatregel (Rechtbank Groningen).

Ook op het parket in Groningen is men een dergelijke mening toegedaan. 'Ik ben er niet voor dat de hechtenis echt vervangend zou zijn. Denk eens aan junks. Die zeggen "laat mij dan maar zitten, bij voorkeur in de wintermaanden". De vervangende hechtenis is dan niet langer een stok achter de deur, integendeel. Niettemin vist een slachtoffer van een junk nu ook vaak achter het net, omdat er niets bij hem te halen valt' (officier Groningen). De collega is het er mee eens, maar vindt wel dat men terughoudend moet zijn met de executie van de hechtenis. Het CJIB moet pas tot tenuitvoerlegging overgaan als de dader niet wil betalen, maar dat wel kan. We zien dat meerdere leden van de rechterlijke macht daar zo over denken. 'Binnen de maatregel past de vervangende hechtenis goed, op voorwaarde dat deze alleen wordt geëxecuteerd als de dader niet wil, maar wel kan betalen. Als hij wel wil betalen, maar het niet kan, moet de hechtenis niet geëxecuteerd worden, omdat deze dan een strafkarakter zou krijgen' (officier Groningen).

6.2.2 *Tegenstander van vervangende hechtenis*

Leden van de rechtbank in Den Haag zijn van mening dat de civiele vordering niet thuis hoort binnen het strafrecht. De strafrechtelijke maatregel die kan worden opgelegd als voldaan is aan de criteria voor de toewijzing van de civiele vordering, zien zij als 'extra straf'. Zij wijzen de hechtenis die ten uitvoer wordt gelegd als de dader de schade niet vergoedt, af. Het slachtoffer binnen het strafrecht moet niet bevoordeeld worden boven het slachtoffer van een onrechtmatige daad in een civiele procedure. Dat kan ook niet zo maar zijn schuldeiser laten gijzelen, als die weigert te betalen. 'Ik zie in principe niet wat de ene civiele partij anders is dan de ander (...) de gewone civiele partij heeft ook niet

de mogelijkheid om zijn schuldeiser te laten gijzelen, om niks zal ik maar zeggen, als hij niet kan betalen' (rechter Den Haag). 'Het is oneigenlijk om binnen een strafproces vervangende hechtenis op te leggen voor iets waarvoor je in het civiele proces via een aparte procedure de gijzeling zou kunnen bevelen' (rechter Den Haag).

Civielrechtelijke gijzeling kent voortdurende rechterlijke toetsing, de vervangende hechtenis die bij de schadevergoedingsmaatregel hoort, niet. Deze ligt geheel in handen van het CJIB 'zomaar een overheidsinstantie, waarover we geen zeggenschap hebben'. Het obstakel voor het opleggen van de maatregel is de begeleidende vervangende hechtenis, die in handen ligt van het CJIB en waarop men als rechter geen controle kan uitoefenen. Als het om hoge bedragen gaat – met meer dan 20 dagen vervangende hechtenis – legt de Haagse strafkamer dan ook geen maatregel op. Dit laat onverlet dat de civiele vordering van een hoog schadebedrag die helder is, wel kan worden toegewezen. Dat vormt geen probleem (rechter Den Haag).

6.2.3 Vervangende hechtenis is pijnpunt

In Maastricht is de rechtbank lange tijd niet bereid geweest om de maatregel op te leggen, juist vanwege de vervangende hechtenis, omdat deze als een extra straf werd gezien. Een oplossing leek te zijn de vervangende hechtenis standaard op 1 dag te stellen. Inmiddels heeft men beter inzicht gekregen in de executiepraktijk van het CJIB en heeft men zijn aarzeling laten varen, omdat het CJIB terughoudend is met de executie daarvan (zie overigens voor de handwijze van het CJIB par. 6.2.4). De maatregel wordt nu gewoon opgelegd, ook ambtshalve, zonder vordering van het openbaar ministerie. In beginsel wordt de reële vervangende hechtenis opgelegd, conform de geldboetetabel. Wel blijft de rechtbank bij de oplegging van de omvang van de hechtenis onder omstandigheden rekening houden met de financiële draagkracht van de dader: bij een 'kale kip' wordt volstaan met 1 dag vervangende hechtenis. Vanuit het Maastrichtse parket wordt ondersteund dat de duur van de vervangende hechtenis (lang) niet altijd conform de geldboetetabel is.

Leden van het Arnhemse parket blijken weinig moeite te hebben met de vervangende hechtenis. 'De hechtenis heeft veeleer het karakter van schuldenaargijzeling. Ik heb er geen moeite mee dat de gijzeling reëel wordt als men serieus geprobeerd heeft het geld binnen te halen en daarvoor het hele traject heeft doorlopen, dus als er mogelijk weinig valt te halen. Ik denk aan een zaak van twee notoire flessentrekkers die veel mensen auto's hadden afgetroggeld. Zij kregen 9 maanden gevangenisstraf plus de schadevergoedingsmaatregel voor 7 auto's waaraan een vervangende hechtenis van anderhalf jaar was gekoppeld. Het gaat om het herstellen van de oude situatie. Het herstellen van het geschonden belang' (parket Arnhem).

Bij een Arnhemse rechter bestaat wel enige aarzeling. De maatregel moet niet ten uitvoer worden gelegd als de dader wel wil betalen, maar dat niet kan. Daar staat tegenover dat de 'vervangende hechtenis' wordt gezien als genoegdoening voor het slachtoffer. Er blijft een spanning bestaan die niet valt op te lossen.

Vanuit reclasseringsoopunt is het lang niet altijd gunstig dat de 'vervangende hechtenis' ten uitvoer wordt gelegd. 'Er bestaat niet zoiets als een wijzigingsprocedure om de maatregel om te zetten. Als je heel serieus met de tenuitvoerlegging om zou willen gaan, moet je die beslissing opnieuw aan de rechter

voorleggen' (rechter Arnhem).

6.2.4 *Het CJIB en de vervangende hechtenis*

Het CJIB probeert op alle beschikbare manieren, in één keer dan wel in termijnen, het geld binnen te krijgen dat de dader op grond van de maatregel moet betalen. Lukt dat niet en toont ook de deurwaarder aan dat de dader geen verhaal biedt, dan wordt een arrestatiebevel uitgevaardigd om de hechtenis uit te zitten. Dit kan van belang zijn om het slachtoffer een titel te geven tot incasseren (de grosse). Het komt steeds vaker voor dat de maatregel wordt opgelegd in combinatie met de toewijzing van de civiele vordering, waardoor het slachtoffer al direct een grosse krijgt toegestuurd.

Het CJIB heeft bij niet-betaling de verplichting tot het executeren van de hechtenis, maar soms bestaat er behoefte aan ruimte om dat niet te hoeven doen, zeker als de grosse op basis van de civiele vordering toch al is verleend. Het executeren van de hechtenis is een vorm van gijzeling: een drukmiddel tot betalen. Als er voorlopig niet betaald kan worden, wat heeft het dan voor zin de hechtenis te executeren? Wellicht heeft het slachtoffer, zeker op langere termijn, meer en andere mogelijkheden het geld alsnog binnen te halen.

Indachtig uitspraken van de kort geding rechter kunnen er zeker redenen zijn tot opschorting van de hechtenis. Zo is een dader door de kantonrechter veroordeeld tot diverse geldboetes. Voor het geval deze niet worden betaald heeft de rechter vervangende hechtenis opgelegd. De dader blijft in gebreke en het CJIB heeft aangekondigd tot de tenuitvoerlegging van de hechtenis over te gaan. Inmiddels is de dader met een algehele schuldsanering bezig. Hij eist in kort geding dat voor de duur van de schuldsanering de vervangende hechtenis geschorst wordt gehouden. De kort geding rechter wijst deze vordering toe.³ In dit geval ging het om werkelijk vervangende hechtenis, terwijl de hechtenis bij de maatregel niet eens echt vervangend is. De betalingsverplichting blijft bestaan.

6.3 **Civiele vordering én schadevergoedingsmaatregel**

Vanuit de nadruk om een optimaal resultaat te behalen voor de benadeelde heeft de wetgever gekozen voor de civiele vordering én de schadevergoedingsmaatregel. Beide voorzieningen moesten naast elkaar in de wet worden opgenomen. De keuze welke van beide wordt opgelegd is aan de strafrechter. De wetgever wenst de autonomie van de strafrechtelijke besluitvorming hier niet te doorbreken.⁴ De wetgever heeft samenloop van de toewijzing van de civiele vordering en het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel niet beoogd, maar ook niet expliciet uitgesloten. Samenloop lijkt niet voor de hand te liggen, maar is niet ondenkbaar.

³ KG 99/105, arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage, 15 oktober 1999.

⁴ Bijl. Hand. II, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 8, resp. nr. 4, p. 3-4, Bijl. Hand. II 1990-1991, 21 345, nr. 5, p. 14. Hand. II, 1991-1992, nr. 81, p. 5005, Bijl. Hand. I, 1991-1992, 21 345, nr. 294a, p. 3, Bijl. Hand. I, 1992-1993, 21 345, nr. 36, 36a en 36b. Zie ten deze ook: M.E.I. Brienen en I.M. Koopmans, Voeging en schadevergoedingsmaatregel in de praktijk: het slachtoffer blijft het slachtoffer, *NJB*, 1998, nr. 30.

In de praktijk worden beide voorzieningen wel veelal tegelijkertijd gevorderd door de officier van justitie. Is hij van mening dat de civiele vordering moet worden toegewezen dan vordert hij ook de maatregel. Op deze manier wil hij het slachtoffer een dubbele executoriale titel verschaffen. 'Standaard is dat ik naast de toewijzing van de civiele vordering ook de schadevergoedingsmaatregel vorder. Op een ander parket, waar ik als officier heb gewerkt werd aan het slachtoffer vooraf de keuze gelaten of het voorkeur had voor toewijzing van de vordering of voor oplegging van de schadevergoedingsmaatregel' (officier Groningen). 'Als de vordering goed wordt onderbouwd, vorder ik ook altijd de maatregel. Dat hoort er gewoon bij, naar dader en slachtoffer toe. Dat is ook een beetje gevoelsmatig' (officier Arnhem).

De rechter kiest ook vaak (maar wat minder vaak dan de officier) voor de combinatie: als hij de vordering toewijst legt hij eveneens de maatregel op.

De mogelijkheid tot dubbel verhaal kan via een binnen de jurisprudentie ontwikkelde clausule worden uitgesloten:⁵ '... de verdachte is gekweten van zijn plicht tot schadeloosstelling van het slachtoffer indien hij heeft voldaan aan een van de hem opgelegde wijzen van vergoeding van de door het slachtoffer geleden schade...' De voldoening van de ene betalingsverplichting doet de andere vervallen.

Al is het, conform de richtlijn van de P.G.'s, beleid om wanneer de civiele vordering toegewezen dient te worden tevens de maatregel te vorderen, er zijn uitzonderingssituaties.

Het vorderen is geen automatisme. Zo blijft deze vordering in Den Bosch achterwege als de *schade gering* is of wanneer er reeds een *schadevergoedings-traject* is ingezet. Niet alleen het kwetsbare karakter van dit traject kan dat in de weg staan, maar ook het vorderen van een dergelijke publiekrechtelijke sanctie wordt dan niet op zijn plaats gevonden.

Ook als de dader en het slachtoffer inmiddels weer in goede harmonie met elkaar leven, kan het vorderen van een maatregel het (wankel) evenwicht verstoren (parket Arnhem).

De terughoudendheid die in het verleden bij het parket in Den Haag bestond om beide te vorderen wordt steeds minder, maar 'als de maatregel teveel druk op de zaak zou leggen, als de situatie er overspannen van raakt, gebeurt het niet. Bovendien mag het slachtoffer ook wel wat doen'.

Ook de geïnterviewde Haagse rechters verklaren geen moeite te hebben met de combinatie. Een Haagse rechter stelt wel dat het niet zonder meer beleid is binnen de rechtbank om bij het toewijzen van de vordering tevens de maatregel op te leggen. Intern is er nog geen diepgaande discussie over gevoerd. Dit past in het beeld dat men in Den Haag terughoudend staat tegenover de schadevergoedingsmaatregel.

