

# Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten

Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten

M.R. Hebly  
S.D. Lindenbergh  
L.T. Visscher  
P.T.M. Desmet

*Onderzoek ten verzoeken van:*

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum  
Ministerie van Justitie en Veiligheid (projectnr. 3094)

Dit onderzoek is verricht in opdracht van het WODC.

© 2020 WODC, Ministerie van Justitie & Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

## Woord vooraf

Voor u ligt het rapport 'Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten'. Hierin wordt verslag gedaan van een verkennend onderzoek naar de bronnen die slachtoffers van strafbare feiten kunnen aanboren ter compensatie van hun schade, de mate waarin compensatie van het slachtoffer en verhaal op de dader via die bronnen daadwerkelijk plaatsvinden en naar de daarmee gemoeide publieke kosten.

Een deel van de in dit rapport verwerkte gegevens kon niet worden verkregen en begrepen zonder de hulp van anderen. De onderzoekers danken dan ook alle contactpersonen die aan het onderzoek hebben bijgedragen door hun bereidheid de gevraagde informatie te ontsluiten en te voorzien van toelichting. Voorts komt dank toe aan de leden van de begeleidingscommissie, die met hun constructieve feedback eveneens bijdroegen aan de kwaliteit van het onderzoek.

Het onderzoek is afgerond medio september 2020.

Marnix Hebly  
Siewert Lindenbergh  
Louis Visscher  
Pieter Desmet

Erasmus School of Law

# Inhoudsopgave

<b>WOORD VOORAF</b> .....	<b>3</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	<b>4</b>
<b>MANAGEMENTSAMENVATTING</b> .....	<b>6</b>
<b>LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN</b> .....	<b>10</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>11</b>
1.1. AANLEIDING EN ACHTERGROND.....	11
1.2. PROBLEEM- EN DOELSTELLING.....	12
1.3. ONDERZOEKSVRAGEN.....	14
1.4. POSITIONERING.....	15
1.5. WERKWIJZE.....	18
1.6. BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN.....	20
1.7. VERDERE LEESINSTRUCTIE.....	26
<b>2. PRIVATE VERZEKERING</b> .....	<b>28</b>
2.1. DE BRON.....	28
2.2. AANSPRAAKGERECHTIGDEN EN COMPENSATIENIVEAU.....	28
2.3. WEGEN TER REALISATIE AANSPRAAK.....	31
2.4. FINANCIERING EN REGRES.....	31
2.5. VOLUMES.....	32
2.6. PUBLIEKE KOSTEN.....	35
<b>3. SOCIALE ZEKERHEID</b> .....	<b>36</b>
3.1. DE BRON.....	36
3.2. AANSPRAAKGERECHTIGDEN EN COMPENSATIENIVEAUS.....	37
3.3. WEGEN TER REALISATIE AANSPRAAK.....	42
3.4. FINANCIERING EN REGRES.....	42
3.5. VOLUMES.....	45
3.6. PUBLIEKE KOSTEN.....	48
<b>4. SCHADEFONDS GEWELDSMISDRIJVEN</b> .....	<b>49</b>
4.1. DE BRON.....	49
4.2. AANSPRAAKGERECHTIGDEN EN COMPENSATIENIVEAU.....	49
4.3. WEGEN TER REALISATIE AANSPRAAK.....	51
4.4. FINANCIERING EN REGRES.....	52
4.5. VOLUMES.....	53
4.6. PUBLIEKE KOSTEN.....	56
<b>5. VERHAAL OP DE DADER</b> .....	<b>57</b>
5.1. DE BRON.....	57
5.2. AANSPRAAKGERECHTIGDEN EN COMPENSATIENIVEAU.....	57
5.3. WEGEN TER REALISATIE AANSPRAAK.....	63
5.4. FINANCIERING.....	68
5.5. VOLUMES.....	70
5.6. PUBLIEKE KOSTEN.....	78
<b>6. CONCLUSIES EN BEVINDINGEN</b> .....	<b>81</b>
6.1. HET ONDERZOEK.....	81
6.2. BEPERKINGEN.....	81
6.3. GENERIEKE BRONNEN.....	81
6.4. SPECIFIEKE BRONNEN.....	82
6.5. VERHAAL OP DADER EN/OF AANSPRAKELIJKHEIDSVERZEKERING.....	83

6.6.	SCHADESOORTEN EN SAMENLOOP .....	84
6.7.	SCHEMATISCH OVERZICHT ALGEMENE BEVINDINGEN.....	85
6.8.	BEKNOPT BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN .....	87
<b>7.</b>	<b>SUMMARY .....</b>	<b>89</b>
<b>8.</b>	<b>LITERATUUR .....</b>	<b>93</b>
<b>9.</b>	<b>SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE .....</b>	<b>96</b>
<b>10.</b>	<b>BEVRAAGDE PERSONEN .....</b>	<b>97</b>

## Managementsamenvatting

Welke bronnen kunnen slachtoffers van strafbare feiten aanboren ter compensatie van hun schade? In hoeverre vindt compensatie van het slachtoffer via die bronnen en verhaal op de dader daadwerkelijk plaats? In hoeverre zijn daarmee publieke kosten gemoeid? Die vragen zijn in dit onderzoek verkend. Ten aanzien van de vier hoofdbronnen van compensatie – private verzekering, sociale zekerheid, Schadefonds Geweldsmisdrijven, verhaal op de dader – is in kaart gebracht wat de juridische grondslagen zijn, wie aanspraak hebben op compensatie en tot welk niveau, langs welke wegen aanspraken kunnen worden geëffectueerd en op welke wijze de bron is gefinancierd. Vervolgens is onderzocht wat ten aanzien van die bronnen over het jaar 2017 kan worden gezegd over volumes wat betreft compensatie (aan slachtoffers) en verhaal (op daders) en is nagegaan in hoeverre daarmee publieke kosten zijn gemoeid. Deze vragen worden gesteld tegen de achtergrond van de toenemende beleidsaandacht die de afgelopen jaren is uitgegaan naar schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten.

Hoewel vanuit moreel en juridisch oogpunt als uitgangspunt geldt dat de dader betaalt wat hij heeft aangericht, spelen in de praktijk juist (ook) andere compensatiebronnen een voorname rol. Enerzijds omdat in veel gevallen geen dader bekend is – eerder onderzoek indiceert dat dit in 67% tot 75% van de strafbare feiten het geval is – en anderzijds omdat, ook wanneer wel een dader in beeld is, deze bronnen doorgaans eerder door het slachtoffer worden aangeboord dan dat verhaal op de dader wordt ingezet. Nadat andere compensatiebronnen zijn aangesproken, hebben uitkerende instanties bovendien veelal een verhaalsrecht op de dader. In zoverre vormt de dader dus het *eindpunt* in de keten van aanspraken.

Het is gebleken dat slechts in beperkte mate zicht kan worden verkregen op de compensatie- en verhaalsvolumes die worden gerealiseerd. Niet alle strafbare feiten komen aan het licht, en het ontbreekt (mede daardoor) aan zicht op de totale schade die daardoor wordt veroorzaakt aan burgers, bedrijven en overheid. Geen zicht bestaat op het *totale aantal* aanspraken dat slachtoffers hebben op daders, laat staan op de totale omvang daarvan. Ook is niet vast te stellen in hoeverre andere compensatiebronnen (verzekeringen, sociale zekerheid) die schade dekken. Wel kan zicht worden gekregen op bepaalde volumes die worden *gerealiseerd* in verband met schade door strafbare feiten, zij het in zeer beperkte mate, afhankelijk van de mate van specificiteit van de compensatiebron. Dat wil zeggen dat voor zover compensatiebronnen niet specifiek zijn gericht op compensatie van slachtoffers van strafbare feiten, het zich niet goed laat vaststellen welke volumes aan strafbare feiten kunnen worden toegerekend. Wel laat zich beredeneren dat schades die dikwijls door bepaalde strafbare feiten worden veroorzaakt, door deze compensatiebronnen worden gedekt, en of het daarbij gaat om substantiële of verwaarloosbare volumes.

Zo kent de sociale zekerheid regelingen die zorgkosten en inkomensnadeel dekken, maar is voor het bestaan van een aanspraak niet relevant of de oorzaak van het nadeel is gelegen in een strafbaar feit. Ook voor private *first party*-verzekeringen geldt dat deze *de facto* in meer of mindere mate voorzien in dekking van door strafbare feiten veroorzaakte schade, afhankelijk van het type risico dat bij een verzekeraar is ondergebracht. Naar schatting wordt een groot deel van de door strafbare feiten veroorzaakte schade gecompenseerd door private en sociale verzekeraars. Zo zal in vrijwel alle gevallen waarin een strafbaar feit heeft geleid tot letsel een beroep worden gedaan op de zorgverzekering. Bij letsel dat het arbeidsvermogen

raakt, worden dikwijls ook regelingen van sociale zekerheid (loondoorbetaling door de werkgever, inkomensvervangende uitkering, etc.) en particuliere inkomensverzekeringen geactiveerd. Ook bij andere schadesoorten laat het zich voorstellen dat sprake is van substantiële verzekeringsdekking na strafbare feiten. Denk aan schade door brand en inbraak op grond van opstal- en inboedelverzekeringen en aan dekking van autodiefstal door cascoverzekeringen. Voor zover het gaat om dekking van schade op de 'zuiver' private markt van *first party*-verzekeringen is belangrijk om in te zien dat schade slechts wordt gedekt indien en voor zover het slachtoffer zelf *van tevoren* in een toereikende verzekering heeft voorzien, en dus tot het afsluiten ervan ook financieel in staat is.

Twee compensatiebronnen haken specifiek aan op een strafbaar feit als 'voorwaarde' voor compensatie: de tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het schadeverhaal op de dader voor zover dat plaatsheeft via het strafproces (waaronder OM-afdoening). Dit zijn bronnen waarvan het totale compensatievolume per definitie betrekking heeft op door strafbare feiten veroorzaakte schade. Het zijn bovendien de compensatiebronnen waarin de overheid specifiek investeert en ten aanzien waarvan de publieke kosten (daardoor) in kaart zijn te brengen.

Het Schadefonds biedt tegemoetkomingen tot €35.000 aan slachtoffers met ernstig letsel door een geweldsmisdrijf en hun naasten, en aan nabestaanden van slachtoffers van een geweldsmisdrijf of dood door schuld delict. Die tegemoetkomingen worden bekostigd uit de algemene middelen en kunnen, vanwege hun subsidiaire karakter, worden verrekend met uitkeringen uit andere bronnen. In 2017 keerde het Schadefonds €20,5 miljoen uit en werd €686.979 ontvangen van het CJIB. De uitvoeringskosten van het Schadefonds bedroegen €6.671.813 in 2017. De bedragen zijn over de jaren tamelijk constant, zij het dat in de laatste twee jaren een toename van het aantal aanvragers valt waar te nemen.

Bij oplegging van de schadevergoedingsmaatregel neemt de Staat via het CJIB de inning op zich en wordt de schadevergoeding aan natuurlijke personen voorgeschoten voor zover de dader deze niet betaalt binnen acht maanden (bij zeden- en geweldsmisdrijven voor het gehele toegewezen bedrag en bij overige strafbare feiten tot €5.000). Door de centralisatie van geldstromen via het CJIB kunnen de concrete compensatie- en verhaalvolumes worden achterhaald. Compensatie via strafprocessuele weg vergt niet alleen een 'opgelost' delict, maar ook ontvankelijkheid in het strafproces: voor zover de behandeling van de vordering een onevenredige belasting van het strafgeding zou opleveren, valt deze daarbuiten. Dat betekent dat via data van het CJIB alleen zicht is te krijgen op compensatie- en verhaalsvolumes in gevallen waarin het tot strafoplegging voor de dader komt en voor zover de aanspraak binnen de ontvankelijkheidsgrenzen valt.

De overheid keerde in 2017 in verband met de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven €7.421.512 uit (3.531 uitkeringen) en voor andere strafbare feiten €4.090.034 (4.756 uitkeringen). Voor zeden- en geweldsmisdrijven geldt dat in 2017 2.795 schadevergoedingsmaatregelen geheel en 93 deels werden geïnd – wat in totaal €2.955.948 opbracht – voordat het tot een uitkering op grond van de voorschotregeling kwam. Voor overige strafbare feiten gaat het om 2.194 volledig en 89 deels geïnde maatregelen voordat het tot een uitkering kwam; het gaat hier om een totaal bij daders geïnd bedrag van €1.138.116. Het bedrag dat de overheid uitkeert in verband met de voorschotregeling vertoont over de afgelopen jaren een stijgende trend. Evaluatieonderzoek over de jaren 2011-2013 leert dat het

verhaalsrisico van de staat hier niet gering is: hoe groter het voorgeschoten bedrag, des te groter het percentage dat ongeïnd blijft. Daarbij speelt een rol dat de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven ongelimiteerd is: iedere schadevergoeding die (binnen de ontvankelijkheidsgrenzen van het strafproces) in die categorie kan worden toegewezen, wordt door de overheid gedekt. De overheid maakt in dit verband voorts kosten voor uitvoering van de schadevergoedingsmaatregel (uitvoeringskosten CJIB) en in verband met de ondersteuning van slachtoffers in de strafrechtsketen (SHN, ondersteuning vanuit OM), maar geen concreet zicht bestaat op de investeringen die 'daarbinnen' specifiek zien op schadecompensatie. Waar het gaat om financiering van rechtsbijstand, kan worden gezegd dat in 2017 een bedrag van €1.291.970 is vergoed in verband met rechtshulp aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven; voor de categorie overige slachtoffers ('complexe' vorderingen benadeelde partij in het strafproces) gaat het om €1.036.223.

In hoeverre buiten de schadevergoedingsmaatregel (en dus buiten het strafproces) om compensatie plaatsvindt door verhaalneming op de dader is niet goed in beeld te brengen. Naar schatting is de dader in veel gevallen niet bekend (namelijk bij 67-75% van de delicten), waardoor de civielrechtelijke aanspraak op schadevergoeding feitelijk niet kan worden gerealiseerd. Ook als wel een dader in beeld is, is daadwerkelijk verhaal (buiten de hiervoor geschetste strafprocessuele route) hoogst onzeker omdat de dader daartoe een toereikend vermogen moet hebben; voor een deel van de strafbare feiten geldt dat de rol van de aansprakelijkheidsverzekering wordt beperkt door de opzetclausule. Eerder onderzoek liet dan ook zien dat slachtoffers zelden een civiele procedure starten tegen de dader. Sommige ondernemingen (winkeliers, tankstations, openbaarvervoerbedrijven, verzekeraars etc.) slagen er niettemin in om schade door veel voorkomende strafbare feiten die hen regelmatig treffen en waarvan daders regelmatig 'in de kraag worden gevat', via een daarin gespecialiseerd bedrijf te (laten) verhalen op daders. Zo wordt door dat bedrijf naar schatting bijna €2 miljoen verhaald op betrapte winkeldieven en ongeveer €500.000 op benzinedieven en verzekeringsfraudeurs.

Ten aanzien van delicten waarbij schade wordt toegebracht door een motorrijtuig is de situatie anders: de WAM-verzekeraar kan zich niet beroepen op uitsluitingsgronden zoals opzet. Voor zover de WAM-verzekeraar (daardoor) schade vergoedt terwijl de aansprakelijkheid niet door de verzekering was gedekt vanwege opzet, heeft hij een verhaalsrecht op de dader (zijn verzekerde). Het door WAM-verzekeraars gefinancierde Waarborgfonds Motorverkeer fungeert als vangnet voor situaties waarin sprake is van een onbekende of onverzekerde dader. Uit de verslaglegging van het Waarborgfonds over 2017 is af te leiden dat in dat jaar in totaal €62.458.000 is uitgekeerd, en over hetzelfde jaar noteerde het fonds een opbrengst van €5.997.000 uit verhaal op aansprakelijke partijen, maar het is niet bekend welk deel van beide volumes is toe te rekenen aan strafbare feiten.

Verkennde vraaggesprekken voor het onderhavige onderzoek indiceren dat ook private en publieke regresnemers (uitvoerders van sociale zekerheid, verzekeraars, werkgevers) in de regel afzien van verhaal op de dader van een strafbaar feit, als deze al in beeld is, omdat de kosten niet opwegen tegen de baten – voor hen is het probleem van de veelal insolvente daders immers niet anders – en blijkt ook het belang van de relatieve rust in de verhouding tussen dader en slachtoffer een rol te kunnen spelen in de afweging van de regresgerechtigde.

De sterkste 'samenloop' van compensatiebronnen kan optreden bij delicten die leiden tot (ernstige) personenschade (letsel en overlijdensschade). Die schade kan leiden tot 'generieke'



aanspraken op private en sociale verzekeringen; de grootste dekking wordt waarschijnlijk geboden door zorgverzekeringen en in de vorm van inkomensbescherming (doorbetaling loon, sociale zekerheid). Voor wat betreft die laatste categorie kan het overigens nogal uitmaken in welke inkomenspositie het slachtoffer verkeert (loondienst, zzp, werkloos). Daarnaast bestaat aanspraak op een ('specifieke') tegemoetkoming uit het Schadefonds. Is een dader bekend, dan kan het slachtoffer zijn (resterende) schade op hem proberen te verhalen; het in het strafproces toegewezen bedrag wordt vervolgens geheel gedekt door de voorschotregeling. Ten aanzien van deze categorie worden dus ook op uiteenlopende manieren publieke kosten gemaakt: enerzijds door algemene investeringen in sociale zekerheid (voor 'iedereen'), anderzijds via het Schadefonds Geweldsmisdrijven (voor alle slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven) en door de voorschotregeling (in gevallen waarin een dader strafrechtelijk wordt veroordeeld, en niet (volledig) betaalt) en in de vorm van rechtsbijstand.

Gaat het om schade aan zaken (huizen, gebouwen, inboedel, bedrijfsinventaris, auto's, kostbaarheden), dan spelen private *first party*-verzekeringen een belangrijke rol. Anders dan bij personenschade als gevolg van gewelds- en zedenmisdrijven gaat het hier om een categorie schade die bij uitstek ook door bedrijven en overheden kan worden geleden. Een aanzienlijk deel van de schade door strafbare feiten zoals inbraak, diefstal en brandstichting wordt gedragen door private verzekeraars, indien en voor zover de bezittingen van het slachtoffer tegen deze risico's zijn verzekerd. Het kan bovendien gaan om omvangrijke bedragen, die het belang van een letselschadezaak ruimschoots kunnen overstijgen (denk aan brandstichting waardoor een bedrijfspand- en inventaris in rook opgaan). Is een dader bekend, dan kan het slachtoffer proberen deze schade op hem te verhalen; het in het strafproces toegewezen bedrag ter vergoeding van dergelijke schade wordt tot een bedrag van €5.000 gedekt door de voorschotregeling.

Schade die gelegen is in de 'zuivere vermogenssfeer' wordt waarschijnlijk in (veel) mindere mate door verzekering gedekt. Zo kunnen als gevolg van fraude zowel private partijen als publieke instituten schade lijden: in het oog springende vormen zijn fraude met betaalmiddelen (*skimming* of *phishing*, *creditcard*- en bankpasfraude) en verzekeringsfraude (bij het aangaan van de verzekering of het claimen van schade) respectievelijk fiscale fraude (ontduiking, witwassen) en sociale fraude (oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen). Vermelding verdient voorts de categorie '*cybercrime*': nu een deel van het maatschappelijk leven zich *online* afspeelt, lijkt ook de criminaliteit zich in die richting mee te bewegen. Tegenover een afname van gevallen van inbraak of geweld lijkt sprake te zijn van een toename van digitale criminaliteit (verkoopfraude, *hacken*, cyberpesten, identiteitsfraude etc.), in welk verband de opkomst van de cyberverzekering relevant is. Zoals gezegd bestaat verzekeringsdekking alleen voor zover het slachtoffer zelf van tevoren in een toereikende verzekering heeft voorzien. Is een dader in beeld, dan kan het slachtoffer de schade in theorie volledig op hem verhalen; een in het strafproces toegewezen bedrag wordt tot een bedrag van €5.000 gedekt door de voorschotregeling.

## Lijst van gebruikte afkortingen

AMAR	Algemeen militair ambtenarenreglement
Anw	Algemene nabestaandenwet
AO/IV	Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
AW	Ambtenarenwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Barp	Besluit algemene rechtspositie politie
Bbp	Besluit bezoldiging politie
Brvp	Besluit rechtspositie vrijwillige politie
Bsg	Besluit schadefonds geweldsmisdrijven
BW	Burgerlijk Wetboek
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CAR/UWO	Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling / Uitwerkingsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
GW	Grondwet
HR	Hoge Raad
IBM	Inkomstenbesluit militairen
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
Jw	Jeugdwet
OM	Openbaar Ministerie
Opw	Opiumwet
Pw	Participatiewet
Rb.	Rechtbank
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
SHN	Slachtofferhulp Nederland
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VOA	Verhaalswet ongevallen ambtenaren
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAM	Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen
WAO	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
WED	Wet op de economische delicten
Wet Wajong	Wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
Wet WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo 2015	Wet maatschappelijke ondersteuning
WNRA	Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren
Wrb	Wet op de rechtsbijstand
Wsg	Wet schadefonds geweldsmisdrijven
WvMSr	Wetboek van Militair Strafrecht
WWV 1994	Wegenverkeerswet
WWM	Wet Wapens en Munitie
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding en achtergrond

Compensatie van schade door strafbare feiten betreft een terrein dat sterk in ontwikkeling is en dat zich mag verheugen in een toenemende belangstelling vanuit beleidsmatig perspectief. In de afgelopen decennia zijn diverse overheidsmaatregelen genomen om de mogelijkheden tot vergoeding van schade door slachtoffers van strafbare feiten te verbeteren. Deze maatregelen liggen in lijn met de ontwikkeling die zich na de Tweede Wereldoorlog heeft ingezet, dat de overheid zich meer met het maatschappelijke leven is gaan inlaten en zich de verwachtingen van burgers op het vlak van veiligheid en zekerheid in toenemende mate is gaan aantrekken. Nadat de aandacht aanvankelijk vooral uitging naar het optuigen van de sociale zekerheid en naar de verbetering van de positie van verkeersslachtoffers, kwamen gaandeweg slachtoffers van strafbare feiten in beeld.<sup>1</sup> Internationale (minimum)normen zijn tot stand gekomen via het Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven (1983), de VN-resolutie *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (1985), de Europese Richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (2004) en de Europese Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (2012).<sup>2</sup> In deze internationale bronnen gaat aanzienlijke aandacht uit naar schadevergoeding door de dader, die op grond van *nationaal* burgerlijk recht gehouden is de schade van het slachtoffer te vergoeden.

Lidstaten moeten op het vlak van compensatie in elk geval op twee manieren verantwoordelijkheid nemen. Ten eerste moeten Europese lidstaten slachtoffers in beginsel mogelijkheden bieden om via het *strafproces* hun schade te verhalen op daders.<sup>3</sup> Ten tweede moet aan slachtoffers van geweldsmisdrijven een vorm van schadeloosstelling worden geboden op basis van solidariteit (gefinancierd door de gemeenschap).<sup>4</sup> Deze twee lijnen zijn duidelijk te herkennen in de actuele Nederlandse rechtscontext. Grondtoon van het Nederlandse slachtofferbeleid is dat de dader moet goedmaken (compenseren) wat hij heeft aangericht. De overheid aanvaardt bovendien een secundaire verantwoordelijkheid, niet alleen om strafbaar gedrag te bestrijden, maar ook waar het gaat om zorg voor slachtoffers, in het bijzonder naarmate de ernst van het strafbare feit en de ernst van de gevolgen groter zijn. De overheid mag, ondanks dat zij zelf niet wettelijk aansprakelijk is voor wat er is gebeurd, haar

---

<sup>1</sup> Langemeijer 2010, p. 4.

<sup>2</sup> Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven, Straatsburg, 24 november 1983, *Trb.* 1984/2, Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power (29 November 1985, A/RES/40/34), Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven en Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.

<sup>3</sup> Het uitgangspunt dat slachtoffers hun schade vergoed kunnen krijgen via het strafproces ligt besloten in art. 16 van de Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (2012). In het nationale recht mag worden bepaald dat de beslissing inzake schadevergoeding in een andere gerechtelijke procedure moet worden genomen.

<sup>4</sup> De verplichting tot het instellen van een schadefonds is neergelegd in art. 2 van het Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven (1983). In Nederland was reeds voor de inwerkingtreding daarvan het Schadefonds Geweldsmisdrijven opgericht (Wet van 26 juni 1975, houdende voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven, *Stb.* 1975, 382).

blik niet afwenden van de impact die ernstige delicten hebben op slachtoffers, zo is de gedachte.<sup>5</sup>

Wat betreft de eerste verplichting (faciliteren van verhaal op de dader) vormen belangrijke markeerpunten in de nationale wetgevangingsfeer de zogenoemde Wet Terwee (1995), die een aantal belangrijke bepalingen toevoegde aan het Wetboek van Strafvordering over de positie van slachtoffers van strafbare feiten in het strafproces, gevolgd door de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (2011).<sup>6</sup> Met de laatstgenoemde wet is onder meer de strafprocessuele ontvankelijkheid (verder) verruimd en is een voorschotregeling ingevoerd voor situaties waarin het tot een veroordeling komt en de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd maar de dader niet (tijdig) betaalt. Ook investeert de overheid 'indirect' in verhaal op de dader door slachtoffers van strafbare feiten, namelijk door de wijze waarop zij in de strafprocessuele context vormgeeft aan slachtofferrechten, zoals het recht op informatie, hulp en rechtsbijstand. De tweede verplichting (tegemoetkoming op basis van solidariteit) heeft specifiek vorm gekregen in het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna ook: Schadefonds), dat erkenning beoogt te bieden in de vorm van uitkeringen aan slachtoffers met ernstig letsel door een geweldsmisdrijf en hun naasten en aan nabestaanden van slachtoffers van een geweldsmisdrijf of dood door schuld delict. Goed beschouwd is ook de hiervoor genoemde voorschotregeling, die slachtoffers in de sfeer van het strafproces een (volledige of gedeeltelijke) garantstelling biedt voor niet (spoedig) betalende daders, uiteindelijk een vorm publieke financiële solidariteit.

## 1.2. Probleem- en doelstelling

De laatste jaren is continu beleidsaandacht en wetenschappelijke interesse uitgegaan naar de facilitering van verhaal op de dader en naar compensatie via het Schadefonds. Ziet men de begrippen 'strafbare feiten', 'schade' en 'compensatie' ruim, dan blijkt dat achter het eerste begrip een zeer grote verscheidenheid van delicten schuilgaat. Zo kunnen strafbare feiten bestaan in gewelds- en zedenmisdrijven, vermogensmisdrijven, terrorisme, cybercrime, verkeersdelicten, overtredingen etc. Uit de uiteenlopende soorten delicten kunnen weer uiteenlopende soorten nadelen voortvloeien, denk aan letsel en overlijden, beschadiging van zaken, 'zuiver' financiële schade (bijvoorbeeld door fraude) en andersoortige aantastingen (zoals door belediging, smaad, laster) die kunnen leiden tot materiële en immateriële schade. Slachtoffers en/of hun naasten en nabestaanden staan vervolgens allerlei compensatiebronnen ter beschikking, zoals schadevergoeding door de dader, dekking onder eigen verzekering, fonds, sociale zekerheid. Die compensatiebronnen kennen ieder hun eigen juridische grondslagen en bronnen van financiering, en zij verschillen onderling in de mate waarin zij de schade dekken. Dat wijst er enerzijds op dat getroffen en – afhankelijk van het type delict, soort nadeel en de categorie slachtoffer – 'aan de voorkant' verschillende compensatiebronnen kunnen aanboren, en anderzijds dat daarachter verschillende financieringsbronnen staan (vermogen van de dader, verzekeringen, publieke gelden). Anders gezegd: binnen het domein van de schade door strafbare feiten fungeren verschillende compensatiesystemen, die bovendien kunnen samenlopen.<sup>7</sup> Een paar voorbeelden ter illustratie:

---

<sup>5</sup> Groenhuijsen 2014, p. 37-38.

<sup>6</sup> Wet van 17 december 2009, *Stb.* 2010, 1.

<sup>7</sup> Zie voor een inleiding in de meer abstracte analyse in termen van compensatiesystemen Van Boom & Faure 2007, p. 1-27.

*Bij persoon A wordt ingebroken: haar raam is stukgeslagen en haar laptop, fotocamera en tablet zijn verdwenen. Haar opstal- en inboedelverzekeraar vergoedt zowel het raamherstel als de dagwaarde van de gestolen spullen. A doet aangifte en enige tijd later wordt de dader gevonden en strafrechtelijk veroordeeld. De verzekeraar kan verhaal nemen: de dader betaalt het door de verzekeraar uitgekeerde bedrag uiteindelijk (in termijnen) terug.*

*Persoon B loopt als gevolg van een gewelddadige roofoverval een hoge dwarslaesie op; de dader wordt nooit gevonden. De medische kosten van B worden, afgezien van zijn eigen risico, gedekt door zijn ziektekostenverzekeraar en de gemeente helpt hem bij de noodzakelijke aanpassingen van zijn woning. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven keert aan B een tegemoetkoming uit. B is volledig arbeidsongeschikt geraakt voor het werk dat hij deed: zijn werkgever betaalt gedurende twee jaar zijn loon door en uiteindelijk volgt ontslag, waarna B leeft van een uitkering. Strafvervolgning blijft uit en het slachtoffer en de uitkeringsinstanties kunnen geen verhaal nemen op de dader omdat deze buiten beeld is gebleven.*

*Persoon C wordt het slachtoffer van phishing mail als gevolg waarvan duizenden euro's van zijn bankrekening worden weggesluisd. De bank vergoedt de schade van C, en slaagt er vervolgens niet in deze op de dader(s) te verhalen.*

*Persoon D wordt jarenlang seksueel misbruikt als gevolg waarvan zij psychische klachten oploopt. De psychische hulp wordt, afgezien van haar eigen risico, geheel vergoed door haar ziektekostenverzekeraar. Het Schadefonds keert een tegemoetkoming uit. D doet aangifte tegen de dader en voegt zich als benadeelde partij in het strafproces met een vordering ter zake van haar eigen risico, schade wegens studievertraging en haar immateriële schade. De dader wordt veroordeeld en de rechter wijst het gevraagde bedrag toe, met oplegging van de schadevergoedingsmaatregel. De dader betaalt in het eerste jaar een klein deel van de toegewezen schadevergoeding; na ongeveer driekwart jaar keert het CJIB het overige deel van de vergoeding aan D in een keer uit, en weet daarna nog een gedeeltelijke terugbetaling door de dader te realiseren. De vergoeding wordt verrekend met de tegemoetkoming uit het Schadefonds.*

*Persoon E wordt als fietser aangereden door een dronken automobilist, als gevolg waarvan zij komt te overlijden. Een uitvaartverzekering dekt de begrafeniskosten, en een overlijdensrisicoverzekering voorziet in gedeeltelijke aflossing van de hypotheek. De nabestaanden van E spreken rechtstreeks de WAM-verzekeraar van het voertuig aan voor vergoeding van hun resterende schade, bestaande in derving van levensonderhoud en de weggefallen bijdrage aan zorg voor gezin en huishouden en in de vorm van immateriële schade vanwege het verdriet om het verlies van hun dierbare ('affectieschade'). Een paar jaar later, na onderhandelingen, (her)berekeningen en een deelgeschil bij de civiele rechter, komt het tot een definitieve schadeafwikkeling en -uitkering. Omdat de WAM-verzekeraar in zijn onderlinge verhouding tot de dader de schade niet hoeft te dragen, probeert hij het uitgekeerde bedrag op deze laatste te verhalen. Dit zonder veel succes: de dader blijkt slechts in staat tot terugbetaling van een fractie van de schade.*

Waar het gaat om compensatie van schade door strafbare feiten ontbreekt het vooralsnog aan inzicht in en overzicht van het bestaan en de omvang van deze (totale) 'geldstromen', en ten aanzien van de vraag in welke mate hier publieke gelden naartoe vloeien. Dat inzicht en overzicht – dat zich dus verder uitstrekt dan facilitering van verhaal op de dader en compensatie via het Schadefonds – is relevant voor de ontwikkeling van verder overheidsbeleid op dit gebied en voor de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel inzake slachtofferzorg. Dit onderzoek heeft daarom tot doel om inzicht te geven in de bronnen die slachtoffers van strafbare feiten kunnen aanboren voor compensatie van hun schade ('compensatiebronnen'), in hoeverre compensatie en verhaal op de dader daadwerkelijk plaatsvinden ('volumes') en in hoeverre de financiële lasten daarvan voor rekening komen van de publieke middelen ('publieke kosten').

### 1.3. Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

**Welke bronnen kunnen slachtoffers van strafbare feiten aanboren ter compensatie van hun schade, in hoeverre vinden compensatie van het slachtoffer en verhaal op de dader via die bronnen daadwerkelijk plaats en in hoeverre zijn daarmee publieke kosten gemoeid?**

Deze driedelige onderzoeksvraag omvat de volgende deelvragen:

1. **Welke bronnen kunnen slachtoffers van strafbare feiten aanboren ter compensatie van hun schade?**
2. **In hoeverre vinden via die bronnen daadwerkelijk compensatie van het slachtoffer en verhaal op de dader plaats?**
3. **In hoeverre zijn publieke kosten gemoeid met compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten?**

Het exploratieve karakter van het onderzoek brengt met zich dat op voorhand niet vaststaat in hoeverre de gestelde onderzoeksvragen zich laten beantwoorden. De vragen worden in zoverre dus mede opgevat als gericht op de *achterhaalbaarheid* van gezochte informatie, zowel relatief (al dan niet beschikbaar voor de onderzoekers) als absoluut (al dan niet traceerbaar).

In paragraaf 1.5 en in de hoofdstukken over de verschillende compensatiebronnen wordt toegelicht op welke wijze is gezocht naar antwoorden op de hier geformuleerde vragen. Via de begripsomschrijvingen wordt de scope van het onderzoek nader afgebakend (zie paragraaf 1.6). Omdat er in de afgelopen jaren op dit terrein verschillende onderzoeken zijn gedaan, volgt in paragraaf 1.4 eerst een positionering van het onderhavige onderzoek.

## 1.4. Positionering

### 1.4.1. Onderzoek op dit terrein

Dit onderzoek past in een lijn van empirisch-juridische studies die de ontwikkelingen op dit vlak flankeren. In deze paragraaf worden, zonder enige aanspraak op volledigheid te maken, een paar belangrijke voorlopers van dit onderzoek aangestipt.<sup>8</sup> Het gaat om onderzoeken die meer specifiek zijn gericht op compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten en waarnaar in dit rapport met regelmaat wordt verwezen.

### 1.4.2. De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven (2007)

In 2007 doen Van Wingerden e.a. onderzoek naar de praktijk van verhaal van schade door slachtoffers van misdrijven, waarbij de aandacht is gericht op schadebemiddeling bij politie of OM en op voeging als benadeelde partij in het strafproces.<sup>9</sup> Uit het onderzoek blijkt dat de strafrechter in de loop der jaren steeds vaker schadevergoeding aan de benadeelde partij toewijst: van ruim 1.500 keer in 1996 tot meer dan 13.250 keer in 2005. Ook de schadevergoedingsmaatregel werd in die periode steeds vaker opgelegd: van bijna 2.700 keer in 1996 tot 14.000 in 2005.<sup>10</sup> Een en ander kan worden toegeschreven aan de inwerkingtreding van de Wet Terwee in 1995. Met die wet werden onder meer de – betrekkelijk lage – maximumbedragen voor voeging geschrapt en is het kwalitatieve ontvankelijkheids criterium geïntroduceerd dat de vordering 'eenvoudig van aard' moet zijn. Wanneer de rechter van oordeel was dat de vordering niet toewijsbaar was, werd deze veelal niet-ontvankelijk verklaard; afwijzingen kwamen zelden voor (wat betekent dat de strafprocessueel niet-ontvankelijke vordering nog in eerste instantie kan worden aangebracht bij de burgerlijke rechter).

---

<sup>8</sup> Onderzoeken die betrekking hebben op een specifieke compensatiebron of (deel)regeling, worden eveneens in dit onderzoek betrokken; daarnaar wordt verwezen wanneer die bron of regeling wordt behandeld. Denk aan de evaluatie van de tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen (Cebeon 2017) en van de toepassing van conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (Goedvolk e.a. 2018).

<sup>9</sup> Onder het destijds geldende, strengere ontvankelijkheids criterium.

<sup>10</sup> Dat het aantal opgelegde schadevergoedingsmaatregelen (met name aanvankelijk) significant hoger ligt dan het aantal toegewezen benadeelde partijvorderingen valt deels te verklaren door de wijze waarop de gegevens waarop Van Wingerden e.a. 2007 zich baseren, zijn geregistreerd, maar men dient ook te bedenken dat de schadevergoedingsmaatregel een ruimer toepassingsbereik kent: ook wanneer het slachtoffer zich niet heeft gevoegd als benadeelde partij, of niet-ontvankelijk is, kan de schadevergoedingsmaatregel worden opgelegd.

### 1.4.3. De rol van civiel schadeverhaal (2012)

In 2012 verschijnt het onderzoek van Schrama en Geurts naar de vraag welke rol civiele procedures spelen voor slachtoffers van strafbare feiten wat betreft schadevergoeding, welke knelpunten zich daarbij voor slachtoffers kunnen voordoen volgens professionals en welke oplossingsrichtingen denkbaar zijn. Zij schatten hoeveel slachtoffers gebruik maken van de civiele procedure (peiljaar 2010) en zetten dat af tegen het gebruik van de andere compensatiebronnen, voor zover dat zich in kaart laat brengen. Zij schatten dat bij 67% tot 75% van de delicten de dader onbekend is (waardoor slachtoffers slechts beperkte mogelijkheden hebben om hun schade vergoed te krijgen).<sup>11</sup> Op basis van dossieronderzoek bij rechtbanken (sector civiel) schatten Schrama en Geurts dat in 2010 in Nederland 483 civiele rechtszaken zijn afgedaan waarin een slachtoffer de dader van een strafbaar feit aanspreekt tot vergoeding van schade voortvloeiend uit een strafbaar feit. In het overgrote deel van de zaken gaat het om rechtspersonen die slachtoffer worden van een vermogensdelict, zoals energiemaatschappijen die schadevergoeding vorderen voor elektriciteitsdiefstal in verband met wietteelt. Komt de civiele rechter tot een uitspraak, dan wordt de vordering in de meeste gevallen geheel of gedeeltelijk toegewezen. Het relatief hoge verstekpercentage (31%) wijst op mogelijke verhaalsproblemen bij inning van de vordering, nu eerder onderzoek laat zien dat verstek daarvoor een indicator is. Uit literatuuronderzoek en interviews met professionals volgt dat de hoge kosten, lange duur en emotionele belasting van de procedure (confrontatie met de dader, angst voor represailles), ontoereikend besef van de eigen rechtspositie, gebrek aan deskundige (specialistische) rechtsbijstand, (civielrechtelijke) bewijsproblemen en de slechte verhaalspositie knelpunten voor slachtoffers kunnen zijn.<sup>12</sup>

### 1.4.4. Schadeverhaal via de kantonrechter (2014)

In aanvulling op de bevindingen van Schrama en Geurts 2012 proberen Kool, Hebly e.a. in 2014 zicht te krijgen op de rol van de kantonrechter. Vanwege de laagdrempeligheid van de kantonprocedure was niet uitgesloten dat een relatief grote groep slachtoffers van strafbare feiten gebruik maakt van die route. Kool, Hebly e.a. verkennen daarom het gebruik van de kantonprocedure als specifieke 'verhaalsroute' voor slachtoffers van strafbare feiten. Een vermoeden van gering gebruik kon reeds worden gebaseerd op het lage aantal zaken dat werd geregistreerd binnen de voor de hand liggende categorieën ('diefstal/fraude', 'in het verkeer', 'letsel overige' en 'zaaksbeschadiging overige') in het systeem van registratie van de Raad voor de rechtspraak, maar de grote hoeveelheid kantonzaken geregistreerd onder 'Verbintenissenrecht, overige verbintenissenrecht' liet hierover nog twijfel bestaan. De steekproef van Kool, Hebly e.a. binnen die restcategorie wijst evenwel uit dat slechts in zeer geringe mate een beroep wordt gedaan op de kantonrechter voor schadeverhaal in verband met een strafbaar feit.

---

<sup>11</sup> Schrama & Geurts 2012, p. 31-32. Zij schatten de mate waarin daders bekend worden bij de politie (eventueel na opsporing), door het aantal geregistreerde verdachten en opgehelderde misdrijven af te zetten tegen het totale aantal geregistreerde misdrijven met slachtoffers (zowel natuurlijke personen als rechtspersonen). Het aantal geregistreerde verdachten per 100 geregistreerde misdrijven is ongeveer 33 en het aantal opgehelderde misdrijven per 100 misdrijven bedraagt ongeveer 25. Daarbij is van belang dat niet elk uniek misdrijf één dader en één slachtoffer kent, en dat bovendien regelmatig geen aangifte wordt gedaan.

<sup>12</sup> Daadwerkelijke ervaringen van slachtoffers worden verkend door Van Dongen e.a. 2013. Zij bevroegen slachtoffers over hun ervaringen met eigen voorzieningen (verzekering), specifieke overheidsvoorzieningen (waarborg- of schadefonds) en verhaal op de dader (schaderegeling met hulp van politie of OM, voeging, civiele procedure). Slachtoffers lijken inderdaad de knelpunten te ervaren die Schrama & Geurts via experts hadden geïnventariseerd. Daarnaast blijken ook communicatie en informatievoorziening belangrijke factoren.



#### 1.4.5. Civiel schadeverhaal via het strafproces (2016)

In 2016 verrichten Kool, Backers e.a. onderzoek naar de rechtspraak en regelgeving met betrekking tot de voeging benadeelde partij in het strafproces. Zij onderzoeken hoe de praktijk van de besluitvorming van de strafrechter ten aanzien van de afdoening van de voeging benadeelde partij in het strafproces er anno 2016 uitziet. Zij inventariseren het voortraject (door *desk study* en interviews met medewerkers van slachtofferloketten), verzamelen trendgegevens over 2010-2014, verrichten dossieronderzoek en verkennen de zittingspraktijk door middel van interviews met professionals in de rechtspraak. Aan de hand van de trendgegevens laten Kool, Backers e.a. zien hoe de ontvankelijkheidsbeslissing van de strafrechter zich over de jaren 2010-2014 heeft ontwikkeld. Daaruit blijkt een lichte stijging van het aantal voegingen in strafzaken van 16,5% in 2010 naar 18,1% in 2014. Waar in 2010 32,3% van de vorderingen niet-ontvankelijk werd verklaard, neemt dat af tot 16,6% in 2014. Tegelijkertijd is het aantal zaken waarin sprake is van gedeeltelijke ontvankelijkheid (en dus gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid) over die jaren toegenomen van 29,8% naar 59,7%. Strafrechters blijken dus ontvankelijker voor vorderingen van benadeelde partijen: gold voor 2010 nog dat een op de drie vorderingen (geheel of gedeeltelijk) ontvankelijk werd verklaard, voor 2014 was dat bijna twee op de drie.<sup>13</sup>

Het onderzoek van Kool, Backers e.a. biedt nader inzicht in de ontvankelijkheidsdynamiek. De verdachte die wordt geconfronteerd met een vordering van een benadeelde partij, verkeert in een lastige positie als hij ervoor kiest in het strafproces te zwijgen en tegen die vordering dus ook geen verweer te voeren (of het slechts te laten bij 'vrijspraak'). Mogelijk wil hij zich 'van zijn beste kant' laten zien en de claim van de benadeelde niet hard tegenspreken. Dossierstudie indiceert dat het verweer doorgaans inderdaad marginaal is.<sup>14</sup> Daarnaast rijst het beeld dat zowel officieren van justitie als rechters regelmatig geneigd zijn het door de benadeelde partij gevorderde bedrag naar beneden bij te stellen: de eerste aanzet daartoe wordt gegeven vanuit het Openbaar Ministerie, en op dat geadviseerde bedrag past de rechter dan nogmaals een 'matiging' toe.<sup>15</sup> Daar komt bij dat belangenbehartigers van benadeelde partijen zeggen enigszins 'bescheiden' te vorderen in verband met het (grote) belang van afdoening in het strafproces vanwege toepasselijkheid van de voorschotmaatregel. Een en ander laat zien dat binnen het strafproces een vordering naar civiel recht weliswaar (geheel) aan de rechter ter beoordeling kan worden voorgelegd, maar dat bij de betrokken partijen binnen de strafprocessuele context allerlei specifieke afwegingen en strategieën een rol spelen, in het bijzonder waar het gaat om het ontvankelijkheidsoordeel.

#### 1.4.6. Evaluatie voorschotregeling en inning CJIB (2018)

In 2018 doen Kuipers en Van Rij onderzoek naar de resultaten van de voorschotregeling en de daaraan gerelateerde inning van schadevergoedingsmaatregelen voor zeden- en geweldsmisdrijven, om inzicht te krijgen in de risico's die de overheid loopt met deze regeling (en eventuele uitbreidingen).<sup>16</sup> Zij analyseren daartoe gegevens over de periode 2011-2016 die het CJIB registreert uit hoofde van zijn inningstaak. Daaruit blijkt dat het aantal nieuwe

<sup>13</sup> Kool, Backers e.a. 2016, p. 246-247.

<sup>14</sup> Kool, Backers e.a. 2016, p. 148.

<sup>15</sup> Kool, Backers e.a. 2016, p. 147 en 255.

<sup>16</sup> De kosten van het CJIB van de inning zijn in het onderzoek van Kuipers & Van Rij onderzoek buiten beschouwing gelaten.

inningszaken met circa 6.000 per jaar redelijk stabiel is, maar dat de financiële omvang per cohort over de jaren een fluctuerende stijging laat zien (met als 'hoogtepunt' een omvang van circa €10,3 miljoen in 2014). De fluctuaties worden toegeschreven aan de toekenning van (soms zeer) omvangrijke schadevergoedingsmaatregelen. Van inningszaken die in de periode 2011-2013 zijn aangevangen analyseren Kuipers en Van Rij de verhouding tussen het uitstaande bedrag en de betalingen over een periode van zes jaar, zowel in totaal als gedifferentieerd naar vijf omvangcategorieën en zes misdrijfcategorieën. Kernbevinding is dat over het geheel genomen na een looptijd van 6 jaar 35% van het uitstaande bedrag resteert: van de uitstaande €23,7 miljoen is na zes jaar €8,3 miljoen ongeïnd. Het percentage wisselt sterk per omvangcategorie (van 5% ongeïnd voor zeer kleine tot 90% voor zeer omvangrijke zaken) en ook per misdrijfcategorie (van 5% voor openlijke geweldpleging tot 78% voor mensenhandel; een spreiding die is gerelateerd aan de gemiddelde omvang van de schadevergoedingen per misdrijfcategorie). Op grond van extrapolaties schatten Kuipers en Van Rij dat na een verdubbeling van de looptijd nog circa 3 procent tot 10 procent van het uitstaande bedrag zou kunnen worden geïnd: na 12 jaar bedraagt het ongeïnde deel naar schatting 25 procent tot 32 procent van het uitstaande bedrag.<sup>17</sup>

#### 1.4.7. Het voorliggende onderzoek

Het voorliggende onderzoek vult de bevindingen van Schrama en Geurts aan voor zover de scope en vraagstelling afwijken – zo wordt in hun onderzoek sociale zekerheid als algemene bron van compensatie niet behandeld en blijven regresverhoudingen buiten beschouwing – en vormt op overlappende punten een actualisering daarvan: sinds 2010 hebben zich immers een aantal belangrijke veranderingen voorgedaan in het bronnenlandschap en in de mogelijkheden ter realisatie van aanspraken. Zo is de competentiegrens voor de kantonrechter verhoogd (van €5.000 naar €25.000), is de voorschotregeling voor schadevergoedingsmaatregelen uitgebreid (naar andere delicten dan gewelds- en zedenmisdrijven, gemaximeerd tot €5.000), zijn investeringen gedaan in specialistische rechtsbijstand, kent het Schadefonds Geweldsmisdrijven een andere werkwijze (all-in bedragen), is met de Wet OM-afdoening de mogelijkheid van oplegging van de schadevergoedingsmaatregel bij het uitvoeren van een strafbeschikking mogelijk etc. De meer algemene vraag naar compensatie- en verhaalsvolumes en de daarmee gemoeide publieke kosten werd niet eerder gesteld.

### 1.5. Werkwijze

#### 1.5.1. Schets van de bronnenkaart

De eerste deelvraag ziet op de bronnen die slachtoffers van strafbare feiten *kunnen* aanboren ter compensatie van hun schade. Die vraag impliceert dat niet het feitelijke gebruik van de compensatiebronnen centraal staat, maar dat (eerst) het meer algemene 'compensatiepotentieel' voor slachtoffers van strafbare feiten in kaart wordt gebracht. Die inventarisatie vindt plaats door systematische analyse van Nederlandse wet- en regelgeving, daarop betrekking hebbende jurisprudentie, literatuur en andere rechtswetenschappelijke

---

<sup>17</sup> Omdat de omvang van de zeer grote schadevergoedingsmaatregelen per jaar fluctueert, en juist het ongeïnde deel daarvan erg hoog is, kan het ongeïnde deel per cohort incidenteel €1 à 1,5 miljoen hoger uitvallen, in welk geval het ongeïnde deel 39% tot 46% bedraagt. Zie Kuipers & Van Rij 2018, p. 12.

bronnen. Aan de hand daarvan worden de compensatiebronnen en de voorwaarden voor aanspraken daaruit in beeld gebracht.

### 1.5.2. Verkenning van compensatievolumes en publieke kosten

Nadat in kaart is gebracht op welke compensatiebronnen slachtoffers van strafbare feiten een beroep kunnen doen en welke aanspraken uit die bronnen voortvloeien, rijst de vraag in hoeverre deze bronnen *daadwerkelijk* worden aangeboord ter compensatie van door strafbare feiten geleden schade. Omdat het onderzoek niet tot doel heeft te achterhalen hoeveel schade feitelijk wordt gecompenseerd in verhouding tot het potentieel aan aanspraken – of anders gezegd: hoeveel aanspraken op compensatie weliswaar bestaan maar al dan niet worden verwezenlijkt – is het vizier gericht op wat *daadwerkelijk* door de geïdentificeerde vergoedingsbronnen wordt gedekt aan schade door strafbare feiten. Dat vraagt om een empirische benadering. Het verkennende karakter van deze studie, de beperkte tijdspanne waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd en de afhankelijkheid van gegevens die bij uitstek door specifieke, betrokken organisaties (kunnen) worden vergaard, brengen met zich dat de onderzoekers niet zelf primaire gegevens hebben verworven, maar vooral weergeven en analyseren wat uit secundaire data naar voren komt (zoals eerder verschenen onderzoeksrapporten en jaarverslagen en overige data van betrokken organisaties).

Compensatie- en verhaalsvolumes kunnen op verschillende manieren worden benaderd. Sommige compensatievolumes kunnen rechtstreeks worden nagetrokken door te achterhalen wat uit bepaalde bronnen aan slachtoffers wordt 'gebracht', zoals de volumes die worden gerealiseerd door het Schadefonds en de bedragen die vanuit het CJIB worden uitgekeerd ter uitvoering van de voorschotregeling voor schadevergoedingsmaatregelen. Moeilijker is om ten aanzien van specifieke compensatiebronnen (bronnen die niet specifiek in het leven zijn geroepen om schade door strafbare feiten te dekken, zoals de sociale zekerheid en private verzekeringen) te bepalen welk aandeel van de daardoor uitgekeerde volumes is toe te rekenen aan strafbare feiten. Dat betekent dat per bron moet worden bezien welke aanpak het meest geëigend is en nader wordt aangegeven op welke wijze volumes kunnen worden onderzocht. Hetzelfde geldt voor verhaal op grond van aansprakelijkheidsrecht: sommige verhaalsvolumes kunnen direct 'uit de boeken' worden afgeleid (zoals de volumes die het CJIB realiseert door inning bij daders), terwijl op andere geldstromen minder zicht bestaat.

### 1.5.3. Verkennende vraaggesprekken

Ter aanvulling op de gevonden (secundaire) informatie zijn expertinterviews gevoerd met (soms meerdere) personen (tegelijk) die vanwege hun professionele positie kunnen lokaliseren welke geldstromen in verband met schade door strafbare feiten vloeien, nadere duiding kunnen geven aan de gevonden volumes of uitleg kunnen geven waar die volumes juist niet bekend of niet na te trekken zijn. Deze gesprekken hadden tevens als doel om de correctheid en volledigheid van gevonden informatie te verifiëren. De vraaggesprekken kenden een relatief losse structuur: aan de contactpersonen is uitgelegd wat het doel is van het onderhavige onderzoek en op welke onderzoeksvragen antwoorden worden gezocht. Met het oog op een zo volledig mogelijke gegevensverzameling is steeds gevraagd om doorverwijzing naar andere contactpersonen die op de gezochte volumes en kosten mogelijk meer zicht hebben. De lijst van bevroegde personen is achterin dit onderzoeksverslag opgenomen.

#### 1.5.4. Peiljaar 2017

Het onderzoek richt zich op het peiljaar 2017. Dat betekent dat de compensatiebronnen in kaart worden gebracht die in dat jaar voorzagen in aanspraken en dat de over 2017 behaalde compensatievolumes en publieke kosten worden getraceerd. Voor dit jaar is gekozen vanwege de op het aanvangsmoment van dit onderzoek (najaar 2019) bestaande verwachting dat de meeste kwantitatieve gegevens met betrekking tot het jaar 2017 inmiddels verzameld en beschikbaar zijn. Dat heeft een aantal implicaties.

Ten eerste is het bronnenlandschap zelf veranderlijk. Niet alleen zijn het socialezekerheidsrecht en de verzekeringsmarkt voortdurend in beweging (denk aan de invoering van de Participatiewet), ook op het vlak van het materiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht hebben sinds 2017 – belangrijke – ontwikkelingen plaatsgevonden met de inwerkingtreding van de Wet Affectieschade (2019). Dat betekent dat de bevindingen van dit onderzoek tijdgebonden zijn. Waar inmiddels (dus: tussen 2017 en 2020) veranderingen in het bronnenlandschap hebben plaatsgevonden, wordt dat vermeld.

Ten tweede gaat het niet om schade door strafbare feiten die zijn gepleegd in 2017, maar om strafbare feiten in verband waarmee *compensatie en verhaal worden gerealiseerd* in 2017.

In lijn daarmee ligt de derde implicatie, namelijk dat compensatiebronnen zowel eenmalig als regelmatig kunnen voorzien in financiële compensatie. Schadevergoeding aan het slachtoffer kan op een enkel moment worden voldaan (ook voor toekomstige schade), maar kan ook in delen worden opgebracht; een door het CJIB uit te keren voorschot zal (na acht maanden) in een keer worden uitbetaald aan het slachtoffer, maar in de periode daarna op de dader worden verhaald. Andere bronnen voorzien steeds periodiek in compensatie, zoals aanspraken op grond van sociale zekerheid en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

### 1.6. Begripsomschrijvingen

#### 1.6.1. Strafbare feiten

Onder een **strafbaar feit** of **delict** wordt verstaan een menselijke gedraging die past binnen een wettelijke delictsomschrijving, die wederrechtelijk is en aan de schuld van de verdachte te wijten. De commune delicten worden strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht (Sr).<sup>18</sup> Daarnaast bevatten ook bijzondere wetten strafbaarstellingen, zoals de Wet op de economische delicten (WED), de Wet Wapens en Munitie (WWM), de Opiumwet (Opw), de Wegenverkeerswet (WVW 1994), maar ook bijvoorbeeld het Wetboek van Militair Strafrecht (WvMSr).

Voor dit onderzoek zijn in beginsel alle strafbare feiten van belang als gevolg waarvan slachtoffers schade lijden, voor wie een of meer bronnen van financiële compensatie bestaan. Dat betekent evenwel niet dat alle soorten strafbare feiten, typen schade en categorieën slachtoffers in dit onderzoek evenveel aandacht krijgen. In dit onderzoek wordt immers vertrokken vanuit de verschillende compensatiebronnen, waarvan een aantal slechts in dekking voorziet voor zover het gaat om zorg- en inkomensschade (sociale en private

---

<sup>18</sup> Een gebeurtenis kwalificeert dus als *strafbaar* feit zonder dat een strafrechtelijke veroordeling vereist is, vgl. Schrama & Geurts 2012, p. 22.

verzekeringen) of zich specifiek richt op slachtoffers van geweldsmisdrijven (tegenwoordelingen uit het Schadefonds, ongelimiteerde voorschotregeling bij oplegging van de schadevergoedingsmaatregel). Samenloop van compensatiebronnen zal zich in het bijzonder kunnen voordoen bij personenschade als gevolg van geweldsmisdrijven. Sommige strafbare feiten, zoals fraude, leiden doorgaans juist tot schade die hooguit wordt gedekt door een aanspraak op schadevergoeding op de dader, en die dus niet is af te wentelen op een andere compensatiebron dan diens vermogen.

### 1.6.2. Slachtoffers

Met **slachtoffers** worden in dit onderzoek bedoeld natuurlijke personen en rechtspersonen die schade lijden door een strafbaar feit, of hun rechtsopvolgers (zoals erfgenamen). Als slachtoffers worden eveneens aangemerkt de naasten of nabestaanden van natuurlijke personen die het slachtoffer zijn van een strafbaar feit. Zij zijn in zoverre secundaire of afgeleide slachtoffers, dat zij niet direct zijn getroffen door het strafbare feit, maar schade lijden 'via' hun relatie tot het primaire slachtoffer (denk aan degene die inspanningen verricht en/of kosten maakt in verband met de verzorging van de partner die door een misdrijf ernstig is getroffen). Onder slachtoffers worden tot slot ook begrepen degenen die, naast een slachtoffer dat fysiek letsel heeft opgelopen of is overleden, psychisch letsel hebben opgelopen door een rechtstreekse confrontatie met het strafbare feit of met de gevolgen daarvan (zogenoemde 'shockschade'), en die op die manier zelf ook zijn getroffen.

Ook rechtspersonen (bedrijven, instellingen, etc.) kunnen nadeel ondervinden als gevolg van een strafbaar feit. Denk aan banken die financieel nadeel ondervinden als gevolg van fraudes en plofkraken en aan schade van bedrijven door diefstal, inbraak, brandstichting en cybercriminaliteit (*hacken*).<sup>19</sup> Ook de overheid kan vallen onder het begrip 'slachtoffer' van een strafbaar feit als bedoeld in dit rapport: publiekrechtelijke rechtspersonen lijden regelmatig schade door delicten. Zo kan worden gedacht aan uitkeringsinstanties die worden getroffen door uitkeringsfraude, aan diefstal en vernieling van publiek bezit en aan milieuovertredingen (verontreiniging, drugsafvaldumping) in verband waarmee publieke (sanerings)kosten moeten worden gemaakt. Goed beschouwd kan ook het door de dader 'activeren' van instellingen die betrokken zijn bij de strafrechtspiegeling na een delict worden aangemerkt als een kostenpost voor de overheid (opsporing, vervolging, verdediging, berechting, tenuitvoerlegging, reclassering) en is in zoverre sprake van financieel nadeel als gevolg van het delict. Hoewel op dat laatste vlak wel gronden voor kostenverhaal op de dader denkbaar zijn, valt de overheid in dit opzicht niet onder het (hier gehanteerde) begrip slachtoffer.<sup>20</sup> Met de genoemde overheidsinspanningen zijn wel publieke kosten gemoeid.

De genoemde typen 'slachtoffers' vallen binnen het bestek van dit onderzoek weliswaar in beginsel onder het begrip slachtoffer, maar dat betekent niet dat zij evenveel aandacht krijgen. Dit onderzoek vertrekt immers vanuit de verschillende (hoofd)compensatiebronnen, die veelal slechts bepaalde schadesoorten dekken (private verzekeringen, sociale zekerheid) of althans

---

<sup>19</sup> Zie bijv. art. 51a lid 1 onder a sub 1 en 2 Sv: met het slachtoffer wordt *gelijkgesteld* de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden.

<sup>20</sup> Denk aan de per 1 maart 2017 ingevoerde mogelijkheid dat de Raad voor Rechtsbijstand kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand terugvordert wanneer sprake is van een onherroepelijke veroordeling en als de draagkracht van de veroordeelde hoger is dan de inkomens- en vermogensgrens (*Stb.* 2016, 476 en *Stb.* 2017, 66) en aan het (ingetrokken) Wetsvoorstel eigen bijdrage aan kosten strafvordering en de slachtofferzorg (*Kamerstukken II* 2017/18, 34067, nr. 17).

slechts schade door bepaalde categorieën strafbare feiten compenseren (tegemoetkomingen uit het Schadefonds, ongelimiteerde voorschotregeling bij oplegging van de schadevergoedingsmaatregel). Een deel van de slachtoffers heeft slechts aanspraak op compensatie in de vorm van een aanspraak op schadevergoeding op de dader, en staat daarnaast geen andere compensatiebron ter beschikking.

### 1.6.3. Schade

In algemene zin valt onder **schade** te verstaan het nadeel dat voortvloeit uit een bepaalde gebeurtenis (hier concreet: een strafbaar feit). Dat betekent dat iemand (of iets) in een slechtere positie of toestand wordt gebracht dan waarin hij (of het) zou hebben verkeerd als het feit zich niet had voorgedaan. Dat relateert aan het zojuist besproken begrip slachtoffer: dat is immers degene die door de gevolgen van een gebeurtenis wordt getroffen, oftewel degene die de schade lijdt. Schade omvat in deze studie personenschade (kosten van herstel, revalidatie, re-integratie, gederfd inkomen, verlies aan arbeidsvermogen, kosten van expertise, immateriële schade), zaakschade (kosten van herstel, verlies van waarde door diefstal of vernieling, kosten van preventie) en 'zuivere vermogensschade' (bijvoorbeeld financieel verlies door oplichting). Onder 'schade' worden hier tevens begrepen de kosten van bijstand bij verhaal. Het gaat hier immers om schade van de benadeelde in de zin van art. 6:96 BW (en die via subsidiering door de overheid voor rekening van de publieke middelen kan komen).<sup>21</sup>

### 1.6.4. Compensatie

Met **compensatie** wordt in deze studie bedoeld het in verband met geleden schade bieden van een financiële prestatie.<sup>22</sup> Compensatie kan 'volledig' zijn, wat betekent dat de prestatie waarop het slachtoffer aanspraak heeft qua omvang gelijk is aan het geleden nadeel. Dat is het uitgangspunt van het civiele aansprakelijkheidsrecht (zie paragraaf 5.2.2). Nadelen in de vermogenssfeer kunnen in geld worden uitgedrukt en vervolgens volledig worden vereffend door uitkering van een (qua bedrag gelijke) geldsom. Voor nadelen in de immateriële sfeer is het verband tussen enerzijds de omvang van het nadeel en anderzijds het geldbedrag ter compensatie naar zijn aard moeilijker te leggen; de vergoeding wordt in het civiele recht dan ook vastgesteld 'naar billijkheid'.

Compensatie kan ook bestaan in een (gedeeltelijke) financiële tegemoetkoming, zoals door het Schadefonds. Bij compensatie via eigen verzekering hangt de omvang van de financiële compensatie af van wat is overeengekomen (de polis). Compensatie kan ten slotte ook geheel los staan van de specifieke schadesoort en/of de oorzaak daarvan. Hierbij kan worden gedacht aan aanspraken op grond van socialezekerheidsrecht (waaronder mede te verstaan de loondoorbetaling door de werkgever bij uitval van de werknemer). Regelingen van sociale zekerheid beogen meer in algemene zin de financiële bestaanszekerheid te beschermen en voorzien daarom in rechten ongeacht de oorzaak van de 'terugval', en compenseren daarmee *de facto* ook slachtoffers van strafbare feiten (deels) voor door hen geleden schade.

---

<sup>21</sup> Zie over investeringen in de rol van de slachtofferadvocatuur in de vorm van een specifieke toevoeging en een specialisatieopleiding voor advocaten van slachtoffers in ernstige gewelds en zedenzaken Elbers e.a. 2018.

<sup>22</sup> Dat betekent dat de niet-financiële vormen en aspecten van compensatie, bijvoorbeeld op relationeel en/of emotioneel vlak, buiten beschouwing blijven: het gaat telkens om compensatie in de vorm van een financiële prestatie en de kosten daarvan.

Naast het concrete bedrag waarmee het slachtoffer 'netto' wordt gecompenseerd of tegemoetgekomen, kennen de verschillende compensatiebronnen ook hun eigen *kosten van compensatie*. Dat wil zeggen dat investeringen op het vlak van advies, bijstand, uitkeringsorganisatie, moeten worden gedaan om de primaire financiële aanspraken te verwezenlijken. Ook kan worden gedacht aan de publieke kosten die door OM en rechterlijke macht worden gemaakt in verband met de behandeling van de vordering van de benadeelde partij in het strafproces: ook dat zijn immers (overheids)kosten die worden gemaakt in verband met de realisatie van de aanspraak op compensatie.

### 1.6.5. Compensatiebronnen

Met **compensatiebronnen** worden bedoeld de bronnen die het slachtoffer kan aanboren om het nadeel dat het als gevolg van een strafbaar feit lijdt af te wentelen. Denk aan aanspraken op overheidsgelden, de (eigen) verzekeringen en verhaal op de dader. Daaronder vallen weer verschillende subbronnen te onderscheiden. Zo kunnen de aanspraken op overheidsgelden bestaan in het recht op tegemoetkoming uit het Schadefonds en in rechten voortvloeiend uit de algemene fondsen van sociale zekerheid (Wmo 2015, Wlz, bijstand, etc.). Bij verzekeringen kan worden gedacht aan de uiteenlopende verzekeringsproducten, zoals de inboedel-, opstal-, zorg-, arbeidsongeschiktheids-, auto-, reis- en rechtsbijstandverzekering.

Aldus wordt in dit onderzoek het *structurele* bronnenlandschap in kaart gebracht. Incidentele of ad hoc-compensatieregelingen vallen buiten de scope van dit onderzoek, maar zouden wel degelijk kunnen voorzien in compensatie van schade die terug te voeren is op strafbare feiten. Soms worden daarbij publieke middelen aangewend. Denk aan rampen als de cafébrand te Volendam (2000/2001), voor het ontstaan waarvan de exploitant van het café strafrechtelijk is veroordeeld<sup>23</sup> en in verband waarmee financiële tegemoetkomingen zijn verstrekt.<sup>24</sup> Iets vergelijkbaars geldt voor de vuurwerkcramp te Enschede (2000), waarvoor de beide vennoten van de vuurwerkfabriek in persoon tot gevangenisstraffen zijn veroordeeld<sup>25</sup> en in welk verband uiteenlopende regelingen tot stand zijn gebracht om in de schade tegemoet te komen.<sup>26</sup> Voorts kan worden genoemd de Financieringsregeling drugsafvaldumpingen, op grond waarvan de particuliere grondeigenaren volledig worden gecompenseerd voor kosten die zij (moeten) maken in verband met drugsdumpingen.<sup>27</sup> Een ander voorbeeld van een incidentele compensatieregeling is die welke in het leven is geroepen voor slachtoffers van seksueel misbruik binnen de Rooms-Katholieke Kerk (en die volledig is gefinancierd door de kerk). Ook kan worden gedacht aan crowdfunding voor slachtoffers van bepaalde gebeurtenissen en/of hun nabestaanden. Zo faciliteert het Fonds Slachtofferhulp online crowdfundingcampagnes tot een bedrag van €10.000.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> Rb. Haarlem 18 juli 2003, ECLI:NL:RBHAA:2003:AI0129, NJ 2003/531.

<sup>24</sup> Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwjaarsbrand Volendam, *Stcr.* 2004, 188.

<sup>25</sup> Hof Arnhem 12 mei 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AF8393 en Hof Arnhem 12 mei 2003, ECLI:NL:GHARN:2003: AF8394.

<sup>26</sup> Zie over de regelingen Van der Helm 2003, p. 40-44 en Van de Bunt 2016, p. 121-148.

<sup>27</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 29 911, nr. 277.

<sup>28</sup> Zie <https://noodfonds.nl/>.

Daarnaast voorziet het Fonds Slachtofferhulp nog in een noodfonds, waaruit prestaties in natura of financiële tegemoetkomingen tot €1.000 kunnen worden verstrekt.<sup>29</sup> Vanwege het incidentele karakter of de geringe omvang van deze compensaties, en omdat zij niet uit publieke middelen worden gefinancierd, blijven zij in dit onderzoek verder buiten beschouwing.

### 1.6.6. Verzekering

In het algemeen draait het bij **verzekering** om een overeenkomst waarbij een partij zich tegen ontvangst van een vast bedrag (premie) ten opzichte van een andere partij verbindt om de overeengekomen prestatie (bijvoorbeeld schadeloosstelling of de uitkering van een afgesproken bedrag) te verrichten wanneer zich een (vooraf onzeker) voorval voordoet. De kern is dat risico's kunnen worden overgedragen tegen betaling van premie, die wordt bepaald door de kans op het intreden van het risico en de grootte van het risico, het zogeheten verzekerings- of equivalentiebeginsel. In het socialezekerheidsrecht wordt daar overigens om redenen van solidariteit wel van afgeweken.<sup>30</sup>

Voor het onderhavige onderzoek is relevant het onderscheid tussen *first party*- en *third party*-verzekering. Een **first party-verzekering** (waarover hoofdstuk 2) dekt de risico's die in de sfeer van de verzekerde liggen. Een **third party-verzekering** (waarover paragraaf 5.4.2) dekt de aansprakelijkheid van de verzekerde jegens het slachtoffer. Bij de laatste variant gaat het dus niet om dekking van het eigen schaderisico maar van het *aansprakelijkheidsrisico* van de verzekerde. Bij *first party*-verzekeringen kent de polis dikwijls een eigen, specifieke dekkingsomschrijving, terwijl een *third party*-verzekering (tot aan de maximaal verzekerde som) de wettelijke aansprakelijkheid (van de verzekerde jegens de derde) dekt, waarvan de omvang wordt bepaald door afdeling 6.1.10 BW.

In het socialezekerheidsrecht wordt voorts onderscheid gemaakt tussen de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen. Bij een **volksverzekering** strekt de werkingssfeer zich in beginsel uit tot personen die in Nederland wonen (ingezetenen) en arbeid verrichten. De **werknemersverzekeringen** zijn er voor werknemers die een dienstbetrekking hebben of in een daarmee gelijkgestelde positie verkeren, hetgeen betekent dat bepaalde groepen (zelfstandigen, niet-actieven) daar geen aanspraak op hebben. Een en ander werkt door in de wijze waarop volks- en werknemersverzekeringen worden gefinancierd.

### 1.6.7. Daders

Hoewel steeds wordt gesproken van 'de dader', kunnen meerdere personen (strafrechtelijk en civielrechtelijk) aansprakelijk zijn voor hetzelfde strafbare feit. Volgens art. 47 Sr worden degenen die het feit plegen, doen plegen, medeplegen of uitlokken gestraft als 'daders' van een strafbaar feit. Art. 48 bepaalt dat zij die opzettelijk behulpzaam zijn bij het plegen van het misdrijf en zij die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van het misdrijf worden gestraft als 'medeplichtigen'. Omdat in dit onderzoek vragen van

---

<sup>29</sup> Zie [www.fondsslachtofferhulp.nl/programma/noodhulp](http://www.fondsslachtofferhulp.nl/programma/noodhulp).

<sup>30</sup> Klosse & Vonk 2019, p. 40.



compensatie en verhaal centraal staan, zijn strafrechtelijke kwesties van daderschap en deelneming niet direct van betekenis: het verhaal op de dader wordt immers beheerst door regels van burgerlijk recht. Dat betekent dat binnen het bestek van dit onderzoek onder **dader** wordt verstaan degene die een strafbaar feit (mede<sup>31</sup>) begaat en daarmee tevens jegens een ander – het slachtoffer – een onrechtmatige daad pleegt welke hem kan worden toegerekend. Oordeelt de strafrechter dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan en dat de laatste hiervoor strafbaar is, dan betekent dit dat de gedraging van de verdachte in beginsel tevens een onrechtmatige daad oplevert in civielrechtelijke zin (art. 6:162 lid 2 BW) ten opzichte van degene die daardoor schade lijdt, en is in de regel sprake van toerekening wegens schuld (art. 6:162 lid 3 BW). Het onderzoek richt zich dus op daders die in hun rechtsverhouding tot het slachtoffer (en/of regresnemers) gehouden zijn tot vergoeding van de schade op grond van het civiele aansprakelijkheidsrecht. ‘Slachtofferloze’ delicten, zoals het rijden onder invloed of handelen in verboden drugs als zodanig, blijven daarmee buiten beschouwing.

Naar burgerlijk recht kunnen (ook) anderen dan de dader aansprakelijk zijn voor de gevolgen van de fout van de dader. Denk aan ouders (voor fouten van kinderen), werkgevers (voor fouten van werknemers), opdrachtgevers (voor fouten van hulppersonen) en vertegenwoordigden (voor fouten van vertegenwoordigers).<sup>32</sup> Deze kwalitatief aansprakelijke partijen vallen in dit onderzoek niet onder het begrip dader. Evenmin worden als dader aangemerkt partijen die voor de gevolgen van een delict aansprakelijk zijn vanwege het uitblijven van maatregelen of het ontbreken van toereikend toezicht (men spreekt in dit geval van ‘secundaire’ aansprakelijkheid). Denk aan een situatie waarin de politie op de hoogte is van het voornemen tot een misdrijf maar het niet verhindert, of de situatie waarin onzorgvuldig een wapenvergunning wordt verleend aan een persoon die daarmee vervolgens een misdrijf begaat.<sup>33</sup> Maar ook werkgevers kunnen aansprakelijk zijn tegenover hun werknemers voor zover de op hen rustende zorgplicht met zich brengt dat werknemers tegen (de gevolgen van) delicten moeten worden beschermd. Denk aan gevallen waarin de werknemer het slachtoffer wordt van een overval en de werkgever kan worden verweten daartegen onvoldoende instructies te hebben gegeven.<sup>34</sup> In dergelijke situaties kan weliswaar aansprakelijkheid bestaan voor de gevolgen van een delict en heeft het slachtoffer dus aanspraak op compensatie, maar is belangrijk om in te zien dat de aansprakelijke persoon niet dezelfde is als de dader van het strafbare feit.

### 1.6.8. Verhaal en regres

Onder **verhaal** wordt in dit onderzoek verstaan betaling door de dader van het strafbare feit van door hem veroorzaakte schade. Het gaat bij verhaal dus telkens om afwenteling op (het vermogen van) de dader van de door het slachtoffer geleden schade. Bij verhaal kan het gaan om de directe (civielrechtelijke) rechtsverhouding tussen de dader en het slachtoffer of diens naasten/nabestaanden, maar ook om **regres**, dat wil zeggen verhaal door een partij die in de onderlinge verhouding tussen dader en slachtoffer wat betreft compensatie fungeert als

---

<sup>31</sup> Vergelijk paragraaf 5.2.1.

<sup>32</sup> Zie over aansprakelijkheid voor andermans fouten paragraaf 5.2.1.

<sup>33</sup> Het eerste deed zich voor in Hof 9 december 1976, ECLI:NL:GHSGR:1976:AC1125, NJ 1977/381; het laatste was aan de orde in HR 20 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1409, NJ 2020/233 m.nt. S.D. Lindenbergh (*Alphen aan den Rijn*).

<sup>34</sup> Zie bijv. Rb. Midden-Nederland 8 april 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:2602, AR 2015/766.

'tussenbron'. Denk aan de situatie waarin een geweldsmisdrijf leidt tot arbeidsongeschiktheid van het slachtoffer, in verband waarmee de werkgever van het slachtoffer de kosten verbonden aan de loonbetaling aan de laatstgenoemde op de dader van het misdrijf kan verhalen (art. 6:107a lid 2 BW). Ook aan het UWV is in diverse sociale wetten een verhaalsrecht toegekend ter zake van aan het slachtoffer verstrekte uitkeringen. Daarnaast kan worden gedacht aan de situatie waarin een verzekeraar eerst de schade van het slachtoffer vergoedt op grond van diens polis, vervolgens in diens rechten treedt (subrogatie) en overgaat tot verhaal op de dader (art. 7:962 lid 1 BW). In deze en dergelijke gevallen wordt gesproken van regres: het uitoefenen van het recht om wat aan een ander is uitgekeerd 'terug te vorderen' van een aansprakelijke partij.

### 1.6.9. Volumes

Met het begrip **volumes** wordt bedoeld op de hoeveelheden geld die 'omgaan' in de compensatie van schade van slachtoffers van strafbare feiten. Anders gezegd: de blik richt zich op de omvang van de (totale) geldstromen die uit de compensatiebronnen afkomstig zijn en die vloeien naar slachtoffers van strafbare feiten, waaronder ook worden begrepen de kosten van facilitering en apparaatskosten (tezamen: compensatievolumes), en de geldstromen die – direct of indirect – op daders worden verhaald (verhaalsvolumes).