6.4 De schadevergoedingsmaatregel sec

Komt het ook voor dat de maatregel sec wordt opgelegd of is dit uitsluitend een constructie? Het is in ieder geval niet in strijd met de bedoelingen van de

5 J.C.A.M. Claassens en B.A. Stoker-Klein, Het slachtoffer in het strafproces, *Trema*, 1995, nr. 6.

wetgever om, ook als er geen civiele vordering ligt, toch de maatregel te vorderen en op te leggen.

Officieren zijn in het algemeen terughoudend om de maatregel te vorderen als er geen civiele vordering is ingediend. Ook zijn er die deze mogelijkheid categorisch afwijzen. Een enkele officier weet niet van het bestaan van deze mogelijkheid af. 'Ik heb nog nooit meegemaakt dat er een maatregel werd gevorderd zonder dat er een civiele vordering lag, maar ik werd pas onlangs op die mogelijkheid gewezen. Ik zal daar eens scherper op gaan letten. Ik ben er geen principieel tegenstander van. Het kan in het belang van het slachtoffer zijn de maatregel te vorderen. Hoewel, je moet natuurlijk ook niet te veel op de stoel van het slachtoffer gaan zitten. Het kan reden hebben om geen schade te willen. Ik ben nogal pragmatisch ingesteld tegenover de hele problematiek: baat het niet dan schaadt het niet' (officier Groningen).

Men weet veelal niet waarom het slachtoffer geen schadeclaim heeft ingediend. Misschien heeft het er wel geen behoefte aan. Dat moet men respecteren. Bovendien zullen ook de bewijsstukken ontbreken op basis waarvan de maatregel kan worden gevorderd. Terughoudendheid is daarom gepast.

Een officier uit Den Bosch vordert wel eens alleen een maatregel, bijvoorbeeld wanneer de verdachte niet positief reageert op een aanbod tot transactie om het slachtoffer de schade te vergoeden. 'Gaat hij daar niet op in, dan moet je als officier de zaak doorzetten en vorder je de maatregel, ook als er geen civiele vordering ligt'.

Rechters leggen niet vaak de maatregel op als er geen civiele vordering is ingediend. Zij hanteren daarvoor argumenten die sterk overeenkomen met die van officieren. Sommige rechters weten dat het voorkomt, maar zullen het zelf nooit doen. Een rechter is stomverbaasd te horen dat het kennelijk gebeurt (rechter Den Haag). Een Maastrichtse rechter legt ook de maatregel op als het slachtoffer om redenen van privacy geen voegingformulier heeft ingevuld.

6.5 Bij strafoplegging rekening houden met de maatregel

Een straf, zoals geldboete en vrijheidsstraf, staat formeel los van de schadevergoedingsmaatregel. Het is de vraag of de rechterlijke macht daar in de dagelijkse strafrechtspraktijk ook zo over denkt.

In het algemeen benadrukken de geïnterviewden vooral dat straf en maatregel niets met elkaar te maken hebben. Voor diverse respondenten is de relatie geldboete en maatregel toch wel ingewikkeld of zijn de twee moeilijk te combineren bijvoorbeeld als daardoor de reële kans bestaat dat het slachtoffer zijn schade niet of slechts gedeeltelijk krijgt uitgekeerd. Deze moeilijkheid doet zich volgens een Maastrichtse rechter sterker voor bij politierechterzaken dan bij de meervoudige kamer, waar het sanctiearsenaal gezien de ernst van de zaken ruimer is. 'Ik heb maar één keer, voor zover ik me het herinner, rekening gehouden bij de vordering van de straf – het ging om een geldboete – met de maatregel. Het betrof iemand die een ernstig ongeluk had veroorzaakt met een schade van ongeveer f 40.000. Toen heb ik afgezien van een hoge geldboete, omdat ik de voorkeur gaf aan de schadevergoeding' (officier Groningen).

Voor de rechters uit Den Bosch stuit de combinatie van geldboete en maatregel op grotere bezwaren. De maatregel staat formeel het opleggen van een geldboete niet in de weg. Dat laat onverlet dat de maatregel wel degelijk wordt gezien

als onderdeel van het strafrechtelijk sanctiearsenaal: het vormt een strafrechtelijke 'reactie' op het bewezenverklaarde strafbare feit. De prioriteit ligt dan bij het toewijzen van schadevergoeding aan het slachtoffer. Vanuit dat oogpunt, in samenhang met het voorkomen van een mogelijke overspanning van het financiële draagvlak (er is maar een beperkte hoeveelheid geld te verdelen) wordt veelal gekozen voor het opleggen van een maatregel. De combinatie van maatregel en geldboete is niet uitgesloten, maar wordt met het oog op praktische bezwaren niet graag gehanteerd. Indien dat toch het geval is wordt een balans gezocht tussen beide bedragen. De aanleiding is vaak dat het opleggen van onbetaalde arbeid ten algemene nutte niet mogelijk is, terwijl er in de sfeer van de vrijheidsstraf ook geen mogelijkheden openstaan. Als er geen geld is (draagkrachtverweer) verlaagt de rechter wél de vervangende hechtenis, maar niet het bedrag van de toegewezen schadevergoeding. Het belangrijkste is dat het slachtoffer een extra executoriale titel met aanspraak op inspanningen vanuit de staat verwerft via de opgelegde maatregel (rechters Den Bosch).

Een rechter zei ook niet zo gauw een geldboete tezamen met de maatregel op te leggen, of het moet om een voorwaardelijke geldboete gaan. 'Je kunt je daarnaast afvragen of naast de oplegging van de maatregel niet volstaan kan worden met een symbolische straf. Het antwoord daarop is 'neen', want in zo'n geval is er voor de zitting al gelegenheid geweest om een betalingsregeling te treffen waar de verdachte geen gebruik van heeft gemaakt' (rechter Arnhem). Bereidheid tot vergoeden van de schade kan ook een rol spelen bij de strafeis van een officier, die dan lichter uitpakt (parket Den Bosch). Een collega van hetzelfde parket gaat veel verder. In zaken waarin alleen een geldboete zou worden geëist, moet de zaak buiten de rechter worden afgedaan, via een transactie. Het aantal zaken waarin uitsluitend een geldboete wordt opgelegd is om die reden gering. Komt een dergelijke zaak voor de rechter, omdat de verdachte niet op het aanbod tot transigeren is ingegaan, dan gaat de schadevergoeding voor.

Er is daarbij ook een rol voor de advocaat weggelegd activiteiten tot schadebemiddeling te ondernemen om zodoende de strafmaat voor cliënt te verlichten. Hij moet voorkomen dat verdachten gaan zitten wachten of er nog wel een vordering komt: 'ik heb er niets meer van gehoord, ik wist niet waar hij woonde, waar ik de schadevergoeding kwijt moest'. 'Ook als OM moet je de prikkels die je binnen het vervolgingsbeleid ter beschikking staan om de verdachte te stimuleren de schade te vergoeden, gebruiken. Dat is geen kwestie van burgermansfantsoen, maar vanwege processueel voordeel voor de verdachte'.

De houding van de verdachte tegenover de afhandeling van de schade beïnvloedt de strafeis: 'Het spreekt geweldig in het voordeel van verdachte als van tevoren de schade is geregeld' (officier Den Bosch). Niet alleen voor een geldboete is dat van belang, maar ook voor een vrijheidsstraf.

Voor een officier in een ander parket is dit een theoretische discussie omdat hij vooral zware criminaliteitszaken doet waar een geldboete niet in beeld komt. Het vorderen van een maatregel zou wel consequenties hebben voor een geldboete. De vrijheidsstraf en de maatregel staan voor hem los van elkaar. 'Ik zou bijvoorbeeld niet een lagere gevangenisstraf eisen, omdat de dader ook een schadevergoedingsmaatregel opgelegd krijgt. Hoewel, ik ken wel uitzonderingssituaties, zoals bij de vrouw voor wie het reuze belangrijk was dat ze de schade vergoed kreeg om uit de financiële problemen te komen. Toen hield ik

daar bij de oplegging van de straf, naast de maatregel, rekening mee, want de man moest zijn baan houden om het geld te verdienen dat hij aan de vrouw moest betalen. Ging hij de bak in, dan kon hij niet betalen' (officier Arnhem).

6.6 Tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel bij meer daders

Rechters laten doorgaans na in een zaak met *meer daders*, waarbij een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, te bepalen welke verdachte voor welk deel van de schade aansprakelijk is. Dit betekent dat het CJIB het totale schadebedrag op elke veroordeelde kan verhalen.⁶ Dat kan een probleem opleveren.

Stel, er zijn vijf daders in een strafzaak waarbij de schade is bepaald op f 10.000. Elke dader krijgt de strafrechtelijke maatregel opgelegd en ieder ter hoogte van het totale bedrag van f 10.000. Dat is een soort hoofdelijke aansprakelijkheid binnen deze strafrechtelijke maatregel. Formeel niet, want anders dan bij de hoofdelijke aansprakelijkheid binnen het civiele recht, vervalt de betalingsverplichting voor de anderen niet als een dader het totale schadebedrag heeft vergoed. Formeel is het niet mogelijk elke dader hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor het bedrag en de incassering tot slechts één dader te beperken.⁷ Als een vonnis, waarbij meer daders ieder afzonderlijk worden veroordeeld voor de totale schade, bij het CJIB binnenkomt, wordt overleg gevoerd met de officier van justitie of het de bedoeling is elke dader voor het totale bedrag aan te schrijven. Als iedereen wordt aangeschreven en ook iedereen betaalt komt er immers f 50.000 binnen. De praktijk is dat als meer daders zijn aangeschreven en het bedrag van f 10.000 binnen is, er gestopt wordt met de incassering. De daders moeten zelf onderling een regeling treffen als de een teveel heeft betaald en een ander te weinig.

Het voordeel van deze strafrechtelijke hoofdelijke aansprakelijkheid is volgens het CJIB dat de incassering makkelijker verloopt, wat ook in het belang van het slachtoffer is. Echter, in de praktijk verloopt deze wijze van incasseren ook niet altijd zonder problemen. Neem het voorbeeld dat een zaak met meer verdachten wordt gesplitst. Dit kan tot gevolg hebben dat de rechter in de verschillende zaken een schadevergoedingsmaatregel oplegt. Juist omdat het om verschillende zaken gaat weet het CJIB dat mogelijk niet of zijn er onvoldoende duidelijke aanwijzingen dat de schadevergoedingsmaatregel aan meer verdachten, die materieel in dezelfde zaak zijn betrokken, is opgelegd. Dit kan er toe leiden dat het slachtoffer de schade meer keren krijgt uitbetaald.⁸ Deze situatie kan zich ook voordoen in een zaak waarin de verdachten oorspronkelijk gezamenlijk zijn berecht, maar er later alsnog een splitsing wordt aangebracht, omdat één van hen in hoger beroep gaat.

6 Een dergelijk probleem kan ook spelen ten aanzien van art. 14c Sr; HR 1 juli 1998, NJ 1998, 876.

7 HR 13 april 1999, nr. 109.793; indien de dader de schadevergoedingsmaatregel betaalt, vermindert diens aansprakelijkheid uit hoofde van de toewijzing civiele vordering naar evenredigheid.

8 Overigens wordt de schade vaak helemaal niet vergoed. Dit is voor het slachtoffer een veel serieuzer probleem.

Dergelijke problemen van dubbel incasseren worden door de toegenomen automatisering wel steeds kleiner worden, volgens het CJIB.

Er is een andere, praktische oplossing die Huisman-Troost⁹ voorstaat: laat de rechter de maatregel 'knippen', het schadebedrag verdelen over de meer daders. Neem opnieuw het voorbeeld van de vijf daders en een totale schade van f 10.000. Bij knippen van de maatregel krijgt elke dader f 2000 schadevergoeding opgelegd. Het CJIB incasseert per dader. Blijft een dader tekort schieten, dan krijgt het slachtoffer niet het totale bedrag binnen maar wel een executoriale titel om zelf bij die dader verhaal te halen. Als naast de maatregel ook de civiele vordering al was toegewezen had het slachtoffer die titel al, maar ook dan zal het eerst afwachten wat de overheid voor hem binnen weet te halen, voordat het zelf zal proberen tot incasso over te gaan.