### 1.6.10. Publieke kosten

Waar wordt gesproken van **publieke kosten** gaat het om investeringen uit de algemene middelen die de overheid doet in verband met compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten. Het begrip wordt ruim opgevat, en bestrijkt zowel publieke gelden waarmee slachtoffers worden gecompenseerd of tegemoetgekomen (zoals socialezekerheidsuitkeringen, tegemoetkomingen vanuit het Schadefonds, voorschotten in verband met de schadevergoedingsmaatregel) als publieke kosten in verband met de realisatie van zowel schadecompensatie als daderverhaal (apparaatskosten van uitkeringsinstanties en van het CJIB als inningsinstantie, overheidsinvesteringen in bijstand aan slachtoffers etc.).

## 1.7. Verdere leesinstructie

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Per 'hoofdbron' van compensatie (private verzekering, sociale zekerheid, Schadefonds Geweldsmisdrijven, verhaal op dader) wordt beschreven welke 'subbronnen' (kunnen) voorzien in een aanspraak op compensatie van schade, voortvloeiend uit een strafbaar feit. Per bron wordt weergegeven welke slachtoffers onder welke voorwaarden tot welke aanspraak gerechtigd zijn. Aldus ontstaat zicht op het dekkingsbereik en compensatieniveau van de bron. Daarnaast wordt per bron beschreven welke (buitengerechterlijke en gerechtelijke) wegen kunnen worden bewandeld ter realisatie van de aanspraak. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de bron wordt gefinancierd, waarbij ook de eventuele mogelijkheden tot regres worden besproken. Daarna worden de bevindingen ten aanzien van de compensatievolumes en de daarmee gemoeide publieke kosten gepresenteerd, telkens met een specifieke onderbouwing van de wijze waarop de daarop betrekking hebbende informatie is ontsloten. Op deze wijze volgen de hoofdstukken zo veel mogelijk dezelfde structuur.

Over de volgorde van behandeling het volgende. Het gaat in dit onderzoek specifiek om gebeurtenissen waarvoor de dader strafrechtelijk verantwoordelijk is. Omdat de dader in juridisch en moreel opzicht primair de verantwoordelijke is voor wat er is gebeurd, ligt het wellicht intuïtief voor de hand om verhaal op de dader als eerste te behandelen. Vanuit de blik op bronnen van financiële compensatie en het onderzoek naar compensatie- en verhaalsvolumes is dit evenwel veel minder vanzelfsprekend. *First party*-verzekeringen en sociale zekerheid, maar ook het Schadefonds, hebben een breder 'dekkingsbereik' dan verhaalneming op de dader, in die zin dat voor daadwerkelijke realisatie van een aanspraak op die bronnen niet is vereist dat de dader van het strafbare feit in beeld is.<sup>35</sup> Daarnaast zullen deze bronnen ook in chronologie doorgaans eerder door het slachtoffer worden aangesproken dan dat verhaal op de dader wordt ingezet (vergelijk de voorbeeldcasus in paragraaf 1.2). Nadat andere bronnen zijn aangeboord, hebben uitkerende instanties bovendien veelal een recht van regres op de dader. In zoverre vormt de dader dus niet zozeer het beginpunt van de keten van aanspraken maar juist het eindpunt, waar *uiteindelijk* de rekening van het strafbare feit moet worden neergelegd.<sup>36</sup> Daarom worden eerst *first party*-verzekeringen, socialezekerheidsregelingen en het Schadefonds Geweldsmisdrijven besproken, en komt daarna verhaal op de dader aan de orde.

---

<sup>35</sup> Schrama & Geurts schatten dat bij 67% tot 75% van de delicten de dader onbekend blijft, waardoor de aanspraak op schadevergoeding op de dader niet te realiseren is. Zie Schrama & Geurts 2012, p. 31-32.

<sup>36</sup> Hooguit is zijn aansprakelijkheid nog gedekt door een aansprakelijkheidsverzekering (*third party*-verzekering), waardoor de schade uiteindelijk door de betreffende verzekeraar wordt gedragen, maar de mogelijkheden daartoe zijn nu juist beperkt als het gaat om strafbare feiten. Zie paragraaf 5.4.2.

## 2. Private verzekering

### 2.1. De bron

Een eerste compensatiemechanisme dat aandacht verdient is de mogelijkheid dat slachtoffers van strafbare feiten eigen verzekeringen aanspreken voor dekking van hun schade.<sup>37</sup> Het gaat hier niet om de aansprakelijkheidsverzekering van de dader (zie daarover paragraaf 5.4.2) maar om *first party*-dekking, waarbij een verzekeraar een risico verzekert van zijn eigen verzekerde (de benadeelde). Anders dan bij publieke sociale zekerheid (waarover hoofdstuk 3) gaat het in dit hoofdstuk om verzekeringen op de private verzekeringsmarkt.<sup>38</sup> Dat betekent in het algemeen meer vrijheid en een beperkter inmenging van de overheid, concurrentie tussen aanbieders, contractvrijheid voor verzekerde en verzekeraar, dekkings- en premiedifferentiatie etc. Het laat zich beredeneren dat de 'verzekeringsproducten' op de private verzekeringsmarkt ook een relevante rol spelen waar het gaat om dekking van schade door strafbare feiten. Denk bijvoorbeeld aan de rol van inboedel- en opstalverzekeringen bij inbraak en brandstichting, die van cyberverzekeringen voor gevallen van digitale criminaliteit, de zorg- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in geval van ernstig letsel als gevolg van zware mishandeling en die van overlijdensrisicoverzekeringen bij levensdelicten. Eerder onderzoek indiceerde bovendien een relatieve tevredenheid van slachtoffers van strafbare feiten met hun 'eigen' verzekeringen.<sup>39</sup> Voorwaarde voor het bestaan van een aanspraak op uitkering is – uiteraard – dat een daartoe strekkende verzekering is afgesloten.

### 2.2. Aanspraakgerechtigden en compensatieniveau

#### 2.2.1. Verzekeringen algemeen

Private verzekeringen worden beheerst door de algemene bepalingen van overeenkomstenrecht, de meer specifieke bepalingen opgenomen in titel 7.17 BW (Verzekering) en door de polisvoorwaarden. Art. 7:925 lid 1 BW definieert de 'verzekering' als een overeenkomst waarbij de ene partij, de verzekeraar, zich tegen het genot van premie jegens haar wederpartij, de verzekeringnemer, verbindt tot het doen van een of meer uitkeringen, en bij het sluiten der overeenkomst voor partijen geen zekerheid bestaat, dat, wanneer of tot welk bedrag enige uitkering moet worden gedaan, of ook hoelang de overeengekomen premiebetaling zal duren. Waar in titel 7.17 BW wordt gesproken over verwezenlijking van het risico, wordt bedoeld op het risico dat de verzekeraar krachtens de verzekeringsovereenkomst op zich heeft genomen.

Verzekeringen kunnen op uiteenlopende manieren worden onderscheiden. Zo onderscheidt het Burgerlijk Wetboek de schade- en de sommenverzekeringen. Van schadeverzekering is sprake wanneer de verzekering ertoe strekt de vermogensschade te dekken die de verzekerde zou kunnen lijden, zoals een inboedelverzekering, zorgverzekering of aansprakelijkheidsverzekering (art. 7:944 BW). Bij een sommenverzekering is onverschillig of

---

<sup>37</sup> Zie uitvoerig Schijns 2017.

<sup>38</sup> Met de privatisering van de sociale zekerheid, waarvan als belangrijkste voorbeelden kunnen worden genoemd de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever bij ziekte en het zorgverzekeringsstelsel, is het onderscheid tussen publieke en private sociale zekerheid niet waterdicht. Zie hierover bijv. Klosse & Vonk 2019, p. 25-30.

<sup>39</sup> Van Dongen e.a. 2013, p. 42.

en in hoeverre met de uitkering schade wordt vergoed (art. 7:964 BW), zoals bij een overlijdens- of pensioenverzekering. Relevant verschil in het kader van dit onderzoek is bovendien dat bij schadeverzekeringen de verzekeraar een uitgekeerd schadebedrag mag verhalen op een partij die voor de schade jegens het slachtoffer aansprakelijk is (art. 7:962 BW), en bij sommenverzekeringen niet. De wet kent daarnaast de persoonsverzekering, die ziet op het leven of de gezondheid van een mens. Een persoonsverzekering kan een schadeverzekering zijn of een sommenverzekering (art. 7:925 lid 2 BW) of een verzekering met aspecten van beide typen verzekeringen. Men denke bijvoorbeeld aan een levensverzekering, arbeidsongeschiktheidsverzekering of ongevallenverzekering. Uit art. 7:925 lid 2 BW vloeit voort dat sommenverzekering in beginsel alleen is toegelaten bij persoonsverzekering.

Om goed te kunnen zien hoe dergelijke verzekeringen als compensatiebronnen werken, wordt hierna eerst stilgestaan bij de schadeverzekering (paragraaf 2.2.2) en daarna bij de figuur van de sommenverzekering (2.2.3).

### 2.2.2. Schadeverzekering

#### *Algemeen*

Van schadeverzekering is sprake wanneer een verzekering ertoe strekt de vermogensschade te dekken die de verzekerde zou kunnen lijden (art. 7:944 BW). Typische voorbeelden van schadeverzekeringen zijn woon- en inboedelverzekeringen (inboedel-, kostbaarheden-, brand-, glas-, opstal- en telefoonverzekering), verkeersverzekeringen (auto-, fiets-, motor-, oldtimer- en bromfietsverzekering, maar ook de inzittendenverzekering), activiteitenverzekeringen (annuleringsverzekering, reisverzekering, schoolverzekering) en gezondheidsverzekeringen (zorg- en uitvaartverzekering). Ook kan worden gedacht aan de situatie dat de werkgever zich verzekert tegen het risico van loondoorbetaling (art. 7:629 BW, zie ook paragraaf 3.4) in het geval zijn werknemer ziek of arbeidsongeschikt raakt (verzuimverzekering). Vermelding verdient voorts de rechtsbijstandverzekering, die het risico dekt dat de verzekerde kosten zal maken wanneer deze rechtsbijstand nodig heeft. De schadeverzekering is onderworpen aan het indemniteitsbeginsel: de verzekering strekt tot het vergoeden van daadwerkelijk geleden schade en de verzekerde dient (dus) op grond van de verzekering geen vergoeding te ontvangen die hem in een duidelijk voordeliger positie brengt (art. 7:960 BW).

De schadeverzekering wordt in het bijzonder beheerst door de bepalingen van afdeling 7.17.2 BW. Daarin wordt een aantal elementen van de schadeverzekering geregeld, zoals de uitsluiting van verzekering van schade die te wijten is aan opzettelijk of roekeloos gedrag van de verzekerde (art. 7:952 BW). In dit verband wordt ook wel gewezen op het zogenoemde 'moreel risico': de vermeerdering van risico samenhangend met het feit dat een verzekerde minder voorzichtig handelt wanneer hij weet dat schade zal worden gedekt.

#### *Zorgverzekering*

Afzonderlijke vermelding verdient hier de zorgverzekering. Iedereen die in Nederland woont of werkt moet een basisverzekering afsluiten die de behoefte aan zorg dekt (zie paragraaf 3.2.1). Hoewel daarbij een verzekerings- en acceptatieplicht geldt, de rijksoverheid weliswaar bepaalt wat er in het basispakket valt (en welk eigen risico minimaal en maximaal moet gelden) en de zorgverzekering zich aldus op het grensvlak met het socialezekerheidsrecht bevindt, draagt zij vooral het karakter van een private schadeverzekeringsovereenkomst.

Het basispakket omvat het grootste deel van de essentiële geneeskundige zorg, geneesmiddelen en medische hulpmiddelen die voldoen aan de stand van wetenschap en praktijk. Naast het verplichte basispakket bieden zorgverzekeraars aanvullende verzekeringen aan, die een volledig privaat karakter hebben. Voor het bestaan van een aanspraak is nodig dat de verzekerde naar aard, inhoud en omvang redelijkerwijs is aangewezen op de verzekerde vormen van zorg. Een deel van de te verlenen zorg kan voor rekening van de verzekerde komen via de eigen bijdrage. Art. 15 Zvw bepaalt dat de zorgverzekeraar niet bevoegd is een verzekerde prestatie geheel of gedeeltelijk te weigeren indien het intreden van het verzekerde risico aan de verzekerde is te wijten (en wijkt in die zin af van art. 7:952 BW).

#### *Aansprakelijkheidsverzekering*

Onder de schadeverzekeringen valt overigens ook de aansprakelijkheidsverzekering, die immers dekking biedt tegen 'vermogenschade' van de verzekerde in de vorm van het verplicht raken tot vergoeding van de schade van een ander. Het gaat bij de aansprakelijkheidsverzekering om de situatie waarin de aansprakelijke de verzekerde is, maar waarin degene tegenover wie hij aansprakelijk is de eigenlijke benadeelde is (het slachtoffer). In dat geval gaat het niet om een *first party*-schadeverzekering maar om een *third party*-schadeverzekering, die vanwege de relatie tot verhaal op de dader in paragraaf 5.4.2 wordt behandeld.

### **2.2.3. Sommenverzekering**

Bij sommenverzekering, die in beginsel steeds ziet op het leven of de gezondheid van de mens (art. 7:925 lid 2 BW), is onverschillig of en in hoeverre met de uitkering schade wordt vergoed (art. 7:964 BW). Het belangrijkste voorbeeld is de levensverzekering (art. 7:975 BW e.v.). Daarnaast kan worden gedacht aan ongevallen-, arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsverzekeringen, voor zover de omvang van de uitkering reeds bij de overeenkomst is vastgelegd en deze wordt uitgekeerd ongeacht of hiermee schade wordt vergoed.<sup>40</sup> Niet steeds is duidelijk of sprake is van een schade- of sommenverzekering. Zo bestaat in het bijzonder ten aanzien van de particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering discussie over de vraag of deze schade- dan wel sommenverzekering is.<sup>41</sup> Een en ander hangt af van uitleg van de verzekeringsovereenkomst. De kwalificatie als schade- dan wel sommenverzekering is relevant voor de vraag welke bepalingen van titel 7.17 BW van toepassing zijn.

Hoewel sommenverzekeringen niet specifiek ertoe strekken schade te vergoeden – het is immers onverschillig of en in hoeverre schade wordt vergoed – kan de sommenverzekering wel degelijk worden gezien als mogelijke bron van compensatie van schade, waaronder die door strafbare feiten. Men denke in het bijzonder situaties waarin een arbeidsongeschiktheids- of overlijdensrisicoverzekering wordt geactiveerd doordat een delict leidt tot letsel-respectievelijk overlijdensschade.

---

<sup>40</sup> Kamerstukken II 1985/86, 19529, 3, p. 6.

<sup>41</sup> Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX 2019/51.

### 2.3. Wegen ter realisatie aanspraak

In het algemeen worden aanspraken op grond van burgerlijk recht verwezenlijkt in de minnelijke sfeer. Dat betekent dat partijen door onderling te overleggen en te onderhandelen kunnen komen tot een vaststellingsovereenkomst waarin zij een regeling treffen, bijvoorbeeld ten aanzien van het bestaan en de omvang van een te betalen uitkering. Daarbij kunnen partijen rechtsbijstand inschakelen. Komen partijen er onderling niet uit, dan kunnen zij op verschillende manieren proberen hun geschil te beslechten. Zij kunnen zich wenden tot de burgerlijke rechter, maar het staat partijen vrij om te kiezen voor vormen van 'alternatieve geschilbeslechting', zoals mediation of arbitrage. Als specifiek alternatief voor de rechter kan worden genoemd het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid), waar consumenten en kleinzakelijke ondernemers en zzp'ers terecht kunnen met klachten over financiële producten zoals een verzekering. Het Kifid kan partijen helpen met het oplossen van problemen door bemiddeling of door een (meestal) juridisch bindende uitspraak van de Geschillencommissie.

In beginsel oordeelt de burgerlijke rechter over geschillen omtrent de private verzekeringsovereenkomst. Een civiele zaak kan worden aangebracht via een bodemprocedure of eventueel via een kort geding wanneer er een spoedeisend belang is (art. 254 Rv). Vorderingen tot een bedrag van €25.000 dienen te worden aangebracht bij de kantonrechter (art. 93 sub a Rv). Kunnen partijen zich met het oordeel van de rechter niet verenigen, dan kunnen zij daar in het algemeen tegen in hoger beroep, eventueel gevolgd door cassatie bij de Hoge Raad. De sinds 2010 bestaande mogelijkheid om in personenschadezaken bij verzoekschrift een enkel geschilpunt ('deelgeschil') voor te leggen aan de civiele rechter, zodat de zaak voor het overige zoveel mogelijk buiten de rechter kan worden afgewikkeld (art. 1019w e.v. Rv), staat overigens niet open in geschillen met betrekking tot *first party*-verzekeringen.<sup>42</sup>

### 2.4. Financiering en regres

In het algemeen geldt dat alle verzekerden van een bepaalde verzekering samen alle schade van die verzekerden betalen door premie in te leggen. Op die manier worden risico's weliswaar afgewenteld op het verzekeringsbedrijf, maar dat wordt op zijn beurt gefinancierd door het collectief van potentiële schadelijders. De verzekeraar verwerkt een opslagfactor in de premie, ter dekking van de kosten en met het oog op winst. Een en ander betekent dat, bezien vanuit de positie van het slachtoffer van een strafbaar feit, dekking door een eigen verzekering in zekere zin een 'sigaar uit eigen doos is', omdat de verzekeraar slechts uitkeert wanneer uit eigener beweging een verzekering is afgesloten waarvan de dekkingsomvang mede wordt bepaald door de hoogte van de premie die is overeengekomen en die veelal door de verzekerde zelf wordt opgebracht.<sup>43</sup>

Ten aanzien van schadeverzekeringen is art. 7:962 BW van belang, waarin het regresrecht van de schadeverzekeraar is neergelegd: indien de verzekerde ter zake van door hem geleden schade anders dan uit verzekering vorderingen tot schadevergoeding op derden heeft, gaan die vorderingen bij wijze van subrogatie op de verzekeraar over voor zover deze, al dan niet

---

<sup>42</sup> Collignon-Smit Sibinga 2019, p. 22-25.

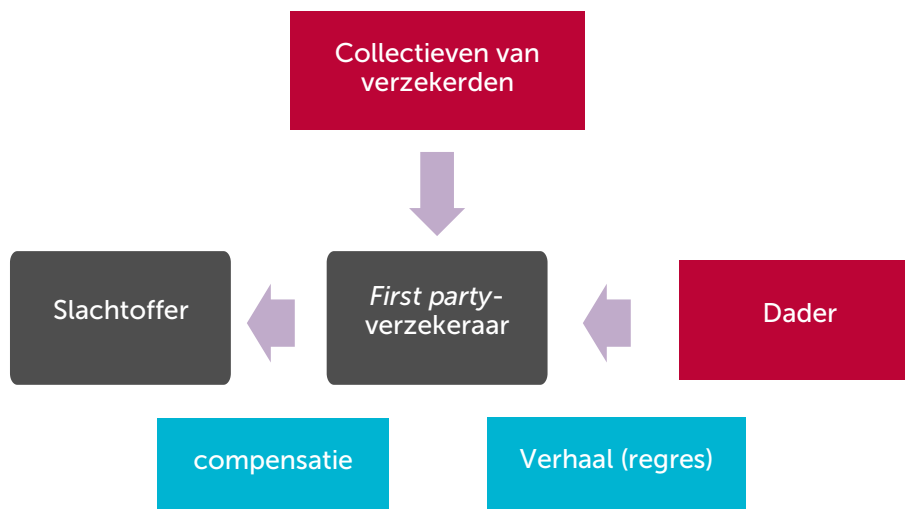
<sup>43</sup> Waarover ook Van Dongen e.a. 2013, p. 42.

verplicht, die schade vergoedt. Met andere woorden: de verzekeraar die aan zijn verzekerde de schade vergoedt waarvoor een derde aansprakelijk is, treedt in de aanspraak die de verzekerde op die derde heeft (subrogatie), met als gevolg dat de verzekeraar op diegene verhaal kan nemen (regres). In het bijzonder voor schade die is veroorzaakt door een strafbaar feit en vervolgens wordt vergoed door een *first party*-schadeverzekering is dat relevant, omdat de verzekeraar in theorie verhaal kan nemen op de dader (waarover ook paragraaf 5.2.4). Succesvol regres leidt ertoe dat niet de verzekeraar – lees: het collectief van verzekerden – maar de dader uiteindelijk opdraait voor de schade.

## 2.5. Volumes

Voor het onderzoek naar compensatie- en verhaalsvolumes is van betekenis dat er niet slechts één *first party*-verzekeraar (en dus niet slechts een enkel verzekerdencollectief) is, maar dat tal van verzekeraars op de markt van schade- en levensverzekeraars actief zijn, die bovendien uiteenlopende verzekeringsproducten aanbieden. Dat betekent dat compensatie- en verhaalsvolumes, voor zover inzicht daarin bestaat, niet direct kunnen worden achterhaald door te 'meten aan de bron'; het zijn er immers vele.

De hiervoor beschreven compensatie-, financierings- en verhaalsstructuur bij *first party*-verzekeringen laat zich als volgt schematiseren:



Het Verbond van Verzekeraars is de Nederlandse brancheorganisatie van schade- en levensverzekeraars. Ruim 150 schade- en levensverzekeraars in Nederland zijn daarbij aangesloten; dat zou neerkomen op meer dan 95% van de verzekeraars in Nederland.<sup>44</sup> Het Centrum voor Verzekeringsstatistiek, het statistiek- en onderzoeksbureau van het Verbond, ontvangt van verzekeraars cijfers over verzekeringen en claims ten behoeve van totaalrapportages en -analyses. Schrama en Geurts rapporteerden in 2012 dat er geen (betrouwbare) algemene cijfers beschikbaar waren over de omvang van de dekking via de eigen verzekering tegen schade als gevolg van strafbare feiten: hoewel verzekeraars bij het indienen van claims veelal vragen of de schade is veroorzaakt door een misdrijf, werd bij de gepubliceerde bedragen met betrekking tot schade-uitkeringen niet aangegeven wat de

<sup>44</sup> Zie voor de actuele ledenlijst <https://www.verzekeraars.nl/het-verbond/leden-van-het-verbond>.



oorzaak van de schade is.<sup>45</sup> Dat is heden niet anders. Niettemin laat zich tot op zekere hoogte schatten wat de relatieve dekking is van private *first party*-verzekeringen als het gaat om schade door strafbare feiten, en kunnen op sommige punten wel kwantitatieve uitspraken worden gedaan.

Wat betreft door strafbare feiten veroorzaakt letsel kan worden gezegd dat in vrijwel alle gevallen een beroep wordt gedaan op zorgverzekeringen. Omdat het om omvangrijke zorgkosten kan gaan, die buiten het eigen risico volledig voor dekking in aanmerking komen, gaat het om een belangrijke compensatiebron voor letselschade als gevolg van misdrijven. Het gaat bovendien om een verplichte verzekering, wat betekent dat de verzekeringsdichtheid zeer hoog is, zo niet volledig (zie paragraaf 2.2.2). Bij door strafbare feiten veroorzaakt letsel kan voorts worden gedacht aan ongevallen- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Met name van belang zijn arbeidsongeschiktheidsverzekeringen van anderen dan werknemers, zoals zzp'ers, die niet kunnen terugvallen op de loondoorbetalingsplicht van een werkgever of op werknemersverzekeringen (zoals besproken in hoofdstuk 3). Omdat een deel van de ondernemers zegt de kosten daarvan niet te kunnen dragen dan wel de kosten niet vindt opwegen tegen de baten, heeft naar schatting ruim vier op de tien zzp'ers geen voorziening voor eventuele arbeidsongeschiktheid.<sup>46</sup> Dit omvat uiteindelijk ook hun risico op arbeidsongeschiktheid als gevolg van door een misdrijf toegebracht letsel.

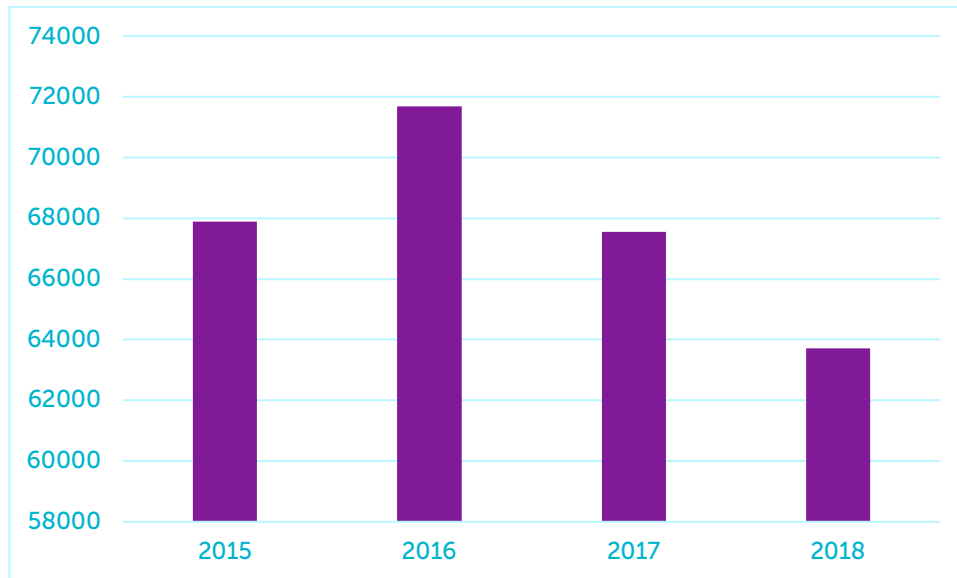
Ook bij andere schadesoorten is aannemelijk dat sprake is van substantiële verzekeringsdekking na strafbare feiten, zowel wat betreft dekkingsgraad als dekkingsomvang. Denk aan schade door *brand en inbraak* op grond van opstal- en inboedelverzekeringen (woningsegment) aan dekking van schade door *autodiefstal* en *-inbraak* door cascoverzekeringen en aan dekking van ladingdiefstal door transportverzekeringen (mobiliteitssegment). De Risicomonitor Woninginbraken 2019 biedt op geaggregeerd niveau zicht op het totale aantal claims in verband met woninginbraken – per definitie strafbare feiten – in de afgelopen jaren; in 2017 gaat het om 67.564 aanspraken.

---

<sup>45</sup> Schrama & Geurts 2012, p. 34.

<sup>46</sup> Zie Zelfstandigen Enquête Arbeid 2019.

## Aantal inbraakclaims per jaar<sup>47</sup>



Ten aanzien van andere schadesoorten of typen verzekeringen bestaan wel openbare bronnen die zicht geven op het jaarlijkse aantal claims, maar is niet bekend welk deel daarvan kan worden toegerekend aan schade door strafbare feiten. Zo laten publicaties van het Centrum voor Verzekeringsstatistiek van het Verbond van Verzekeraars zien hoeveel autobrandclaims jaarlijks worden ingediend (4.014 claims in 2017<sup>48</sup>) en hoeveel brandclaims op de inboedel- en opstalverzekering worden gedaan (90.607 in 2017<sup>49</sup>). De Risicomonitor Verkeer 2018 vermeldt 741.428 schadeclaims in 2017 op de autoverzekering naar aanleiding van een aanrijding.<sup>50</sup> Het laat zich beredeneren dat onder deze claims aanspraken vallen die zien op schade door strafbare feiten (brand door brandstichting, aanrijdingen door verkeersdelicten), maar dat aandeel laat zich niet vaststellen op basis van de beschikbare, openbare gegevens.

Schade bestaande in de kosten voor rechtshulp naar aanleiding van een strafbaar feit wordt voor een deel gedragen door rechtsbijstandsverzekeraars. Cijfers van het Verbond van Verzekeraars laten zien dat in 2016 ruim 2,5 miljoen huishoudens voor rechtsbijstand waren verzekerd, en dat ruim 180.000 ondernemers een verzekering voor bedrijfsrechtsbijstand hadden.<sup>51</sup> Het Verbond noteert een stabiel aantal meldingen over de jaren heen, namelijk iets meer dan 400.000 meldingen per jaar. Niet is bekend welk deel daarvan betrekking heeft op verhaal van door strafbare feiten veroorzaakte schade.

Op de mate waarin verzekeraars succesvol regres nemen op daders van strafbare feiten bestaat geen (algemeen) zicht. Een verkennend interview met een beleidsadviseur van Zorgverzekeraars Nederland, de belangenvereniging van alle zorgverzekeraars, leert dat zorgverzekeraars weliswaar een wettelijk verhaalsrecht hebben op degene die op grond van

<sup>47</sup> Risicomonitor Woninginbraken 2019, <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/risicomonitor-woninginbraken>.

<sup>48</sup> Verbond van Verzekeraars, 'Aantal autobranden in vijf jaar met 45 procent gestegen', <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/aantal-autobranden-in-vijf-jaar-met-45-procent-gestegen>.

<sup>49</sup> Risicomonitor Woningbranden 2019, <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/risicomonitor-woningbranden>.

<sup>50</sup> Risicomonitor Verkeer 2018, <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/risicomonitor-verkeer-2018>.

<sup>51</sup> Verbond van Verzekeraars, 'De toekomst van de rechtsbijstandsverzekeraar: hoe ziet deze er uit in 2025?', <https://www.verzekeraars.nl/media/4760/popa-rb-defintief.pdf>.

het civiele recht aansprakelijk is voor de schade waarvoor de zorgverzekeraar dekking verleent, maar dat voor de verzekeraar niet direct duidelijk is wat de oorzaak is van de aanspraak op dekking: medisch adviseurs beoordelen op basis van beperkte informatie in hoeverre aanleiding bestaat om daarnaar nader onderzoek te doen met het oog op eventuele verhaalsmogelijkheden. Op dit punt werken zorgverzekeraars samen, omdat 'op verhaal niet wordt geconcurrerd'. Daarbij wordt evenwel niet afzonderlijk geregistreerd of de (mogelijk) aansprakelijke partij een strafbaar feit heeft gepleegd. Zou overigens het slachtoffer bezwaar hebben tegen een verhaalsactie van de zorgverzekeraar op de dader, dan zou dit door de verzekeraar worden gerespecteerd.

In het mobiliteitssegment wordt sterker op regres aangestuurd. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit (VbV), die sinds 2014 actief is met het (collectief) verhalen van door de verzekeraars geleden schade bij criminele autohandelaren en autodemontagebedrijven, met als doel het ontmantelen en ontregelen van criminele activiteiten door actief de schade op de dader(s) te verhalen. Denk aan de aanpak van grootschalige, structurele omkatpraktijken waarbij soms vele slachtoffers en verzekeraars zijn betrokken. Navraag leert dat de stichting niet over cijfermateriaal beschikt aan de hand waarvan concrete uitspraken kunnen worden gedaan over verhaalsvolumes die in dit verband worden gerealiseerd. Tijdens het interview is overigens benadrukt dat effectief regres sterk zou worden gehinderd door de onmogelijkheid van voeging in het strafproces als gesubrogeerd verzekeraar, als gevolg waarvan voor een verhaalstitel een beroep moet worden gedaan op de civiele rechter (vergelijk paragraaf 5.3.2).

## 2.6. Publieke kosten

De aard van de private (*first party*-)verzekering brengt met zich dat met de compensatie en het verhaal van schade door strafbare feiten in beginsel geen publieke kosten zijn gemoeid. Hooguit wordt langs indirecte weg uit de algemene middelen bijgedragen in mogelijkheden van (potentiële) slachtoffers van strafbare feiten om hun schade door *first party*-verzekering te dekken (denk aan zorgtoeslag waarmee mensen met een laag inkomen zich kunnen voorzien van basiszorgdekking, zie paragraaf 3.2.1) of in rechtshulp waar het gaat om de dekkingsaanspraak op de verzekeraar (gesubsidieerde rechtsbijstand, advisering door Slachtofferhulp Nederland etc.) en afhandelingskosten van juridische procedures (beroep op de rechter).

## 3. Sociale zekerheid

### 3.1. De bron

Een belangrijke hoofdbron van compensatie wordt gevormd door de sociale zekerheid. Sociale zekerheid is een publiekrechtelijke vorm van collectieve solidariteit en impliceert overheidsverantwoordelijkheid (vgl. art. 20 GW). Het begrip verwijst in het algemeen naar regelingen die bescherming beogen te bieden bij sociale risico's (ziekte, invaliditeit, werkloosheid, medische zorg, ouderdom, overlijden etc.) en behoefte (armoede). Hoewel de sociale zekerheid als hoofdbron van compensatie niet specifiek is gericht op slachtoffers van strafbare feiten, ligt in de rede dat veel slachtoffers van met name gewelds-, zeden- en levensdelicten door de gevolgen daarvan (fysiek en geestelijk letsel, overlijden) kunnen worden geraakt in hun bestaanszekerheid (economische zelfstandigheid). De verschillende vormen van bescherming waarin de sociale zekerheid voorziet, komen dus (ook) als relevante compensatiebronnen in beeld voor zover strafbare feiten de oorzaak zijn van het intreden van de genoemde sociale risico's of van situaties van behoefte. Hoewel de compensatiebronnen in zoverre aspecifiek zijn – zij zijn niet ingericht met het oog op slachtoffers van strafbare feiten – spelen zij in de praktijk een relevante rol voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdriven, in het bijzonder wanneer de dader niet in beeld is. Maar ook als er wel een dader in beeld is, en deze tot schadevergoeding kan worden aangesproken, zal een slachtoffer veelal eerst of tevens een beroep doen op regelingen van sociale zekerheid.<sup>52</sup>

Naast de publieke sociale zekerheid staat de private sociale zekerheid. Van private sociale zekerheid is sprake wanneer de aanspraak op de prestatie is gegrond in een civielrechtelijke verhouding. Denk aan de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever bij ziekte, die voortvloeit uit de arbeidsovereenkomst, en aan de op privaatrechtelijke leest geschoeide ziektekostenverzekering. De private sociale zekerheid is niet volledig autonoom: de overheid houdt vaak een 'publiek voetje tussen de deur' door de kaders voor te schrijven waarbinnen de private sociale zekerheid vorm dient te krijgen.<sup>53</sup>

Wat betreft schade door strafbare feiten die door de sociale zekerheid wordt ondervangen, richt de blik zich op de financiële nadelen voortvloeiend uit letsel en overlijden. De sociale zekerheid voorziet immers niet in vormen van compensatie wegens immateriële schade en ook niet in algemene regelingen ter zake van zaakschade of andere ('zuivere') vermogensschade. Van de strafbare feiten zullen het veelal de gewelds- en zedenmisdriven zijn die deze vormen van personenschade teweegbrengen. Twee vormen van personenschade komen hier – op hoofdlijnen – in beeld: kosten van gezondheidszorg en ondersteuning (paragraaf 3.2.1) en inkomensschade (paragraaf 3.2.2). Afzonderlijke aandacht wordt besteed aan aanspraken van ambtenaren (paragraaf 3.2.3). Van regelingen die een bestaansminimum garanderen (zoals de Participatiewet) kan overigens worden gezegd dat zij uiteindelijk – indirect – bescherming kunnen bieden tegen alle vormen van financieel nadeel: door iedere Nederlander een financieel bestaansminimum te garanderen, wordt immers ook voorkomen dat personen onder het bestaansminimum zakken door de gevolgen van het strafbare feit waardoor zij zijn getroffen. Dat kan dus ook een vermogensdelict zijn.

---

<sup>52</sup> Vgl. Lindenbergh & Van der Zalm 2015, nr. 51.

<sup>53</sup> Klosse & Vonk 2019, p. 27.

## 3.2. Aanspraakgerechtigden en compensatieniveaus

### 3.2.1. Zorg en ondersteuning

#### *Vier stelselwetten*

Slachtoffers van strafbare feiten die leiden tot (fysiek of geestelijk) letsel zijn in de eerste plaats aangewezen op medische hulp en verzorging en eventueel op revalidatie. Het Nederlandse zorgstelsel kent vier stelselwetten waaruit aanspraken op gezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning voortvloeien: de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet. Daarnaast komen in beeld de bijzondere regelingen die voorzieningen bieden voor ambtenaren.

#### *Zorgverzekeringswet*

Iedereen die in Nederland woont of werkt, moet een basisverzekering afsluiten die de behoefte aan zorg dekt. Hoewel daarbij een verzekerings- en acceptatieplicht geldt – de rijksoverheid bepaalt wat er in het basispakket valt (en welk eigen risico minimaal en maximaal moet gelden) – en de zorgverzekering aldus publiekrechtelijke inmenging kent, dragen de zorgverzekeringen primair het karakter van een private verzekeringsovereenkomst. Daarom wordt de zorgverzekering in dit onderzoek geschaard onder de private verzekeringen (zie hoofdstuk 2).

#### *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015*

De Wmo 2015 is een sociale voorziening die door gemeenten wordt uitgevoerd en die erop is gericht ondersteuning te bieden aan mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking, zodat zij zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. De gemeente biedt ondersteuning aan mensen die niet zelfredzaam zijn, bijvoorbeeld in de vorm van begeleiding en dagbesteding, ondersteuning ter ontlasting van de mantelzorger, een plaats in een beschermde woonomgeving voor mensen met een psychische stoornis en opvang in geval van huiselijk geweld en voor mensen die dakloos zijn. Bij ondersteuning uit de Wmo 2015 wordt onderscheid gemaakt tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Een maatwerkvoorziening kan worden gegeven vanuit de gemeente (in natura) of via een persoonsgebonden budget. Voor een maatwerkvoorziening kan een eigen bijdrage van de cliënt worden gevraagd, afhankelijk van inkomen of vermogen, tot maximaal de kostprijs.

#### *Wet langdurige zorg*

De Wlz regelt de intensieve zorg voor kwetsbare ouderen, mensen met een handicap en mensen met een psychische aandoening; personen die permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid nodig hebben. De 'drempel' van de Wlz is aldus hoger dan die van de Zvw; zorg die onder de Wlz valt wordt niet door de Zvw bestreken. Oordeelt het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) dat aan de voorwaarden is voldaan, dan regelen zorgkantoren op basis van die indicatie de langdurige zorg. De Wlz is een volksverzekering voor welke men van rechtswege is verzekerd, en die op landelijk niveau wordt uitgevoerd door Wlz-uitvoerders. De Wlz-uitvoerders leveren in principe zorg in natura volgens een zorgplan (aan huis of in een zorginstelling), maar kunnen ook een persoonsgebonden budget verstrekken. Een deel van de te verlenen zorg kan voor rekening van de verzekerde komen via de eigen bijdrage.

## *Jeugdwet*

De Jeugdwet vormt net als de Wmo 2015 een sociale voorziening, specifiek met het oog op jeugdhulp. Gemeenten hebben de opdracht hulp en ondersteuning te bieden aan jongeren met beperkingen, stoornissen, aandoeningen etc.<sup>54</sup> De gemeente kan zelf voorzien in een hulpaanbieder (jeugdhulp in natura) of een persoonsgebonden budget verstrekken, waarbij ouders en jongeren zelf hun zorg inkopen. Overigens kunnen ouders ook zelf als jeugdhulpverlener fungeren en uit het persoonsgebonden budget worden betaald, indien en voor zover zij arbeidsinkomsten mislopen vanwege de zorg voor hun kind.

### **3.2.2. Inkomensschade en behoeftigheid**

#### *Compensatieregelingen in verband met ziekte, arbeidsongeschiktheid en overlijden*

Slachtoffers van strafbare feiten hebben op grond van het stelsel van sociale zekerheid niet alleen aanspraak op dekking van hun zorgbehoefte, maar zien zich ook gesteund door regelingen die ertoe strekken hun verlies aan inkomen te verzachten. Het gaat dan dus om strafbare feiten die leiden tot personenschade (letsel en overlijden) waaruit inkomensnadeel voortvloeit. In beeld komen in de eerste plaats de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever, de Ziektewet (ZW), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) als opvolger van de Wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong).

Daarnaast moet rekening worden gehouden met de 'oude' Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), die weliswaar niet meer gelden voor nieuwe gevallen, maar gelding behouden voor gevallen van arbeidsongeschiktheid die in het verleden reeds voor uitkering in aanmerking kwamen en dat – ook in het peiljaar 2017 – nog steeds doen, en die hun oorzaak kunnen vinden in vroegere strafbare feiten. Voorts komen in beeld de bijzondere regelingen die compensatie bieden voor schade geleden door ambtenaren. In geval van overlijden hebben nabestaanden onder omstandigheden op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) aanspraak op inkomensvervangning. Uiteindelijk zal iedereen – en dus ook het slachtoffer van een strafbaar feit – kunnen terugvallen op de bijstand, geregeld in de Participatiewet (Pw).

#### *Loondoorbetalingsplicht werkgever*

De inkomensschade van werknemers die als gevolg van ziekte niet kunnen werken wordt in eerste instantie opgevangen door hun werkgever, die op grond van art. 7:629 BW gehouden is om maximaal twee jaar het loon door te betalen. De werknemer ontvangt minstens 70% van zijn loon, en gedurende het eerste ziektejaar minimaal het minimumloon. De werknemer kan meer loon doorbetaald krijgen als dat is afgesproken bij cao of in de arbeidsovereenkomst. Werkgevers en zieke werknemers zijn in deze periode samen verantwoordelijk voor re-integratie. Na twee jaar ziekte kan voor de werknemer aanspraak bestaan op een arbeidsongeschiktheidsuitkering; is de werknemer op dat moment minder dan 35% arbeidsongeschikt dan blijft hij in dienst, indien nodig in een aangepaste functie.

---

<sup>54</sup> Jongeren die continue zorg nodig hebben vallen niet onder de Jeugdwet maar onder de Wlz.

### *Ziektewet*

In bijzondere gevallen bestaat recht op een ziektewetuitkering. Denk aan situaties waarin de zieke uitzendkracht, oproepkracht of invalkracht is, situaties waarin het dienstverband eindigt tijdens de ziekteperiode of situaties waarin een werkloze ziek wordt. De ZW is een werknemersverzekering waarvoor werknemers van rechtswege verzekerd zijn. Andere personen, zoals zelfstandig ondernemers, kunnen zich vrijwillig verzekeren voor de ZW. De uitkering geldt voor een periode van maximaal 104 weken en bedraagt in beginsel 70% van het dagloon. De ZW wordt uitgevoerd door het UWV.

### *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*

De Wet WIA behoort tot de werknemersverzekeringen en kent twee verschillende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen: de IVA-uitkering voor werknemers die volledig (80-100%) en duurzaam arbeidsongeschikt zijn en de WGA-uitkering voor personen die minstens 35%, maar minder dan 80% arbeidsongeschikt zijn en personen die minstens 80% arbeidsongeschikt zijn, maar bij wie een redelijke kans op herstel aanwezig is. De IVA-uitkering komt neer op 75% van het WIA-maandloon en eindigt bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De WGA-uitkering is – mits is voldaan aan de referte-eis – opgebouwd uit een loongerelateerde uitkering van 70% (eerste twee maanden 75%) van het WIA-maandloon of van 70% van het verschil tussen het WIA-maandloon en eventuele resterend inkomen, en loopt maximaal 38 maanden. Is de maximumduur bereikt – of is direct na de wachttijd niet voldaan aan de referte-eis – dan bestaat recht op een loonaanvullingsuitkering (70% van het verschil tussen het WIA-maandloon en de resterende verdien capaciteit) of een vervolguikering (een bepaald percentage van het minimumloon, gekoppeld aan de 'arbeidsongeschiktheidsklasse'). De WIA wordt uitgevoerd door het UWV (begeleiding re-integratie en vaststelling en uitbetaling uitkering).

### *Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten*

De Wajong is in het leven geroepen voor jonggehandicapten: personen die voor hun 18e levensjaar of tijdens een studie een ziekte of handicap hebben. Het moet gaan om jonggehandicapten die als gevolg daarvan duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. Personen die vóór 1 januari 2015 aanspraken hadden op grond van de (oude) Wet Wajong – waaronder jonggehandicapten die nog kunnen werken – hebben deze aanspraken nog steeds; sinds 1 januari 2015 valt de 'nieuwe instroom' en vallen jonggehandicapten die nog kunnen werken onder de Participatiewet (zie hierna). Jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn (80% of meer) hebben aanspraak op een uitkering van 75% van het minimum(jeugd)loon. De Wajong wordt uitgevoerd door het UWV.

### *Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering*

Een aanspraak op inkomenscompensatie onder de 'oude' WAO, een werknemersverzekering, bestaat alleen nog voor als het slachtoffer op 1 januari 2006 reeds een WAO-uitkering ontving. Deze compensatiebron komt in het kader van dit onderzoek dus slechts in beeld voor zover over het peiljaar 2017 uitkeringen zijn verstrekt als gevolg van een strafbaar feit dat reeds op 1 januari 2006 heeft geleid tot een WAO-uitkering. Een WAO-uitkering bedraagt ten hoogste 75% van het vroegere loon, en is in hoogte afhankelijk van type uitkering (loondervings- of vervolguikering), mate van arbeidsongeschiktheid en leeftijd. De WAO wordt uitgevoerd door het UWV.

### *Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen*

Tot 1 augustus 2004 was de WAZ de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. De WAZ is nog slechts actueel, en voor dit onderzoek relevant, voor zover het gaat om zelfstandigen die voor 1 augustus 2004 arbeidsongeschikt zijn geraakt als gevolg van een strafbaar feit, en ook in het peiljaar 2017 nog de WAZ-uitkering genieten. De hoogte van de WAZ-uitkering wordt berekend aan de hand van het arbeidsongeschiktheidspercentage, dat leidt tot een aanspraak op een bepaald percentage van de WAZ-grondslag: het bedrag dat gemiddeld werd verdiend voordat de zelfstandige ziek werd, en is ten hoogste het sociaal minimum. De WAZ wordt uitgevoerd door het UWV.

### *Algemene nabestaandenwet*

In geval van overlijden hebben nabestaanden onder omstandigheden op grond van de Anw aanspraak op inkomensvervangings. De Anw is een volksverzekering. De achterblijvende partner (nabestaande) en diens kinderen tot 18 jaar hebben een (afgeleide) aanspraak op uitkering, indien de overledene verzekerd was op het moment van overlijden. Het gaat hier dus om compensatie aan derde-slachtoffers (zie paragraaf 1.6.2), die levensonderhoud kunnen derven vanwege hun relatie met het slachtoffer dat is overleden, in voorkomende gevallen door strafbare feiten. De Anw kent verschillende uitkeringen, waarvan de hoogte verschilt en bovendien soms ook afhangt van het inkomen van de nabestaande. De uitkering bedraagt maximaal 70% van het nettominimumloon. De Anw wordt uitgevoerd door de SVB.

### *Participatiewet*

Uiteindelijk zal iedereen – en dus ook het slachtoffer van een strafbaar feit – kunnen terugvallen op de bijstand, geregeld in de Participatiewet (Pw). Bijstandsgerechtigden zijn in beginsel de Nederlanders die in Nederland wonen en die (in geval van een gezinsverband gezamenlijk) niet beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke bestaanskosten te voorzien. De uitkering vult het inkomen aan tot aan de bijstandsnorm en vormt in zoverre een vangnet: er is pas een aanspraak indien eerst de eigen (financiële) middelen worden aangesproken. De uitkeringsgerechtigde is verplicht alles te doen om zo snel mogelijk betaald werk te vinden, en heeft aanspraak op ondersteuning daarbij door de gemeente. De Participatiewet wordt uitgevoerd door de gemeenten.

### **3.2.3. Ambtenaren**

Afzonderlijke vermelding verdient de 'tussenpositie' van de ambtenaar. Veel wetgeving op het terrein van het sociaal recht is ook op ambtenaren van toepassing. Voor een slachtoffer in dienst van de overheid bestaan daarnaast bijzondere regelingen die voorzien in compensatie van schade. Deze kunnen eveneens worden geschaard onder de noemer van de sociale zekerheid, wanneer men vooropstelt dat het de overheid is die vormen van schadedekking biedt, en aanspraken daarop kunnen bestaan ongeacht de vraag of de overheid aansprakelijk is op grond van een gemaakte fout. Sommige ambtenaren lopen in de uitoefening van hun bediening een bijzonder risico om slachtoffer te worden van een strafbaar feit, zoals politie- en defensiepersoneel, dat naar de aard van de werkzaamheden kan worden geconfronteerd met situaties van agressie en geweld. Maar ook andere ambtenaren kunnen in hun werk worden blootgesteld aan fysiek en psychisch geweld, zoals medewerkers van openbaarvervoerbedrijven, zorg-, welzijn- en onderwijsinstellingen, gemeente etc. Ook kan worden gedacht aan gerechtsdeurwaarders en ambtenaren van de rijksbelastingdienst (douane).



Het ambtenarenrecht bevat verschillende rechtspositionele regelingen die kunnen voorzien in compensatie van schade die de ambtenaar lijdt wanneer hij in de uitoefening van zijn dienst schade lijdt, waaronder ook situaties vallen waarin hij slachtoffer wordt van een strafbaar feit. Deze rechtspositionele regelingen laten onverlet de mogelijkheid dat het overheidslichaam als werkgever in de zorgplicht voor de veiligheid van de ambtenaar tekortschiet en om die reden voor de schade van de ambtenaar aansprakelijk is. De regelingen verschillen per sector. Ten aanzien van de meeste ambtenaren heeft de op 1 januari 2020 in werking getreden Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) er inmiddels toe geleid dat zij werken op basis van een arbeidsovereenkomst in plaats van een eenzijdig aanstellingsbesluit, wat voor ambtenaren vooral van betekenis is vanuit procesrechtelijk en ontslagrechtelijk oogpunt.<sup>55</sup> Ten aanzien van aanspraken op compensatie van door ambtenaren opgelopen schade brengt de WNRA geen materiële veranderingen met zich. De WNRA verandert dus niets aan de sociale zekerheid van ambtenaren.

De meeste ambtenaren werken voor het Rijk of de verschillende gemeenten. Specifiek relevant voor het onderzoek naar compensatie van schade door strafbare feiten zijn daarnaast ambtenaren in de veiligheidssectoren (politie, defensie): zij bevinden zich vanwege de aard van hun taak relatief vaak in situaties waarin strafbare gedragingen aan de orde zijn (gevaar en geweld, waaronder geweld tegen ambtenaren). Tot 1 januari 2020 werd de positie van de rijksambtenaar hoofdzakelijk beheerst door de Ambtenarenwet en het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), tegenwoordig door de Cao Rijk. Ambtenaren werkzaam voor de gemeenten vielen tot 1 januari 2020 onder de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) en een Uitwerkingsovereenkomst (UWO), samen de CAR-UWO genoemd, en vallen sinds de inwerkingtreding van de WNRA onder de Cao Gemeenten. Personeel van de veiligheidsregio's – samenwerkingsverbanden tussen gemeenten voor brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening in de regio – vallen nog onder de CAR-UWO, zolang de WNRA op hen nog niet van toepassing is. Ambtenaren werkzaam voor politie vallen onder meer onder de Politiewet 2012, het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp), het Besluit rechtspositie vrijwillige politie (BRVP), het Besluit bezoldiging politie (Bbp) en de Regeling volledige schadevergoeding bij beroepsincidenten politie. Militairen vallen onder meer onder het Algemeen militair ambtenarenreglement (AMAR), het Inkomstenbesluit militairen (IBM) en het Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen (Besluit AO/IV).

De rechtspositionele voorschriften die voorzien in compensatie van schade van ambtenaren gaan doorgaans uit van enerzijds het 'dienstongeval' en de 'beroepsziekte' (een ongeval tijdens de uitoefening van de werkzaamheden respectievelijk een ziekte of aandoening die – kort gezegd – het gevolg is van het werk), en anderzijds het 'beroepsincident' (een dienstongeval of een beroepsziekte die voortvloeit uit een 'gevaarzettende' situatie die rechtstreeks verband houdt met de uitvoering van de taak). Belangrijk verschil is dat de omvang van de vergoeding die de ambtelijk werkgever aan de ambtenaar dient te verstrekken afhangt van de kwalificatie van het ongeval: bij het beroepsincident krijgt de ambtenaar de volledige schade vergoed, in het geval van het dienstongeval of beroepsziekte is het dekkingsniveau beperkt.

---

<sup>55</sup> Art. 7:615 BW, dat aan toepassing van titel 7.10 BW (Arbeidsovereenkomst) ten aanzien van ambtenaren in de weg stond, is met de invoering van de WNRA komen te vervallen.

### 3.3. Wegen ter realisatie aanspraak

De wegen ter realisatie van de socialezekerheidsrechtelijke aanspraak hangen af van de regeling die in het geding is. In de eerste plaats hebben personen te maken met de uitvoeringsinstanties van de sociale zekerheid: de SVB, het UWV, Wlz-uitvoerders en gemeenten. Ontstaan geschillen over prestaties, dan staat in de meeste gevallen de gang naar de bestuursrechter open: in eerste aanleg de rechtbank (bestuursrechter), hoger beroep is mogelijk bij de Centrale Raad van Beroep en cassatie kan worden ingesteld bij de Hoge Raad. Gaat het om geschillen met betrekking tot loondoorbetaling door de werkgever, dan staat de civielrechtelijke gang open (kantonrechter, gerechtshof, Hoge Raad). Op dit vlak bestaan geen bijzondere regelingen voor slachtoffers van strafbare feiten.

### 3.4. Financiering en regres

#### *Zorgverzekeringswet*

De Zvw is een verzekering waarbij alle verzekerden samen de totale zorgkosten opbrengen. Er zijn twee financieringsstromen: enerzijds de nominale premies, te betalen door alle verzekerden vanaf 18 jaar, anderzijds de inkomensafhankelijke bijdrage die voor werknemers door de werkgever wordt vergoed en door de overige verzekerden zelf wordt opgebracht. De inkomensafhankelijke bijdrage komt, samen met de rijksbijdrage (dus uit de algemene middelen) voor kinderen en jongeren onder 18, terecht in het Zorgverzekeringsfonds. Daarnaast hebben mensen met een laag (gezamenlijk) inkomen recht op zorgtoeslag, die wordt verstrekt via de Belastingdienst en die wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Voor zover aanspraak is gemaakt op dekking door de zorgverzekering ter zake van (fysieke of mentale) gezondheidsschade als gevolg van een gebeurtenis waarvoor een ander naar maatstaven van het civiele recht aansprakelijk is – zoals de dader van een strafbaar feit – heeft de zorgverzekeraar een recht van verhaal op de dader grond van de (algemene) regresregeling van art. 7:962 BW.

#### *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015*

De Wmo 2015 wordt als volgt gefinancierd. Gemeenten krijgen geld van het Rijk via het Gemeentefonds, en zijn vervolgens vrij dat te besteden ter uitvoering van de wet. De ondersteuning in natura betaalt de gemeente direct aan de aanbieder daarvan; ondersteuning die wordt geregeld middels persoonsgebonden budget vergoedt de gemeente via de Sociale Verzekeringsbank, die de rekeningen betaalt. Als door het slachtoffer als gevolg van het strafbare feit aanspraak is gemaakt op ondersteuning op grond van de Wmo 2015, heeft de betreffende gemeente een verhaalsrecht op de dader voor zover deze naar maatstaven van burgerlijk recht aansprakelijk is (art. 2.4.3 Wmo 2015).

#### *Wet langdurige zorg*

De Wlz is een volksverzekering waarvoor via de loonbelasting een (inkomensafhankelijke) premie wordt betaald. Daarnaast betalen volwassenen die gebruikmaken van Wlz-zorg een eigen bijdrage, afhankelijk van het inkomen. Bijdragen worden gestort in het Fonds langdurige zorg, dat beheerd wordt door het Zorginstituut Nederland. Het fonds wordt uit de algemene middelen aangevuld indien nodig. De wijze waarop de financiering vervolgens loopt, hangt af van de keuze tussen zorg in natura (fondsgeld gaat via het Centraal Administratie Kantoor

(CAK) naar zorgaanbieders) en zorg via persoonsgebonden budget (de Sociale Verzekeringsbank (SVB) betaalt uit fondsgeld de rekeningen van de zorgverleners).

Als door het slachtoffer als gevolg van het strafbare feit aanspraak is gemaakt op prestaties op grond van de Wlz, heeft de Wlz-uitvoerder voor de krachtens de Wlz gemaakte kosten een verhaalsrecht op de dader voor zover deze naar maatstaven van burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade (art. 10.2.2 Wlz).

### *Jeugdwet*

Gemeenten ontvangen in het kader van de uitvoering van de Jeugdwet geld van het Rijk. Ingeval van jeugdhulp in natura betaalt de gemeente rechtstreeks de jeugdhulpaanbieder; voor jeugdhulp door middel van een persoonsgebonden budget loopt de geldstroom via de Sociale Verzekeringsbank, die de rekeningen betaalt. Voor het geval jeugdhulp wordt verleend naar aanleiding van een strafbaar feit, en de gemeente in zoverre zorgschade compenseert ten aanzien waarvan het jeugdige slachtoffer op grond van het civiele recht jegens de dader een aanspraak heeft op schadevergoeding, is geen wettelijk verhaalsrecht in het leven geroepen.<sup>56</sup>

### *Loondoorbetalingsplicht werkgever*

Bij arbeidsongeschiktheid wegens ziekte draagt de werkgever op grond van art. 7:629 BW gedurende 104 weken zelf het financiële risico van de arbeidsongeschiktheid. Hij kan zich voor dit risico verzekeren (zie paragraaf 2.2.2). Voor zover de werkgever het loon van de arbeidsongeschikte werknemer heeft doorbetaald, terwijl voor de oorzaak van de ziekte een ander naar maatstaven van het civiele recht aansprakelijk is – hier: de dader van een strafbaar feit – heeft de werkgever jegens diegene een recht van regres (art. 6:107a BW).

### *Ziektewet*

De ZW wordt uitgevoerd door het UWV en gefinancierd uit premiebijdragen van werkgevers. Grote werkgevers betalen een gedifferentieerde premie; kleine werkgevers betalen een sectorale premie en middelgrote werkgevers kennen een mengvorm wat betreft premiestelling. Werkgevers kunnen er ook voor kiezen het ziekingeld voor eigen rekening te nemen, en dat risico ook weer laten (her)verzekeren door private verzekering. Het UWV (dan wel de eigenrisicodrager) heeft op grond van art. 52a ZW een verhaalsrecht op degene die naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor vergoeding van de door de werknemer geleden schade; in voorkomende gevallen dus op de dader van het strafbare feit dat daarvan de oorzaak is.

### *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*

De Wet WIA wordt gefinancierd uit premiebijdragen. De IVA-premie wordt geheel door werkgevers gedragen. Gedurende de eerste tien jaar komen de kosten van de WGA-uitkeringen voor rekening van grote werkgevers indien zij het risico hebben ondergebracht bij het UWV tegen een gedifferentieerde premie; kleine werkgevers betalen een sectorale premie en middelgrote werkgevers kennen een mengvorm wat betreft premiestelling. Werkgevers kunnen er ook voor kiezen – en doen dat ook met grote regelmaat<sup>57</sup> – het WGA-risico voor de eerste tien jaar zelf te dragen (eigenrisicodrager), mits de Belastingdienst toestemt, en kunnen dat risico ook weer laten (her)verzekeren door private verzekering. Indien en voor zover door het slachtoffer als gevolg van het strafbare feit aanspraak is gemaakt op

---

<sup>56</sup> Hierover De Groot 2018.

<sup>57</sup> Klosse & Vonk 2019, p. 166.

arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op grond van de WIA, heeft het UWV dan wel de eigenrisicodragers een verhaalsrecht op de dader voor zover deze naar maatstaven van burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade van het slachtoffer (art. 99 Wet WIA).

#### *Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten*

De Wajong wordt bekostigd uit de algemene middelen en uitgevoerd door het UWV. Het UWV heeft een verhaalsrecht op de voor de arbeidsongeschiktheid aansprakelijke partij – en dus op de dader voor zover de aansprakelijkheid voortvloeit uit een strafbaar feit – op grond van art. 4:2 Wajong.

#### *Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering*

De WAO wordt gefinancierd uit premiebijdragen. Het UWV heeft een verhaalsrecht op de voor de arbeidsongeschiktheid aansprakelijke partij – en dus op de dader voor zover de aansprakelijkheid voortvloeit uit een strafbaar feit – op grond van art. 90 WAO.

#### *Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen*

De WAZ wordt gefinancierd uit premiebijdragen. Het UWV heeft een verhaalsrecht op de voor de arbeidsongeschiktheid aansprakelijke partij – en dus op de dader voor zover de aansprakelijkheid voortvloeit uit een strafbaar feit – op grond van art. 69 WAZ.

#### *Ambtenaren*

De Verhaalswet ongevallen ambtenaren (VOA) regelt het verhaal van uitkeringen, verstrekt aan ambtenaren op grond van de rechtspositieregelingen, op degene die voor de oorzaak van de uitkering naar burgerlijk recht aansprakelijk is, waarbij dus ook kan worden gedacht aan gezondheidsschade (ziekte, arbeidsongeschiktheid) als gevolg van strafbare feiten.<sup>58</sup> Het lichaam dat uitkeringen of verstrekkingen verleent ter zake van een aan de ambtenaar overkomen gebeurtenis, heeft een algemeen verhaalsrecht op grond van art. 2 VOA.

#### *Algemene nabestaandenwet*

De Anw wordt uitgevoerd door de SVB en wordt grotendeels gefinancierd uit premiebijdragen van de verzekerden via de Belastingdienst (de Anw is een volksverzekering). Op grond van art. 61 Anw heeft de SVB voor de krachtens de Anw gemaakte kosten verhaal op degene die, in verband met het veroorzaken van het overlijden van de verzekerde, jegens diens nabestaande en ouderloos geworden kinderen naar burgerlijk recht aansprakelijk is (waaronder dus daders van (levens)delicten die de oorzaak vormen van het overlijden).

#### *Participatiewet*

De Participatiewet wordt uitgevoerd door de gemeenten binnen door het Rijk vastgestelde kaders. De uitkeringen, voorzieningen en uitvoeringskosten komen voor rekening van de gemeenten, die daarvoor een rijksbijdrage ontvangen. De gemeente heeft geen (wettelijk) verhaalsrecht in gevallen waarin een derde op grond van het civiele recht aansprakelijk is voor het veroorzaken van de situatie van behoefte die tot prestaties op grond van de Participatiewet aanleiding geeft.

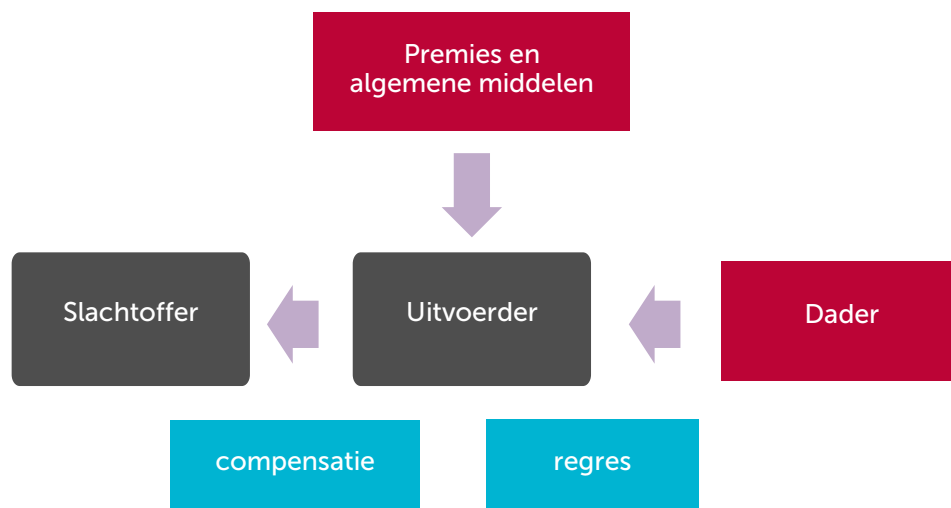
---

<sup>58</sup> Wet van 31 juli 1965, houdende verhaal van uitkeringen of verstrekkingen, bij ongeval krachtens zijn rechtspositieregeling verleend aan personeel, waarvan de bezoldiging of de beloning ten laste komt van de openbare geldmiddelen, en aan de nagelaten betrekkingen van dat personeel.

## 3.5.Volumes

### 3.5.1. Compensatie

De hiervoor beschreven compensatie-, financierings- en verhaalsstructuur van de sociale zekerheid laat zich, waar het gaat om schade door strafbare feiten, als volgt schematiseren<sup>59</sup>:

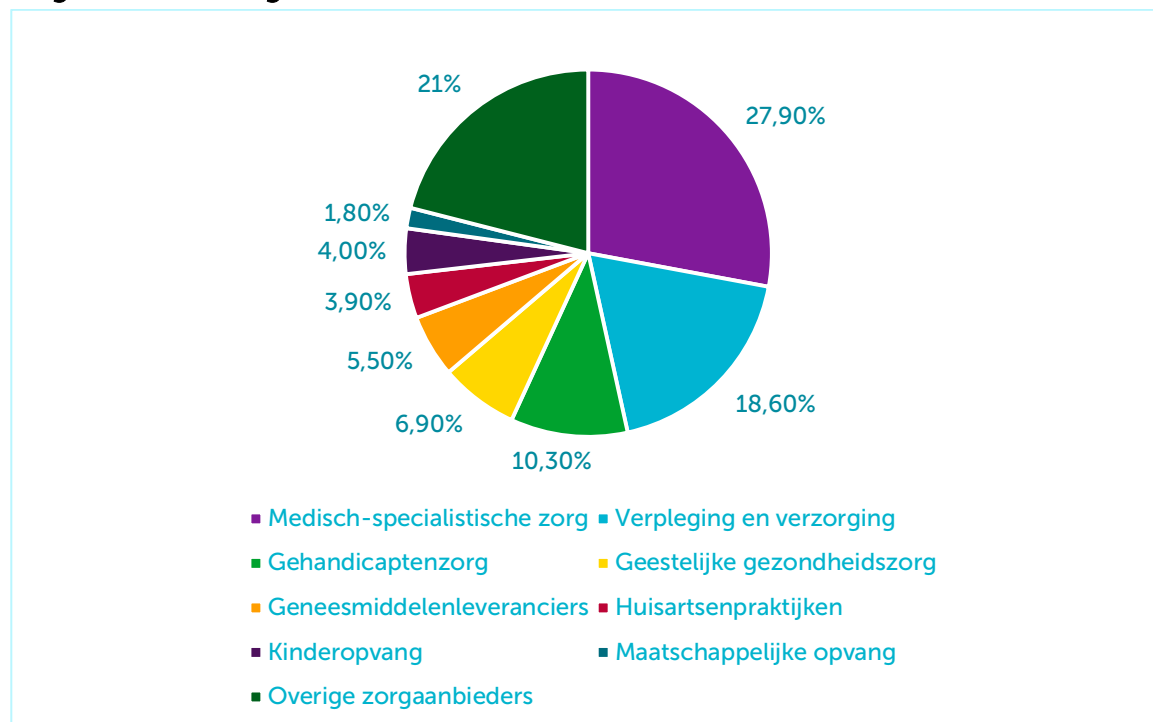


Voor het onderzoek naar compensatie- en verhaalsvolumes is van betekenis dat het bij sociale zekerheid gaat om algemene vormen van compensatie, waarop aanspraak kan bestaan ongeacht of het lot dat de aanspraakgerechtigde trof een feit betreft waarvoor een ander strafbaar is. Anders gezegd: of personen in aanmerking komen voor socialezekerheidsrechtelijke aanspraken staat los van de vraag of de toestand waaruit hun aanspraak voortspuit zijn oorzaak vindt in een strafbaar feit. Dat is voor dit onderzoek van betekenis, omdat daarom voor uitvoeringsorganisaties – zo leert navraag bij het UWV – geen directe aanleiding bestaat om te registreren in hoeverre socialezekerheidsrechtelijke prestaties worden geleverd specifiek ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten.

Het belang van de sociale zekerheid is groot. Ter indicatie worden hier een aantal getallen genoemd. Volgens het CBS bedragen de uitgaven voor zorg (in brede zin) in 2017 ruim €97,5 miljard. Het grootste deel daarvan wordt gevormd door kosten van medisch-specialistische zorg, kosten van verpleging en verzorging en kosten voor overige zorgaanbieders (o.a. mondzorg, therapeutische middelen, jeugdzorg en sociaal werk).

<sup>59</sup> Het schema gaat uit van geldstromen die via een uitvoeringsinstantie lopen. Zoals besproken, lopen sommige vormen van sociale zekerheid via de werkgever (loondoorbetaling bij ziekte, rechtspositionele regelingen voor ambtenaren).

## Uitgaven voor zorg 2017<sup>60</sup>



Met betrekking tot werknemersverzekeringen laten cijfers van het UWV zien dat het uitvoeringsinstituut in 2017 in totaal meer dan €20 miljard uitkeerde. De hiervoor genoemde WIA en de WAO vormen relatief omvangrijke categorieën.

**Tabel 1: Uitgekeerd door UWV per regeling in 2017**

Regeling	Uitgekeerd
WW	€4.917.000.000
WIA	€4.580.000.000
WAO	€4.355.000.000
Wajong	€2.966.000.000
Ziektewet	€1.577.000.000
Overig <sup>61</sup>	€1.711.000.000

Uit de verslaglegging van de SVB zijn de uitkeringslasten terug te vinden van de verschillende wetten die zij in 2017 uitvoerde. In totaal keerde de SVB meer dan €43 miljard uit. Ten aanzien van de hierboven besproken regelingen zijn de totale uitkeringslasten over 2017 bekend.

<sup>60</sup> CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/22/zorguitgaven-stijgen-in-2017-met-2-1-procent>.

**Tabel 2: Uitgekeerd door SVB per regeling in 2017**

Regeling	Uitgekeerd
Pgb Wlz	€1.812.000.000
Pgb Wmo	€447.000.000
Anw	€392.000.000
Pgb Jeugdwet	€189.000.000

Voor zover de sociale zekerheid voorziet in compensatie van schade door strafbare feiten, valt te beredeneren dat het voornamelijk zal gaan om compensatie op het vlak van zorg- en inkomensschade; voor zover die schade door strafbare feiten wordt veroorzaakt zal het voornamelijk gaan om gewelds- en zedenmisdrijven. Om de eerdergenoemde reden (aspecificiteit) kunnen met betrekking tot de sociale zekerheid geen volumes worden gepresenteerd die kunnen worden toegerekend aan schade door strafbare feiten.

### 3.5.2. Verhaal (regres)

#### *Uitvoerders sociale zekerheid*

In paragraaf 3.4 zijn bij uiteenlopende regelingen grondslagen genoemd voor regres. Los van het gegeven dat niet goed is te achterhalen hoeveel socialezekerheidsprestaties aan de 'voorkant' worden geleverd aan slachtoffers van strafbare feiten, kan worden gekeken naar wat aan de 'achterkant' op daders van strafbare feiten wordt verhaald. Voor daadwerkelijk verhaal is ten minste vereist dat de regresgerechtigde partij bekend is met de voorafgaande oorzaak van de socialezekerheidsrechtelijke aanspraak (het strafbare feit) en met de aan te spreken partij (de dader). In de praktijk worden overigens veel regresaanspraken op collectief niveau geregeld door regresconvenanten, overeengekomen tussen aansprakelijkheidsverzekeraars en publieke regresnemers, waardoor individuele aanspraken opgaan in een totale afkoopsom vanuit verzekeraars.<sup>62</sup>

Navraag leert dat het UWV in de regel afziet van verhaal van 'uitkeringsschade' als gevolg van misdrijven op daders, omdat de ervaring heeft geleerd dat in de meeste gevallen de schadeveroorzakers niet over voldoende financiële middelen beschikken, en de kosten derhalve niet tegen de baten opwegen, ook niet wanneer de aansprakelijke via een langdurige afbetalingsregeling zou aflossen; dat brengt immers ook kosten met zich. Daarom bestaan bij de uitvoerder geen kwantitatieve inzichten in verhaal van schade in verband met strafbare feiten. Wel kan worden gezegd dat wanneer door een overtreding een verkeersongeval wordt veroorzaakt, regres op de aansprakelijkheidsverzekeraar van de aansprakelijke plaatsvindt, voor zover dat niet bij convenant is afgekocht.

#### *Werkgeversregres*

Voor zover de werkgever het loon van de arbeidsongeschikte werknemer heeft doorbetaald, terwijl voor de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid een ander naar maatstaven van het civiele recht aansprakelijk is – hier: de dader van een strafbaar feit – heeft de werkgever jegens die ander een recht van regres (art. 6:107a BW). Omdat het hier gaat om private acties van individuele werkgevers zijn geen algemene gegevens bekend over de mate waarin werkgevers op grond van het loonregresrecht op individuele basis succesvol verhaal nemen op daders van strafbare feiten. Omdat het hier niet gaat om publieke middelen is ervan afgezien om hiernaar

<sup>62</sup> Zie [www.verzekeraars.nl/branche/zelfregulering](http://www.verzekeraars.nl/branche/zelfregulering).

nader onderzoek te doen, bijvoorbeeld door interviews met werkgeversorganisaties of individuele werkgevers.

#### *VOA-regres*

De VOA regelt het verhaal van uitkeringen die aan ambtenaren, op grond van hun rechtspositieregelingen, zijn gedaan als zij het slachtoffer zijn geworden van een gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is (het VOA-regres). In welke mate op die grond succesvol verhaal door overheidslichamen op daders van strafbare feiten plaatsvindt, is niet bekend. Een contactpersoon bij het Verzekeringsplatform Overheden (VPO), een vereniging die zich toelegt op schade- en verzekeringsaangelegenheden en risicomanagement bij overheden, geeft aan dat de vereniging niet beschikt over algemene gegevens waaruit eventuele claims en vergoedingen zichtbaar zijn, en dat niet alle lokale overheden op dit punt hetzelfde beleid voeren. Sommige lokale overheden zouden geen (of nauwelijks) verhaal plegen voor 'loonschade', terwijl dit bij andere overheden gebruikelijk zou zijn.

### **3.6. Publieke kosten**

De regelingen van sociale zekerheid met betrekking tot zorg en inkomen behoren tot de grootste kostenposten voor de overheid. Het laat zich evenwel niet achterhalen in hoeverre deze uitgaven *de facto* neerkomen op compensatie van zorg- en inkomenschade van slachtoffers van strafbare feiten. Op dit punt wordt daarom volstaan met de vaststelling dat de overheid met betrekking tot zorg- en inkomenschade aanzienlijke algemene kosten maakt, en dat regelingen van sociale zekerheid voor slachtoffers van misdrijven die als gevolg daarvan in hun inkomenspositie zijn geraakt en/of een (langdurige) zorgbehoefte hebben een belangrijke bron van compensatie vormen. Regres op aansprakelijke daders, waarmee publieke kosten kunnen worden afgewenteld op daders, speelt vermoedelijk slechts een geringe rol, in het bijzonder wanneer het gaat om verhaal naar aanleiding van strafbare feiten.



## 4. Schadefonds Geweldsmisdrijven

### 4.1. De bron

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven is opgericht in 1976 en heeft thans als doel het bieden van erkenning in de vorm van financiële tegemoetkomingen aan slachtoffers met ernstig letsel door een geweldsmisdrijf en hun naasten, en aan nabestaanden van slachtoffers van een geweldsmisdrijf of dood door schuld delict. Het Schadefonds wordt geregeld door de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wsg) en het Besluit schadefonds geweldsmisdrijven (Bsg). Inmiddels zijn alle EU-lidstaten verplicht tot het voorzien in een dergelijk schadefonds.<sup>63</sup>

Het Schadefonds zou kunnen worden geschaard onder de noemer van de sociale zekerheid (en had dus kunnen worden behandeld in het vorige hoofdstuk) voor zover de nadruk wordt gelegd op het aspect van *solidariteit* en *overheidsverantwoordelijkheid*. Men kan daarentegen ook de specificiteit van het instituut vooropstellen, en dan komen duidelijke verschillen met de algemene regelingen van sociale zekerheid aan het licht. Deze laatste zien immers in beginsel op het bieden van dekking van algemene sociale risico's (ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, gezondheid, overlijden) en bescherming tegen armoede als zodanig. Bij het Schadefonds draait het om een bijzondere groep van aanspraakgerechtigden – slachtoffers van geweldsmisdrijven, hun naasten en nabestaanden – die bovendien niet slechts in hun materiële maar ook in hun immateriële schade worden tegemoetgekomen, onafhankelijk van hun inkomens- of vermogenspositie, en wel specifiek vanwege het feit dat zij zijn getroffen door een geweldsmisdrijf. Die specificiteit van deze compensatiebron rechtvaardigt afzonderlijke behandeling in dit hoofdstuk.

### 4.2. Aanspraakgerechtigden en compensatieniveau

Het Schadefonds verstrekt volgens art. 3 Wsg tegemoetkomingen aan:

- natuurlijke personen die ernstig lichamelijk of psychisch letsel hebben opgelopen door een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf,
- nabestaanden van slachtoffers die door een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf of dood door schuld delict in de zin van art. 6 Wegenverkeerswet 1994 of art. 307 Wetboek van Strafrecht zijn overleden en
- naasten van slachtoffers met ernstig en blijvend letsel als gevolg van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf.<sup>64</sup>

Het moet gaan om een in Nederland of aan boord van een Nederlands (lucht)vaartuig opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf – een in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld misdrijf of strafbaar gestelde poging daartoe – of dood door schuld delict, als gevolg waarvan het slachtoffer ernstig lichamelijk of psychisch letsel heeft opgelopen of is komen te overlijden.

---

<sup>63</sup> Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven, Straatsburg, 24 november 1983, *Trb.* 1984/2, Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven. Zo bepaalt art. 12 lid 2 van laatstgenoemde richtlijn dat alle lidstaten ervoor zorgen dat hun nationale wetgeving voorziet in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven, die een 'billijke en passende' schadeloosstelling van slachtoffers garandeert. Zie over de beoordelingsmarge die lidstaten in dit verband hebben recent HvJ EU 16 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:566.