Men kan pessimistisch zijn over de succeschansen voor het slachtoffer om zelf zijn geld nog binnen te krijgen als dat het CJIB niet is gelukt. Echter de verjaringstermijn waarbinnen het CJIB moet zien te incasseren (de strafrechtelijke termijnen) kan korter zijn¹⁰ dan de twintig jaar waarover de burger maximaal beschikt (de civielrechtelijke verjaringstermijn) om zijn geld binnen te halen. De verjaringstermijn begint voor het CJIB te lopen zodra het vonnis onherroepelijk is geworden, ook al kan het nog geruime tijd duren voordat het CJIB het vonnis binnen heeft. 'Het duurt vrij lang voordat wij te executeren vonnissen aangeleverd krijgen, bij een bepaald arrondissement ligt dat bijvoorbeeld op 200 dagen. De rekenkamer heeft er al een opmerking over gemaakt dat het slachtoffer zo lang op zijn geld moet wachten. Dat heeft daarmee te maken. Bovendien blijkt hoe eerder wij gaan incasseren des te groter de kans op succes is'.

Hoe hanteert men op de verschillende rechtbanken de schadevergoedingmaatregel bij meer daders: kiest men voor een soort hoofdelijke aansprakelijkheid of geeft men de voorkeur aan het 'knippen'/splitsen van de maatregel?

6.6.1 *Knippen vanwege de te zware vervangende hechtenis*

Arnhemse rechters kiezen voor knippen: 'Als een schade van f 3000 veroorzaakt wordt door drie daders, dan leg ik ieder f 1000 met bijpassende hechtenis op. Wat wij doen is veilig en royaal. Als we ieder het totale schadebedrag zouden opleggen, zijn we te hard en te puntig bezig. Denk immers om de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis voor het totale bedrag. Dat zou anders zijn als de incasso goed zou verlopen en er goed zicht zou bestaan wat en door wie er betaald is'. De Arnhemse rechters kiezen voor splitsing in het belang van de daders. Ook Bossche rechters kiezen voor deze optie, zij het vanuit een ander belang, dat van het slachtoffer.

9 J.E. Huisman-Troost, *De tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel; theorie en praktijk*, 14-1-1999 (interne notitie).

10 De executieverjaringstermijnen zijn, afhankelijk van het gepleegde misdrijf 8, 16, 20 of 24 jaar (artt. 70-73 jo. 76 Sr).

6.6.2 *Knippen in het belang van het slachtoffer*

Bij de rechtbank Den Bosch wordt in geval van mededaders de maatregel waar mogelijk geknipt. Dat is wel afhankelijk van de informatie die de meervoudige kamer in Den Bosch heeft: worden de medeverdachten ook vervolgd? Voorkomen moet worden dat de benadeelde de dupe wordt.

6.6.3 *Iedereen aansprakelijk voor het volle bedrag*

De Bossche rechters stellen tegelijkertijd geen principiële bezwaren te koesteren tegen het 'hoofdelijk' opleggen van een maatregel. De aansprakelijkheid daarvan kent immers hetzelfde karakter als de civiele vordering, welke wel hoofdelijk wordt toegewezen.

Ten aanzien van het probleem dat het het CJIB dan formeel niet vrij staat een keuze te maken tussen de ten uitvoer te leggen vonnissen, stellen zij dat het CJIB die keuze wel degelijk heeft: als het geld binnen is moet je niet verder executeren (zo ook een Groningse rechter). De mededaders dienen onderling hun regres te regelen.

Maar zelfs als het risico bestaat van dubbel incasseren hoeft dat nog geen reden te zijn om niet al de daders aansprakelijk te stellen voor het totale schadebedrag, ook volgens een Haagse rechter: de maatregel is gekoppeld aan de civiele vordering. Daarbij zijn meerdere daders voor het volle honderd procent verantwoordelijk. Dat geldt dus ook voor de maatregel.

Volgens anderen zijn mogelijke problemen van dubbel incasseren organisatorisch op te lossen. Het CJIB kan controleren of de openstaande vordering betrekking heeft op een feit waarvoor al schade is geïncasseerd. Daarnaast kan eventueel informatie worden ingewonnen bij het parket dat het vonnis heeft verstrekt. Ook kan de schadebemiddelaar op locatie aan het CJIB doorgeven bij welke dader men gezien de draagkracht zou moeten beginnen te incasseren. Een Bossche rechter signaleert nog wel dat het voor de veroordeelde niet altijd op voorhand duidelijk is wat het sanctiepakket inhoudt: is hij nu wel of niet aansprakelijk voor de omvang van de volle schade (rechtszekerheid)? En: als je mededader reeds heeft betaald hoe jij dan niet meer te betalen?

Inmiddels hanteert men binnen de rechtbank Maastricht een oplossing, die dubbel incasseren moet voorkomen.¹¹ Deze bestaat uit het creëren van een alternatieve hoofdelijke aansprakelijkheid in het vonnis, in navolging van de praktijk van o.a. de Amsterdamse rechtbank. Volgens dit Amsterdamse model creëert men een alternatieve hoofdelijke aansprakelijkheid: als één dader het totale bedrag heeft betaald, zijn de anderen gekweten.

Elke mededader krijgt de maatregel hoofdelijk opgelegd, met een daaraan verbonden betalingsverplichting. Deze (bouwsteen) luidt als volgt: 'verdachte is naar burgerlijk recht aansprakelijk (...), bepaald dat verdachte zal zijn bevrijd voor zover voornoemde benadeelde partij al dan niet via de betaling aan de Staat door verdachtes mededader is voldaan, dat indien verdachte of zijn mededader heeft voldaan aan de verplichting tot betaling aan de Staat van een bedrag van X ten behoeve van voornoemd slachtoffer, daarmee de verplichting

11 Deze oplossing lag in april 2000 nog ter bespreking in het ressortoverleg.

van verdachte om aan de voornoemde benadeelde partij een bedrag van X te betalen komt te vervallen, zulks vice versa, dat wil zeggen indien verdachte of zijn mededader aan voornoemde benadeelde partij een bedrag X heeft betaald daarmee de verplichting tot betaling aan de Staat van een bedrag van X ten behoeve van voornoemd slachtoffer komt te vervallen.' Het probleem van een samenloop van verhaalsrechten in de executiefase kan op deze manier worden opgelost. Onderling regres vormt het probleem van de mededaders.

Dankzij deze constructie hoeft er niet gesplitst of geknipt te worden binnen het arrondissement Maastricht. Elke dader krijgt de maatregel voor de volle honderd procent hoofdelijk opgelegd. Een praktisch probleem ook van deze oplossing kan wel blijven het ontbreken van informatie over het verloop van de afdoening ten aanzien van de mededaders. Soms wordt de griffier wel eens gevraagd uit te zoeken wat de stand van zaken is met betrekking tot de andere verdachten.

Het zijn de rechters die bepalen of er al dan niet 'geknipt' wordt, maar officieren hebben er wel een uitgesproken mening over. In het algemeen zijn officieren geen voorstander van opdelen van de schade over de verschillende daders. Men preferereert de schadevergoeding niet te splitsen. 'Ik ben er voorstander om ook de maatregel hoofdelijk te maken, net als de civiele vordering. Dat is service naar de slachtoffers. Stel dat er in een zaak vier daders zijn en het lukt via het CJIB om van twee de "geknipte schade" vergoed te krijgen, dan moeten de benadeelden zelf alsnog de schade van de twee anderen binnen zien te krijgen. Je moet slachtoffers niet met de incasso bij al de daders belasten. Die moeten de schade maar op elkaar verhalen. Het is wel een probleem dat bij de hoofdelijke maatregel ook de hechtenis hoofdelijk wordt en dat kan niet: bij niet-betaling moet je ook voor de anderen gaan zitten' (parket Arnhem). 'De praktijk in Den Bosch is om te knippen, maar ik heb daar wel problemen mee, omdat dat het slachtoffer benadeelt. De daders moeten vooraf onderling afspreken wie welke schade gaat dragen en hoe ze die op elkaar gaan verhalen. Als daders van tevoren afspraken maken en die op papier zetten, ben je het probleem van de hoofdelijkheid kwijt. De problemen ontstaan doordat je in het voortraject zaken op zijn beloop laat' (officier Den Bosch).

Eén officier (Groningen) is wel duidelijk voorstander van knippen: 'Ik zou er problemen mee hebben al de daders het volle pond te laten betalen. Stel je voor dat twee daders het land uit zijn, dan moet de derde voor het volle pond opdraaien. Als hij dat niet doet, moet hij ook voor het volle pond gaan zitten'.

6.7 Bijzondere voorwaarde in combinatie met maatregel

In het pre-Terwee tijdperk was het niet uitzonderlijk dat rechters bij een (deels) voorwaardelijke straf de bijzondere voorwaarde van schadevergoeding aan het slachtoffer oplegden. Ook al was er toen de mogelijkheid voor het slachtoffer zich in het strafproces te voegen, dat kon slechts tot een maximum van 1500 gulden. Bij een hogere schade kon de bijzondere voorwaarde een uitkomst zijn. De oplegging van de bijzondere voorwaarde is ook nu, sinds de invoering van de Wet Terwee formeel nog mogelijk. Wordt daar nog gebruik van gemaakt nu het slachtoffer zich ongelimiteerd kan voegen (mits de vordering van eenvoudige aard is) en ook de op te leggen maatregel het totale schadebedrag kan

omvatten?

Een officier (Arnhem) stelt: 'In het pre-Terwee tijdperk werd vaker met de bijzondere voorwaarde gewerkt; ik heb nog wel zedenzaken die onder die regeling vallen'. Dat heeft te maken met slachtoffers die pas na verloop van jaren aangifte doen. 'Dan wordt bijvoorbeeld 1 jaar gevangenisstraf geëist waarvan 10 maanden voorwaardelijk, met als bijzondere voorwaarde f 5000 te betalen aan het slachtoffer. Die druk werkt beter dan die van de maatregel uitgaat, namelijk f 5000 met het tarief aan hechtenis dat erbij hoort. Dat tarief is aanzienlijk lager dan de zwaarte van de voorwaardelijke gevangenisstraf'. Zoals gezien is dat tarief 1 dag hechtenis voor 50 gulden schadevergoeding. 'Een verschil is natuurlijk ook dat na het uitzitten van de hechtenis op grond van de maatregel de betalingsverplichting blijft bestaan. Ik betwijfel wel of dat nog effect heeft'.

Voor delicten gepleegd onder het regime van Terwee zou deze officier het gekunsteld vinden om de combinatie van maatregel en voorwaardelijke straf te vorderen, omdat bij niet nakoming van de vordering eerst de straf uitgezeten moet worden, waarna dan nog eens de maatregel met de hechtenis ten uitvoer zou moeten worden gelegd.

In het algemeen is men het er over eens dat er nu geen plaats meer is voor het opleggen van een combinatie van de strafrechtelijke maatregel en een straf met als bijzondere voorwaarde schadevergoeding aan het slachtoffer. 'Sinds de invoering van de maatregel is er geen ruimte meer voor de bijzondere voorwaarde van schadevergoeding. Die zou mogelijk uit de wet moeten verdwijnen' (officier Groningen). 'Geen oplegging schadevergoeding als bijzondere voorwaarde nu er een apart systeem voor is' (rechters Den Bosch).

Toch komt de combinatie van strafrechtelijke maatregel en bijzondere voorwaarde een enkele keer wel voor (parket Arnhem). Er ontstaat dan wel een executieprobleem: wat wordt bij niet-nakoming het eerst tenuitvoergelegd? Ook het CJIB bevestigt dat dergelijke vonnissen nog worden gewezen waarin dan staat dat pas na verloop van tijd met de executie mag worden begonnen, zij het dat het er steeds minder worden.

Een uitzonderingssituatie geldt ook voor *ad informandum gevoegde zaken*. Daders kunnen geen schadevergoedingsmaatregel opgelegd krijgen voor zaken die ad info zijn gevoegd. De maatregel kan alleen worden opgelegd ten aanzien van feiten die ten laste zijn gelegd en bewezen. Aan de belangen van de slachtoffers van dergelijke zaken kan de rechter wel tegemoet komen door het opleggen van de bijzondere voorwaarde: schadevergoeding betalen aan deze slachtoffers. In dergelijke situaties is de combinatie van maatregel en bijzondere voorwaarde denkbaar, zij het dat de schadevergoeding andere zaken betreft dan die waarvoor de maatregel wordt opgelegd.

Enkele respondenten opteren onder omstandigheden voor deze mogelijkheid, nu de weg van de civiele vordering en de maatregel in deze zaken is afgesneden. 'Indien het ad info-feit nauw samenhangt met het tenlastegelegde en bewezen feit kan de oplossing worden gezocht in schadevergoeding gekoppeld aan een bijzondere voorwaarde' (rechters den Bosch). 'De bijzondere voorwaarde alleen vorderen bij ad info-schade die goed gedocumenteerd is en waarbij de verdachte aangeeft de schade te kunnen en willen vergoeden (officier Maastricht). Bij een dergelijke combinatie is er evenmin het probleem met welke incassering begonnen moet worden. Dat kan gelijktijdig.

Voor de bijzondere voorwaarde bestaat ook nog ruimte als er geen civiele voeging heeft plaatsgevonden in zaken die wel ten laste zijn gelegd en het strafdosssier voldoende aanknopingspunten biedt voor schadevergoeding. Mogelijk wil het slachtoffer zelf niet in aanmerking komen voor schadevergoeding, anders had het zich wel gevoegd. Het opleggen van de maatregel is dan geen goede keus. De bijzondere voorwaarde in de vorm van een bijdrage aan het Schadefonds Geweldsmisdrijven (officier Den Bosch) mogelijk wel.

6.8 Executie en informatie daarover aan het slachtoffer

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (het CJIB) is belast met de executie van de maatregel. Het slachtoffer moet echter bij het arrondissementsparket zijn, bij de slachtoffermedewerker, om te informeren hoe het met de executie van de maatregel staat. 'Vaak zijn die medewerkers onvoldoende op de hoogte en moeten zij ons eerst bellen', volgens het CJIB.

Het CJIB is bereid, als het openbaar ministerie dat graag zou willen, het directe, landelijke aanspreekpunt voor slachtoffers worden, omdat het over de relevante informatie beschikt. Bovendien is dat ook in het belang van het CJIB, omdat de slachtoffers vaak over informatie beschikken die voor de incasso nodig is en daarmee over verhaalsmogelijkheden ('hij rijdt in een rode porsche'). 'Wij kunnen dan ook zelf het initiatief nemen voor contact met slachtoffer'.

Hoe denken leden van de rechterlijke macht daar over? Bij leden van het openbaar ministerie en rechters bestaat er in het algemeen geen bezwaar tegen om de informatie over de executie te centraliseren bij het CJIB en daar een landelijk executieloket in het leven te roepen.¹² Als men de executie overlaat aan het CJIB moet het ook de klanten, waaronder de slachtoffers, informeren hoe het staat met de incasso van de geldbedragen die vervolgens aan de slachtoffers dienen te worden uitgekeerd.

Volgens een Bossche officier behoort de executie toch al niet tot de verantwoordelijkheid van het parket, daar is geen tijd voor. 'We hebben geen structurele kennis van de de praktijken van het CJIB. Dat vormt geen probleem. Van gevangenisstraf weet je ook niet hoe de tenuitvoerlegging verloopt. Medewerkers van het parket vinden het vervelend om te moeten meedelen dat de zaak nu bij het CJIB ligt en dat ze er nu verder ook niets mee kunnen. Daarom is het een goed idee een aanspreekpunt voor de executie bij het CJIB te hebben'.

De gedachte van zo'n centraal loket spreekt één officier niet aan: 'Bij een goed lopende samenwerking en informatieuitwisseling kan volstaan worden met één arrondissementaal aanspreekpunt voor slachtoffers' (officier Den Bosch).

Wel, zo hoort men regelmatig beweren, mag de informatie vanuit het CJIB naar de rechtbanken verbeterd worden. 'Het moet zich meer in den lande laten horen', voor er een centraal loket komt (officier Maastricht).

12 Deze vraag is niet aan alle respondenten gesteld.

6.9 Conclusie

Veelal beschouwen officieren – en in wat mindere mate rechters – de schadevergoedingsmaatregel daadwerkelijk als een maatregel. Het gaat om het herstellen van het geschonden belang van het slachtoffer. Een extra dimensie kan liggen in het pressiemiddel van de vervangende hechtenis die ten uitvoer wordt gelegd als de dader nalaat te betalen.

Anderen benadrukken het strafkarakter van de maatregel. Juist door de vervangende hechtenis die er onderdeel van uitmaakt en die, anders dan de naam suggereert, niet vervangend van karakter is. Bij de oplegging moet daarmee rekening worden gehouden. De maatregel moet niet automatisch worden gekoppeld aan de toewijzing van de civiele vordering. Nog principiëler is de (Haagse) opvatting dat de schadevergoedingsmaatregel niet thuis hoort binnen het strafrecht.

Bedenkingen tegen de maatregel richten zich vooral tegen de vanzelfsprekende executie van de hechtenis als een dader ondanks herhaalde aanmaningen niet betaalt. Mogelijk wil hij wel betalen, maar beschikt hij (tijdelijk) niet over de middelen daarvoor.

Het verdient ons inziens overweging een wettelijke procedure in het leven te roepen, waarbij een rechter, rekening houdend met de redenen van niet-betaling, toetst of en in hoeverre de hechtenis daadwerkelijk ten uitvoer dient te worden gelegd.

Samenvatting

Het doel van het onderzoek is de verschillende juridische knelpunten in kaart te brengen, die de Wet Terwee in de praktijk oplevert, en deze uit te diepen. De oplossingen die daarvoor in de praktijk zijn gevonden zullen worden beschreven, evenals de ideeën die eraan ten grondslag liggen. In de beschrijving zullen tevens de opvattingen van de wetgever worden betrokken, zoals tot uitdrukking gebracht in de wettekst en de parlementaire stukken. De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op een beperkte, selecte steekproef, waarmee we het scala aan standpunten en oplossingen in kaart willen brengen, zonder dat we conclusies kunnen trekken over de frequentie ervan binnen de verschillende arrondissementen in Nederland.

1 Taakopvattingen

Uit de interviews die zijn gehouden met vertegenwoordigers van vijf arrondissementsparketten en arrondissementsrechtbanken is niet alleen een aantal knelpunten naar voren gekomen, tevens is wel duidelijk geworden dat de geïnterviewden de Wet Terwee verschillend waarden. De expliciete taakstelling van het openbaar ministerie, uitgewerkt in de richtlijnen, leidt ertoe dat de geïnterviewde officieren en parketmedewerkers zich positief opstellen ten aanzien van de Wet Terwee, met dien verstande dat er verschillen zijn waar te nemen in de inzet waarmee dit takenpakket wordt uitgevoerd.

De meningen van de rechters lopen duidelijker uiteen. Naast uitgesproken voorstanders (Arnhem, Den Bosch en Maastricht) zijn er ook rechters met ernstige bedenkingen (Den Haag, Groningen). Deze laatste groep acht de Wet Terwee onverenigbaar met het dadergerichte karakter van het huidige strafrechtstelsel. Zij zijn geen principieel tegenstander van schadevergoeding voor slachtoffers van delicten, maar zij zijn van mening dat deze binnen het huidige paradigma primair een civielrechtelijke aangelegenheid is. Beide groepen rechters geven aan dat de toepassing van de Wet Terwee in de praktijk problemen oplevert.

De opvattingen van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur beïnvloeden elkaar. Een terughoudende opstelling van de zittende magistratuur leidt tot een minder actieve opstelling van het openbaar ministerie ten aanzien van het gebruik van de mogelijkheden die in de Wet Terwee besloten liggen; de officieren anticiperen in hun vorderingsbeleid (mede) op de opvattingen van de rechters. Andersom is er in deze arrondissementen ook sprake van een minder goed georganiseerd slachtofferbeleid en wordt vanuit het parket minder geïnvesteerd in het zoeken naar oplossingen voor praktische problemen die aanleiding zijn tot ergernis voor de rechters. Dit versterkt de terughoudende opstelling van

de rechters, welke op haar beurt weer het gevoel voedt bij de officieren in hun arrondissement niet te kunnen 'scoren' met de Wet Terwee. Dat laat onverlet dat de verantwoordelijkheid voor verbeteringen in de administratieve gang van zaken rondom de Wet Terwee in handen ligt van het openbaar ministerie, dat op grond van de wet- en regelgeving – in het bijzonder de Aanwijzing slachtofferzorg – een duidelijke taak heeft toebedeeld gekregen.

2 Verruiming van de voegingsregeling

De mogelijkheid voor de benadeelde partij om zich voor de zitting schriftelijk te voegen wordt in beginsel positief gewaardeerd, maar brengt problemen mee. Het belangrijkste knelpunt daarbij is de gebrekkige invulling van de voegingsformulieren. Dit staat een snelle en adequate afhandeling van de schadevordering in de weg, hetgeen resulteert in een hoog percentage niet-ontvankelijkverklaringen. Dankzij het vervallen van de verplichte aanwezigheid ter zitting voor de benadeelde partij is een mondelinge toelichting op diens schadevordering niet altijd meer mogelijk. Het betreft echter geen onoplosbare problemen, mits politie en openbaar ministerie bereid zijn te investeren in verbeterde samenwerking en herinrichting van de administratieve gang van zaken ten parkette.

Een goed voorbeeld hiervan is de inschakeling van een zogenoemde Terweejurist, welke inmiddels op een aantal parketten heeft plaatsgevonden. Om te voorkomen dat de vordering benadeelde partij wegens het ontbreken van voldoende gegevens niet-ontvankelijk wordt verklaard, wordt een medewerker van het bureau voor rechtshulp voor een of meer dagen in de week gedetacheerd op het parket om daar een laatste controle uit te voeren op de voegingsformulieren.

Daarnaast is in sommige arrondissementen door de politie en het openbaar ministerie geïnvesteerd in het voortraject, waardoor een vroegtijdige inventarisatie van schadegegevens mogelijk is. Hoewel deze inspanningen primair betrekking hebben op de schadebemiddeling als taak voor de politie en OM, heeft men daar ook profijt van binnen het voegingstraject, als de schadebemiddeling in het voortraject niet is gelukt. Een voorbeeld hiervan is de gang van zaken in het district Brabant-Zuidoost (zie par. 4.1.2).

3 Op laat tijdstip verstrekken van voegingsformulier leidt tot slechte onderbouwing

Een complicerende factor in het Terwee-traject is de tijdsdruk. Hoewel de wetgever heeft bepaald dat het slachtoffer dat schadevergoeding wenst binnen het strafproces zo spoedig mogelijk een voegingsformulier wordt toegezonden (art. 167 lid 3 Sv), gebeurt dat in de praktijk niet altijd. Vaak valt het moment van toezending van het voegingsformulier (art. 167 lid 3 Sv) samen met de mededeling van de zittingsdatum aan het slachtoffer (art. 51f lid 1 Sv). De redenen daarvoor zijn divers. Zo kunnen (interne) administratieve problemen een rol spelen, maar ook de wens geen valse verwachtingen te willen wekken speelt mee. Het versturen van het voegingsformulier op een moment dat de definitieve vervolgingsbeslissing nog niet is genomen, kan ertoe leiden dat slachtoffers onterecht in de veronderstelling komen te verkeren dat men

aanspraken kan maken op schadevergoeding. Wanneer alsnog wordt besloten niet te vervolgen ter zake van dit strafbare feit, dan wel dit ad informandum te voegen, is dit echter niet (meer) mogelijk. De late toezending leidt er regelmatig toe dat de benadeelde partij het voegingsformulier niet meer voor de zitting toestuurt, maar zich alsnog ter zitting voegt. Dit laat de rechter geen ruimte voor voorbereiding en levert met name problemen op bij politierechter-zittingen waar direct mondeling vonnis wordt gewezen.