<sup>64</sup> Dit laatste sinds 1 januari 2019 (en dus anders dan in het peiljaar voor het volumeonderzoek (2017)).

Het misdrijf hoeft als zodanig door de aanvrager van de tegemoetkoming niet te worden bewezen, maar moet wel aannemelijk worden gemaakt. Een strafrechtelijk vonnis kan een objectieve aanwijzing zijn bij de onderbouwing. Het Schadefonds kan ook voorzien in een tegemoetkoming aan slachtoffers van geweldsmisdrijven, hun naasten en nabestaanden in gevallen waarin de dader van het misdrijf buiten beeld is, of wanneer goede reden bestaat om de dader niet aan te spreken. Ook de (verwachte) lange duur van de strafzaak, bijvoorbeeld door hoger beroep, cassatie etc., kan reden zijn het slachtoffer een tijdige tegemoetkoming te bieden.

Tegemoetkomingen worden vastgesteld naar 'redelijkheid en billijkheid' en belopen ten hoogste het bedrag van de door het letsel of overlijden veroorzaakte schade, waaronder immateriële schade (art. 4 Wsg). Krachtens art. 4 lid 2 Wsg is bij ministeriële regeling bepaald welke bedragen ten hoogste kunnen worden uitgekeerd. Sinds 1 januari 2012 zijn de maximumbedragen bepaald op €25.000 indien de uitkering betrekking heeft op vermogensschade en op €10.000 als het gaat om immateriële schade.<sup>65</sup> Voor de vaststelling van de omvang van de tegemoetkoming is de ernst van het toegebrachte letsel beslissend, en wordt gebruik gemaakt van zes 'letselcategorieën' (€1.000, €2.500, €5.000, €10.000, €20.000 en €35.000). Aan de hand van de zogeheten 'letsellijst', die regelmatig wordt aangepast<sup>66</sup>, wordt vastgesteld in welke categorie het letsel valt.<sup>67</sup> Het bedrag vormt een tegemoetkoming voor het slachtoffer in diens leed (immateriële schade) en in de eventuele financiële schade. Nabestaanden (bij overlijden van het slachtoffer) en naasten (bij ernstig letsel van het slachtoffer) ontvangen een vast bedrag van €5.000 voor hun immateriële schade. De tegemoetkoming aan nabestaanden kan worden aangevuld met twee aparte tegemoetkomingen: in uitvaartkosten en in derving van levensonderhoud, mits die schade wordt aangetoond. De tegemoetkoming kan op een lager bedrag worden vastgesteld, en in het uiterste geval geheel achterwege blijven, voor zover de toegebrachte schade mede een gevolg is van een omstandigheid die aan het slachtoffer of de nabestaande is toe te rekenen ('eigen aandeel'). Het Schadefonds komt, vanwege de aard van de uitkering, de eenvoud van de aanvraagprocedure en het feit dat kosteloze hulp van Slachtofferhulp Nederland mogelijk is (zie ook paragraaf 4.3), niet tegemoet in kosten van rechtsbijstand.<sup>68</sup>

Het Schadefonds heeft een subsidiair karakter: er is geen aanspraak op tegemoetkoming voor zover de schade op een andere manier wordt vergoed. Bij het vaststellen van de tegemoetkoming wordt rekening gehouden met de schadevergoeding die het slachtoffer 'langs burgerrechtelijke weg' kan verhalen of heeft verhaald, en met overige vergoedingen van schade die als gevolg van het misdrijf aan het slachtoffer zijn of kunnen worden verstrekt (art 6 lid 1 Wsg).

---

<sup>65</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 2 december 2011, nr. 194986, houdende vaststelling van de maximumbedragen voor de uitkeringen op grond van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Regeling maximumbedragen uitkeringen schadefonds geweldsmisdrijven), *Stcrt.* 2011, 22603.

<sup>66</sup> Voor de beoordeling van een aanvraag wordt gekeken naar de geldende letsellijst ten tijde van de indiening van de aanvraag. Dat betekent dat over het peiljaar 2017 ook uitkeringen kunnen zijn beoordeeld en verstrekt aan de hand van vroegere letsellijsten.

<sup>67</sup> Te raadplegen op de website van het Schadefonds, [www.schadefonds.nl/letsellijst/](http://www.schadefonds.nl/letsellijst/).

<sup>68</sup> Beleidsbundel Schadefonds Geweldsmisdrijven 1 juli 2019, par. E.7.

Naast het verstrekken van de hiervoor genoemde tegemoetkomingen wordt het Schadefonds incidenteel ook betrokken bij de uitvoering van bijzondere regelingen. Van september 2013 tot februari 2017 heeft het Schadefonds twee tijdelijke regelingen voor slachtoffers van seksueel misbruik in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen uitgevoerd: het Statuut<sup>69</sup> en de Tijdelijke Regeling<sup>70</sup>. Binnen het Statuut draait het om de aansprakelijkheid van de verantwoordelijke instelling en moet deze het aan een slachtoffer toegekende schadebedrag betalen; leden van Jeugdzorg Nederland hebben zich bij het Statuut aangesloten. Het uit te keren bedrag varieert van €5.000 tot €100.000 per persoon. De Tijdelijke Regeling is een bestuursrechtelijke regeling, die is opgezet om slachtoffers die niemand kunnen of willen aanspreken voor de geleden schade, niettemin de mogelijkheid te bieden een aanvraag voor een tegemoetkoming in te dienen. De overheid betaalt de aan slachtoffers toegekende schadebedragen, variërend van €1.000 tot €35.000. Eerder was het Schadefonds belast met de uitvoering van de Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld, die werd ingesteld naar aanleiding van de rellen in Haren voor de schade 'aan goederen in eigendom' van de gedupeerden.<sup>71</sup> De tegemoetkoming bestaat uit een bedrag dat afkomstig is van de daders van dat openlijk geweld, aan wie een bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd tot storting van een geldsom in het Schadefonds.<sup>72</sup> Voorts voert het Schadefonds de Subsidieregeling overvallen<sup>73</sup> uit: slachtoffers van een gewelddadige of bedreigende bedrijfs- of woningoverval kunnen een subsidieaanvraag indienen met het oog op preventiemaatregelen, voor een bedrag van ten hoogste €1.000.<sup>74</sup> Tot slot valt te noemen de Tijdelijke regeling aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel, op grond waarvan een subcommissie van het Schadefonds vanwege de daar beschikbare kennis en expertise bij wijze van proef gedurende 2018 de taak kreeg om op aanvraag een multidisciplinair deskundigenbericht uit te brengen over de vraag of het aannemelijk is dat de aanvrager slachtoffer van mensenhandel is.<sup>75</sup> Dat deskundigenbericht kan de aanvrager helpen bij de aanvraag van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden of een andere collectieve voorziening.

### 4.3. Wegen ter realisatie aanspraak

Aanvragen voor tegemoetkomingen kunnen rechtstreeks worden gedaan bij het Schadefonds. Aanvragen worden behandeld door het bureau van het Schadefonds met mandaat van de Commissie van het Schadefonds. Slachtofferhulp Nederland (SHN) adviseert aanvragers kosteloos over het Schadefonds en biedt hulp bij het invullen van het aanvraagformulier. Medewerkers van Slachtofferhulp Nederland zijn hiervoor geschoold door het Schadefonds. Is een slachtoffer, nabestaande of naaste het niet eens met de beslissing op de aanvraag, dan kan

---

<sup>69</sup> Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen.

<sup>70</sup> Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen. Zie voor een evaluatie van de regelingen Cebeon 2017.

<sup>71</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 21 februari 2013, nr. 350608, inzake tegemoetkoming voor schade geleden bij openlijk geweld, *Stcrt.* 2013, 5426.

<sup>72</sup> Een mogelijkheid daartoe biedt art. 14c lid 2 onder 4 Sr. Vergelijk paragraaf 5.3.2.

<sup>73</sup> Tijdelijke regeling stimulering preventieve maatregelen woning- en bedrijfsovervallen.

<sup>74</sup> Men kan aarzelen of het hier strikt genomen nog gaat om compensatie, of om louter preventie. Onzes inziens gaat het hier wel (mede) om compensatie, omdat de regeling voortkomt uit de vaststelling dat personen of bedrijven die zijn overvallen een grotere kans hebben om opnieuw te worden overvallen, wanneer zij geen maatregelen treffen. De noodzaak tot (extra) investering in preventie vloeit voort uit de eerdere overval en leidt aldus tot schade.

<sup>75</sup> Tijdelijke regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 18 december 2018, nr 2169425, houdende regels over de pilot vaststelling van aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel, *Stcrt.* 2017, 72488.

deze bezwaar maken (en kan hij worden uitgenodigd om zijn bezwaar tijdens een hoorzitting mondeling toe te lichten). De Commissie van het Schadefonds neemt daarop een beslissing (gegrond-, ongegrond- of niet-ontvankelijkverklaring). Een aanvrager kan vervolgens beroep instellen bij de bestuursrechter.

#### **4.4. Financiering en regres**

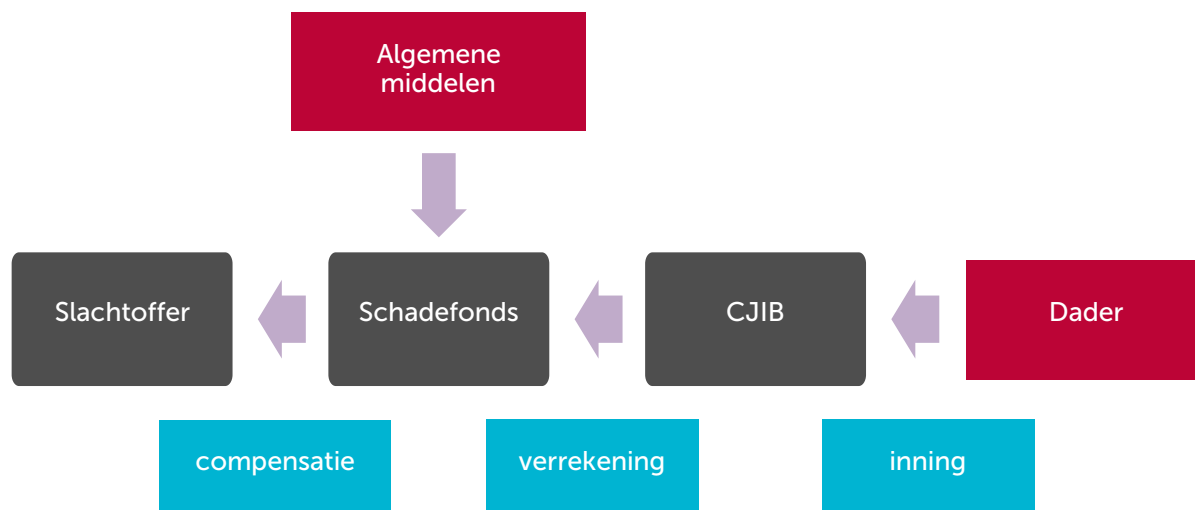
Het Schadefonds is een zelfstandig onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De tegemoetkomingen die het Schadefonds op grond van zijn wettelijke taak uitkeert worden betaald uit de algemene middelen. Het Fonds wordt dus niet specifiek bekostigd door daders van geweldsmisdrijven. Dat neemt niet weg dat in concrete gevallen de mogelijkheid bestaat dat een strafbeschikking van de officier van justitie of vonnis van de strafrechter de aanwijzing bevat dat de dader een vast te stellen som geld betaalt aan het Schadefonds of een andere instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen (art. 257a lid 3 sub d Sv).

Het Schadefonds heeft geen verhaalsrecht op de dader. Wel brengt het subsidiaire karakter van het Schadefonds (zie hiervoor paragraaf 4.2) met zich dat de aanvragers worden geacht zoveel mogelijk uit andere compensatiebronnen te putten (bijvoorbeeld vergoeding door dader, werkgever of verzekering). Daarnaast geldt dat het slachtoffer de uitkering dient terug te betalen aan het fonds, voor zover de schade waarop de uitkering betrekking heeft op andere wijze is vergoed. Dat geldt ook voor vergoedingen ter zake van affectieschade voor naasten en nabestaanden en voor vergoedingen voor waarnemers ('shockschade'). Een en ander ter voorkoming van een 'dubbele vergoeding' van dezelfde schade. Wanneer de schade door de dader wordt vergoed nadat het Schadefonds een tegemoetkoming heeft verstrekt, kan het Schadefonds achteraf bepalen dat deze schadevergoeding met de uitkering wordt verrekend. Het CJIB meldt periodiek aan het Schadefonds welke schadevergoedingen het in verband met geweldsmisdrijven incasseert. Voor zover de schadevergoeding en de tegemoetkoming betrekking hebben op dezelfde schade van het slachtoffer, meldt het Schadefonds dit bij het CJIB. Het 'overlappende deel' van de vergoeding door de dader wordt aan het Schadefonds overgemaakt.

## 4.5. Volumes

### 4.5.1. Aanpak

De hiervoor beschreven compensatie-, financierings- en verrekeningsstructuur van het Schadefonds laat zich als volgt schematiseren:

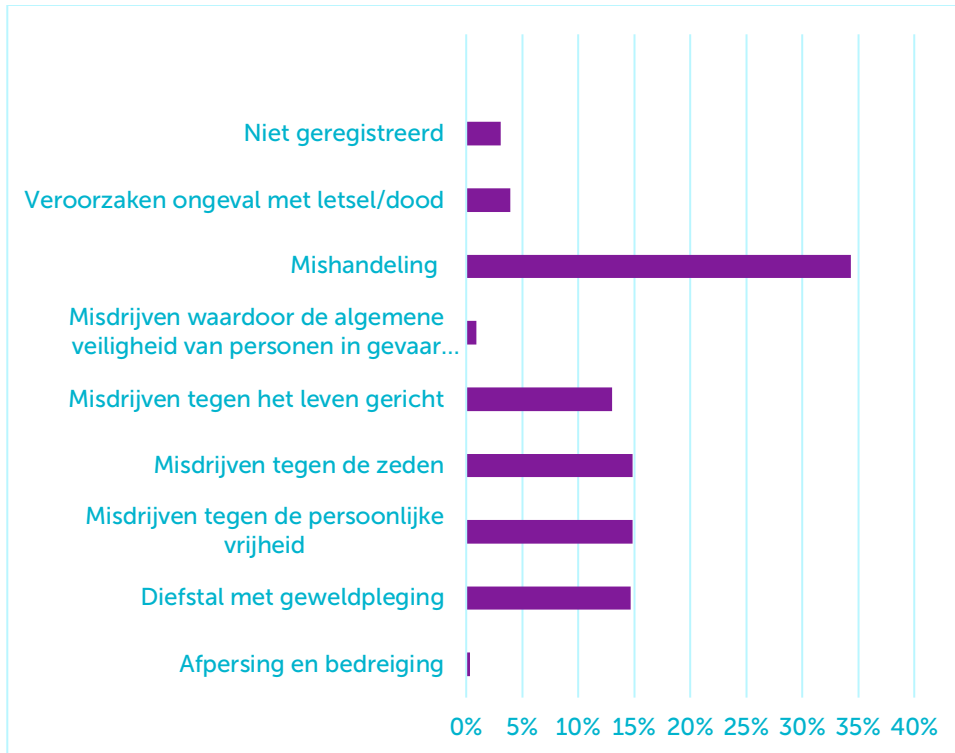


Het Schadefonds vormt naar zijn aard een overzichtelijke compensatiebron. Het gaat hier, anders dan bij de andere compensatiebronnen, om een 'enkel loket', specifiek ingericht voor slachtoffers van geweldsmisdrijven. Dat betekent dat compensatie- en verhaalsvolumes relatief eenvoudig kunnen worden achterhaald, namelijk door direct te 'meten aan de bron'. Een rechtstreekse informatiebron is de gepubliceerde financiële verslaglegging van het Schadefonds.

### 4.5.2. Compensatie

In het jaar 2017 hebben in totaal 8.203 slachtoffers en nabestaanden van geweldsmisdrijven en dood door schulddelicten een aanvraag ingediend voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds. 68% van de beslissingen hield een toewijzing in. Afwijzingen zien deels op aanvragen waarbij het letsel niet ernstig is, die geen geweldsmisdrijf betreffen of die niet voldoende worden onderbouwd, zo verklaart een contactpersoon in een toelichtend interview. Soms is (deels) sprake van een eigen aandeel in de gebeurtenis, waardoor (geheel of gedeeltelijk) wordt afgewezen. In totaal keerde het Schadefonds €20,5 miljoen uit. Gemiddeld ontving een aanvrager een tegemoetkoming van €3.986. De meeste aanvragen zagen op mishandeling (38%), afpersing en bedreiging (13%) en misdrijven tegen de zeden en misdrijven tegen het leven gericht (beide 12%).

## Toekenningen Schadefonds per misdrijfcategorie (2017)

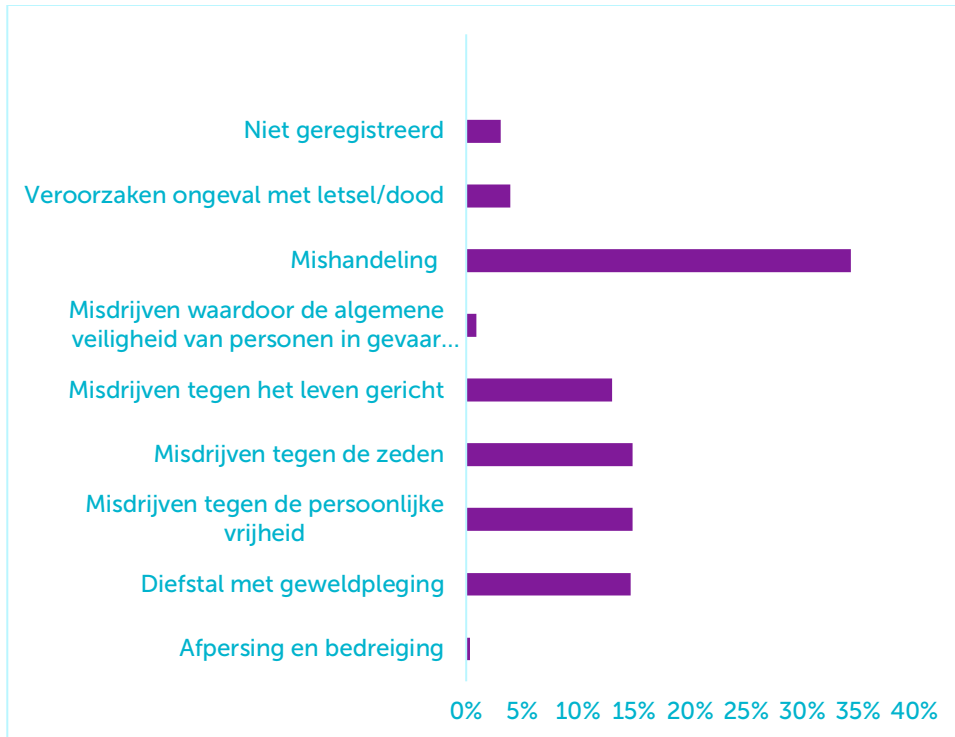


Op grond van de Overvalregeling is in totaal €195.438 uitgekeerd (207 toekenningen). Aan slachtoffers van seksueel misbruik in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen is in 2017 een totaalbedrag van €749.467 uitgekeerd uit hoofde van de Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen (75 toekenningen), en is €865.114 toegewezen vanwege het Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen (19 toekenningen).<sup>76</sup>

Het beeld over 2017 wijkt overigens licht af van dat van de omringende jaren. Zoals gezegd, hebben in 2017 in totaal 8.203 slachtoffers en nabestaanden van geweldsmisdrijven en dood door schulddelicten een aanvraag ingediend voor een tegemoetkoming, en keerde het Schadefonds in totaal €20,5 miljoen uit. In 2016 ging het om 7.645 aanvragen van slachtoffers en nabestaanden van geweldsmisdrijven en dood door schulddelicten. 69% van de beslissingen betrof een toewijzing. In totaal keerde het Schadefonds in 2016 €18,2 miljoen uit. Gemiddeld ontving een aanvrager een tegemoetkoming van €3.721. De meeste aanvragen zagen op mishandeling (33%), diefstal met geweldpleging (19%), afpersing en bedreiging (15%), misdrijven tegen het leven gericht (14%) en misdrijven tegen de zeden (12%).

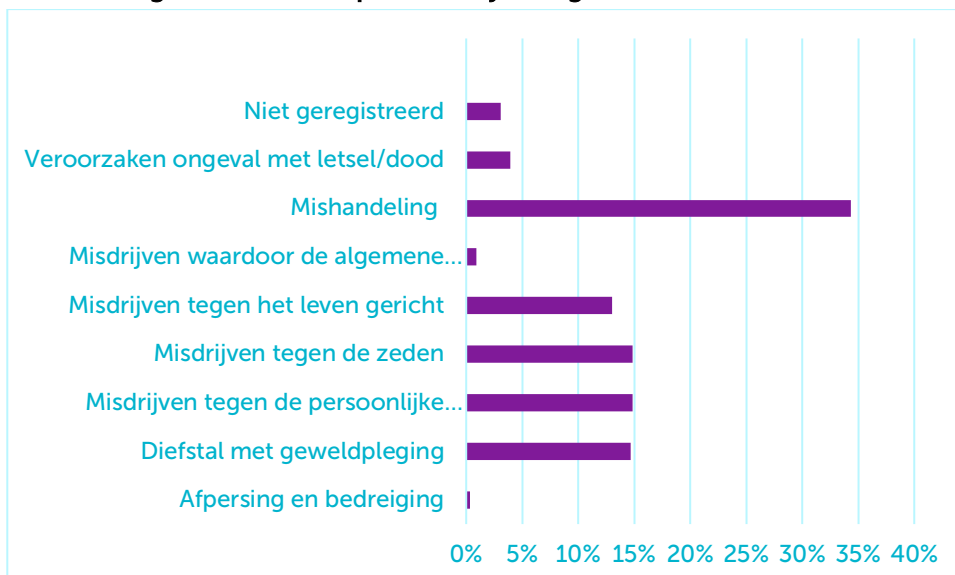
<sup>76</sup> In het laatste geval gaat het om een vergoeding die door de verantwoordelijke jeugdinstantie wordt betaald.

### Toekenning Schadefonds per misdrijfcategorie (2016)



In 2018 ontving het Schadefonds 7.709 aanvragen. 61% van de beslissingen betrof een toewijzing. In totaal keerde het Schadefonds in 2018 €20,0 miljoen uit. Gemiddeld ontving een aanvrager een tegemoetkoming van €3.994. De meeste aanvragen zagen op mishandeling (34%), misdrijven tegen de zeden (15%), misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid (15%), diefstal met geweldpleging (15%) en misdrijven tegen het leven gericht (13%).

### Toekenning Schadefonds per misdrijfcategorie (2018)



### 4.5.3. Verhaal (verrekening)

Zoals gezegd, heeft het Schadefonds na een verstrekte tegemoetkoming geen verhaalsrecht op de dader, maar wel een verrekeningsmogelijkheid wanneer een slachtoffer een tegemoetkoming krijgt uit het Schadefonds en 'dezelfde' schade vergoed ziet door de dader via het CJIB (zie paragraaf 4.4). In 2017 behandelde het Schadefonds 987 verrekeningen. Het Fonds ontving in dat jaar in totaal €686.979 van het CJIB.<sup>77</sup>

Hier is een toename waar te nemen, zowel wat betreft het aantal verrekeningen als het totaalbedrag dat van het CJIB wordt ontvangen. In 2016 besliste het Schadefonds tot 384 verrekeningen, en ontving het fonds €463.105 van het CJIB. In 2018 behandelde het Schadefonds 918 verrekeningen, en werd €1.028.728 ontvangen van het CJIB. De toename lijkt deels te kunnen worden toegeschreven aan een betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het Schadefonds en het CJIB.<sup>78</sup>

## 4.6. Publieke kosten

Het Schadefonds wordt geheel gefinancierd uit de algemene middelen en de kosten van het instituut als bron van compensatie zijn dan ook goed te achterhalen. In 2017 gaat het om een totaal uitgekeerd bedrag van €20,5 miljoen. De totale bureaunkosten bedragen dat jaar €6.671.813. Over hetzelfde jaar ontving het Fonds aan inkomsten €686.979 van het CJIB (en dus van daders), die de kosten per saldo licht terugbrengen. Zoals gezegd, lijken de jaarlijkse ontvangsten van het CJIB een stijgende trend te vertonen.

---

<sup>77</sup> Dit totaalbedrag omvat ook de gelden die door daders in het Schadefonds worden gestort omdat strafrechters dit als bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraffen hebben bepaald (zie paragraaf 5.3.2). Uit navraag bij het Schadefonds blijkt dit aandeel evenwel nihil.

<sup>78</sup> Zie Schadefonds Gewelddsmisdrijven, Jaarverslag 2018, onder 'Verrekenen met CJIB'.



## 5. Verhaal op de dader

### 5.1. De bron

In dit hoofdstuk draait het om verhaal op de dader als bron van compensatie van schade geleden door strafbare feiten. Bij verhaal op de dader is de algemene gedachte dat schade die opzettelijk is veroorzaakt, of althans door een gedraging die strafbaar is gesteld door de wet, voor rekening moet komen (en blijven) van degene die daarvoor verantwoordelijk is. Dat betekent dat niet alleen slachtoffers als 'primaire schadelijders', hun naasten en nabestaanden aanspraken hebben op vergoeding door de dader. Ook regresgerechtigden, zoals de publieke en private verzekeraars en werkgevers, die eerst de schade van slachtoffers geheel of gedeeltelijk hebben gecompenseerd, kunnen zich vervolgens 'omdraaien' naar de dader en het uitgekeerde op hem verhalen (regres nemen), op grond van subrogatie of een zelfstandig wettelijk verhaalsrecht.

In het algemeen kan de dader als 'eindverantwoordelijke' voor de schade worden bestempeld: hij kan de schade waarvoor hij moet opdraaien, buiten de mogelijkheden die aansprakelijkheidsverzekeringen hem (kunnen en mogen) bieden, niet op zijn beurt op een andere partij afwentelen. In zoverre gaat het bij verhaal op de dader om de 'eindbron' van compensatie: de dader vormt zo gezien de laatste schakel in de keten van aanspraken.

Voor (effectief) verhaal op de dader is – als vanzelfsprekend – vereist dat een dader in beeld is. Voor het kunnen effectueren van aanspraken op de hiervoor besproken hoofdbronnen (private verzekering, sociale zekerheid, Schadefonds) is dat niet noodzakelijk. Voor effectief verhaal is bovendien vereist dat de dader beschikt over voldoende vermogen om daadwerkelijk te kunnen betalen.

### 5.2. Aanspraakgerechtigden en compensatieniveau

#### 5.2.1. Aansprakelijkheid voor strafbare gedragingen

##### *Aansprakelijkheid voor eigen foutief gedrag*

De ratio van civielrechtelijke schuldaansprakelijkheid is eenvoudig: wie fout handelt, dient de daardoor aan een ander toegebrachte schade goed te maken. Met het plegen van een strafbaar feit zal doorgaans tevens een civielrechtelijke onrechtmatige daad in de zin van art. 6:162 BW zijn gepleegd jegens het slachtoffer, en is in zoverre sprake van samenloop: overtreding van een bepaling uit het Wetboek van Strafrecht is dan niet alleen *wederrechtelijk*, maar ook *onrechtmatig* jegens degene die als gevolg daarvan schade lijdt.

Art. 6:162 hanteert een onderscheid tussen enerzijds de kwalificatie van het gedrag van de dader (onrechtmatigheid) als zodanig, en anderzijds de relatie tussen dat gedrag en de persoon van de dader (toerekening). Een toerekenbare onrechtmatige gedraging wordt ook wel een 'fout' genoemd in civielrechtelijke zin. Ingeval van strafbare feiten is de onrechtmatigheid per definitie gegeven: als onrechtmatig wordt immers aangemerkt een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht (art. 6:162 lid 2 BW), een categorie waartoe structureel kunnen worden gerekend bepalingen van strafrechtelijke aard. Toerekening aan de dader zal ingeval van strafbare feiten in de regel aan de orde zijn, omdat 'schuld' in de zin van juridische verwijtbaarheid reeds een grond is voor toerekening (art. 6:162 lid 3 BW) en een lagere feitelijke

'schulddrempel' bestaat voor civielrechtelijke dan voor strafrechtelijke aansprakelijkheid (hetgeen samenhangt met het gevolg: gehoudenheid tot schadevergoeding versus strafbaarheid). Op grond van art. 6:165 BW vormt de omstandigheid dat een als een doen te beschouwen gedraging van een persoon van veertien jaren of ouder, die is verricht onder invloed van een geestelijke of lichamelijke tekortkoming, geen beletsel haar als een onrechtmatige daad aan de dader toe te rekenen. Dat betekent dat in zoverre geen ontoerekeningsvatbaarheidsverweer kan worden gevoerd tegen vorderingen tot schadevergoeding.

Voor het bestaan van een verplichting tot schadevergoeding is 'relativiteit' vereist: de geschonden norm moet strekken tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden (art. 6:163 BW). Strafrechtelijke normen strekken er in het algemeen toe de dader te bestraffen en om het strafbaar gestelde gedrag bij de dader en anderen in de toekomst te voorkomen (speciale en generale preventie). Voor een aanspraak op schadevergoeding is niet alleen onrechtmatig gedrag vereist, maar dient de norm in kwestie ook het geschonden belang van de gelaedeerde te beschermen. Ook bij zogenoemde 'shockschade' gaat het om de vraag wie op grond van de normschending een aanspraak heeft op schadevergoeding: onder omstandigheden heeft, naast het primaire slachtoffer, ook degene die met de gebeurtenis (of met de ernstige gevolgen daarvan) direct wordt geconfronteerd en daardoor psychische schade oploopt een aanspraak (zie hierna paragraaf 5.2.3).

Naast de vereisten van onrechtmatigheid, toerekenbaarheid en relativiteit moet ook sprake zijn van schade aan de zijde van het slachtoffer (schadevereiste), die door de fout moet zijn veroorzaakt (causaal verband). Zie hierna paragraaf 5.2.2.

#### *Mededaderschap en groepsaansprakelijkheid*

Wanneer verschillende personen gezamenlijk een onrechtmatige daad plegen, en ieder van hen als medeveroorzaker van de schade is aan te merken, is sprake van mededaderschap. In dat geval kan het slachtoffer op grond van art. 6:162 BW ieder van de mededaders aanspreken tot vergoeding van zijn schade. De mededaders zijn hoofdelijk verbonden: zij zijn ieder aan te spreken voor de volledige schuld waaraan zij verbonden zijn, en ook ieder voor het geheel van de schuld. Hun onderlinge verhouding wordt beheerst door art. 6:102 lid 1 BW. Anders dan bij mededaderschap, is bij schadetoebrengring in groepsverband niet steeds duidelijk wie precies de schade heeft veroorzaakt, omdat het groepsgebeuren in de weg staat aan het zicht op individuele aansprakelijkheden. Om te voorkomen dat alle groepsleden zich kunnen verschuilen achter het causaliteitsverweer, kan het slachtoffer de groepsleden aanspreken (art. 6:166 BW). Daarvoor is vereist dat het aangesproken groepslid het onrechtmatige groepsgegedrag ondersteunde of stimuleerde.

#### *Aansprakelijkheid voor andermans fouten*

Naast de aansprakelijkheid voor eigen foutief gedrag bestaat de figuur van de kwalitatieve aansprakelijkheid voor andermans fout. Van kwalitatieve aansprakelijkheid is – voor zover hier relevant – sprake wanneer iemand op grond van zijn hoedanigheid aansprakelijk is voor gedragingen van een ander, hier dus het door een ander gepleegde strafbare feit. De persoon voor wie aansprakelijkheid bestaat moet zelf een fout hebben begaan.

Zo zijn ouders/voogden aansprakelijk voor gedragingen van hun kinderen: beneden de 14 jaar zijn kinderen zelf niet aansprakelijk voor door hen gepleegde onrechtmatige daden, omdat deze niet aan hen kunnen worden toegerekend (art. 6:164 BW).<sup>79</sup> Voor kinderen in de leeftijd van 14 en 15 jaar geldt dat zij zelf aansprakelijk zijn wanneer is voldaan aan alle voorwaarden voor aansprakelijkheid; hun ouders zijn in dat geval eveneens (hoofdelijk) aansprakelijk, tenzij hun niet kan worden verweten dat zij de gedraging van het kind niet hebben belet (art. 6:169 lid 2). Voor jeugdigen van 16 en 17 jaar bestaat geen kwalitatieve aansprakelijkheid; ouders kunnen dan slechts voor fouten van hun kinderen aansprakelijk zijn voor zover zij zelf een onrechtmatige daad hebben gepleegd, bijvoorbeeld door de fout van hun kind uit te lokken.

Een andere, relevante kwalitatieve aansprakelijkheid is die van werkgevers voor ondergeschikten (art. 6:170 BW). Op grond van art. 6:170 lid 1 BW is degene in wiens dienst de ondergeschikte zijn taak vervult aansprakelijk voor de schade, aan een derde toegebracht door een fout van de ondergeschikte, indien de kans op de fout door de opdracht tot het verrichten van deze taak is vergroot en degene in wiens dienst de ondergeschikte stond, uit hoofde van hun desbetreffende rechtsbetrekking zeggenschap had over de gedragingen waarin de fout was gelegen. De regel moet zo worden uitgelegd, dat voor schade, aan een derde toegebracht door een fout van de werknemer, (ook) de werkgever aansprakelijk is als tussen de fout van de werknemer en de dienstbetrekking voldoende 'functionele samenhang' bestaat.<sup>80</sup> Daarvan kan ook sprake zijn ingeval van schade als gevolg van een door de werknemer gepleegd strafbaar feit, of anders gezegd: de strafbaarheid van de gedraging van de werknemer staat er niet per definitie aan in de weg dat sprake is van bedoeld functioneel verband. De onderlinge draagplicht tussen de werknemer en de werkgever wordt beheerst door art. 6:170 lid 3 BW: de werknemer behoeft in de onderlinge verhouding tussen hem en de werkgever niet bij te dragen in de schadevergoeding, tenzij de schade een gevolg is van opzet of bewuste roekeloosheid aan de zijde van de werknemer. Dat laatste zal bij de strafbare feiten waarvoor schuld ten minste moet liggen op het niveau van bewuste roekeloosheid in de regel aan de orde zijn. Een en ander betekent dat de tot schadevergoeding aangesproken werkgever verhaal kan nemen op zijn werknemer (regres).

In de lijn van de kwalitatieve aansprakelijkheid op grond van art. 6:171 BW voor fouten van werknemers ligt die van de opdrachtgever voor fouten van de niet-ondergeschikte (hulp persoon), begaan bij de uitvoering van een opdracht tot het verrichten van werkzaamheden ter uitoefening van het bedrijf van de aansprakelijke opdrachtgever, zoals in situaties van onderaanneming. Ook hier kunnen beide partijen (hoofdelijk) aansprakelijk zijn.

Art. 6:172 BW behelst tenslotte de kwalitatieve aansprakelijkheid van de vertegenwoordigde, voor fouten begaan door zijn vertegenwoordiger ter uitoefening van de hem als zodanig toekomende bevoegdheden. Het gaat hier om een beperkter criterium dan bij de hiervoor besproken kwalitatieve aansprakelijkheden, maar het is niet ondenkbaar dat een strafbaar feit onder de uitoefening van de vertegenwoordigingsbevoegdheid valt. De onderlinge draagplicht tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde wordt primair bepaald door hun onderlinge rechtsverhouding.

---

<sup>79</sup> Een en ander laat onverlet de samenloop met het jeugdstrafrecht voor jongeren van 12 tot 18 jaar. Ook hierin verschillen dus strafrecht en civiel recht.

<sup>80</sup> HR 9 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7557, NJ 2007/658 (*Groot Kievitsdal*).

## 5.2.2. De verbintenis tot schadevergoeding

### *Volledige vergoeding*

Naar civiel recht is de aansprakelijke in beginsel gehouden tot vergoeding van de gehele schade, dat wil zeggen dat de benadeelde zoveel mogelijk feitelijk, en ten minste financieel, moet worden gebracht (hersteld) in de positie waarin deze zou hebben verkeerd indien de aansprakelijkheidscheppende gebeurtenis niet zou hebben plaatsgevonden. Daarmee biedt het civiele aansprakelijkheidsrecht, in vergelijking met de meeste andere bronnen van compensatie, het hoogste 'dekkingsniveau'.

De omvang van de verplichting tot schadevergoeding wordt vastgesteld op basis van de algemene bepalingen inzake de wettelijke verplichtingen tot schadevergoeding (afd. 6.1.10 BW). Vermogensnadelen, zoals kosten in verband met herstel en gederfde inkomsten, komen in beginsel steeds voor vergoeding in aanmerking (art. 6:95 lid 1 BW). Ander nadeel ('immateriële schade') dient slechts in bij wet bepaalde gevallen te worden vergoed, waarvan in het kader van de schade door strafbare feiten de belangrijkste categorie wordt gevormd door persoonsaantastingen in de vorm van toebrenging van fysiek en/of geestelijk letsel (art. 6:106 sub b BW). Zoals gezegd (paragraaf 1.6.4), is voor immateriële schade het verband tussen de omvang van het nadeel en het geldbedrag ter compensatie (smartengeld) naar zijn aard niet goed te leggen. De omvang van die vergoeding wordt vastgesteld 'naar billijkheid' (art. 6:106 BW).

Uitgangspunt is dat schade wordt vergoed in geld (art. 6:103 BW), waarvoor nodig is dat de schade op een geldbedrag wordt begroot (art. 6:97 BW). Omdat de benadeelde zoveel mogelijk in de toestand moet worden gebracht waarin hij zou hebben verkeerd indien de schadeveroorzakende gebeurtenis zou zijn uitgebleven, moet de schade in beginsel worden vastgesteld met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. Op praktische gronden en om redenen van billijkheid kan hierop evenwel een uitzondering worden aanvaard (zogenoemde 'abstracte' begroting). De aansprakelijkheid strekt zich ook uit over schade die in de toekomst is gelegen: toekomstige schade kan bij voorbaat worden begroot en worden vergoed door middel van een bedrag ineens of door betaling van periodiek uit te keren bedragen (art. 6:105 BW).

De schadebedragen kunnen sterk variëren, van tientallen euro's voor een 'kleine zaakschade' tot honderdduizenden of zelfs miljoenen euro's voor bijvoorbeeld bedrijfsschade door brandstichting, de financiële gevolgen van fraude of ernstige letselschades, die blijvende arbeidsongeschiktheid en doorlopende kosten voor zorg en hulp als gevolg kunnen hebben. De omvang van het smartengeld varieert met name voor de ernst van het letsel, van enkele honderden euro's tot €250.000, dat tot op heden het hoogste bedrag is dat door een rechter is toegewezen.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Hof Den Haag 8 maart 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:532, JA 2018/80 en Rb. Noord-Nederland 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4190.

### *Toerekening van schade, voordeel en eigen schuld*

Voor vergoeding komt slechts in aanmerking schade die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden *toegerekend* (art. 6:98 BW). Deze regel kan inperkend werken op de schadevergoeding in die zin dat de schade niet (volledig) wordt vergoed voor zover van onvoldoende toerekeningsverband sprake is. De aard van de aansprakelijkheid speelt daarbij dus een rol: het gegeven dat het bij schade door strafbare feiten gaat om schending van een strafrechtelijke norm zal doorgaans wijzen in de richting van ruime toerekening. Voor zover de aard van de schade van invloed is, geldt dat bij personenschade in de richting van een ruimere toerekening moet worden gedacht dan bij zaakschade of zuivere vermogensschade.

Het leerstuk van de voordeelstoerekening houdt in dat wanneer eenzelfde gebeurtenis voor de benadeelde naast schade tevens voordeel heeft opgeleverd, dit voordeel bij de vaststelling van de te vergoeden schade in rekening wordt gebracht voor zover dit redelijk is (art. 6:100 BW). Daarmee wordt voorkomen dat het slachtoffer in een financieel gunstiger positie komt te verkeren dan zonder de aansprakelijkheidscheppende gebeurtenis, doordat hij niet alleen de door hem geleden schade volledig vergoed zou krijgen, maar daarboven ook het veroorzaakte voordeel mag behouden, bijvoorbeeld uitkeringen uit andere compensatiebronnen.<sup>82</sup> Sommige andere compensatiebronnen, zoals de Wlz (art. 10.2.1 Wlz) en de Wajong (art. 4:1 Wajong), kennen overigens een verplichte voordeelstoerekening.

Een andere toerekeningskwestie betreft de eigen schuld van het slachtoffer (art. 6:101 BW). Wanneer de schade mede een gevolg is van een omstandigheid die aan het slachtoffer kan worden toegerekend, wordt de vergoedingsplicht verminderd. Dit gebeurt door de schade over de benadeelde en de vergoedingsplichtige te verdelen in evenredigheid met de mate waarin de aan ieder toe te rekenen omstandigheden tot de schade hebben bijgedragen (de zogenoemde 'causale verdeling'). Een andere verdeling vindt plaats als de billijkheid dit eist ('billijkheidscorrectie'). Bij dit laatste kan in het bijzonder van betekenis zijn dat het gaat om schade als gevolg van een strafbaar feit: het komt er immers op neer dat 'de uiteenlopende ernst van de gemaakte fouten' wordt gewogen. Dat kan betekenen dat de rol van de eigenschuldcorrectie in de sfeer van de strafbare feiten relatief beperkt zal zijn voor zover het slachtoffer zelf slechts een licht verwijt te maken valt.

### **5.2.3. Schade van derden**

Soms raakt de aansprakelijkheidscheppende gebeurtenis – hier dus: het strafbare feit – niet alleen het primaire slachtoffer maar ook degenen die in een zodanige relatie tot het slachtoffer staan dat zij als gevolg van de gebeurtenis eveneens schade lijden (zie paragraaf 1.6.2). Onder omstandigheden hebben ook deze derden naast het 'primaire' slachtoffer een aanspraak op de dader, namelijk wanneer zij 'via' het primaire slachtoffer schade lijden. Uitgangspunt is immers dat alleen aansprakelijkheid bestaat ten opzichte van de getroffen zelf. Voor derden bestaat slechts een aanspraak op vergoeding van schade voor zover deze zich van de gelaedeerde naar de derde heeft 'verplaatst' – de totale aansprakelijkheidslast neemt door de

---

<sup>82</sup> Dat kan ook via subrogatie worden voorkomen (waarover paragraaf 1.6.8): wanneer bijvoorbeeld een verzekeraar eerst de schade van het slachtoffer vergoedt, treedt hij vervolgens in diens rechten, en gaat het recht op verhaal op de dader over van het slachtoffer naar de verzekeraar (art. 7:962 lid 1 BW).

aanspraak dus niet toe – en voor zover de wet voor een aanspraak van de derde uitdrukkelijk een grondslag biedt. De derde heeft dan een eigen recht op vergoeding, dat bestaat op grond van de aansprakelijkheid van de dader ten opzichte van de gekwetste. De bepalingen die hierop zien zijn art. 6:107, 6:107a en 108 BW.<sup>83</sup>

Art. 6:107 BW biedt aan derden die schade lijden als gevolg van andermans letsel een recht op vergoeding van kosten die zij ten behoeve van de gekwetste maken (anders dan op grond van verzekering). Voorts bestaat sinds 2019 – en dus in het tijdvak na het voor het volumeonderzoek gekozen peiljaar (2017) – onder omstandigheden aanspraak op vergoeding van ‘affectieschade’: naasten van slachtoffers met ernstig en blijvend letsel hebben, als zij vallen binnen de wettelijke kring van gerechtigden, aanspraak op vergoeding ter zake van hun immateriële schade, ter grootte van de bij wettelijk besluit vastgestelde bedragen (variërend van €12.500 tot €17.500, afhankelijk van de positie in de kring van gerechtigden en of de gebeurtenis kwalificeert als misdrijf).<sup>84</sup>

Op grond van art. 6:108 BW hebben nabestaanden, als zij vallen binnen de wettelijke kring van gerechtigden, aanspraak schadevergoeding wegens derving van levensonderhoud (lid 1) wanneer het slachtoffer komt te overlijden als gevolg van de gebeurtenis waarvoor de dader aansprakelijk is. Daarnaast heeft degene te wiens laste de kosten van lijkbezorging zijn gekomen aanspraak op vergoeding van deze kosten (lid 2). Daarnaast bestaat sinds 2019 – en dus in het tijdvak na het voor het volumeonderzoek gekozen peiljaar (2017) – aanspraak op vergoeding van ‘affectieschade’ bij overlijden: nabestaanden hebben, als zij vallen binnen de wettelijke kring van gerechtigden, aanspraak op schadevergoeding ter zake van hun immateriële schade, ter grootte van de bij wettelijk besluit vastgestelde bedragen (variërend van €15.000 tot €20.000, afhankelijk van de positie in de kring van gerechtigden en of de gebeurtenis kwalificeert als misdrijf).<sup>85</sup>

Een aparte categorie wordt gevormd door situaties waarin een ander naast de primair gekwetste zelf ook slachtoffer is van het strafbare feit. Het gaat hier om de problematiek van de zogenoemde ‘shockschade’. Volgens vaste rechtspraak handelt degene die een ernstig ongeval veroorzaakt, niet alleen onrechtmatig jegens degene die dientengevolge is gedood of gekwetst – een relativiteitskwestie dus, zie paragraaf 5.2.1 – maar ook jegens personen bij wie ‘een hevige emotionele schok’ wordt teweeggebracht door het waarnemen van het ongeval of door directe confrontatie met de ernstige gevolgen ervan. Vloeit uit die hevige emotionele schok geestelijk letsel voort – wat zich volgens de Hoge Raad met name zal kunnen voordoen wanneer sprake is van een ‘nauwe affectieve relatie’ met degene die bij het ongeval is gedood of gewond – dan komt de schade (vermogensschade en ander nadeel) die de geschokte lijdt voor vergoeding in aanmerking.<sup>86</sup> Goed beschouwd is degene die aldus (de gevolgen van) de gebeurtenis op schadelijke wijze waarneemt zelf ook aan te merken als slachtoffer van de gebeurtenis. Gevallen van ‘shockschade’ kunnen zich bij uitstek voordoen in de strafrechtelijke context: bij ernstige misdrijven, zoals moord en doodslag, komt het immers met regelmaat voor dat naasten en nabestaanden van slachtoffers op schadelijke wijze worden

---

<sup>83</sup> Art. 6:107a wordt behandeld in paragraaf 3.4.

<sup>84</sup> Zie art. 6:107 lid 1 sub b en Besluit vergoeding affectieschade, *Stb.* 2018, 133.

<sup>85</sup> Zie art. 6:108 lid 3 BW en Besluit vergoeding affectieschade, *Stb.* 2018, 133.

<sup>86</sup> HR 22 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD5356, *NJ* 2002/240 m.nt. J.B.M. Vranken (*Taxibus*), r.o. 4.3.

geconfronteerd met het misdrijf of de gevolgen ervan.<sup>87</sup> Hun komt dan een aanspraak toe op vergoeding van hun volledige schade (vermogensschade en ander nadeel).

#### 5.2.4. Regresaanspraken

Bij verhaal op de dader gaat het niet alleen om 'primair' verhaal door het slachtoffer van het strafbare feit, maar ook om verhaal door regresgerechtigden, zoals de publieke en private verzekeraars (waarover paragraaf 3.4 respectievelijk 2.4), werkgeversregres op grond van art. 6:107a BW in verband met loondoorbetaling aan de zieke werknemer (zie paragraaf 3.2.2) en onderling regres tussen hoofdelijke schuldenaren (zie paragraaf 5.2.1). Voor zover regres op de dader van het strafbare feit niet kan worden gerealiseerd, blijft de daardoor veroorzaakte schade voor rekening van de regresgerechtigde voor zover deze de schade van het slachtoffer heeft vergoed.

### 5.3. Wegen ter realisatie aanspraak

#### 5.3.1. Het civielrechtelijk traject

In het algemeen worden aanspraken op grond van burgerlijk recht verwezenlijkt in de minnelijke sfeer. Dat betekent dat partijen door onderling te overleggen en te onderhandelen kunnen komen tot een vaststellingsovereenkomst waarin zij een regeling treffen, bijvoorbeeld ten aanzien van het bestaan en de omvang van een te betalen schadevergoeding. Daarbij kunnen partijen rechtsbijstand inschakelen. Komen partijen er onderling niet uit, dan kunnen zij op verschillende manieren proberen hun geschil te beslechten. Zij kunnen zich wenden tot de burgerlijke rechter, maar het staat partijen vrij om te kiezen voor vormen van alternatieve geschilbeslechting, zoals mediation of arbitrage.

In beginsel oordeelt de burgerlijke rechter over vorderingen tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad; binnen grenzen bestaat de mogelijkheid tot behandeling van deze civiele vordering in het strafproces (zie hierna paragraaf 5.3.2). Een civiele zaak kan worden aangebracht via een bodemprocedure of eventueel via een kort geding wanneer er een spoedeisend belang is (art. 254 Rv). Vorderingen tot een bedrag van €25.000 dienen te worden aangebracht bij de kantonrechter (art. 93 sub a Rv). Vermeldenswaard is voorts de sinds 2010 bestaande mogelijkheid om in personenschadezaken bij verzoekschrift een enkel geschilpunt voor te leggen aan de civiele rechter ('deelgeschil'), zodat de zaak voor het overige zoveel mogelijk buiten de rechter kan worden afgewikkeld (art. 1019w e.v. Rv). Kunnen partijen zich met het oordeel van de rechter niet verenigen, dan kunnen zij daar in het algemeen tegen in hoger beroep, eventueel gevolgd door cassatie bij de Hoge Raad. Op dit punt zij herhaald dat de civiele rechter weliswaar *in beginsel* oordeelt over civielrechtelijke aanspraken op schadevergoeding, maar dat de rol van de civiele rechter in de praktijk voor slachtoffers van strafbare feiten zeer beperkt is, en de strafrechter op dit terrein daarentegen de hoofdrol speelt (zie paragraaf 1.4.3). Dat neemt niet weg dat op de aanspraak op schadevergoeding het materiële burgerlijk recht van toepassing is.

---

<sup>87</sup> Engelhard e.a. 2015, p. 87.

### 5.3.2. Het strafrechtelijk traject

#### *Buitengerechtelijk*

Naast de hiervoor besproken buitengerechtelijke afwikkeling en gang naar de civiele rechter bestaan tevens mogelijkheden tot schadeverhaal in de strafprocessuele context. Voor het slachtoffer bestaan mogelijkheden om zijn schade vergoed te krijgen zonder dat de strafrechter eraan te pas komt. Eerst moet worden genoemd de mogelijkheid tot herstelbemiddeling in strafzaken. Per 1 april 2017 is, mede op grond van art. 12 Richtlijn minimumnormen slachtoffers,<sup>88</sup> het begrip 'herstelrecht' in de wet verankerd (art. 51h Sv). Een nadere uitwerking is te vinden in art. 17 en 18 Besluit slachtoffers van strafbare feiten.<sup>89</sup> De Aanwijzing slachtofferrechten (2018A005) omschrijft nader de taken en bevoegdheden van OM en politie ten aanzien van slachtofferzorg.<sup>90</sup> Herstelbemiddeling is mogelijk in alle fasen van het strafproces.<sup>91</sup> Het OM moet bevorderen dat de politie in een zo vroeg mogelijk stadium wijst op de mogelijkheden van herstelrechtvoorzieningen, en bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte/veroordeelde bevorderen als het slachtoffer daarmee instemt (art. 51h lid 1 en 3 Sv). Het slachtoffer kan behoefte hebben aan schadevergoeding, maar ook aan (alleen) een gesprek. Een geslaagde bemiddeling staat niet in de weg aan schadeverhaal via de civiele rechter of voeging als benadeelde partij in het strafgeding.<sup>92</sup> De rechter zal bij zijn oordeel met betrekking tot de vordering wel rekening houden met een eventueel tot stand gekomen schaderegeling: kan ter terechtzitting worden vastgesteld dat de schade reeds is vergoed, dan ontvalt de grondslag aan de aanspraak en kan de vordering in zoverre worden afgewezen.<sup>93</sup> Heeft de verdachte in geval van een reeds tot stand gekomen overeenkomst (nog) niet of slechts gedeeltelijk aan zijn betalingsverplichting voldaan, dan kan de strafrechter alsnog een schadevergoedingsmaatregel opleggen voor het openstaande bedrag (zie hieronder).<sup>94</sup>

Het aanvankelijk beoogde<sup>95</sup> onderscheid tussen schadebemiddeling (doorgaans door politie en OM) enerzijds en herstelbemiddeling anderzijds lijkt achterhaald sinds de invoering van de ZSM-werkwijze voor afhandeling veelvoorkomende criminaliteit in december 2014. De kern van die werkwijze is dat in gevallen van relatief eenvoudige criminaliteit parallel wordt gewerkt in plaats van opeenvolgend, door directe samenwerking tussen de partners in de strafrechtsketen. Daarmee wordt geprobeerd een gang naar de rechter te voorkomen, en de beslissing binnen korte tijd te laten nemen door de officier van justitie, bijvoorbeeld door middel van een strafbeschikking (zie hierna). Met de invoering van de ZSM-werkwijze is schadebemiddeling door politie beëindigd.<sup>96</sup> Wel vindt nog schadebemiddeling plaats in het kader van *mediation*.<sup>97</sup>

---

<sup>88</sup> Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012.

<sup>89</sup> Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, *Stb.* 2016, 310.

<sup>90</sup> *Stcrt.* 2018, 36061. Deze aanwijzing verving de Aanwijzing slachtofferzorg (2017A001), *Stcrt.* 2017, 23473. De Aanwijzingen zeden en de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling geven een beleidsinvulling aan de taken en bevoegdheden van het OM ten opzichte van slachtoffers van zedendelicten en andere in die aanwijzingen behandelde delicten.

<sup>91</sup> Langemeijer 2010, p. 184-185.

<sup>92</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32363, 7, p. 8.

<sup>93</sup> HR 9 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL0837, *NJB* 2010/2151.

<sup>94</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32363, 7, p. 14.

<sup>95</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32363, 7, p. 14.

<sup>96</sup> Zie over schadebemiddeling door politie Schrama & Geurts 2012, p. 42-43.

<sup>97</sup> Candido/Schild, in: *T&C Strafvordering*, Herstelrecht bij: Wetboek van Strafvordering, Artikel 51h [Bemiddeling].



Een zaak kan door het OM op drie manieren buitengerechtelijk worden afgedaan: door een sepot (beslissing tot niet vervolgen), een transactie (die door overleg tot stand komt, ook wel schikking genoemd) of een strafbeschikking (oplegging van straf door het OM). Daarbij kan telkens ook schadevergoeding aan het slachtoffer van betekenis zijn. Zo kan tot een (beleids)sepot worden besloten als het conflict 'door verzoening of schadevergoeding' zodanig is opgelost, dat vervolging geen zin meer heeft<sup>98</sup>, of kan het OM besluiten niet (verder) te vervolgen onder de voorwaarde dat de dader zal overgaan tot een schadevergoeding (art. 167 lid 2 Sv).

Ook wanneer het op een transactie aankomt, kan de officier van justitie gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade als voorwaarde stellen (art. 74, lid 2 onder e Sr). Een transactie is mogelijk voor overtredingen en misdrijven waarop de wet niet een gevangenisstraf van meer dan zes jaar stelt. Door te voldoen aan de voorwaarden die aan een transactieaanbod zijn verbonden, vervalt het recht tot strafvordering.

Met de Wet OM-afdoening is een geleidelijke vervanging van de transactie door de strafbeschikking in gang gezet.<sup>99</sup> De achterliggende gedachte is dat men af wil van de afhankelijkheid van vrijwillige medewerking van de verdachte. De officier van justitie kan een strafbeschikking uitvaardigen indien hij vaststelt dat een overtreding is begaan of een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar. Daarbij heeft hij onder meer de mogelijkheid om de schadevergoedingsmaatregel op te leggen (art. 257a lid 2 sub d Sv) en kan hij daarnaast de aanwijzing in zijn beschikking opnemen dat de verdachte een vast te stellen som geld in het Schadefonds Geweldsmisdrijven stort of betaalt aan een andere instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen (art. 257a lid 3 sub d Sv). Wanneer de strafbeschikking een schadevergoedingsmaatregel bevat tot een bepaald bedrag, is dat bedrag niet bindend in de civielrechtelijke verhouding tussen de verdachte en het slachtoffer; een onherroepelijke strafbeschikking staat er niet aan in de weg dat het slachtoffer een procedure start bij de burgerlijke rechter om een hogere schadevergoeding te vorderen.<sup>100</sup>

#### *De strafprocedure: voeging benadeelde partij*

Het slachtoffer heeft de mogelijkheid tot voeging als benadeelde partij in het strafproces. Hoewel aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht primair worden gerekend tot het domein van de civiele rechter, kan degene die 'rechtstreeks' schade heeft geleden door een strafbaar feit, zich als benadeelde partij voegen in het strafproces met een vordering tot vergoeding van die schade (art. 51f Sv). Van rechtstreekse schade is sprake als iemand is getroffen in een belang dat door de overtreden strafbepaling wordt beschermd. Dat kan ook een rechtspersoon zijn. Indirect benadeelde partijen, zoals gesubrogeerde verzekeraars of werkgevers van slachtoffers, zijn niet gerechtigd tot voeging.<sup>101</sup> Wel kunnen zich voegen erfgenamen (ter zake van hun onder algemene titel verkregen vordering) en de

<sup>98</sup> Aanwijzing gebruik sepotgronden, nr. 70.

<sup>99</sup> Stb. 2006, 330.

<sup>100</sup> Langemeijer 2010, p. 55-56.

<sup>101</sup> De wetgever voelde er bij de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces niet voor deze beperking op te heffen, en verwees naar de verwachte toename van de werklast van gerechten en van politie/OM wanneer gesubrogeerde verzekeraars zich als benadeelde partij zouden kunnen voegen in het strafproces. Voorts zou de OvJ de aandacht vooral moeten richten op natuurlijke personen, voor wie het proces waarschijnlijk een uitzonderlijke gebeurtenis is, en minder op professioneel betrokken rechtspersonen, die hun vordering ook via het civiele recht kunnen verhalen. Zie *Kamerstukken II 2004/05, 30143, 3, p. 15 en 23 (MvT)*.

aanspraakgerechtigden ter zake van overlijdensschade (zie hiervoor paragraaf 5.2.3), als het slachtoffer als gevolg van het strafbare feit is overleden. Ook kunnen zich voegen degenen die ter zake van 'verplaatste schade' wegens letsel van een ander een aanspraak hebben op de dader van het strafbare feit, alsmede personen die aanspraak hebben op vergoeding van immateriële schade vanwege (zeer) ernstig blijvend letsel dat een naaste heeft opgelopen door de aansprakelijkheidscheppende gebeurtenis (art. 51f lid 2 Sv).

Ouders van minderjarige slachtoffers kunnen zich als wettelijk vertegenwoordigers voegen namens hun kind (art. 51f lid 4 Sv). Gaat het om minderjarige verdachten in de leeftijd van 12 en 13, dan kunnen slachtoffers zich ook voegen, ondanks dat daders in die leeftijdscategorie niet zelf aansprakelijk zijn (zie hiervoor paragraaf 5.2.1). De gevoegde vordering wordt geacht te zijn gericht tegen de ouders van de minderjarige (art. 51g lid 4 Sv).

Met de mogelijkheid tot voeging in het strafproces heeft de wetgever beoogd te voorzien in een eenvoudige en laagdrempelige procedure, die ertoe leidt dat personen die schade hebben geleden als gevolg van een strafbaar feit zoveel mogelijk schadeloos worden gesteld. Levert de vordering van de benadeelde partij naar het oordeel van de rechter een onevenredige belasting van het strafgeding op, dan kan de strafrechter bepalen dat die vordering niet-ontvankelijk is; de benadeelde partij kan haar vordering, voor zover deze niet-ontvankelijk is in het strafproces, dan slechts bij de burgerlijke rechter aanbrengen (art. 361 lid 3 Sv), waarover paragraaf 5.3.1. In hoger beroep (voeging in appel) is de benadeelde partij alleen ontvankelijk als hij zich in eerste aanleg heeft gevoegd. Is die voeging correct geschied, dan duurt zij, voor zover de gevorderde schadevergoeding is toegewezen, van rechtswege voort in hoger beroep; voor zover de vordering van de benadeelde partij in eerste aanleg niet is toegewezen, kan de benadeelde partij zich in hoger beroep opnieuw voegen. Is geen hoger beroep ingesteld, dan kan de benadeelde partij tegen de afwijzende beslissing op zijn vordering in hoger beroep komen bij het de civiele kamer van het gerechtshof (art. 421 Sv).

#### *Schadevergoedingsmaatregel*

Art. 36f Sr bepaalt, kort gezegd, dat de rechter aan de verdachte de verplichting kan opleggen tot betaling aan de Staat van een geldbedrag ten behoeve van het slachtoffer (of de personen genoemd in art. 51f lid 2 Sv), indien en voor zover de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht. Voor het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel is vereist dat sprake is van rechtstreekse schade. De maatregel heeft als doel het slachtoffer de inning van het aan hem verschuldigde uit handen te nemen, en kan ambtshalve worden opgelegd of op vordering van de officier van justitie. Juridisch gezien staat de schadevergoedingsmaatregel los van de voeging benadeelde partij: ook wanneer het slachtoffer zich niet heeft gevoegd, kan de maatregel worden opgelegd.<sup>102</sup> Indien voor dezelfde schade zowel de vordering van de benadeelde partij wordt toegewezen als de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, dient de rechter in de uitspraak op te nemen dat de verdachte is gekweten van zijn plicht tot schadeloosstelling van het slachtoffer indien en voor zover hij heeft voldaan aan één van de hem opgelegde wijzen van vergoeding van de door het slachtoffer geleden schade.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> HR 20 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BB2965, NJ 2007/646.

<sup>103</sup> HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, NJ 2019/379 m.nt. W.H. Vellinga (*Overzichtsarrest vordering benadeelde partij*), r.o. 2.9.3.

### *Voorschotregeling*

Sinds 1 januari 2011 bepaalt art. 36f lid 7 Sr dat, indien de voor een misdrijf veroordeelde binnen acht maanden niet (of niet volledig) heeft voldaan aan zijn verplichting uit hoofde van de schadevergoedingsmaatregel, de Staat het resterende bedrag uitkeert aan het slachtoffer. Rechtspersonen zijn van deze regeling uitgesloten. Deze uitkering was bij aanvang beperkt tot slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven, maar is per 2016 uitgebreid naar slachtoffers van alle andere misdrijven, zij het dat in andere gevallen dan gewelds- en zedenmisdrijven een maximumbedrag geldt van €5.000, onder meer om het beslag op de overheidsfinanciën beheersbaar te houden.<sup>104</sup> Het CJIB is belast met het uitkeren van niet tijdig voldane betalingsverplichtingen van de veroordeelde aan het slachtoffer en met het verhaal op de veroordeelde.<sup>105</sup> Deze 'voorschotregeling' komt voort uit de gedachte dat de schade als gevolg van gewelds- en zedenmisdrijven groot kan zijn, maar niet wordt gedekt door het eigen vermogen van de veroordeelden of de aansprakelijkheidsverzekeringen.<sup>106</sup> Gedurende het wetgevingsproces van de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces bleek de Tweede Kamer op het punt van compensatie ('herstel van de rechtmatige toestand') ambitieuzer dan de regering: de voorschotregeling is bij amendement in het leven geroepen.<sup>107</sup> Resultaat van de regeling is dat het slachtoffer zo min mogelijk wordt belast met (de lange duur van) de inning van zijn vordering, en dat de overheid bovendien het *verhaalsrisico* op zich neemt van vorderingen tot vergoeding van schade voor zover die in het strafproces worden toegewezen: ongelimiteerd ten aanzien van schade door gewelds- en zedenmisdrijven en bij andere delicten inmiddels dus tot een beloop van €5.000. Goed beschouwd betreft het hier een 'hybride regeling': de *overheid* garandeert met de voorschotregeling weliswaar gehele of gedeeltelijke compensatie van slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven respectievelijk andere delicten, maar koppelt deze aan *aanspraken op de dader* voor zover die in het strafproces zijn toegewezen en ter zake waarvan de strafrechter de schadevergoedingsmaatregel heeft opgelegd.

### *Conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer*

Tot slot bestaat sinds 1 januari 2014 de mogelijkheid voor de officier van justitie ten behoeve van een op te leggen schadevergoedingsmaatregel conservatoir beslag te leggen op de goederen van een verdachte (art. 94a lid 3 Sv).<sup>108</sup> Uit evaluatieonderzoek blijkt dat hiervan weinig gebruik wordt gemaakt: Goedvolk e.a. schatten op basis van dossieronderzoek en data-analyse dat jaarlijks bij 300 tot 400 zaken conservatoir beslag door het OM wordt toegepast.<sup>109</sup>

### **5.3.3. Recht op gesubsidieerde rechtsbijstand**

Op grond van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) kan het slachtoffer in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand door een specialist in slachtofferzaken. Hiervoor gelden in principe de gebruikelijke voorwaarden voor gesubsidieerde rechtsbijstand, die onder meer

<sup>104</sup> *Aanhangsel Handelingen II*, 2017/18, nr. 112, p. 2.

<sup>105</sup> Art. 3 Uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel.

<sup>106</sup> Vgl. Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer, 26 maart 2007, *Kamerstukken II* 2006/07, 27213, nr. 13.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 30 143, nr. 24 (gewijzigd amendement Wolfsen-Teeven ter vervanging van nr. 15).

<sup>108</sup> Wet van 26 juni 2013 tot aanpassing van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof in verband met de introductie van de mogelijkheid conservatoir beslag te leggen op het vermogen van de verdachte ten behoeve van het slachtoffer, *Stb.* 2013, 278.

<sup>109</sup> Goedvolk e.a. 2018, p. 27.

samenhangen met draagkracht en noodzaak. Voor de benadeelde partij in het strafproces wordt een toevoeging verstrekt als sprake is van juridisch of feitelijk complexe schade, zoals een omvangrijke fraudezaak met omvangrijke materiële gevolgen. Gaat het om eenvoudig vast te stellen (materiële) schade, dan wordt rechtzoekende 'zelfredzaam' geacht. Komt het slachtoffer voor toevoeging in aanmerking, dan wordt geen eigen bijdrage opgelegd (art. 44 lid 3 Wrb).

Een bijzondere regeling vormt art. 44 lid 4 Wrb, waarin is vastgelegd dat rechtsbijstand aan het slachtoffer van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf ongeacht draagkracht kosteloos is, indien in de desbetreffende zaak vervolging is ingesteld – er moet dus sprake zijn van een verdachte in de zaak bij Justitie – en het slachtoffer in de categorie van uitkeringsgerechtigden valt als bedoeld in de Wsg.<sup>110</sup>

## 5.4. Financiering

### 5.4.1. Het vermogen van de dader

Aansprakelijkheid op grond van burgerlijk recht betekent dat de schade van het slachtoffer – uiteindelijk – ten laste moet komen van het vermogen van de dader. Dat perspectief spreekt in moreel en politiek opzicht aan: de dader moet zelf betalen wat hij heeft aangericht.<sup>111</sup> Voor effectief verhaal op de dader is evenwel vereist dat deze bekend is en beschikt over toereikend vermogen. Daarin schuilt een groot – en algemeen bekend – probleem: de dader is lang niet altijd bekend en biedt persoonlijk niet steeds voldoende verhaal voor de door hem aangerichte schade. Waar in andere gevallen schadeveroorzakers doorgaans tegen aansprakelijkheid zijn verzekerd, zijn de mogelijkheden van daders van strafbare feiten om hun aansprakelijkheidslast door verzekering te dekken beperkt.

### 5.4.2. Aansprakelijkheidsverzekering

Aansprakelijkheidsrisico's worden door potentieel aansprakelijke partijen dikwijls gedekt door middel van aansprakelijkheidsverzekeringen (*third party*-verzekeringen, zie ook eerder paragraaf 1.6.6), die worden beheerst door titel 7.17 BW. Een aansprakelijkheidsverzekering heeft in de eerste plaats tot doel het vermogen van de aansprakelijke te beschermen (tot ten hoogste het bedrag van de verzekerde som), maar strekt er in feite ook toe benadeelden te beschermen tegen 'lege handen' wanneer hun aanspraak door financieel onvermogen van de aansprakelijke niet kan worden geëffectueerd.<sup>112</sup> Dekking door aansprakelijkheidsverzekering vindt hier evenwel doorgaans haar begrenzing in art. 7:952 BW en de zogenoemde opzetclausule, op grond waarvan – simpel gezegd – schade die op grond van de eigen verwijtbaarheid van de verzekerde wordt uitgesloten van dekking. Een en ander moet worden begrepen in het licht van de 'buitengrenzen' die art. 3:40 BW stelt: verzekering van opzettelijk veroorzaakte schade is naar heersende opvatting onacceptabel.<sup>113</sup> De gedachte is dat het vermogen van de aansprakelijke niet zou moeten worden beschermd tegen aanspraken die voortvloeien uit het met (boos) opzet veroorzaken van schade. In dit verband speelt eveneens

---

<sup>110</sup> Zie over de rol van de slachtofferadvocatuur uitvoerig Elbers e.a. 2018.

<sup>111</sup> Lindenbergh & Hebly 2016.

<sup>112</sup> Lindenbergh 2018, nr. 9.

<sup>113</sup> Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX 2019/465.

de gedachte van het moreel risico (zie paragraaf 2.2.2). Een en ander betekent een aanzienlijke beperking in dekkingsmogelijkheden: de verzekeraar zal dikwijls dekking kunnen weigeren op grond van de zogenoemde 'opzetclausule' die in aansprakelijkheidspolissen pleegt te worden opgenomen, maar waarmee niet per definitie is beoogd alle strafbare feiten uit te sluiten.<sup>114</sup>

Art. 7:954 BW voorziet in de zogenoemde 'directe actie' voor gevallen van schade door dood of letsel: als de verwezenlijking van het (aansprakelijkheids)risico is gemeld en de verzekeraar een uitkering verschuldigd is, kan de benadeelde verlangen dat het bedrag waarvoor de aansprakelijkheid ter zake van zijn schade door dood of letsel is gedekt, aan hem wordt betaald. De aansprakelijkheidsverzekeraar kan in geval van een directe actie van de benadeelde de verweren inroepen die hij tegen de verzekerde zou hebben kunnen inroepen, waaronder het verweer dat niet is voldaan aan de verplichting de verwezenlijking van het risico aan de verzekeraar te melden en het verweer dat de aansprakelijkheid van dekking is uitgesloten op grond van de 'opzetclausule' (art. 7:941 lid 1 BW).

### 5.4.3. WAM en Waarborgfonds Motorverkeer

Bezitters en kentekenhouders van motorrijtuigen zijn verplicht tot het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering (art. 2 WAM) die dekking biedt voor aansprakelijkheid voor de door het motorrijtuig veroorzaakte schade (art. 3 lid 1 WAM). Het slachtoffer van het verkeersongeval kan zijn aanspraak rechtstreeks uitoefenen tegenover de aansprakelijkheidsverzekeraar: hij heeft een eigen recht (art. 6 WAM). Daarmee hangt samen het zogenoemde 'verweermiddelenverbod': art. 11 WAM bepaalt dat de WAM-verzekeraar zich jegens het slachtoffer niet kan beroepen op een uit de wet of de verzekeringsovereenkomst voortvloeiende nietigheid, exceptie of verval.<sup>115</sup> Dat betekent dat de WAM-verzekeraar zich ten opzichte van het slachtoffer niet kan beroepen op het ontbreken van dekking vanwege het opzettelijke of roekeloze gedrag van de aansprakelijke. De WAM-verzekeraar kan dus gehouden zijn tot het doen van een uitkering aan het slachtoffer vanwege schade door een strafbaar feit waarbij een motorrijtuig is betrokken (denk aan een ongeval dat is te wijten aan rijden onder invloed of aan een opzettelijke aanrijding). De WAM-verzekeraar die de schade van het slachtoffer geheel of ten dele vergoedt terwijl de aansprakelijkheid voor die schade niet door de verzekering was gedekt, heeft een verhaalsrecht op de aansprakelijke persoon (art. 15 WAM).

Het Waarborgfonds Motorverkeer kan een rol spelen voor zover het gaat om verkeersdelicten waarbij een motorvoertuig is betrokken en waarbij slachtoffers niet terecht kunnen bij een aansprakelijkheidsverzekeraar, bijvoorbeeld als de veroorzaker is doorgereden of niet is verzekerd. Het Waarborgfonds is een op de WAM gebaseerd vangnet voor benadeelden in het verkeer, dat wordt gefinancierd uit jaarlijks vastgestelde bijdragen van Nederlandse motorrijtuigverzekeraars (en dus indirect uit de door hen te rekenen premies).<sup>116</sup> Men zou hier dus kunnen spreken van een soort 'collectieve daderverzekering' – de voorziening wordt via de WAM-premies gefinancierd door potentiële daders – die ook schade kan dekken die is

---

<sup>114</sup> Zie over uitleg van de opzetclausule in aansprakelijkheidsverzekeringen voor particulieren (AVP) HR 13 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:601, NJ 2018/463 m.nt. S.D. Lindenbergh. Inmiddels heeft het Verbond van Verzekeraars in april 2020 een nieuwe modeltekst gepubliceerd ('Opzetclausule 2020').

<sup>115</sup> Hierin verschilt het eigen recht op grond van de WAM van de hiervoor besproken directe actie ex art. 7:954 BW.

<sup>116</sup> Art. 24 WAM.

veroorzaakt door strafbare feiten. Het Waarborgfonds heeft een verhaalsrecht op de aansprakelijke op grond van art. 27 WAM.

## 5.5.Volumes

Het laat zich niet goed achterhalen in hoeverre daders van strafbare feiten de schade vergoeden die slachtoffers daardoor hebben geleden. Het gaat bij schadeverhaal op de daders van strafbare feiten immers telkens om individuele aanspraken van slachtoffers op individuele daders op grond van civiel aansprakelijkheidsrecht. Niet alleen is de categorie gebeurtenissen zeer breed – ieder strafbaar feit waaruit schade voortvloeit die op grond van het burgerlijk recht voor vergoeding in aanmerking komt –, het is bovendien niet mogelijk daarvan de totale groep slachtoffers te omlijnen om hun ‘verhaalsucces’ op ‘hun’ daders te meten. En het zij herhaald: voor daadwerkelijk verhaal op de dader moet deze eerst in beeld zijn, hetgeen in veel gevallen niet het geval is. Een indruk kan niettemin worden verkregen door de blik te richten op de *wegen waarlangs* aanspraken op daders kunnen worden gerealiseerd.

### *Rechtstreeks aanspreken van de dader*

Schrama en Geurts stellen in 2010 vast dat niet bekend is in hoeverre tussen slachtoffers en daders van strafbare feiten rechtstreeks in de minnelijke sfeer schadevergoedingen worden geregeld op grond van een strafbaar feit.<sup>117</sup> Dat is heden niet anders. Niet is uitgesloten dat schadekwesies door slachtoffer en dader onderling minnelijk geregeld worden, maar deze gevallen laten zich in het algemeen naar hun aard niet lokaliseren. Gelet op de tussen dader en slachtoffer bestaande verhouding is niettemin te verwachten dat dit minder vaak het geval zal zijn dan bij andere aansprakelijkheidsgevallen.

Als betaling van de schadevergoeding niet in de minnelijke sfeer wordt bereikt, dan kan de vordering worden voorgelegd aan de civiele rechter. Het onderzoek van Schrama en Geurts 2012 met betrekking tot de civiele procedure (aangevuld door Kool, Hebly e.a. 2014 ten aanzien van de kantonprocedure) laat zien dat schadeverhaal via de civiele rechter heel weinig voorkomt (zie paragraaf 1.4.3 en 1.4.4), en er bovendien geen bronnen zijn op grond waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over de vraag hoeveel schade van slachtoffers na het bewandelen van die processuele route daadwerkelijk door de dader wordt vergoed: een toewijzend civiel vonnis betekent immers nog niet dat uiteindelijk ook wordt betaald.<sup>118</sup>

Hoewel geen algemeen zicht is te krijgen op de mate waarin daders van strafbare feiten in de ‘zuiver’ civielrechtelijke context de schade van slachtoffers vergoeden, kunnen ten aanzien van bepaalde categorieën van regelmatig voorkomende criminaliteit wel schattingen worden gedaan, voor zover bij het schadeverhaal een gespecialiseerd bedrijf wordt betrokken en waardoor geldstromen worden gecentraliseerd. Zo bestaat in Nederland de Service Organisatie Directe Aansprakelijkstelling (SODA), een privaat bedrijf dat zich toelegt op het verhalen van schade die ondernemers lijden als gevolg van criminaliteit.<sup>119</sup> Veelal gaat het om strafbare feiten gepleegd door eigen ‘klanten’. Denk aan winkeliers (winkeldiefstal), tankstations (brandstofdiefstal), verzekeraars (fraude), banken en openbaarvervoerbedrijven (geweld en agressie), die schade lijden onder meer door de inspanningen die zij moeten

---

<sup>117</sup> Schrama & Geurts 2012, p. 61.