Hoewel de wet geen sanctie stelt op het nalaten van een tijdige toezending van het voegingsformulier is er formeel gezien sprake van schending van de wet. Bovendien is een dergelijke handelwijze in strijd met de Aanwijzing slachtofferzorg, waarin staat bepaald dat het openbaar ministerie bij het bepalen van de termijn van dagvaarding zoveel mogelijk rekening dient te houden met de belangen van het slachtoffer bij voeging en inzage.¹

Gelet op de belangen die het slachtoffer heeft bij een tijdige toezending van het voegingsformulier en het verhoogde risico op onzorgvuldige invulling daarvan, met alle (negatieve) gevolgen van dien, verdient het aanbeveling het formulier vroegtijdig te verzenden bijvoorbeeld bij het nemen van de vervolgingsbeslissing. Om te voorkomen dat het slachtoffer onterechte verwachtingen gaat koesteren over mogelijke schadevergoeding zou men in een begeleidende brief, of op het voegingsformulier zelf, duidelijk moeten maken dat wijzigingen van de tenlastelegging niet zijn uitgesloten.

4 Rechtsbijstand

Hulp van een advocaat heeft in het algemeen weinig toegevoegde waarde, is de indruk van officieren en rechters. De bijdrage van de advocaat ligt met name in de voorfase, in het bijzonder wanneer de vordering complex is en splitsing daarvan wenselijk. Daarnaast kan bijstand ter terechtzitting ook een zekere (mentale) ondersteuning betekenen voor het slachtoffer. Nog opgemerkt wordt dat (verplichte) rechtsbijstand drempelverhogend kan werken, hetgeen tegen de geest van de Wet Terwee is.

5 Behandeling ter terechtzitting

5.1 Kennelijke niet-ontvankelijkheid (art. 333 Sv)

Kennelijke niet-ontvankelijkheid komt vrijwel nooit voor. De rechter wil in ieder geval bij het slachtoffer de indruk vermijden diens schadevordering niet in overweging te willen nemen.

5.2 Ontvankelijkheid van de benadeelde partij (art. 361 Sv)

De ontvankelijkheid van de vordering benadeelde partij is in de Wet Terwee gebonden aan het kwalitatieve criterium van de eenvoudige vordering (art. 361 lid 3 Sv). De beoordeling van het accessoire karakter van de vordering hangt

1 Stcr. 1999, 141, onder 3.

echter samen met het inhoudelijk oordeel over de vraag of er sprake is van een onrechtmatige daad en daaruit voortvloeiende schade. Dat brengt mee dat de rechters de ontvankelijkheid van schadevordering (mede) toetsen aan de criteria die daarvoor in het Burgerlijk Wetboek en de jurisprudentie zijn gegeven. Hoe deze toets uitvalt hangt nauw samen met de attitude van de rechter ten aanzien van de Wet Terwee.

Het voornaamste knelpunt vormt de vraag naar de causaliteit: in hoeverre is de schade het rechtstreeks gevolg van het handelen of nalaten van de verdachte? Ook het relativiteitsvereiste wordt genoemd als struikelblok. De overige vereisten voor een erkenning als onrechtmatige daad leiden in de praktijk niet tot problemen. Wél kan de hoogte van de vordering de rechter voor problemen stellen, in het bijzonder wanneer de omvang van de schade wordt betwist.

5.3 Onvoldoende onderbouwing

De sleutel tot een ontvankelijkverklaring ligt, zo blijkt uit de onderzoekgegevens, in de onderbouwing van de vordering. In veel gevallen voldoet het voegingsformulier in de ogen van de rechter niet aan de eisen, waardoor een groot aantal vorderingen niet ontvankelijk wordt verklaard. Een van de oorzaken hiervoor is het late toezenden van het voegingsformulier, waardoor de benadeelde partij onvoldoende tijd heeft de schade te onderbouwen. Dit probleem kan, als gezegd, worden ondervangen door de voegingsformulieren voorafgaand aan de zitting te laten controleren door de zogenoemde Terwee-jurist.

5.4 Een civilistische houding met terughoudendheid ten aanzien van schade-toewijzing

Bij de inhoudelijke beoordeling van de schadevordering spelen, zoals opgemerkt, de opvattingen van de rechters ter zake van de Wet Terwee een rol. Een gereserveerde opstelling ten opzichte van de Wet Terwee leidt tot een strikte(re) hantering van de civielrechtelijke criteria en tot terughoudendheid bij toewijzing van schadevergoeding. Officieren bespeuren weinig bereidheid bij deze rechters om de schadevordering benadeelde partij als een rechtsfiguur sui generis te beoordelen; er wordt een strikte civiele meetlat gehanteerd. Met name wanneer het kleinere bedragen betreft, wordt deze houding onterecht geacht en in strijd met de geest van de Wet Terwee. De rechters spelen de bal terug en wijzen op de onvoldoende onderbouwde voegingsformulieren; niet zij, maar de wetgever en het openbaar ministerie hebben valse verwachtingen gewekt bij slachtoffers.

5.5 Een houding die tot snelle toewijzing leidt

Andere rechters met civielrechtelijke expertise, met name in Arnhem, Den Bosch en Maastricht zijn toeschietelijker in de toewijzing. De vorderingen zijn naar hun oordeel veelal kort en krachtig en kunnen daarom snel worden afgehandeld. Als ze niet worden betwist dan worden ze snel toegewezen. Wanneer wordt besloten tot toewijzing van de vordering tonen rechters een pragmatische instelling. Men doet niet moeilijk over de vervangingswaarde en kent in de regel de nieuwwaarde toe. Een onvoldoende onderbouwing van de

schadevordering kan wel tot matiging leiden, wanneer de rechter de idee heeft dat de opgevoerde schade wat is opgeschroefd.

5.6 Tijdsaspect

Het accessoire karakter van de civiele voeging noodzaakt tot een begrenzing van aandacht en tijd die daaraan kan worden besteed. Binnen de huidige manier van appointeren vormt de tijdsperiode die gemoeid gaat met de behandeling van de vordering benadeelde partij een probleem. Een zorgvuldige(r) onderbouwing van de schadevordering zou dit probleem ten dele oplossen: de rechter is dan immers minder tijd kwijt met de beraadslaging daarover.

5.7 De opstelling van het openbaar ministerie

De opstelling van het openbaar ministerie speelt een rol in de beslissing van de rechter. Wanneer deze laatste requireert tot niet-ontvankelijkheid zal ook de rechter een terughoudender opstelling tonen, zo wordt beweerd. Wel doet zich hierbij natuurlijk de vraag voor in hoeverre een officier van justitie, door ervaring wijs geworden, anticipeert op de beslissing van de rechter. Het openbaar ministerie vordert in de regel (gedeeltelijke) toewijzing van de schadevergoeding; het requireeren tot niet-ontvankelijkheid wordt ervaren als in de steek laten van het slachtoffer. Uitgangspunt voor het requisitoir is het bieden van een zeker (rechts-) herstel aan het slachtoffer. Overigens lopen de meningen van rechters uiteen of het openbaar ministerie beschikt over voldoende civielrechtelijke expertise om al dan niet achter de vordering van het slachtoffer te gaan staan.

5.8 Betwisting van de vordering

Betwisting van de vordering door de verdachte hoeft niet tot niet-ontvankelijkheid te leiden, als deze maar goed is onderbouwd. Een slechte onderbouwing kan het slachtoffer in het bijzonder opbreken als de verdachte de (hoogte van de) vordering betwist. Wanneer dan nadere mondelinge toelichting door de benadeelde partij vanwege diens afwezigheid niet mogelijk is, kan een niet-ontvankelijkverklaring van de vordering volgen.

6 `Niet-ontvankelijk' heeft de voorkeur boven `afwijzen'

De rechter beoordeelt eerst de ontvankelijkheid van de vordering (art. 361 Sv), nadat deze ontvankelijk is verklaard volgt een inhoudelijk oordeel daarover en wordt de vordering geheel of gedeeltelijk toegewezen. De meerderheid van de rechters, maar ook de officieren, heeft een voorkeur voor het niet-ontvankelijk verklaren van de vordering benadeelde partij boven een afwijzing. Ook wanneer de vordering niet-toewijsbaar wordt geacht en een afwijzing op zijn plaats lijkt te zijn. De reden hiervoor is dat een niet-ontvankelijkverklaring de mogelijkheid voor een volle civiele procedure openlaat. Opgemerkt kan worden dat geen van de respondenten de mogelijkheid van partieel civiel appel op grond van art. 421 lid 4 Sv noemt.

Als bij de rechter het idee bestaat dat de benadeelde partij voor het deel van de

schade dat hij niet krijgt toegewezen, zal nalaten naar de civiele rechter te stappen, wordt dat gedeelte formeel afgewezen in plaats van niet-ontvankelijk verklaard. (Gedeeltelijke) afwijzing vindt in de regel plaats wanneer de rechter de (hoogte van de) schadevordering onterecht vindt, of wanneer men de idee heeft dat het slachtoffer geen civiele procedure zal instellen.

Concluderend lijkt de keuze voor de niet-ontvankelijkverklaring niet te berusten op juridisch technische overwegingen, maar op 'rechtspolitieke' overwegingen: de weg die de wetgever heeft uitgezet blijkt in de praktijk niet goed begaanbaar.

7 Kring van voegingsgerechtigden is beperkt

Soms wordt de vordering niet-ontvankelijk verklaard omdat degene die zich heeft gesteld als benadeelde partij geen rechtstreeks belanghebbende is in de zin van art. 51a Sv. De beperkte invulling die daaraan door de wetgever met het oog op het waarborgen van de accessoiriteit is gegeven leidt in de praktijk tot het niet-ontvankelijk moeten verklaren van vorderingen. Rechters geven aan dit een moeizame beslissing te vinden, maar dringen overigens niet aan op verruiming van de kring van voegingsgerechtigden.

8 Aard en omvang van schadetoewijzing

8.1 Materiële schade

De omvang van de schade valt vaak moeilijk exact vast te stellen. Hier speelt met name het vereiste van rechtstreeks verband tussen daad en schade een rol, maar ook praktische problemen zoals het vaststellen van de dagwaarde van verloren gegane goederen, of de waardering van gederfde inkomsten uit arbeid. De rechter toont in de regel een pragmatische opstelling; wordt de vordering noch de hoogte ervan betwist dan volgt in de regel toewijzing. Echter ook wanneer de verdachte de vordering of de hoogte ervan betwist, kan deze worden toegewezen. Zeker wanneer het om kleinere bedragen gaat van rond de 500 gulden. De strafrechter kan zelf een inschatting maken van de schade en deze toewijzen.

8.2 Immateriële schade

De meerderheid van de rechters en officieren van justitie geeft aan dat het toewijzen van immateriële schade als onderdeel van een vordering benadeelde partij geen problemen oplevert, mits deze goed is onderbouwd. Dergelijke (samengestelde) vorderingen komen dan ook regelmatig voor. Het wettelijk vereiste van een eenvoudige vordering stelt voldoende beperkingen aan de te vorderen immateriële schade. Op politierechter-zittingen komen dergelijke vorderingen slechts zelden aan de orde.

Immateriële schadevergoeding wordt toegewezen als voorschot. De civiele rechter moet de definitieve omvang ervan vaststellen. Het feit dat een civiele procedure in de praktijk niet altijd volgt staat toewijzing van immateriële schade in het kader van de Wet Terwee niet in de weg. Ter oriëntatie richt men zich op de bedragen opgenomen in de ANWB-gids en de uitspraken van het

Schadefonds Gewelddsmisdrijven. Ook uitspraken van de civiele rechter of een beleid ontwikkeld binnen de rechtbank kan als richtsnoer gaan gelden.