<sup>118</sup> Schrama & Geurts 2012, p. 142.

<sup>119</sup> Zie [www.so-da.nl](http://www.so-da.nl).

verrichten om de gebeurtenis af te handelen. SODA stelt namens de benadeelde ondernemer (cessie ter incasso) de dader aansprakelijk en vordert een 'standaardbedrag' aan schadevergoeding (waarmee in feite een schikkingsvoorstel wordt gedaan). SODA geeft op verzoek een globale inschatting van de volumes die in deze gevallen voor deze partijen worden gerealiseerd en de algemene kansen op daadwerkelijk verhaal per categorie (Tabel 3).

**Tabel 3: Geschatte verhaalsvolumes SODA**

Categorie	Deelnemers	Aantal zaken per jaar	Verhaald bedrag per jaar	Verhaalkans
Winkeldiefstal	Bijna 10.000 bedrijven	20.000-25.000	€1,75 tot 2 mln.	65%
Tanken zonder betalen	425 stations	12.000	€500.000	60%
Verzekeraars	147 labels	850-1.000	€500.000 – €600.000	80%
Geweld en agressie banken	ING Nederland	50-75	€5.000	30%
Geweld en agressie OV	3 (Qbuzz, Connexion en Keolis)	75-100	€5.000	50%
Voertuig-criminaliteit	Stichting VBV	40-50	€5.000	30%

Met deze 'route' zijn geen publieke kosten gemoeid; de afhandeling van de schade vindt geheel plaats volgens het 'civiele model'.

#### *Aansprakelijkheidsverzekeringen*

In sommige gevallen is een aansprakelijkheidsverzekeraar in beeld die de aansprakelijkheid van de dader dekt. Zoals hiervoor toegelicht, is de dekkingruimte wat betreft schade toegebracht door strafbare feiten beperkt: de structurele polisuitsluiting van opzettelijk veroorzaakte schade leidt er in het algemeen toe dat de aansprakelijkheid van daders in verband met door hen gepleegde strafbare feiten slechts bij 'lichtere' schuldgraden wordt gedekt.<sup>120</sup>

Voor de WAM-verzekering ligt dat anders, omdat het slachtoffer een eigen aanspraak heeft op de verzekeraar van het motorrijtuig dat of waarmee schade (is) veroorzaakt, en het ontbreken van dekking vanwege het opzettelijke of roekeloze gedrag van de aansprakelijke hem niet kan worden tegengeworpen (zie hiervoor paragraaf 5.4.3). Dat is relevant waar het gaat om schade door strafbare feiten waarbij een motorrijtuig betrokken is: het betekent dat de motorrijtuigverzekeraar het risico draagt dat op de dader niet (geheel) kan worden verhaald wat vanwege diens aansprakelijkheid aan het slachtoffer is vergoed. Hier kan wat betreft compensatievolumes worden gezegd dat sprake is van *volledige dekking* van schade van slachtoffers van verkeersdelicten waarbij een motorrijtuig is betrokken.

#### *Waarborgfonds Motorverkeer*

Het Waarborgfonds Motorverkeer speelt een rol waar het gaat om schade door een onbekende of onverzekerde dader (zie ook hiervoor paragraaf 5.4.3). Omdat het Waarborgfonds de aansprakelijkheid van deze categorie dekt en daarmee niet specifiek is gericht op vergoeding van schade voortvloeiende uit strafbare feiten – en op dit punt dus geen specifieke gegevens worden bijgehouden – kan niet worden gezegd welk deel van de compensatie- en verhaalsvolumes betrekking heeft op schade door strafbare feiten. Niettemin leren de cijfers

<sup>120</sup> Verzekeraars volgen doorgaans de door het Verbond van Verzekeraars opgestelde modelclausule, die in de afgelopen jaren een paar keer is aangepast. In april 2020 is door het Verbond de meest recente modeltekst gepubliceerd ('Opzetclausule 2020').

uit de verslaglegging van het Waarborgfonds iets over de relatieve verhouding tussen compensatie en verhaal in deze specifieke context.

Zo valt uit het jaarverslag van het Waarborgfonds over 2017 af te leiden dat in dat jaar in totaal €62.458.000 is uitgekeerd. Over hetzelfde jaar noteerde het fonds een opbrengst van €5.997.000 uit verhaal op aansprakelijke partijen.<sup>121</sup> De per jaar betaalde schadebedragen worden nader uitgesplitst naar schadesoort (Tabel 4) en naar schadecategorie (Tabel 5).

**Tabel 4: Betaald schadebedrag per jaar naar schadesoort (bedragen x €1.000)**

	Parkeerschade	Wegmeubilair-schade	Overige materiële schade	Personenschade	Totaal
2013	€17.008	€20.087	€6.655	€14.243	€57.993
2014	€14.884	€17.900	€6.902	€11.585	€51.271
2015	€16.105	€23.293	€7.875	€13.376	€60.649
2016	€16.424	€24.272	€6.839	€15.481	€63.016
<b>2017</b>	<b>€16.521</b>	<b>€23.923</b>	<b>€7.051</b>	<b>€14.963</b>	<b>€62.458</b>

**Tabel 5: Betaald schadebedrag per jaar naar categorie (bedragen x €1.000)**

	Onbekend gebleven motorrijtuig	Niet-verzekerde motorrijtuigen	Door diefstal of geweld verkregen motorrijtuigen	Onvermogen van verzekeraar	Motorrijtuigen met vrijstelling gemoedsbezwaarden	Totaal
2013	€48.179	€7.820	€1.622	€236	€136	€57.993
2014	€41.604	€7.059	€1.417	€1.004	€187	€51.271
2015	€49.903	€6.607	€1.919	€1.377	€843	€60.649
2016	€52.127	€8.912	€1.582	€208	€187	€63.016
<b>2017</b>	<b>€51.922</b>	<b>€7.527</b>	<b>€2.313</b>	<b>€132</b>	<b>€564</b>	<b>€62.458</b>

Zoals gezegd, bestaat geen zicht op welk deel van de compensatie- en verhaalsvolumes betrekking heeft op schade door strafbare feiten.<sup>122</sup> Uit een oriënterend interview met een specialist verzekeringstechniek bij het Waarborgfonds blijken de door het fonds behandelde zaken voor 95% betrekking te hebben op gevallen met een onbekende dader; in die gevallen wordt per definitie geen verhaal ingezet. Het kan daarbij gaan om strafbare feiten (zoals doorrijden na ongeval met letsel) maar ook om andere feiten (zoals het aanrijden van een lantaarnpaal). Onduidelijk is of in deze gevallen het strafbare feit de schade heeft veroorzaakt: het doorrijden als zodanig zal doorgaans op zichzelf niet schade veroorzaken, maar er kan een schadetoebrengend strafbaar feit in de vorm van een verkeersdelict aan voorafgaan. Duidelijk is wel dat het Waarborgfonds hier op het vlak van compensatie een rol speelt.

Het interview leert voorts dat regres alleen wordt genomen in de categorie onverzekerd rijden (en die ongeveer 5% van het totale aantal zaken betreft). Bij regres is voor het Waarborgfonds niet uitsluitend de uitkomst van een kostenbatenanalyse beslissend, omdat het een maatschappelijke institutie is die een verantwoordelijkheid voor verhaal op de verantwoordelijke partij voelt. Ruw geschat slaagt het Waarborgfonds in verhaal van ongeveer €2,5 miljoen van de €10 miljoen in theorie verhaalbare schade.

<sup>121</sup> Jaarverslag Waarborgfonds Motorverkeer 2017, p. 7.

<sup>122</sup> Dat lijkt een belangrijke kanttekening bij de wijze waarop de cijfers door Moolenaar e.a. 2017, p. 94 worden weergegeven: die impliceert immers dat het totale compensatievolume van het Waarborgfonds ziet op schade door strafbare feiten.



### *Schadevergoedingsmaatregel en voorschotregeling*

Zoals hiervoor is uitgewerkt, bestaan ook in de strafprocessuele context manieren voor slachtoffers om de door hen geleden schade te verhalen op de dader van het strafbare feit. Dat kan zowel buitengerechtelijk als binnen het strafproces. Wordt de schadevergoedingsmaatregel opgelegd (door de strafrechter of door de officier van justitie bij strafbeschikking), dan zorgt het CJIB voor inning bij de dader en vervolgens uitbetaling aan het slachtoffer. De schadevergoedingsmaatregel zorgt aldus voor een zekere centralisatie van geldstromen tussen daders en slachtoffers, en maakt in zoverre traceerbaar welke compensatie- en verhaalsvolumes langs deze weg worden gerealiseerd. Dat betekent dat de volumes die door de schadevergoedingsmaatregel worden gerealiseerd, zich laten afleiden uit data die het CJIB beheert. Die gegevens maken ook inzichtelijk wat de daaraan gekoppelde voorschotregeling in dit verband daadwerkelijk 'doet'.

De cijfers die hierna worden gepresenteerd zijn afkomstig van het CJIB, dat in 2019 een rapportage opstelde over de voorbije jaren. De bedragen die in de onderstaande tabellen worden genoemd, gelden per peildatum 26 mei 2019: de datum waarop de ten tijde van het afronden van dit onderzoek (zomer 2020) meest recente rapportage is uitgebracht. Die peildatum is van betekenis, omdat inning door het CJIB jaren in beslag kan nemen, en cijfers die betrekking hebben op voorbije jaren in zoverre steeds aanpassing behoeven; pas wanneer een inningszaak definitief is gesloten liggen alle daarop betrekking hebbende getallen vast.

*Zo kan met betrekking tot een in november 2012 gepleegd zedenmisdrijf een dader zijn veroordeeld tot vergoeding van de door het slachtoffer geleden materiële en immateriële schade; de strafrechter wijst de vordering gedeeltelijk toe, tot een bedrag van €120.000, verklaart deze voor het meerdere niet-ontvankelijk en legt de schadevergoedingsmaatregel op. De uitspraak wordt begin februari 2014 onherroepelijk, waarop het OM de uitspraak ter executie overdraagt aan het CJIB. Gedurende de eerste acht maanden na het onherroepelijk worden van de uitspraak van de rechter betaalt de dader aan het CJIB een bedrag van €35.000. Na acht maanden keert het CJIB het resterende bedrag (€85.000) uit aan het slachtoffer (oktober 2014). Het incassotraject met loopt vervolgens door en is momenteel nog steeds gaande; jaarlijks wordt door de dader ongeveer €6.000 betaald. Hoewel het slachtoffer het door de strafrechter toegewezen bedrag in oktober 2014 heeft ontvangen en de schadezaak voor hem in zoverre is afgesloten, is nog niet met zekerheid te zeggen of en zo ja, wanneer de dader het gehele bedrag aan de Staat zal hebben terugbetaald. Voor zover de voorgeschoten €85.000 uiteindelijk niet wordt terugbetaald door de dader – dus ondanks de dwangmiddelen die het CJIB kan toepassen – blijft de overheid met 'lege handen' achter en draagt zij de kosten.*

Uit Tabel 6 valt een totale instroom bij het CJIB af te leiden van 13.563 dossiers in 2017, waarin aan een of meerdere slachtoffers (natuurlijke en rechtspersonen) een schadevergoeding is toegewezen ter zake waarvan de schadevergoedingsmaatregel is opgelegd.<sup>123</sup> Over hetzelfde jaar wordt een totale uitstroom van 12.922 zaken vermeld, waarvan in 10.536 zaken sprake was van volledige betaling (81,5%) door de veroordeelde. In het jaar 2017 had het CJIB 22.483 schadevergoedingsmaatregelen in behandeling.<sup>124</sup> Navraag bij het CJIB leert dat daarnaast 1.878 zaken zijn ingestroomd die betrekking hebben op strafbeschikkingen door de officier van justitie; deze categorie wordt afzonderlijk geregistreerd.

**Tabel 6: Instroom, uitstroom en in behandeling van zaken waarin de schadevergoedingsmaatregel is opgelegd door strafrechter**

Jaar	Instroom	Uitstroom	Aantal volledig betaald	% volledig betaald	In behandeling
2018	12.463	12.381	10.256	82,8%	22.565
<b>2017</b>	<b>13.563</b>	<b>12.922</b>	<b>10.536</b>	<b>81,5%</b>	<b>22.483</b>
2016	13.707	12.922	10.635	85,0%	21.842
2015	13.539	12.774	10.117	79,2%	20.651
2014	13.391	12.361	9.982	80,8%	19.886
2013	12.391	12.315	9.736	79,1%	18.856
2012	13.357	12.799	10.397	81,2%	18.780
2011	10.858	10.750	8.971	83,5%	18.222

Daarnaast geeft data van het CJIB inzicht in de hoeveelheid aan slachtoffers toegewezen schadevergoedingsmaatregelen die uiteindelijk worden gedekt door de voorschotregeling – en dus natuurlijke personen betreffen; rechtspersonen zijn uitgesloten van de regeling – indien en voor zover de dader niet binnen acht maanden heeft betaald. Dit wordt uitgesplitst in enerzijds de categorie gewelds- en zedenmisdrijven en anderzijds de overige misdrijven, omdat de voorschotregeling voor de laatste categorie is gemaximeerd tot €5.000 (zie paragraaf 5.3.2). Ook is inzichtelijk om welke bedragen het in totaal gaat in deze twee categorieën. Hierin komt tot uitdrukking in welke mate de overheid *in potentie* garant staat voor betaling aan slachtoffers; de mate waarin daadwerkelijk zal worden uitgekeerd, hangt af van de betaling door de dader. In 2017 gaat het om 6.551 schadevergoedingsmaatregelen waarbij het slachtoffer na 8 maanden recht heeft op een (volledig) voorschot voor het deel dat op dat moment niet is afbetaald, en om 7.183 schadevergoedingsmaatregelen die na 8 maanden door een voorschot van maximaal €5.000 worden gedekt. Het bedrag dat voor 2017 in totaal maximaal wordt uitgekeerd bedraagt in die categorieën €12.718.133 respectievelijk €5.964.010. Zie tabel 7 en 8.

<sup>123</sup> De in- en uitstroom bij het CJIB wordt bijgehouden op daderniveau en niet op slachtofferniveau, omdat de veroordeelden de primaire 'klanten' zijn van het CJIB. Het komt dus voor dat een enkele nieuwe inningszaak op meerdere schadevergoedingsmaatregelen ziet, als een dader is veroordeeld voor een delict met meerdere slachtoffers. Denk ook aan 'uitschieters' de aanslag door de Utrechtse tramschutter (Rb. Midden-Nederland 20 maart 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1046, NJFS 2020/194).

<sup>124</sup> Op de laatste regel van deze tabel worden cijfers over 2011 gegeven. De tabel begint met 2011 omdat toen de voorschotregeling van kracht is geworden. Uiteraard had het CJIB voor 2011 ook schadevergoedingsmaatregelen in behandeling.

**Tabel 7: Aantal schadevergoedingsmaatregelen waarbij het slachtoffer na 8 maanden recht heeft op uitkering krachtens voorschotregeling**

Jaar	Zeden- en geweldsmisdrijven	Overige strafbare feiten
2018	6.144	6.568
<b>2017</b>	<b>6.551</b>	<b>7.183</b>
2016	6.403	5.888
2015	6.567	
2014	6.443	
2013	6.457	
2012	6.908	
2011	4.838	

**Tabel 8: Totaalbedrag aan schadevergoedingsmaatregelen waarbij het slachtoffer na 8 maanden recht heeft op uitkering krachtens voorschotregeling**

Jaar	Zeden- en geweldsmisdrijven	Overige strafbare feiten
2018	€11.725.025	€4.982.381
<b>2017</b>	<b>€12.718.133</b>	<b>€5.964.010</b>
2016	€9.549.480	€4.090.833
2015	€10.264.593	
2014	€8.867.895	
2013	€9.084.009	
2012	€7.328.334	
2011	€5.064.222	

Tabel 9 geeft weer hoeveel schadevergoedingsmaatregelen het CJIB daadwerkelijk (geheel of gedeeltelijk) heeft geïnd voordat het tot een uitbetaling is gekomen op grond van de voorschotregeling; in Tabel 10 worden de resultaten uitgedrukt in totaalbedragen. Voor het jaar 2017 geldt dat met betrekking tot zeden- en geweldsmisdrijven 2.795 schadevergoedingsmaatregelen volledig en 93 schadevergoedingsmaatregelen deels zijn geïnd binnen een periode van acht maanden na het onherroepelijk worden van de uitspraak waarin de dader is veroordeeld, wat correspondeert met een bedrag van €2.955.948. Voor de overige strafbare feiten gaat het in 2017 om 2.194 volledig en 89 deels geïnde schadevergoedingsmaatregelen, wat neerkomt op een bedrag van €1.138.116.

**Tabel 9: Aantal schadevergoedingsmaatregelen dat volledig of deels is geïnd voordat een uitkering is gedaan**

Jaar	Zeden- en geweldsmisdrijven		Overige strafbare feiten	
	Aantal volledig geïnd voor uitkering	Aantal deels geïnd voor uitkering	Aantal volledig geïnd voor uitkering	Aantal deels geïnd voor uitkering
2018	2.462	111	2.035	101
<b>2017</b>	<b>2.795</b>	<b>93</b>	<b>2.194</b>	<b>89</b>
2016	2.759	67	1.971	34
2015	2.897	58		
2014	2.849	49		
2013	2.971	44		
2012	3.295	30		
2011	2.357	30		

**Tabel 10: Totaalbedrag aan schadevergoedingsmaatregelen dat is geïnd voordat een uitkering is gedaan**

Jaar	Zeden- en geweldsmisdrijven	Overige strafbare feiten
2018	€2.722.964	€1.118.163
<b>2017</b>	<b>€2.955.948</b>	<b>€1.138.116</b>
2016	€2.329.598	€1.062.956
2015	€2.395.373	
2014	€2.224.261	
2013	€2.288.596	
2012	€2.526.319	
2011	€1.544.311	

Tabel 11 en 12 geven het aantal uitbetalingen weer dat uit hoofde van de voorschotregeling is gedaan in de categorie zeden- en geweldsmisdrijven respectievelijk overige strafbare feiten. De tabel laat zien wat op deze betalingen is terugontvangen van daders en hoeveel maatregelen niet-financieel zijn afgedaan. Onder de noemer niet-financiële afdoening worden door het CJIB onder meer geregistreerd de gevallen waarin vervangende hechtenis is ondergaan, het tot een onderlinge afspraak tussen slachtoffer en veroordeelde is gekomen, de veroordeelde komt te overlijden of sprake is van verjaring. In de laatste kolom staat het nog openstaande bedrag op het moment waarop deze cijfers door het CJIB zijn gerapporteerd (26 mei 2019). Over 2017 kan worden gezegd dat 3.531 'volledige'<sup>125</sup> uitkeringen zijn gedaan op grond van de voorschotregeling in de categorie gewelds- en zedenmisdrijven, voor een totaal uitgekeerd bedrag van €7.421.512, waarop €1.911.611 is terugontvangen en waarvan €397.791 niet financieel is afgedaan. Op het moment van rapportage door het CJIB staat van het in 2017 uitgekeerde bedrag (€7.421.512) €5.112.110 open.

<sup>125</sup> Volledig betekent hier: voor het beloop het gehele toegewezen bedrag, voor zover dat nog niet door de dader is betaald.

**Tabel 11: Uitkeringen en resultaten in bedragen – zeden- en geweldsmisdrijven**

	Aantal uitkeringen	Uitgekeerd bedrag	Terugontvangen bedrag	Niet financieel afgedaan	Openstaand bedrag
2018	3.702	€7.202.281	€1.254.486	€270.550	€5.677.245
<b>2017</b>	<b>3.531</b>	<b>€7.421.512</b>	<b>€1.911.611</b>	<b>€397.791</b>	<b>€5.112.110</b>
2016	3.660	€6.756.627	€2.176.854	€975.807	€3.603.966
2015	3.696	€7.311.539	€2.534.748	€868.721	€3.908.070
2014	3.709	€6.436.764	€2.532.258	€1.427.718	€2.476.788
2013	3.611	€4.993.528	€2.633.142	€1.221.314	€1.139.072
2012	3.682	€4.413.966	€2.548.629	€1.159.927	€705.410
2011	1.089	€1.463.321	€776.861	€497.128	€189.332
Totaal	26.680	€45.999.538	€16.368.589	€6.818.955	€22.811.993

Tabel 11 laat een trend zien in de categorie gewelds- en zedenmisdrijven: terwijl sinds 2012 jaarlijks ongeveer 3.600 uitkeringen zijn gedaan op grond van de voorschotregeling, neemt het uitgekeerde bedrag bijna ieder jaar toe. Mogelijk valt deze groei te verklaren door de toenemende ‘gewenning’ van strafrechters met het verhaal van (ook omvangrijke) schade via het strafproces (zie paragraaf 1.4.5), de professionalisering van de bijstand aan slachtoffers in het strafproces op het punt van schadevergoeding en de stijging van het ‘smartengeldpeil’ in Nederland.<sup>126</sup> Die groei zal zich mogelijk voortzetten over de latere jaren, nu per 1 januari 2019 een recht op vergoeding van affectieschade bestaat, dat ook via het strafproces kan worden geëffectueerd (waarover eerder paragraaf 5.2.3).

Voor de overige strafbare feiten geldt dat in 2017 4.756 uitkeringen zijn gedaan van maximaal €5.000, voor een totaal uitgekeerd bedrag van €4.090.034, waarop €1.074.079 is terugontvangen en waarvan €510.342 niet financieel is afgedaan. Dat betekent dat van het uitgekeerde bedrag (€4.090.034) €2.505.614 openstaat op het moment van rapportage door het CJIB.

**Tabel 12: Uitkeringen en resultaten in bedragen – overige strafbare feiten**

	Aantal uitkeringen	Uitgekeerd bedrag	Terugontvangen bedrag	Niet financieel afgedaan	Openstaand bedrag
2018	4.976	€4.128.290	€677.536	€324.152	€3.126.601
<b>2017</b>	<b>4.756</b>	<b>€4.090.034</b>	<b>€1.074.079</b>	<b>€510.342</b>	<b>€2.505.614</b>
2016	1.552	€1.219.752	€421.916	€182.092	€615.744

In dit verband is bovendien relevant dat op grond van de sinds 1 januari 2020 geldende Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB)<sup>127</sup> bij schadevergoedingsmaatregelen geldt dat bij niet-betaling gijzeling kan worden toegepast in plaats van vervangende hechtenis. Dit betekent dat inningstrajecten langer zullen doorlopen en zaken in mindere mate, althans op een later moment (verjaring, overlijden van dader etc.),

<sup>126</sup> Zie o.m. Rb. Oost-Brabant 14 juli 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:4093, JA 2014/115, Hof Arnhem-Leeuwarden 12 mei 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:3369, NJF 2014/115, Hof Arnhem-Leeuwarden 5 augustus 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:6223, RAV 2014/92 en Rb. Midden-Nederland 7 november 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5461, r.o. 4.15. Het hoogste bedrag aan smartengeld dat tot op heden door een rechter in Nederland is toegewezen bedraagt €250.000, en werd in het strafproces toegewezen, zie Hof Den Haag 8 maart 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:532, JA 2018/80 en Rb. Noord-Nederland 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4190.

<sup>127</sup> *Stb.* 2017, 82.

niet-financieel worden afgedaan en de uiteindelijke kosten voor de overheid op een later moment 'vallen'.<sup>128</sup>

Tabel 13 maakt inzichtelijk hoe vaak een schadevergoedingsmaatregel volledig of gedeeltelijk is geïnd in situaties waarin het slachtoffer recht heeft op een uitkering op grond van de voorschotregeling. Voor 2017 gaat het om 4.221 volledig en 182 deels geïnde schadevergoedingsmaatregelen in de categorie zeden- en geweldsmisdrijven, en om 3.717 volledig en 195 deels geïnde schadevergoedingsmaatregelen in de categorie overige strafbare feiten. Deze aantallen moeten worden afgezet tegen het volume aan slachtoffers toegewezen schadevergoedingsmaatregelen die aanspraak kunnen maken op de voorschotregeling. Voor 2017 gaat het bij zeden- en/of geweldsmisdrijven om 6.551 schadevergoedingsmaatregelen en voor overige misdrijven om 7.183 schadevergoedingsmaatregelen (zie hiervoor Tabel 7).

**Tabel 13: Aantal volledig en deels geïnde schadevergoedingsmaatregelen, waarbij het slachtoffer recht heeft op een uitkering**

Jaar	Zeden- en geweldsmisdrijven		Overige strafbare feiten	
	Aantal volledig geïnd	Aantal deels geïnd	Aantal volledig geïnd	Aantal deels geïnd
2018	2.960	138	2.560	127
<b>2017</b>	<b>4.221</b>	<b>182</b>	<b>3.717</b>	<b>195</b>
2016	4.604	222	3.645	177
2015	5.058	224		
2014	5.118	251		
2013	5.155	266		
2012	5.691	296		
2011	3.983	239		

## 5.6. Publieke kosten

De rol die de overheid speelt door de inning van schadevergoedingsmaatregelen uit te voeren en door de te verhalen bedragen volledig (bij zeden- en geweldsmisdrijven) of deels (tot €5.000 bij andere strafbare feiten) 'voor te schieten' brengt met zich dat ook de publieke kosten die in dit verband worden gemaakt relatief goed traceerbaar zijn. Navraag bij het CJIB leert dat de totale kosten voor bij vonnis opgelegde schadevergoedingsmaatregelen in 2017 afgerond €5,5 miljoen bedroegen (voor de gehele inning). De overheid keerde in 2017 in verband met de voorschotregeling in totaal €11.511.546 uit (zie Tabel 11 en 12). Evaluatieonderzoek met betrekking tot de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven (over de jaren 2011-2013) leert dat het verhaalsrisico van de staat vervolgens niet gering is: hoe hoger het voorgeschoten bedrag, des te groter het percentage dat ongeïnd blijft.<sup>129</sup> Zo kunnen de grootste kosten verscholen zitten in de relatief kleine groep van ernstigste gevallen van schade door zeden- en geweldsmisdrijven.

Wat de voorschotregeling per saldo 'kost' laat zich naar haar aard niet eenvoudig in een totaalbedrag over een jaar uitdrukken, juist omdat het gaat om een voorschot: de kosten 'vallen' zodra het op de dader te verhalen bedrag wordt afgeschreven. Dat betekent dat voor uitkeringen die zijn gedaan in 2017 nog niet definitief kan worden gezegd wat daarvan de kosten zijn, zolang de uitgekeerde (en dus op de dader te verhalen) bedragen nog niet zijn geïnd of afgeschreven. Als gevolg van de Wet USB zullen inningstrajecten naar verwachting langer duren, wat betekent dat de bedragen die uiteindelijk niet op daders kunnen worden

<sup>128</sup> Zie over de gevolgen van deze wet (ook wel 'wet USB' genoemd) recent HR 26 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:914, RvdW 2020/703.

<sup>129</sup> Kuipers & Van Rij 2018, p. 11.

verhaald doorgaans op een later punt in de tijd zullen worden afgeschreven; mogelijk wordt door het langere inningstraject uiteindelijk wel een groter bedrag op de dader verhaald dan voorheen.

Overheidskosten zijn voorts gemoeid met behandeling van de vordering benadeelde partij door OM en rechterlijke macht, met financiering van rechtshulp door Slachtofferhulp Nederland en via gesubsidieerde rechtsbijstand. De kosten van ondersteuning van voegingen door Slachtofferhulp Nederland en van de afhandeling door het openbaar ministerie en de rechter worden niet afzonderlijk geregistreerd.

Op overheidskosten in verband met gesubsidieerde rechtsbijstand aan slachtoffers van strafbare feiten is zicht te krijgen via data van de Raad voor Rechtsbijstand, het zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de organisatie van gesubsidieerde mediation en rechtsbijstand. De Raad voor Rechtsbijstand hanteert twee zaakscategorieën die specifiek zien op rechtsbijstand aan slachtoffers van strafbare feiten: 'O013 gewelds- en zedenmisdrijven met ernstig letsel' en 'Z110 vordering benadeelde partij in strafproces'. Deze categorieën zijn gebaseerd op de regeling zoals besproken in paragraaf 5.3.3. Tabel 14 en 15 geven voor de beide zaakscategorieën het aantal vastgestelde declaraties en het totaalbedrag over de jaren 2010-2019 weer.

**Tabel 14: Aantallen declaraties en totaalbedragen gefinancierde rechtsbijstand aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven**

Jaar	Aantal vastgestelde declaraties	Totaalbedrag
2010	348	€275.864
2011	305	€273.476
2012	349	€322.377
2013	311	€298.324
2014	458	€464.239
2015	512	€519.179
2016	727	€768.436
<b>2017</b>	<b>1161</b>	<b>€1.291.970</b>
2018	1971	€2.366.741
2019	2970	€3.815.876

**Tabel 15: Aantallen declaraties en totaalbedragen gefinancierde rechtsbijstand aan overige slachtoffers ('ingewikkelde' vordering benadeelde partij in strafproces)**

Jaar	Aantal vastgestelde declaraties	Totaalbedrag
2010	1475	€987.810
2011	1278	€900.514
2012	1404	€990.249
2013	1500	€1.044.595
2014	1736	€1.161.975
2015	1681	€1.111.762
2016	1608	€1.079.597
<b>2017</b>	<b>1465</b>	<b>€1.036.223</b>
2018	1245	€847.480
2019	1016	€747.974

Ten aanzien van het voor dit onderzoek gekozen peiljaar 2017 kan worden gezegd dat in de categorie ernstige gewelds- en zedenmisdrijven 1161 declaraties zijn vastgesteld, en dat in totaal een bedrag van €1.291.970 is uitgekeerd; in de categorie overige slachtoffers gaat het om 1465 vastgestelde declaraties, met een totaal uitgekeerd bedrag van €1.036.223. Tabel 14 laat een duidelijke stijging zien in zowel het aantal declaraties als het totaalbedrag over de jaren heen. Navraag bij de Raad voor Rechtsbijstand leert dat deze toename niet alleen te verklaren is door de versterking van de slachtofferrechten en van de rol van de advocatuur in dat verband, maar ook door verandering in het registratiebeleid: meer toevoegingen worden gecodeerd onder toevoegingen voor gewelds- en zedenmisdrijven met ernstig letsel (code O013) in plaats van onder toevoegingen voor vordering benadeelde partij in strafproces (code Z110). Die verandering van beleid is ook terug te zien in de daling van het aantal toevoegingen in Tabel 15. Belangrijk is voorts dat van het aantal declaraties noch van de totaalbedragen is te zeggen in hoeverre deze betrekking hebben op inspanningen in verband met de schadevergoeding. De gesubsidieerde rechtsbijstand aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven kan immers ook zien op verwezenlijking van andere slachtofferrechten dan de aanspraak op schadevergoeding (recht op informatie, op kennisneming van het strafdossier, op toevoegen van stukken aan het dossier en het spreekrecht). Voor de categorie overige vordering benadeelde partij in strafproces (code Z110) ligt meer voor de hand dat de rechtshulp is gericht op het verkrijgen van schadevergoeding, omdat in die categorie een toevoeging wordt verstrekt als sprake is van juridisch of feitelijk complex vast te stellen schade.



## 6. Conclusies en bevindingen

### 6.1. Het onderzoek

In dit onderzoek is verkend uit welke bronnen slachtoffers van strafbare feiten kunnen putten ter compensatie van hun schade, in hoeverre compensatie aan het slachtoffer en verhaal op de dader via die bronnen daadwerkelijk plaatsvinden en in hoeverre daarmee publieke kosten zijn gemoed. Ten aanzien van vier hoofdbronnen van compensatie – private verzekering, sociale zekerheid, Schadefonds, verhaal op de dader – is in de voorgaande hoofdstukken in kaart gebracht wat de juridische grondslagen zijn, wie aanspraak hebben op compensatie en tot welk niveau, langs welke wegen aanspraken kunnen worden geëffectueerd, en op welke wijze de bron is gefinancierd. Vervolgens is onderzocht wat ten aanzien van die bronnen over het jaar 2017 kan worden gezegd over volumes wat betreft compensatie (aan slachtoffers) en verhaal (op daders) en is nagegaan in hoeverre daarmee publieke kosten zijn gemoed.

### 6.2. Beperkingen

Het is naar de aard van de problematiek niet mogelijk de totale schade door strafbare feiten vast te stellen. De ‘maatschappelijke schade van criminaliteit’ zou in het jaar 2015 minimaal €20,4 miljard bedragen, maar dat is niet meer dan een (zeer) ruwe minimumschatting.<sup>130</sup> Het terrein kent vele *dark numbers*: niet alle strafbare feiten komen immers aan het licht. Daarnaast (en daardoor) ontbreekt het zicht op de totale schade die daardoor wordt veroorzaakt (aan burgers, bedrijven en overheid). Dat betekent dat ook geen zicht bestaat op het totale aantal aanspraken dat slachtoffers hebben op daders, laat staan op de totale omvang daarvan (het geheel van de schade dat *in theorie* uiteindelijk – eventueel via regres – voor rekening van de daders zou moeten komen). Ook is (daardoor) niet duidelijk in hoeverre andere compensatiebronnen (verzekeringen, sociale zekerheid) die schade dekken. Wel kan zicht worden gekregen op de compensatie- en verhaalsvolumes die daadwerkelijk worden gerealiseerd in verband met schade door strafbare feiten, zij het in zeer beperkte mate. Het gaat dan met name om kennis op geaggregeerd niveau, dat wil zeggen dat enige uitspraken en schattingen kunnen worden gedaan over wat per compensatiebron wordt ‘gebracht’ bij slachtoffers en ‘gehaald’ bij daders.

### 6.3. Generieke bronnen

Het onderzoeksvizier is weliswaar gericht op compensatie van door strafbare feiten veroorzaakte schade, maar belangrijke bronnen die in feite substantieel in compensatie voorzien zijn niet specifiek met het oog hierop ingericht. Zo kent de sociale zekerheid regelingen die zorgkosten en inkomensnadeel dekken, maar is voor het bestaan van een aanspraak niet relevant of de oorzaak van het nadeel is gelegen in een strafbaar feit. Ook voor private *first party*-verzekeringen geldt in de regel dat deze, afhankelijk van het type risico dat het slachtoffer van tevoren bij een verzekeraar heeft ondergebracht en de overeengekomen dekkingsomvang, *de facto* in meer of mindere mate voorzien in dekking van door strafbare

---

<sup>130</sup> Zie Moolenaar e.a. 2019, p. 93-94.

feiten veroorzaakte schade.<sup>131</sup> Voor zover niet 'aan de bron' wordt geregistreerd of de uitkering verband houdt met een strafbaar feit, laat zich ook niet goed vaststellen welke compensatievolumes specifiek aan strafbare feiten kunnen worden toegerekend. Wel kan dan worden beredeneerd dat schades die dikwijls door bepaalde strafbare feiten worden veroorzaakt door deze compensatiebronnen zijn gedekt.

Naar schatting wordt een groot deel van de door strafbare feiten veroorzaakte schade gecompenseerd door private en sociale verzekeraars.<sup>132</sup> Zo zal in vrijwel alle gevallen waarin een strafbaar feit heeft geleid tot letsel een beroep worden gedaan op de zorgverzekering. Bij letsel dat het arbeidsvermogen raakt, worden dikwijls ook regelingen van sociale zekerheid (loondoorbetaling door de werkgever, inkomensvervangende uitkering, etc.) en particuliere inkomensverzekeringen geactiveerd. Ook bij andere schadesoorten is aannemelijk dat sprake is van substantiële verzekeringsdekking na strafbare feiten. Denk aan schade door brand en inbraak op grond van opstal- en inboedelverzekeringen, aan dekking van autodiefstal door cascoverzekeringen en aan dekking van ladingdiefstal door transportverzekeringen. Voor zover het gaat om dekking van schade op de 'zuiver' private markt van *first party*-verzekeringen is belangrijk om in te zien dat schade slechts wordt gedekt indien en voor zover het slachtoffer *van tevoren* over een toereikende verzekering beschikt, en dus tot het afsluiten ervan ook financieel in staat is.

#### 6.4. Specifieke bronnen

Twee compensatiebronnen haken juist specifiek aan op een strafbaar feit als 'voorwaarde' voor compensatie: de tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het schadeverhaal op de dader voor zover dat plaatsheeft via het strafproces (waaronder OM-aftoening). Dit zijn bronnen waarvan het totale compensatievolume per definitie betrekking heeft op door strafbare feiten geleden schade. Het zijn bovendien de compensatiebronnen waarin de overheid specifiek investeert en ten aanzien waarvan de publieke kosten (daardoor) in kaart zijn te brengen.

Het Schadefonds biedt tegemoetkomingen tot €35.000 aan slachtoffers met ernstig letsel door een geweldsmisdrijf en hun naasten, en aan nabestaanden van slachtoffers van een geweldsmisdrijf of dood door schuld delict. Die tegemoetkomingen worden bekostigd uit de algemene middelen en kunnen, vanwege hun subsidiaire karakter, worden verrekend met uitkeringen uit andere bronnen. In 2017 keerde het Schadefonds €20,5 miljoen uit en ontving het €686.979 van het CJIB. Ook de uitvoeringskosten van het Schadefonds zijn goed in beeld te brengen: €6.671.813 in 2017.

Bij oplegging van de schadevergoedingsmaatregel neemt de Staat via het CJIB de inning op zich en wordt de schadevergoeding aan natuurlijke personen voorgesloten voor zover de dader deze niet betaalt binnen acht maanden (bij zeden- en geweldsmisdrijven voor het gehele toegewezen bedrag en bij overige strafbare feiten tot €5.000). De totale kosten voor bij vonnis opgelegde schadevergoedingsmaatregelen bedroegen in 2017 afgerond €5,5 miljoen. Door de

---

<sup>131</sup> Afgezien van *first-party*verzekeringen zoals de 'Zinloos geweld-verzekering' en aanvullende 'misdrijfdekking' op een aantal WA-verzekeringen, die wel specifiek zien op dekking van door strafbare feiten geleden schade.