Niet elke officier is makkelijk geneigd om mee te gaan met de vordering tot immateriële schadevergoeding juist vanwege het ontbreken van goede richtlijnen en het anticiperen op uitspraken van de rechter. Ook wordt gewaarschuwd voor het risico van convergentie tussen schadevergoeding en straf: de toewijzing van vergoeding voor schade kan het opleggen van een geldboete in de weg staan.

Ook wordt het bezwaarlijk gevonden dat de verdachte zich niet goed kan verweren tegen een vordering wegens immateriële schade, òf uit overmatige schuldgevoelens, òf uit angst het rechterlijk oordeel in de strafzaak negatief te beïnvloeden. Daartegenover staat dat anderen van mening zijn dat de wettelijke mogelijkheden voor het vorderen van immateriële schadevergoeding door de benadeelde in de praktijk onvoldoende worden benut.

9 Voeging en versnelde procedures

Het eerder genoemde aspect van tijdsdruk wordt versterkt wanneer besloten wordt het strafbare feit af te doen volgens een versnelde procedure. Opgemerkt moet worden dat deze versnelde procedures binnen het beleid prioriteit hebben; zaken waarin het slachtoffer heeft aangegeven schadevergoeding te wensen worden niet uitgezonderd van de versnelde procedures. Toepassing van een versnelde procedure maakt een voeging niet per definitie onhaalbaar, mits de administratieve gang van zaken wordt aangepast en het slachtoffer ondersteuning krijgt bij het opstellen van een schade-inventarisatie. In de praktijk ontbreken dergelijke voorzieningen in de regel en komt de voeging benadeelde partij bij het volgen van een versnelde procedure onder druk te staan. Er ontstaat voldoende een verhoogd risico op niet-ontvankelijkverklaring van de civiele vordering partij wegens een onvoldoende zorgvuldig ingevuld voegingsformulier.

10 Ad informandum gevoegde zaken

Voeging als benadeelde partij is bij ad informandum gevoegde zaken wettelijk niet mogelijk. Dit levert in de praktijk problemen op, zeker wanneer er een beleidsafspraken is gemaakt om slechts een beperkt aantal zaken op de tenlastelgging te zetten (Groningen, Maastricht). Maar ook in andere arrondissementen waar dit niet het geval is levert het uitsluiten van de benadeelde partij in ad informandum gevoegde zaken moeilijkheden op. Het is eenvoudigweg niet goed uit te leggen aan slachtoffers waarom 'hun' zaak niet wordt vervolgd.

De meerderheid van de geïnterviewden is van mening dat men de huidige wettelijke regeling zou moeten herzien, omdat deze nadelig is voor het slachtoffer. Zij trekken een parallel met de straftoemeting, waarbinnen de ad informandum gevoegde zaken worden meegewogen, en menen dat de vorderingen benadeelde partij op een zelfde wijze kunnen worden afgedaan. Temeer daar voeging ad informandum slechts mogelijk is voor zaken waarin de verdachte het feit heeft bekend en daarmee de aansprakelijkheid voor de schade in beginsel heeft toegegeven. Het feit dat zittingsefficiëntie prevaleert boven het

openstellen van een door de overheid gecreëerde voorziening voor het slachtoffer wekt bevreemding.

Aan de belangen van slachtoffers wier zaken ad informandum zijn gevoegd kan nu al wel tegemoet worden gekomen door het opleggen van een bijzondere voorwaarde: schadevergoeding betalen aan deze slachtoffers.

11 Schadevergoedingsmaatregel

11.1 Opvattingen van rechters en officieren

De schadevergoedingsmaatregel kan worden opgelegd indien de verdachte tegenover het slachtoffer/de benadeelde naar de regels van het civiele recht aansprakelijk is voor de schade; dat wil zeggen de bewijsregels van het civiele recht zijn van toepassing (art. 36f lid 2 Sr). Voor de oplegging van deze maatregel moet aan dezelfde voorwaarden zijn voldaan als bij de toewijzing van de civiele vordering binnen het strafproces.

Hoe wordt er in de praktijk over deze maatregel gedacht; wordt hij conform de bedoeling van de wetgever als maatregel gezien? Past de schadevergoedingsmaatregel binnen het strafrecht?

11.2 Het gaat om een maatregel

In het algemeen beschouwen officieren – en in wat mindere mate rechters – de schadevergoedingsmaatregel ook daadwerkelijk als maatregel. De schadevergoeding staat voorop. Zo veel mogelijk moet door het vergoeden van de schade de oude toestand voor het slachtoffer worden hersteld. Het gaat om het herstellen van het geschonden belang van het slachtoffer.

Het maatregel-karakter komt volgens de geïnterviewden ook naar voren door net als bij de civiele voeging te toetsen aan de regels van het civiele recht. Het betreft een strafrechtelijke maatregel die is gebaseerd op de civielrechtelijke aansprakelijkheid. Het gaat om een civielrechtelijke benadering in het strafproces. De maatregel is een strafrechtelijke variant op de civielrechtelijke schadevergoeding. Binnen deze visie bestaat er in het algemeen weinig terughoudendheid om, als de civiele vordering wordt toegewezen, ook de maatregel op te leggen, die zuiver een extra incassomogelijkheid vormt. Juist degenen die het maatregel-karakter benadrukken maken een sterke koppeling tussen het opleggen van deze maatregel en de toewijzing van de civiele vordering.

11.3 De maatregel als drukmiddel

De extra dimensie van de maatregel boven de toekenning van de civiele vordering kan volgens sommigen liggen in het pressiemiddel van de hechtenis die, als de dader weigerachtig blijft aan de overheid te betalen, kan worden opgelegd. Dit middel hoeft niet het karakter van de maatregel te veranderen in dat van een straf.

11.4 Bedoeld als maatregel maar wordt door dader als straf ervaren

Wordt de schadevergoedingsmaatregel formeel als maatregel gezien, dat neemt

niet weg dat men zich er (soms) van bewust is dat de daders de maatregel als straf ervaren. Dat brengt hen wel tot bezinning of dat ook niet in het officiële karakter tot uiting zou moeten komen, maar voor anderen doet dat er niet toe.

11.5 Maatregel heeft een strafkarakter

De maatregel heeft een strafkarakter en dit moet zo blijven, volgens Groningse rechters. Zij heeft een *punitief* karakter en daar moet bij de oplegging rekening mee worden gehouden.

De schadevergoedingsmaatregel is een strafrechtelijke maatregel en moet daarom ook als zodanig gehanteerd worden. Zij moet niet verworden tot een handig incasso-instrument voor het slachtoffer en zij moet niet min of meer automatisch worden gekoppeld aan de toewijzing van de civiele vordering. De maatregel is volgens hen niet bedoeld om de positie van het slachtoffer te versterken. Het slachtoffer in het strafproces verdient niet een sterkere positie dan het slachtoffer dat een civiele procedure aanspant.

Situaties waarin deze rechters wel tot oplegging besluiten, zijn: de verdachte laat merken weigerachtig te zijn schade te vergoeden. De maatregel fungeert dan als stok achter de deur. Ook wordt de maatregel wel opgelegd als men van het slachtoffer niet kan verwachten dat het zelf tot incassering overgaat. Bijvoorbeeld het slachtoffer is een oud vrouwtje of het delict ligt in de relationele sfeer.

In Arnhem, Maastricht en Den Bosch lijkt noch de staande noch de zittende magistratuur moeite te hebben met de maatregel. In Groningen ligt dat, zoals gezien, bij de rechtbank anders. Noodgedwongen moest het parket daar in zijn vorderingsbeleid rekening mee houden: als de rechtbank de schadevergoedingsmaatregel niet wilde opleggen ging het parket daar bij het requiren op anticiperen.

11.6 Maatregel past niet binnen het strafrecht

Leidt de opvatting over het strafkarakter tot terughoudendheid bij de rechtbank in Groningen, nog principiëler lijken de zaken te liggen bij de rechtbank in Den Haag.

Uitgangspunt voor de geïnterviewde leden van de Haagse rechtbank is een dader-georiënteerd strafproces, met een daaraan verbonden bescheiden strafprocessuele positie van het slachtoffer. De huidige inspanningen om binnen het bestaande raamwerk te komen tot uitbouw van de slachtofferpositie worden dan ook als oneigenlijk ervaren; in het bijzonder heeft men moeite met de toepassing van de schadevergoedingsmaatregel, die als een oneigenlijke rechtsfiguur wordt ervaren. De weg tot schadeherstel voor het slachtoffer dient primair een civielrechtelijke te zijn. Een en ander laat onverlet dat, indien de wetgever het strafprocessueel raamwerk principieel wijzigt, de rechtbank zich gelet op haar taakstelling gebonden acht aan dit wettelijk kader en daarbinnen zal opereren.

12 Vervangende hechtenis

Als de dader de schade die via de maatregel is opgelegd niet betaalt volgt tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis die aan de maatregel is

gekoppeld. De hechtenis is niet echt vervangend in de zin dat na het uitzitten ervan de verplichting tot betaling is opgehouden te bestaan (art. 36f lid 6 Sr), zoals bij het ondergaan van de hechtenis vanwege het niet betalen van de opgelegde geldboete wel het geval is.

12.1 Vervangende hechtenis is geen probleem

Het vorderen van de vervangende hechtenis levert in Den Bosch geen problemen op bij het parket en de rechters hebben weinig moeite met de oplegging. Dat gebeurt volgens de geldboetetabel: 1 dag vervangende hechtenis voor 50 gulden. De instemming met de vervangende hechtenis sluit aan bij de vanzelfsprekendheid waarmee in Den Bosch met de maatregel wordt om gegaan.

In Groningen bestaat er ook weinig weerstand tegen de vervangende hechtenis die aan de maatregel is gekoppeld, zij het met de nadrukkelijke kanttekening dat in de visie van de Groningse rechters de maatregel een strafrechtelijk karakter heeft waar terughoudend mee moet worden omgesprongen. Gezien de bedragen die betaald moeten worden is de duur van de vervangende hechtenis beperkt. De verplichting tot betaling moet blijven bestaan ook na uitzitting van de hechtenis. Dit past binnen het strafkarakter van de maatregel. Ook bij de leden van het parket in Groningen is men een dergelijke mening toegedaan.

12.2 Wel moeite met de vervangende hechtenis

Leden van de rechtbank in Den Haag zijn van mening dat de civiele vordering niet thuis hoort binnen het strafrecht. De strafrechtelijke maatregel zien zij als 'extra straf'. Zij wijzen de hechtenis die ten uitvoer wordt gelegd als de dader de schade niet vergoedt, af, omdat het slachtoffer binnen het strafrecht bevoordeeld wordt boven het slachtoffer in een civiele procedure. Dat kan ook niet zo maar zijn schuldeiser laten gijzelen, als die weigert te betalen. Civielrechtelijke gijzeling kent voortdurende rechterlijke toetsing, de vervangende hechtenis die bij de schadevergoedingsmaatregel hoort, niet.

Het CJIB dat met de executie van de maatregel is belast, wil zelf onder omstandigheden ook wel de ruimte hebben om al dan niet tot executie van de maatregel over te gaan, nadat het op alle beschikbare manieren heeft geprobeerd het geld binnen te krijgen dat de dader vanwege de opgelegde maatregel moet betalen. Vanuit de rechterlijke macht wordt eveneens geventileerd dat er niet zoiets als een procedure bestaat om de maatregel te wijzigen. Als men heel serieus met de tenuitvoerlegging om zou willen gaan moet men die beslissing opnieuw aan de rechter voorleggen. Een toetsingscriterium zou bijvoorbeeld kunnen zijn of de dader de schade wel wil betalen maar dat niet kan (rechter Arnhem).

De moeite die sommige rechters hebben met de vervangende hechtenis blijkt ook hier uit dat de duur van de vervangende hechtenis die zij opleggen niet altijd conform de richtlijn is van 1 dag hechtenis voor 50 gulden schadevergoeding. Soms houdt men rekening met de financiële draagkracht van de dader (rechtbank Maastricht).