<sup>132</sup> Vgl. Maas-de Waal 2006, p. 114, die schat dat vergoeding van schade door delicten 'in grote meerderheid' afkomstig is van verzekeraars.

centralisatie van geldstromen via het CJIB kunnen de concrete compensatie- en verhaalvolumes worden achterhaald. Compensatie via strafprocessuele weg vergt niet alleen een 'opgelost' delict, maar ook ontvankelijkheid in het strafproces: voor zover de behandeling van de vordering een onevenredige belasting van het strafgeding zou opleveren, valt deze daar immers buiten. Dat betekent dat via data van het CJIB alleen zicht is te krijgen op compensatie- en verhaalvolumes in gevallen waarin het tot strafoplegging voor de dader komt en voor zover de aanspraak binnen de ontvankelijkheidsgrenzen valt.<sup>133</sup> Voor het jaar 2017 gaat het om 13.563 door de strafrechter en 1.878 bij strafbeschikking opgelegde schadevergoedingsmaatregelen. De overheid keerde in 2017 in verband met de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven €7.421.512 uit (3.531 uitkeringen) en voor andere strafbare feiten €4.090.034 (4.756 uitkeringen). Voor zeden- en geweldsmisdrijven geldt dat 2.795 schadevergoedingsmaatregelen geheel en 93 deels werden geïnd – wat in totaal €2.955.948 opbracht – voordat het tot een uitkering op grond van de voorschotregeling kwam. Voor overige strafbare feiten gaat het om 2.194 volledig en 89 deels geïnde maatregelen voordat het tot een uitkering kwam; het gaat hier om een totaal bij daders geïnd bedrag van €1.138.116. Evaluatieonderzoek met betrekking tot de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven (over de jaren 2011-2013) leert dat het verhaalsrisico van de staat vervolgens niet gering is: hoe groter het voorgeschoten bedrag, des te groter het percentage dat ongeïnd blijft.<sup>134</sup> Daarbij speelt ook een rol dat de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven ongelimiteerd is: iedere schadevergoeding die (binnen de ontvankelijkheidsgrenzen van het strafproces) in die categorie kan worden toegewezen, wordt door de overheid gedekt.<sup>135</sup> De overheid maakt in dit verband ook kosten voor de uitvoering van de schadevergoedingsmaatregel (uitvoeringskosten CJIB) en in verband met de ondersteuning van slachtoffers in de strafrechtsketen (SHN, ondersteuning vanuit OM), maar geen concreet zicht bestaat op de investeringen die 'daarbinnen' specifiek zien op schadecompensatie. Waar het gaat om financiering van rechtsbijstand, kan worden gezegd dat in 2017 een bedrag van €1.291.970 is vergoed in verband met rechtshulp aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven; voor de categorie overige slachtoffers ('complexe' vorderingen benadeelde partij in het strafproces) gaat het om €1.036.223.

## 6.5. Verhaal op dader en/of aansprakelijkheidsverzekering

In hoeverre buiten de schadevergoedingsmaatregel (en dus buiten het strafproces) om compensatie plaatsvindt door verhaalneming op de dader is niet goed in beeld te brengen. In de hiervoor genoemde gevallen waarin compensatie via de schadevergoedingsregel plaatsvindt, is per definitie sprake van een bekende dader, en bovendien van verhaal via het strafproces. Naar schatting is de dader evenwel in veel gevallen niet bekend (namelijk bij 67-75% van de misdrijven), waardoor de aanspraak op schadevergoeding feitelijk niet kan worden gerealiseerd. Ook als wel een dader in beeld is, is daadwerkelijk verhaal hoogst onzeker omdat de dader daartoe een toereikend vermogen moet hebben. In veel andere aansprakelijkheidssituaties wordt dit probleem (deels) ondervangen door de

---

<sup>133</sup> Kool e.a. 2016 laten aan de hand van trendgegevens over de jaren 2010-2014 zien dat vorderingen in het strafproces in toenemende mate (geheel of gedeeltelijk) ontvankelijk worden verklaard.

<sup>134</sup> Kuipers & Van Rij 2018, p. 11.

<sup>135</sup> Denk aan de Afghaanse vluchteling die in augustus 2018 twee willekeurige Amerikaanse toeristen neerstak op station Amsterdam Centraal en die in het strafproces werd veroordeeld tot betaling van een schadevergoeding van bijna €3 miljoen. Zie Rb. Amsterdam 14 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7566.

aansprakelijkheidsverzekering, maar ten aanzien van schade door strafbare feiten wordt de rol van de aansprakelijkheidsverzekering beperkt en bij ernstige misdrijven uitgesloten door de opzetclausule. Eerder onderzoek liet dan ook zien dat slachtoffers zelden een civiele procedure starten met het oog op schadevergoeding van de dader van een jegens hen gepleegd strafbaar feit.<sup>136</sup> Sommige ondernemingen (winkeliers, tankstations, openbaarvervoerbedrijven, verzekeraars etc.) slagen er niettemin in om schade door veel voorkomende strafbare feiten die hen regelmatig treffen en waarvan daders regelmatig 'in de kraag worden gevat', via een daarin gespecialiseerd bedrijf te (laten) verhalen op daders. Zo wordt door dat bedrijf naar schatting bijna €2 miljoen verhaald op betrapte winkeldieven en ongeveer €500.000 op benzinedieven en verzekeringsfraudeurs.

Ten aanzien van delicten waarbij schade wordt toegebracht door een motorrijtuig is de situatie anders: de WAM-verzekeraar kan zich, anders dan bij 'normale' aansprakelijkheidsverzekeringen, ten opzichte van het slachtoffer niet beroepen op uitsluitingsgronden zoals opzet aan de zijde van de dader. Voor zover de WAM-verzekeraar de schade van het slachtoffer geheel of ten dele vergoedt terwijl de aansprakelijkheid voor die schade niet door de verzekering was gedekt vanwege opzet, heeft hij een verhaalsrecht op de dader. Het door WAM-verzekeraars gefinancierde Waarborgfonds Motorverkeer fungeert als vangnet voor situaties waarin sprake is van een onbekende of onverzekerde dader. Uit de verslaglegging van het Waarborgfonds over 2017 is af te leiden dat in dat jaar in totaal €62.458.000 is uitgekeerd, en over hetzelfde jaar noteerde het fonds een opbrengst van €5.997.000 uit verhaal op aansprakelijke partijen, maar het is niet bekend welk deel van beide volumes is toe te rekenen aan strafbare feiten.

Verkennde vraaggesprekken voor het onderhavige onderzoek indiceren dat ook private en publieke regresnemers (uitvoerders van sociale zekerheid, verzekeraars, werkgevers) in de regel afzien van regres op de dader voor zover deze al in beeld is, omdat de kosten niet opwegen tegen de baten – voor hen is het probleem van de 'kale kip' immers niet anders – en blijkt ook het belang van de relatieve rust in de verhouding tussen dader en slachtoffer een rol te kunnen spelen in de afweging van de regresgerechtigde. Regresnemers zijn bovendien achtergesteld ten opzichte van slachtoffers in die zin dat zij niet de voordelen van voeging in de strafprocedure kunnen genieten, omdat zij geen 'rechtstreekse schade' hebben geleden. Opmerking verdient dat een institutie als het Waarborgfonds Motorverkeer regres juist koppelt aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid om de kosten van de veroorzaakte schade bij de daarvoor verantwoordelijke partij te leggen.

## 6.6. Schadesoorten en samenloop

Hoewel dit onderzoek niet is gericht op volumes per delictscategorie of schadecategorie, valt wel iets te zeggen over de relatieve bronnendichtheid. De sterkste 'samenloop' van compensatiebronnen kan optreden bij delicten die leiden tot (ernstige) personenschade (letsel en overlijdensschade). Die schade kan leiden tot 'generieke' aanspraken op private en sociale verzekeringen; de grootste dekking wordt waarschijnlijk geboden door zorgverzekeringen en in de vorm van inkomensbescherming (doorbetaling loon, sociale zekerheid). Voor wat betreft die laatste categorie kan het overigens nogal uitmaken in welke inkomenspositie het slachtoffer verkeert (loondienst, zzp, werkloos). Daarnaast bestaat aanspraak op een

---

<sup>136</sup> Schrama & Geurts 2012, Kool, Hebly e.a. 2014.

('specifieke') tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Is een dader bekend, dan kan het slachtoffer zijn (resterende) schade op hem proberen te verhalen; het in het strafproces toegewezen bedrag wordt geheel gedekt door de voorschotregeling. Ten aanzien van deze categorie worden dus ook op uiteenlopende manieren publieke kosten gemaakt: enerzijds door algemene investeringen in sociale zekerheid (voor 'iedereen'), anderzijds via het Schadefonds Geweldsmisdrijven (voor alle slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven) en de voorschotregeling (in gevallen waarin een dader strafrechtelijk wordt veroordeeld en niet (volledig) betaalt). Gaat het om verkeersdelicten waardoor schade met een motorrijtuig wordt toegebracht, dan wordt die schade volledig gedekt door de verplichte WAM-verzekering.

Gaat het om schade aan zaken (huizen, gebouwen, inboedel, bedrijfsinventaris, auto's, kostbaarheden), dan spelen private *first party*-verzekeringen een belangrijke rol. Anders dan bij personenschade als gevolg van gewelds- en zedenmisdrijven gaat het hier om een categorie schade die ook door bedrijven en overheden kan worden geleden. Een aanzienlijk deel van de schade door strafbare feiten zoals inbraak, diefstal en brandstichting zal worden gedragen door private verzekeraars, indien en voor zover het slachtoffer zijn bezittingen tegen deze risico's heeft verzekerd. Het kan bovendien gaan om omvangrijke bedragen, die het belang van een letselschadezaak ruimschoots kunnen overstijgen (denk aan brandstichting waardoor een bedrijfspand- en inventaris in rook opgaan). Is een dader bekend, dan kan het slachtoffer deze schade proberen op hem te verhalen; het in het strafproces toegewezen bedrag ter vergoeding van dergelijke schade wordt in de regel tot een bedrag van €5.000 gedekt door de voorschotregeling.

Schade die gelegen is in de 'zuivere vermogenssfeer' wordt waarschijnlijk in (veel) mindere mate door verzekering gedekt. Zo kunnen als gevolg van fraude zowel private partijen als publieke instituten schade lijden: in het oog springende vormen zijn fraude met betaalmiddelen (*skimming*, *phishing*, *creditcard*- en bankpasfraude) en verzekeringsfraude (bij afsluiten van verzekering of het claimen van een uitkering) respectievelijk fiscale fraude (ontduiking, witwassen) en sociale fraude (oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen). Vermelding verdient voorts de categorie '*cybercrime*': nu een deel van het maatschappelijk gebeuren zich online afspeelt, lijkt ook de criminaliteit zich in die richting mee te bewegen.<sup>137</sup> Tegenover een afname van gevallen van inbraak of geweld lijkt sprake te zijn van een toename van digitale criminaliteit (verkoop- en identiteitsfraude, hacken, cyberpesten etc.), in welk verband de opkomst van de cyberverzekering relevant is.<sup>138</sup> Zoals gezegd, bestaat verzekeringsdekking alleen voor zover het slachtoffer zelf van tevoren in een toereikende verzekering heeft voorzien. Is een dader in beeld, dan kan het slachtoffer de schade in beginsel volledig op hem verhalen; een in het strafproces toegewezen bedrag wordt tot een bedrag van €5.000 gedekt door de voorschotregeling.

## 6.7. Schematisch overzicht algemene bevindingen

De hiervoor geschetste bevindingen laten een veelkleurig en genuanceerd beeld zien van het (brede) onderzoeksterrein. Zonder pretentie van volledigheid, laat een aantal kernbevindingen met betrekking tot het jaar 2017 zich schematisch als volgt weergeven.

---

<sup>137</sup> Veiligheidsmonitor 2019, p. 48 e.v.

<sup>138</sup> In 2020 breidt AON als eerste verzekeraar in Nederland de dekking van de inboedelverzekering uit tot cyberincidenten, zie <https://www.aonverzekeringen.nl/nl-NL/verzekeringen/inboedelverzekering>.

	Dekking	Compensatie	Verhaal	Publieke kosten
<b>First party- verzekering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- afhankelijk van vooraf afsluiten van verzekering</li> <li>- dekking voor allerlei soorten vermogensschade</li> <li>- compensatieniveau afhankelijk van polis</li> <li>- financiering door premies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- concrete cijfers onbekend; compensatie door zorg-, opstal-, inboedel-, casco-, cyber-, arbeidsongeschiktheidsverzekering etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regresvolumes onbekend; verhaal na strafbare feiten naar schatting (zeer) beperkt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geen publieke kosten</li> </ul>
<b>Sociale zekerheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- m.n. letsel- en overlijdensschade (regelingen voor zorg en inkomen)</li> <li>- voor iedereen (ingezetenen/werknemers)</li> <li>- financiering uit premies, algemene middelen en door werkgevers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- concrete cijfers onbekend; substantiële compensatie zorgkosten en inkomensnadeel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regresvolumes onbekend</li> <li>- verhaal (zeer) beperkt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aanzienlijke publieke kosten, niet herleidbaar tot schade door strafbare feiten</li> </ul>
<b>Schadefonds Geweldsmisdrijve</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- voor slachtoffers met ernstig letsel door gewelds- en zedenmisdrijven en naasten/nabestaanden</li> <li>- vermogensschade en immateriële schade</li> <li>- tegemoetkoming beperkt (maximaal €35.000)</li> <li>- financiering uit algemene middelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- €20,5 mln. uitgekeerd aan slachtoffers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- €686.979 ontvangen via CJIB (verrekening)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- per saldo €26.484.834 i.v.m. €6.671.813 uitvoeringskosten</li> <li>- geheel gefinancierd uit publieke middelen</li> </ul>
<b>Verhaal op de dader<sup>139</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- voor ieder slachtoffer met aanspraak o.g.v. civiel recht</li> <li>- volledige vergoeding vermogensschade + immateriële schade</li> <li>- dader moet in beeld zijn</li> <li>- vermogen dader vormt compensatiebron; beperkt verzekeraar tegen aanspraken i.v.m. opzetclausule</li> <li>- voornamelijk via strafproces, binnen grenzen van ontvankelijkheid</li> <li>- voorschotregeling garandeert na strafproces volledige betaling bij zeden/geweld en tot €5.000 bij andere delicten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rechtstreeks verhaal op dader zeer beperkt; civielrechtelijke route amper benut</li> <li>- sommige ondernemingen laten schade verhalen op eigen 'klanten', naar schatting ± €2 miljoen bij winkeldiefstal en ± €500.000 bij benzinediefstal en verzekeringsfraude.</li> <li>- schadevergoedingsmaatregel leidt tot centralisatie geldstromen; CJIB als 'tussenschakel' biedt direct zicht op compensatie- en verhaalsvolumes</li> <li>- €7.421.512 voorschot uitgekeerd voor zeden/geweld na inning €2.955.948 bij dader; €5.112.110 openstaand</li> <li>- €4.090.034 voorschot uitgekeerd voor andere delicten na inning €1.138.116 bij dader; €2.505.614 openstaand</li> <li>- volumes aansprakelijkheidsverzekeringen onbekend</li> <li>- bij verkeersdelicten waardoor schade wordt toegebracht met motorrijtuig volledige WAM-dekking; geen zicht op concrete volumes m.b.t. schade door strafbare feiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kosten voorschotregeling pas definitief na afsluiten inningstraject CJIB; grootste verhaalsrisico bij hoge schadebedragen (geweld/zeden)</li> <li>- €5,5 mln. kosten bij vonnis opgelegde sv-maatregel CJIB (inning)</li> <li>- ondersteuning slachtoffers (SHN, OM)</li> <li>- €1.036.223 rechtsbijstand 'complexe' vorderingen benadeelde partij</li> <li>- €1.291.970 rechtsbijstand geweld/zeden</li> <li>- behandeling vordering benadeelde partij OM/rechterlijke macht</li> </ul>	

<sup>139</sup> Bij verhaal op de dader als compensatiebron vallen slachtoffercompensatie (tweede kolom) en daderverhaal (derde kolom) in principe samen. De voorschotregeling maakt dat hier voor gevallen waarin recht op een voorschot bestaat een tussenschakel tussen zit (de overheid via het CJIB).

## 6.8. Beknopte beantwoording van de onderzoeksvragen

Hoewel de beschrijving van de hiervoor vermelde bevindingen rijker is, volgt hier voor de volledigheid een (zeer) beknopte beantwoording van de onderzoeksvragen zoals vermeld in paragraaf 1.3.

### 1. Welke bronnen kunnen slachtoffers van strafbare feiten aanboren ter compensatie van hun schade?

Slachtoffers van strafbare feiten kunnen in de eerste plaats een beroep doen op private **first party-verzekeringen** indien zij deze hebben afgesloten en voor zover deze dekking bieden. Daarnaast kunnen zij een beroep doen op **sociale zekerheid** voor zover deze voor de betreffende schadepost bestaat en voor zover deze dekking biedt. Meer specifiek kunnen slachtoffers van geweldsmisdrijven en hun nabestaanden een beroep doen op het **Schadefonds Geweldsmisdrijven** in geval van ernstig letsel of overlijden door een geweldsmisdrijf of dood door schuld. Ten slotte kunnen slachtoffers van strafbare feiten proberen hun schade te **verhalen op de dader** via voeging in het strafproces of via een civiel proces. Hoewel verhaal op de dader vanuit moreel oogpunt voorop staat, vormt het eigenlijk het sluitstuk van het compensatiestelsel: slachtoffers plegen eerst uit de andere bronnen te putten en ook verstrekkers van die andere bronnen hebben vaak een verhaalsrecht op de dader. Daarom wordt verhaal op de dader als laatste besproken.

### 2. In hoeverre vindt compensatie van het slachtoffer via die bronnen en verhaal op de dader daadwerkelijk plaats?

**First party-verzekeringen en sociale zekerheid zijn specifieke verhaalsbronnen: voor uitkering uit deze bronnen geldt dat het niet uitmaakt of de schade het gevolg is van een strafbaar feit of van een andere oorzaak. Daarom is niet te achterhalen welke specifieke uitkeringsvolumes uit verzekeringen en sociale zekerheid betrekking hebben op schade door strafbare feiten. Niettemin kan met zekerheid worden gezegd dat in verband met schade door strafbare feiten uit deze bronnen vaak aanzienlijke compensatievolumes worden gerealiseerd.** Zo bieden in ieder geval een zorgverzekering, inboedelverzekering, opstalverzekering, schadeverzekering inzittenden, brandverzekering, cascoverzekering, transportverzekering, cyberverzekering, arbeidsongeschiktheidsverzekering, ongevallenverzekering en een rechtsbijstandverzekering mede dekking voor schade die door strafbare feiten is veroorzaakt. De mate van dekking uit **first party-verzekering** hangt af van de verzekeringsdichtheid (bijvoorbeeld: bij zorgverzekering zeer hoog, bij inboedelverzekering hoog en bij cyberverzekering vooralsnog laag) en de dekkingsomvang verschilt per verzekering en is in de polis vastgelegd. **Met betrekking tot regelingen van sociale zekerheid geldt dat aanzienlijke dekking bestaat voor zorg- en inkomensschade, ook wanneer die door strafbare feiten worden veroorzaakt.**

**Het Schadefonds Geweldsmisdrijven biedt aan slachtoffers van geweldsmisdrijven en aan hun nabestaanden en aan nabestaanden van dood door schulddelicten een financiële tegemoetkoming van maximaal €35.000. Het Schadefonds heeft geen verhaalsrecht op de dader, maar wanneer de dader via het CJIB (schadevergoedingsmaatregel) aan het slachtoffer betaalt, wordt daarmee verrekend.**

Benadeelden door strafbare feiten hebben jegens de dader recht op vergoeding van hun volledige schade. Anders dan voor de hiervoor genoemde bronnen van compensatie geldt echter dat verhaal op de dader slechts mogelijk is wanneer de dader bekend is. Dat is naar schatting het geval bij ongeveer een kwart van de strafbare feiten. Verhaal op de dader na strafbare feiten vindt via het civiele proces nauwelijks plaats vanwege de belasting van de rechtsgang en het verhaalsrisico. Ook professionele regresnemers (private verzekeraars en socialezekerheidsinstanties) blijken na strafbare feiten nauwelijks verhaal te nemen op individuele daders. Verhaal via het strafproces wordt in toenemende mate beproefd, maar het succes ervan is afhankelijk van de vervolging en veroordeling van de dader en van de ontvankelijkheid van de vordering. De exacte volumes van verhaal via het strafproces zijn niet geregistreerd. Wel bestaat inzicht in de bijdrage die de overheid levert door garantstelling voor betaling via de 'voorschotregeling'.

### **3. In hoeverre zijn met de compensatie en het verhaal publieke kosten gemoeid?**

Publieke kosten zijn in de eerste plaats gemoeid met de uitkeringen uit sociale zekerheid voor zover daarop een beroep wordt gedaan na strafbare feiten. Vanwege het specifieke karakter van deze bron (aan de bron wordt de oorzaak van de noodzaak tot uitkering niet geregistreerd) laat het volume hiervan zich niet vaststellen.

In de tweede plaats zijn publieke kosten gemoeid met de tegemoetkomingen uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven. In 2017 ging het om €20.500.000 aan uitkeringen, waarvan €686.979 werd verrekend met betalingen door daders, en om €6.671.813 aan uitvoeringskosten (totaal 'netto' dus €26.484.834).

In de derde plaats zijn publieke kosten gemoeid met ondersteuning van verhaal via het strafproces en met de betalingsgarantie in de vorm van de voorschotregeling. De kosten van ondersteuning van voegingen door Slachtofferhulp Nederland en van de afhandeling door het openbaar ministerie en de rechter worden niet afzonderlijk geregistreerd. De kosten van gefinancierde rechtsbijstand aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven bedroegen in 2017 €1.291.970; voor de categorie overige slachtoffers ('complexe' vorderingen benadeelde partij in het strafproces) gaat het om €1.036.223. Aan de voorschotregeling werd in 2017 €11.511.546 (€7.421.512 geweld/zeden en €4.090.034 overig) uitgekeerd. De bedragen vertonen in de loop van de jaren een stijging. Op het in 2017 uitgekeerde bedrag is €2.985.690 door het CJIB bij daders geïnd (€1.911.611 geweld/zeden en €1.074.079 overig). Het verhaalsrisico verschilt sterk naar gelang de omvang van het te verhalen bedrag: van bedragen boven €31.000 blijft 90% onbetaald gedurende de eerste zes jaar.



## 7. Summary

Which sources of compensation cover the damage suffered by crime victims? To what extent do the financial compensation of crime damage and redress from the offender actually take place? And to what extent are public costs involved? Those questions have been explored in this study. With regard to the four main sources of compensation – private insurance, social security, the Violent Offences Compensation Fund (*Schadefonds Geweldsmisdrijven*), redress from the offender – the legal bases have been mapped out: who is entitled to compensation and at what level? By which means can claims be enforced? How is the source of compensation financed? Subsequently, it is investigated what can be said about the amount of compensation and redress, and about the public costs involved in this. These questions are posed against the background of the increasing policy attention that has been devoted to compensation for victims of criminal offences in recent years.

From a moral and legal point of view, the basic principle is that the offender pays for what he/she has done. In practice, however, other compensation sources (also) play a major role. On the one hand, because in many cases the offender remains unknown – previous research indicates that this is the case in 67% to 75% of all criminal offences – and, on the other, because, even when the offender is identified, other sources of compensation are usually resorted to before redress is initiated. Institutions that have provided compensation to crime victims, like private and social insurers, often have a right of recourse against the offender. To that extent, the offender is the *end point* in the chain of claims.

It has turned out that only a limited insight can be gained into the amounts of compensation and redress that are being realized. Not all criminal offences are brought to light and, partly because of this, there is a lack of insight into the total damage that this causes to citizens, companies and the government. The total number and size of claims that victims have against offenders is unknown, and neither can it be determined to what extent other compensation sources (insurance, social security) cover this damage. However, it is possible to gain an insight into certain amounts that are being realized, albeit to a limited extent, depending on the degree of specificity of the compensation source. In other words: when compensation sources are not specifically aimed at recovery by victims of criminal offences, it is generally difficult to determine which amounts can be actually attributed to the compensation of damage caused by criminal offences. Then, one can only reason that certain heads of damage that are often caused by certain criminal offences are actually covered by these compensation sources, and it can generally be estimated whether this concerns substantial or negligible volumes.

For example, some social security schemes cover the costs of healthcare and the loss of income, but it is irrelevant whether the need for this has been caused by a criminal offence. To a greater or lesser extent, private *first-party* insurances also provide *de facto* compensation for damage caused by criminal offences, depending on the type of risk insured. It is estimated that a large part of the damage caused by criminal offences is compensated by private and social insurers. For example, in almost all cases in which a criminal offence has resulted in personal injury, health insurance plays a role. When serious injuries affect the ability to work, social security schemes (the continued payment of wages by the employer, disability benefits, etc.) and private income insurances are often also activated. But also for other types of damage, it can be imagined that there is substantial insurance coverage after criminal offences, such as

damage caused by arson and burglary (home and contents insurance policies) and car theft (motor insurance). It is important to keep in mind that damage is generally only covered by first-party insurance insofar as the victim has provided him/herself with insurance cover in advance (requiring him/her to be financially able to do so).

Two compensation sources specifically refer to a criminal offence as a 'condition' for compensation: compensation from the Violent Offences Compensation Fund, and redress from the offender insofar as this takes place through criminal proceedings. Here, it can be said that the total volume of compensation relates by definition to damage caused by criminal offences. Moreover, these are the compensation sources in which the government specifically invests, and for which the public costs can (therefore) be traced relatively easily.

The Violent Offences Compensation Fund offers compensation of up to €35,000 to victims with serious injuries as a result of a violent crime and to their relatives, as well as to the surviving relatives of victims of a violent crime or culpable death. The compensation is funded from general resources and, due to its subsidiary nature, can be offset against benefits from other compensation sources. In 2017, the Compensation Fund paid out €20.5 million, and €686,979 was received from the Central Fine Collection Agency (*Centraal Justitieel Incassobureau, CJIB*). The implementation costs of the Compensation Fund amounted to €6,671,813 in 2017. The amounts have been fairly constant over the years, although an increase in the number of applicants can be observed in the last two years.

If a compensation order (*schadevergoedingsmaatregel*) is imposed, the State takes over its collection through the CJIB, and the victim's compensation is advanced insofar as the convicted person does not pay this within eight months. Only natural persons are entitled to this advance payment. In the case of sexual and violent crimes the payment covers the entire amount awarded; in other cases the advance payment is limited to €5,000. Because of this advance payment scheme (*voorschotregeling*), monetary flows are centralized via the CJIB. As a result, the amounts of concrete compensation and sums of recovery can be traced. Compensation through criminal proceedings requires not only a 'solved' case, but also admissibility in the criminal proceedings: insofar as the handling of the claim would place a disproportionate burden on the criminal proceedings, it is declared inadmissible. This means that data from the CJIB only provides an insight into the volumes of compensation and redress with regard to cases in which 1) the offender has been convicted, and 2) the claim for damages has been declared admissible.

In 2017, the government paid out €7,421,512 (3,531 payments) under the advance payment scheme for sexual and violent crimes and €4,090,034 (4,756 benefits) for other criminal offences. For sexual and violent crimes, 2,795 compensation orders were collected in full and 93 in part in 2017 – which raised a total of €2,955,948 – before payment was made under the advance payment scheme. For other criminal offences, this concerned 2,194 fully and 89 partially collected compensation orders before an advance payment was made; this concerned a total amount of €1,138,116 collected from offenders. The amount paid out by the government under the advance payment scheme has shown an upward trend in recent years. Evaluation research covering the years 2011-2013 showed that the State's risk of no recourse is significant: the greater the amount advanced, the greater the percentage that remains unpaid by the offender. Note that the advance payment scheme for sexual and violent crimes is in fact unlimited: in that category, any compensation that can be awarded within the

admissibility limits of the criminal proceedings is ultimately covered by the government. In this context, the government also incurs costs for the implementation of the compensation order (CJIB implementation costs) and for the support provided to victims in the criminal justice chain (Victim Support Netherlands (*Slachtofferhulp Nederland*)) and support from the Public Prosecution Service (*Openbaar Ministerie*), but it is not clear to what extent those investments can be specifically attributed to the victim's financial compensation. When it comes to financing legal aid, it can be said that in 2017 an amount of €1,291,970 was paid to finance legal aid for victims of serious violent and sexual crimes; for the category of other victims ("complex" claims by an injured party in the criminal proceedings) this amounted to €1,036,223.

To what extent compensation takes place through recourse against the offender outside the compensation order (and thus outside the criminal proceedings) is difficult to say. It is estimated that in many cases the offender remains unknown (namely in 67-75% of offences), meaning that a civil law claim for damages cannot actually be instigated. Even if an offender is known, actual redress is very uncertain (outside the criminal procedure route outlined above), because the offender must have sufficient financial means to actually compensate the damage. With regard to a part of criminal offences, the role of liability insurance is limited by the usual exclusion of intent under liability insurance. Previous research has shown that because of this, victims rarely commence civil proceedings against the offender. Nevertheless, some companies (retailers, petrol stations, public transport companies, insurers, etc.) do succeed in obtaining financial compensation from offenders committing common crimes who are regularly 'arrested', because they cooperate with a company that specializes in such small crime claims. Such a company has estimated, for example, that it has recovered nearly €2 million from apprehended shoplifters and about €500,000 from petrol thieves and insurance fraudsters.

The situation is different with regard to offences in which damage is caused by a motor vehicle: the motor liability insurer cannot rely on grounds for exclusion such as intent. Insofar as the motor liability insurer (thereby) compensates the victim's loss while liability was not covered by the insurance due to intent, the insurer has a right of recourse against the offender (the insured party). The Motor Traffic Guarantee Fund (*Waarborgfonds Motorverkeer*), financed by motor liability insurers, acts as a safety net for situations involving an unknown or uninsured offender. It can be deduced from the reporting by the Guarantee Fund that in 2017 a total of €62,458,000 was paid out, and for the same year the fund collected €5,997,000 from actions for recourse. It is not known, however, what percentage of these compensation and redress amounts can be attributable to criminal offences.

Exploratory interviews for the present study indicate that private and public parties that are entitled to recourse (social security providers, insurers, employers) generally refrain from actual recourse against the offender of a criminal offence, if indeed he/she is identified at all, because the costs do not outweigh the benefits. For them, the problem of the often insolvent offender is, of course, no different. The importance of a relative calm in the relationship between the offender and the victim also appears to play a role in the consideration of the party entitled to recourse.

The strongest 'concurrence' of compensation sources seems to occur in crimes that lead to (serious) personal injury. This damage can lead to 'generic' claims under private and social insurance; the greatest coverage is probably offered by health insurance and in the form of income protection (the continued payment of wages, social security). As far as the latter category is concerned, the victim's source of income (salaried, self-employed, unemployed) can make a significant difference. In addition, there is a claim for ('specific') compensation from the Compensation Fund. If an offender is known, the victim can attempt to claim his/her (remaining) damages from this offender; the amount allocated in criminal proceedings is then fully covered by the advance payment scheme. With regard to this category, public costs are incurred in various ways: on the one hand, through general investments in social security (for 'everyone'); on the other hand, through the Violent Offences Compensation Fund (for all victims of violent and sexual crimes), the advance payment scheme (in cases in which an offender has been convicted and does not pay (in full) and in the form of legal aid.

When it comes to damage to property (homes, buildings, business machinery and equipment, cars, valuables), private first-party insurance plays an important role. Unlike personal injury as a result of violent and sexual crimes, this is a category of damage that can also be suffered by companies and (local) government. A significant part of the damage caused by criminal acts such as burglary, theft and arson are borne by private insurers, but only if and insofar as the property of the victim is insured against these risks. Moreover, this may involve large amounts that can far exceed the importance of a personal injury case (think of arson, which results in business premises and its machinery and equipment being destroyed). If the offender is known, the victim can try to recover this damage from him/her; the amount awarded in criminal proceedings to compensate such damage is covered by the advance payment arrangement up to an amount of €5,000.

Damage that can be labelled as 'purely financial' is probably covered by insurance to a (much) lesser extent. For example, both private parties and public institutions can suffer damage as a result of fraud: salient forms are fraud with means of payment (skimming or phishing, credit and debit card fraud) and insurance fraud (when taking out insurance or claiming damages) or tax fraud (evasion, money laundering) and social fraud (improper use of social security schemes) respectively. Also think of 'cybercrime': now that part of social life takes place online, crime also seems to be moving in that direction. In contrast to a decrease in cases of burglary or violence, there appears to be an increase in digital crime (sales fraud, hacking, cyber threats, identity fraud, etc.), making the rise of cyber insurance a relevant development. But, as stated above, insurance coverage only exists to the extent that the victim has adequately insured him/herself in advance. If the offender is identified, the victim can theoretically recover the damage from him/her in full; damages allocated in criminal proceedings are covered by the advance payment arrangement up to an amount of €5,000.

## 8. Literatuur

Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX 2019

J.H. Wansink, N. van Tiggele-van der Velde & F.R. Salomons, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel IX. Verzekering*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Van Boom & Faure 2007

W.H. van Boom & M.G. Faure, 'Introducing "Shifts in Compensation Between Private and Public Systems', in: *Shifts in Compensation Between Private and Public Systems* (Tort and Insurance Law book series, volume 22), Wenen: Springer 2007, p. 1-27.

Van de Bunt 2016

J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Cebeon 2017

Cebeon, *Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt. Ervaringen met de financiële regelingen 'Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen'*, WODC 2017.

Collignon-Smit Sibinga 2019

A.F. Collignon-Smit Sibinga, *De deelgeschilprocedure* (Burgerlijk Proces & Praktijk nr. 21), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 22-25.

Drost e.a. 2014

V. Drost, M. Goedvolk, W. Jongebreur & A. Walberg, *Wet versterking positie slachtoffers: procesevaluatie*, Ministerie van Veiligheid en Justitie/DSP, 2014.

Elbers e.a. 2018

N.A. Elbers, S. Meijer, I.M. Becx, A.J.J.G. Schijns & A.J. Akkermans, *Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedemisdrijven*, Den Haag: WODC 2018.

Engelhard e.a. 2015

E.S. Engelhard, M.R. Hebly & I. Van der Zalm, 'De shockschadevordering in het strafproces', *TvP* 2015-4, p. 87-96.

Goedvolk e.a. 2018

M. Goedvolk, W. Jongebreur, G. van der Maas-Vos & M. Vander Velpen, *Onderzoek naar de toepassing van het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer*, Den Haag: WODC/Significant 2018.

Groenhuijsen 2014

M.S. Groenhuijsen, 'The development of international policy in relation to victims of crime', *International Review of Victimology* 2014-1, p. 37-38.

De Groot 2018

M. de Groot, 'Zorgbehoefte als schade. Civiele aansprakelijkheid voor zorgschade in relatie tot het publieke zorgaanbod', *H&R* 2018-1, p. 9-19.

Van der Helm 2003

J.J. van der Helm, 'Tegemoetkomingsregelingen na de vuurwerkramp', *TvP* 2003, p. 40-44.

Klosse & Vonk 2019

S. Klosse & G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Kool, Hebly e.a. 2014

R.S.B. Kool, M.R. Hebly, D.P. van Uhm, L. Orvini, C.R.R. Loeve & I. Giesen, *Schadeverhaal na een strafbaar feit via de kantonrechter. Een verkennend dossieronderzoek*, Den Haag: WODC 2014.

Kool, Backers e.a. 2016

R.S.B. Kool, P. Backers, J.M. Emaus, F.G.H. Kristen, O.S. Pluimer, D.P. van Uhm, E.M. van Gelder, *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraak en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij*, Utrecht: Utrecht Centre for Accountability and Liability Law 2016.

Kuipers & Van Rij 2018

J. Kuipers & C. van Rij, *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven en de daaraan gerelateerde inning m.b.t. schadevergoedingsmaatregelen*, Den Haag: WODC 2018.

Langemeijer 2010

F.F. Langemeijer, *Het slachtoffer en het strafproces*, Deventer: Kluwer 2010.

Lindenbergh & Hebly 2016

S.D. Lindenbergh & M.R. Hebly, 'Schadeverhaal via het strafproces. Het gaat – iets – beter, maar het blijft behelpen', *NJB* 2016-38, p. 2827-2830.

Lindenbergh & Van der Zalm 2015

S.D. Lindenbergh & I. van der Zalm, *Schadevergoeding: personenschade* (Monografieën BW nr. B37), Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Maas-de Waal 2006

C.J. Maas-de Waal, *Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven*, Den Haag: SCP 2006.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Recht doen aan slachtoffers: visiedocument 2013*, bijlage bij: *Kamerstukken II 2012/13*, 33552, nr. 2.

Moolenaar e.a. 2017

D.E.G. Moolenaar, M. Vlemmings, F.P. van Tulder & J. de Winter, 'Kosten van criminaliteit', in: R. Choenni, S.W. van den Braak & P.F.M. Platenburg (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2018. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2019.

Schijns 2017

A.J.J.G. Schijns, *Naar een verzekerd slachtofferrecht. Onderzoek naar effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht*, Amsterdam: ACCL 2017.

Schrama & Geurts 2012

W.M. Schrama & T. Geurts, *Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten. De rol van de civiele procedure: gebruik, knelpunten en oplossingsrichtingen*, Den Haag: WODC 2012.

Van Wingerden e.a. 2007

S. van Wingerden, M. Moerings & J. Van Wilsem, *De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Veiligheidsmonitor 2019

CBS, *Veiligheidsmonitor 2019*, Den Haag/Heerlen/Bonaire: CBS 2020.

Zelfstandigen Enquête Arbeid 2019

TNO & CBS, *Zelfstandigen Enquête Arbeid 2019*, Den Haag/Heerlen/Bonaire: TNO/CBS 2019.

## 9. Samenstelling begeleidingscommissie

Prof. mr. A.J. Akkermans - *Vrije Universiteit Amsterdam* (voorzitter)

Dr. F.W. Beijaard / dr. A.L. van Leeuwen - *WODC*

Mr. dr. E.F.D. Engelhard - *Universiteit Utrecht*

Drs. G.P. Hoekendijk / mr. J.M. Fledderus – *Ministerie van Justitie en Veiligheid*

Mr. T. Kortlang-de Vries – *CJIB*

Prof.dr.mr. M.J.J. Kunst – *Universiteit Leiden*



## 10. Bevraagde personen

M. Beugel	Beleidsadviseur Schade, Verbond van Verzekeraars
P. Engelsman	Registercoördinator fraudebeheersing, Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit
N. Cremers	Senior juridisch beleidsadviseur, Zorgverzekeraars Nederland
M. de Groot	Directeur-secretaris, Schadefonds Geweldsmisdrijven
B. Gulmans	Manager regres, UWV
A. van Iwaarden	Programmamanager Platform Personenschade, Verbond van Verzekeraars
R. Knobbout	Officier van Justitie, Openbaar Ministerie
L. Kock	Juridisch adviseur, Slachtofferhulp Nederland
T. Kortlang-de Vries	Juridisch beleidsadviseur, CJIB
B. Imminck	Secretaris Werkgroep Verhaal, Verzekeringsplatform Overheden
A.J. van Os	Directeur, Service Organisatie Directe Aansprakelijkstelling (SODA)
H. Ormel	Risico-onderzoeker, UWV
P. den Ouden	Verbond van Verzekeraars
J. de Ridder	Coördinerend adviseur Fact Factory, OM
J. Schokker	Productcoördinator schadevergoedingsmaatregelen, CJIB
J.J. Smits	Senior specialist verzekeringstechniek, Waarborgfonds Motorverkeer
W.C.M. Smits	Juridische zaken, Raad voor Rechtsbijstand