Het verdient ons inziens overweging een wettelijke procedure in het leven te roepen, waarbij een rechter, rekening houdend met de redenen van niet betaling, toetst of en in hoeverre de hechtenis daadwerkelijk ten uitvoer dient te worden gelegd.

13 Koppeling civiele voeging en schadevergoedingsmaatregel

Samenloop van civiele vordering en maatregel heeft de wetgever niet beoogd maar evenmin uitgesloten. Wel is indertijd benadrukt dat het twee gescheiden rechtsfiguren betreft, die (ook) onafhankelijk van elkaar kunnen worden opgelegd.

In de praktijk gaan civiele vordering en maatregel vaak hand in hand. Wanneer er een civiele vordering ligt en de rechter wijst deze toe, wil hij het slachtoffer een zo sterk mogelijke executorialle positie wil geven. Met het oog daarop legt hij ook de schadevergoedingsmaatregel op, zodat het slachtoffer kan profiteren van de executie van de schadeaanspraak van overheidswege. De koppeling, die in de praktijk wordt gemaakt tussen civiele voeging en schadevergoedingsmaatregel, benadrukt het civielrechtelijke karakter van de schadevordering als grondslag voor de op te leggen schadevergoedingsmaatregel.

De rechter is wel terughoudend om, als er geen civiele vordering ligt, een schadevergoedingsmaatregel op te leggen. Uit het oogpunt van privacy is men er huiverig voor om zonder op de hoogte te zijn van de gevoelens van het slachtoffer schadevergoeding toe te wijzen. De voeging van de benadeelde partij wordt opgevat als een 'signaal' van het slachtoffer dat schadevergoeding gewenst wordt.

14 Bij strafoplegging rekening houden met de maatregel?

Straffen, zoals geldboete en vrijheidsstraf, staan formeel los van een op te leggen schadevergoedingsmaatregel. In het algemeen wordt vooral benadrukt dat straf en maatregel niets met elkaar te maken hebben, maar voor diverse rechters is de relatie *geldboete en maatregel* wel complex. Zij vinden de twee moeilijk te combineren als daardoor bijvoorbeeld de reële kans bestaat dat het slachtoffer zijn schade niet of slechts gedeeltelijk krijgt uitgekeerd. Dit doet zich voor bij zaken waar de geldboete de meest geschikte sanctie is en straffen als onbetaalde arbeid ten algemene nutte en de vrijheidsstraf gezien de ernst van de zaak niet in aanmerking komen.

Als de maatregel wordt gezien als een onderdeel van het strafrechtelijk sanctiearsenaal, ligt de prioriteit bij het toewijzen van schadevergoeding aan het slachtoffer. Dit is te meer het geval, als een combinatie van geldboete en maatregel het financiële draagvlak van de dader te boven zou gaan.

15 Tenuitvoerlegging schadevergoedingsmaatregel bij meer daders

Als de rechter de schadevergoedingsmaatregel heeft opgelegd aan meer daders die feitelijk bij hetzelfde delict zijn betrokken, kunnen zich voor het CJIB uiteenlopende problemen voordoen, afhankelijk van de constructie waarvoor de rechter heeft gekozen.

Rechters laten doorgaans na in een zaak met *meer daders* waarbij een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, te bepalen welke verdachte voor welk deel van de schade aansprakelijk is oftewel zij stellen elke dader afzonderlijk

aansprakelijk voor het totale bedrag. Dit betekent dat het CJIB het totale schadebedrag op elke veroordeelde kan verhalen.²

Dat is een soort hoofdelijke aansprakelijkheid binnen deze strafrechtelijke maatregel, hoewel formeel niet, want anders dan bij de hoofdelijke aansprakelijkheid binnen het civiele recht, vervalt de betalingsverplichting voor de anderen niet als een dader het totale schadebedrag heeft vergoed.

Bij de Amsterdamse rechtbank hanteert men voor deze 'strafrechtelijke hoofdelijke aansprakelijkheid' de formule dat als de een het totaalbedrag betaalt de anderen gekwetten zijn. Het voordeel van deze zogenaamde strafrechtelijke hoofdelijke aansprakelijkheid is volgens het CJIB dat de incassering makkelijker verloopt, wat ook in het belang van het slachtoffer is. Toch is in de praktijk deze wijze van incasseren niet altijd zonder problemen, omdat bijvoorbeeld de daders afzonderlijk zijn berecht. Voor het CJIB kan het dan moeilijk zijn te achterhalen welke daders in dezelfde zaak betrokken zijn. Het slachtoffer kan op deze manier zijn schade meerdere keren krijgen uitbetaald. Dergelijke problemen van dubbel incasseren worden door de toegenomen automatisering wel steeds kleiner, volgens het CJIB.

Een andere, praktische optie waarvoor rechters kiezen, is die van 'knippen' van de maatregel: het schadebedrag wordt verdeeld over de verschillende daders. Het CJIB incasseert per dader. Schiet er één dader tekort, dan krijgt het slachtoffer niet het totale bedrag binnen. Het krijgt wel een executoriale titel om zelf bij die dader verhaal te halen.

15.1 *Waarom kiezen rechters voor een bepaalde optie?*

Sommige rechters kiezen voor 'knippen'. Het verdelen van het schadebedrag over de diverse daders is in het belang van de *daders*. Als ieder afzonderlijk wel het totale bedrag krijgt opgelegd, betekent dit bij niet-betaling dat iedere willekeurige dader de gehele hechtenisperiode die aan dat bedrag is gekoppeld zou moeten gaan uit zitten. Dat is niet fair in hun ogen. Andere rechters knippen in het belang van het *slachtoffer*: door de spreiding is de kans groter dat het het hele bedrag of althans een deel binnen krijgt. Weer anderen geven, juist in het belang van het *slachtoffer*, de voorkeur aan de andere optie, die van de strafrechtelijke 'hoofdelijke aansprakelijkheid', omdat bij één dader het totale bedrag kan worden gehaald. Het bezwaar dat dan de kans bestaat dat de daders het dubbele schadebedrag betalen, wordt door hen niet gedeeld. Er bestaat vertrouwen in het CJIB dat het ophoudt met incasseren zodra een dader het hele bedrag heeft betaald.

Zelfs als het risico van dubbel incasseren bestaat, hoeft dat nog geen reden te zijn om niet al de daders aansprakelijk te stellen voor het totale schadebedrag. De maatregel is gekoppeld aan de toewijzing van de civiele vordering, waarbij ook meerdere daders voor de volle honderd procent verantwoordelijk zijn. Eventuele regres-problemen zijn er voor de daders onderling. Daarvoor is niet de strafrechter verantwoordelijk. Een escape hiervoor is volgens sommigen het geschetste model van alternatieve hoofdelijke aansprakelijkheid: als één dader het totaalbedrag heeft betaald, zijn de anderen gekwetten.

2 Een dergelijk probleem kan ook spelen ten aanzien van art. 14c Sr; HR 1 juli 1998, NJ 1998, 876.

Wel blijft het probleem opduiken dat er soms onvoldoende informatie bestaat over het betalingsgedrag door de verschillende daders in dezelfde zaak. Sterker dan de rechters zijn officieren voorstander van een strafrechtelijke hoofdelijke aansprakelijkheid, vooral omdat dat in het belang van het slachtoffer is. En officieren hebben er minder moeite mee om partij voor het slachtoffer te kiezen. Dat ligt ook meer in het verlengde van hun taak en positie.

16 De maatregel in combinatie met een bijzondere voorwaarde

In het pre-Terwee tijdperk kon het slachtoffer zich tot een maximum van 1500 gulden voegen. Bij een hogere schade kon de bijzondere voorwaarde bij een (gevangenis)straf om de schade te vergoeden een uitkomst zijn.

In het algemeen is men het er over eens dat er geen plaats meer is voor zo'n bijzondere voorwaarde, omdat het slachtoffer zich nu ongelimiteerd kan voegen (mits de vordering van eenvoudige aard is) en ook de daaraan te koppelen schadevergoedingsmaatregel de gehele schade kan omvatten.

De combinatie van een schadevergoedingsmaatregel en een bijzondere voorwaarde komt een enkele keer nog wel voor, zij het volgens het CJIB steeds minder. Er ontstaat dan wel een executieprobleem: wat wordt bij niet-nakoming het eerst ten uitvoer gelegd?

Opleggen van de bijzondere voorwaarde kan nog steeds zinvol zijn in ad informandum gevoegde zaken: slachtoffers in dergelijke zaken kunnen zich niet civiel voegen en evenmin kan de strafrechtelijke maatregel voor deze zaken worden opgelegd, maar wel mag de rechter bij de oplegging van *de straf* rekening met ad info-zaken houden, bijvoorbeeld door de bijzondere voorwaarde op te leggen om de schade in dergelijke zaken te vergoeden.

17 Informatie aan het slachtoffer over de executie van de maatregel

Het slachtoffer moet bij het arrondissementsparket informeren hoe het er voor staat met de executie van de maatregel. Het CJIB is bereid, als het openbaar ministerie dat graag zou willen, het directe, landelijke aanspreekpunt voor slachtoffers te worden, omdat het over de relevante informatie beschikt. Bovendien is dat ook in het belang van het CJIB zelf. Als het bekend is met de slachtoffers kan het hen rechtstreeks benaderen met het verzoek om informatie die voor de incasso nodig is. Immers, zij zijn soms goed op de hoogte van de persoonlijke omstandigheden van de dader.

Bij leden van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht bestaan er in het algemeen weinig bezwaren de informatie over de executie te centraliseren bij het CJIB. Het komt parketten bovendien soms goed uit omdat ze daar zelf weinig tijd voor hebben.

Wel hoort men regelmatig beweren dat de informatieverstrekking van het CJIB zelf ('wat het doet, hoe het te werk gaat') aan de rechtbanken verbeterd kan worden.

Bijlage

Vraagpunten van het onderzoek

Deze vraagpunten zijn vooraf aan de respondenten toegestuurd.

Onderstaand treft U de vraagpunten aan die in het kader van dit onderzoek relevant zijn. Mogelijk zijn niet al de onderdelen voor u persoonlijk van betekenis.

1 Voegingsprocedure

Art. 51b Sv stelt dat voeging als benadeelde partij tot het requisitoir op de zitting mogelijk is (vóór de invoering van de Wet Terwee: uitsluitend op de zitting). Dat kan zowel mondeling als schriftelijk, maar dat kan wel aanhouding van de zitting meebrengen ten einde de verdediging de gelegenheid te geven zich op de ingediende vordering in te stellen (HR 23 maart, NJ 1999, 401). In het geval er nog geen inzage in de processtukken heeft plaatsgevonden kan dat alsnog ter zitting gebeuren (art. 51d Sv). Krachtens art. 51e Sv kan de benadeelde partij zich doen bijstaan, al dan niet door een advocaat.

De mogelijkheid tot het voegen tijdens het voorbereidend onderzoek kan er toe leiden dat de benadeelde partij niet ter zitting verschijnt. Wanneer deze zich bovendien niet laat bijstaan door een advocaat, danwel wanneer ook deze niet ter zitting verschijnt, kunnen zich problemen voordoen, als de verdachte de vordering betwist. Tegenspraak is dan immers niet mogelijk (zie: HR 14 september 1999, rolnr. 111.023).

Inmiddels heeft minister Korthals aangekondigd voorstellen te zullen doen voor een betere voorbereiding van de voeging ter terechtzitting (TK 1999-2000, 26 800, VI, nr 2, p. 30). Het is de bedoeling dat de voegingsformulieren 'panklaar' op de zitting worden gebracht. Het bureau voor rechtshulp heeft – ook nu al – een belangrijke rol om de formulieren volledig en juist in te vullen.

Vragen aan het openbaar ministerie en de zittende magistratuur (voor zover relevant):

In de vervallen regeling was voeging als beledigde partij slechts mogelijk bij het onderzoek ter terechtzitting. Op grond van de regelgeving Terwee is voeging reeds mogelijk in het voorbereidend onderzoek en hoeft de benadeelde partij niet in persoon op de zitting te verschijnen. In de praktijk blijkt voeging in een meerderheid van zaken schriftelijk plaats te vinden tijdens het voorbereidend onderzoek.

Wat zijn Uw persoonlijke ervaringen met voeging?

Welke voor- en nadelen zijn er volgens U verbonden aan een voeging voorafgaand aan de zitting?

Welke voor- en nadelen zijn er volgens U verbonden aan een voeging ter

terechtzingting?

Bent U (in beginsel) voorstander van deze ruimere voegingsmogelijkheden of bent U van mening dat de aanwezigheid van de benadeelde partij ter terechtzitting gewenst is?

Op welke wijze zouden de door U genoemde nadelen van het voegen in het voorbereidend onderzoek respectievelijk ter terechtzitting kunnen worden weggenomen? Worden deze oplossingen binnen uw organisatie reeds toegepast?

Is rechtsbijstand voor de benadeelde partij gewenst? Zo ja, alleen in de fase ter terechtzitting of ook in het voorbereidend onderzoek?

Wordt er in de praktijk vaak gebruik gemaakt van rechtsbijstand door de benadeelde partij?

Voor toewijzing van schadevergoeding zal het in het algemeen van belang zijn dat het slachtoffer zich als benadeelde partij voegt in het strafproces, maar dat is niet noodzakelijk. Het vorderen van een schadevergoedingsmaatregel respectievelijk ambtshalve toewijzing daarvan door de rechter ter terechtzitting zijn zonder meer mogelijk. Om er echter zeker van te kunnen zijn dat schade vergoed zal worden, verdient het aanbeveling dat het slachtoffer een vordering benadeelde partij indient (TK 1989-199, 21 345, nr 4, p. 3, commentaar CDA). Ook zonder deze complicatie is het slachtoffer voor toewijzing van de civiele vordering tot op zekere hoogte afhankelijk van de opstelling van de zaaks-officier. Het is daarom van belang aandacht te besteden aan de opstelling van het openbaar ministerie.

Vragen aan het openbaar ministerie:

In hoeverre controleert U voor de zitting de voeging; bestaan daarvoor gestandaardiseerde praktijken?

Wat is Uw taakopvatting ten aanzien van de regelgeving Terwee als officier van justitie?

Speelt betwisting van de vordering door de verdachte daarbij een rol?

Besteedt U in Uw requisitoir aandacht aan de vordering benadeelde partij, bijvoorbeeld door aan te geven of, en zo ja, om welke reden de vordering zou moeten worden toe- of afgewezen?

Vordert U tegelijkertijd oplegging van een schadevergoedingsmaatregel?

Hebt U ervaring met voeging in een `snelrechtprocedure`?

2 Ontvankelijkheid van de benadeelde partij

`Indien naar het oordeel van de rechtbank de benadeelde partij *kennelijk niet ontvankelijk* is, kan zij zonder nader onderzoek van de zaak de niet ontvankelijkheid van de benadeelde partij uitspreken' (art. 333 Sv).

De vraag is wel of kennelijke niet ontvankelijkheid ooit/regelmatig voorkomt.

Vragen aan de zittende magistratuur:

Wanneer is er aanleiding om te besluiten tot kennelijke niet-ontvankelijkheid?

Aandachtspunten hierbij: de mate waarin de vordering is onderbouwd; degene die zich als benadeelde partij heeft gesteld is geen rechtstreeks belanghebbende. De wet geeft geen motiveringsplicht voor een kennelijke niet ontvankelijkheid. Acht U een dergelijke motivering gewenst. En zo ja, wordt die in de regel

gegeven?

Niet ontvankelijkheid ter zitting (art. 361 lid 3 Sv)

Vereisten voor ontvankelijkheid:

- straf of maatregel opgelegd, dan wel art. 9a Sr is van toepassing (lid 2)
- rechtstreekse schade door bewezen verklaarde feit (lid 2)
- eenvoudige vordering (lid 3); in de memorie van antwoord wordt opgemerkt dat het feit dat de vordering wordt betwist niet in de weg hoeft te staan aan het eenvoudige karakter daarvan (MvA, p. 12)

De beslissing van de rechtbank in deze wordt gemotiveerd gegeven (lid 4).

Vragen aan de zittende magistratuur:

Uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat een 'eenvoudige' vordering, een vordering is waarover volstreekte duidelijkheid bestaat. Hoe strikt vat U dit criterium op?

Wat doet U wanneer de verdachte de onrechtmatige gedraging als zodanig niet betwist, maar wel de hoogte van de schadevordering. Acht U het de taak van de strafrechter om in dat geval een inhoudelijke uitspraak te doen over de vordering benadeelde partij en naar redelijkheid en billijkheid een schadevergoeding toe te wijzen (6:98 BW)?

Krachtens art. 361 lid 4 Sv behoeft een niet ontvankelijkheid ter zitting motivering. Levert deze motivering in de praktijk problemen op?

3 Bereidheid van officier van justitie om schadevergoedingsmaatregel te vorderen en bereidheid van de rechter die op te leggen

De schadevergoedingsmaatregel kan worden opgelegd indien de verdachte tegenover het slachtoffer/de benadeelde naar de regels van het civiele recht aansprakelijk is voor de schade; dat wil zeggen de bewijsregels uit het civiele recht zijn van toepassing (art. 36f lid 2 Sr).

Vragen aan het openbaar ministerie en de zittende magistratuur:

In hoeverre bent U bereid de schadevergoedingsmaatregel te vorderen/op te leggen?

Voorzover er terughoudend bij U bestaat, in hoeverre spelen de volgende aspecten een rol:

het ontbreken van expertise?

het voegingsformulier is onjuist ingevuld en/of onderliggende bewijsstukken ontbreken?

hoe wordt de schadevergoedingsmaatregel gezien: als straf of als maatregel?

welke rol speelt de verplichting tot het opleggen van vervangende hechtenis hierbij?

verdient het overweging het karakter van de schadevergoedingsmaatregel daadwerkelijk te wijzigen in die van een straf?

Welke gevolgen voor de straftoemeting heeft het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel naar Uw mening, in het bijzonder in relatie tot een op te leggen geldboete?

Geeft U in de regel een motivering voor het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel?

4 Oplegging schadevergoedingsmaatregel én toewijzing van civiele vordering

Het College van Procureurs-Generaal heeft aan officieren van justitie verzocht in voorkomende gevallen zowel de schadevergoedingsmaatregel te vorderen als tot toewijzing van de civiele vordering te adviseren. Het voordeel van deze constructie is dat er twee titels zijn om de schadevergoeding binnen te halen. Bij toewijzing van de civiele vordering heeft de benadeelde een titel om zelf, al dan niet met behulp van de deurwaarder en of een incassobureau, de toegewezen schadevergoeding te incasseren. Bij de schadevergoedingsmaatregel gaat het Centraal Justitieel Incassobureau (het CJIB) namens de overheid tot incasso over. Als dat succesvol is verlopen wordt de schadevergoeding vervolgens aan de benadeelde uitbetaald.

Vragen aan het openbaar ministerie en de zittende magistratuur:

Wat is Uw mening over de modaliteit waarin zowel de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd als de civiele vordering wordt toegewezen?

Welke modaliteit(en) worden in Uw arrondissement gehanteerd?

Wordt de schadevergoedingsmaatregel wel eens opgelegd zonder dat er een civiele vordering is ingediend?

In hoeverre wordt in de strafmaat rekening gehouden met toewijzing van de civiele vordering/oplegging van de schadevergoedingsmaatregel?

In hoeverre wordt afwijzing van een civiele vordering gemotiveerd?

5 Enkele problemen rond ad info

Alleen degene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit kan zich als benadeelde partij in het strafproces voegen (art 51 lid 1 Sv).

Hoever reikt het begrip 'rechtstreeks'? Volgens de memorie van toelichting is de benadeelde partij in zijn vordering ook ontvankelijk als de schade een rechtstreeks gevolg is van feiten die de rechtbank in haar strafoplegging betreft, mits de vordering niet wordt betwist. Hierbij doelt men met name op zaken die 'ad informandum' worden gevoegd. Later heeft de wetgever zijn standpunt herzien. In een nota van wijzigingen wordt nadrukkelijk aangegeven dat voeging bij ad informandum feiten niet mogelijk is. Dat blijkt eveneens uit de jurisprudentie.

Vragen aan het openbaar ministerie en de zittende magistratuur:

In hoeverre speelt bij de ten laste gelegde zaken mee dat een benadeelde partij een vordering heeft ingediend?

Hoe wordt er omgegaan met vorderingen die worden ingediend door benadeelden, van wie de zaken ad info zijn gevoegd?

6 Problemen met de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel i.c. de incasso door het CJIB die daarmee is belast

Als de rechter de schadevergoedingsmaatregel, al dan niet in combinatie met de toewijzing van de civiele vordering, *wel* heeft opgelegd, blijkt het CJIB de volgende problemen te ondervinden bij de executie daarvan.

Rechters laten doorgaans na in een zaak met *meerdere verdachten*, waarbij een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, te bepalen welke verdachte voor welk deel van de schade aansprakelijk is. Dit betekent dat het CJIB het totale schadebedrag op elke veroordeelde verhaalt. In een zaak met twee veroordeelden en één slachtoffer kan het slachtoffer twee keer het totale schadebedrag uitgekeerd krijgen. Het is niet mogelijk elke dader hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor het bedrag, zodat tot incassering bij slechts één dader hoeft te worden overgegaan. Evenmin staat het het CJIB vrij om, zonder hoofdelijke aansprakelijkheid, te besluiten slechts tot de incasso bij een dader over te gaan en de andere te laten zitten. Hoofdelijke aansprakelijkheid is wel mogelijk bij de toekenning van de civiele vordering, in geval van meerdere daders in dezelfde zaak. Een praktische oplossing die Huisman-Troost voorstaat is: laat de rechter de maatregel 'knippen', het schadebedrag verdelen over de meerdere daders.

Een zaak met meerdere verdachten kan worden gesplitst, zodat de verdachten afzonderlijk worden berecht. Dit kan tot gevolg hebben dat de rechter in de verschillende zaken een schadevergoedingsmaatregel oplegt. Dit leidt er, net als in de voorgaande situatie, toe dat het slachtoffer de schade mogelijk meerdere keren krijgt uitbetaald. Juist omdat het om verschillende zaken gaat weet het CJIB mogelijk niet of er zijn onvoldoende duidelijke aanwijzingen dat de schadevergoedingsmaatregel aan meerdere verdachten, die materieel in dezelfde zaak zijn betrokken, is opgelegd. Deze situatie kan zich ook voordoen in een zaak waarin de verdachten oorspronkelijk gezamenlijk zijn berecht, maar er later alsnog een splitsing wordt aangebracht, omdat één van hen in hoger beroep gaat. De suggestie om ook hier de maatregel te 'knippen' zal in dergelijke zaken niet eenvoudig zijn, omdat de rechter het overzicht over de zaak met meerdere verdachten mist.

Waarom is eigenlijk de hoofdelijke aansprakelijkheid bij een schadevergoedingsmaatregel niet mogelijk? Dient hoofdelijke aansprakelijkheid ook mogelijk te zijn bij de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel?

Vraag aan de zittende magistratuur:

Is er bereidheid bij rechters om bij het opleggen van de maatregel bij meerdere daders het schadebedrag op te splitsen naar de evenredigheid van hun aandeel in het strafbare feit?

Het komt wel eens voor dat de rechter bepaalt dat de opgelegde schadevergoedingsmaatregel pas na verloop van tijd (bijvoorbeeld twee jaar) geëxecuteerd kan worden. Maakt U ook wel eens van deze mogelijkheid gebruik? Wat is de beweegreden?

7 Wijzigingen in regelgeving en organisatie Wet Terwee

Welke wijzigingen in de regelgeving en organisatie zijn, mede tegen het licht van de gesignaleerde knelpunten, noodzakelijk?