

De Minister van Justitie
Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 28 februari 2008
contactpersoon mw. mr. R.M. Driessen
doorkiesnummer 070 - 361 9852
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail R.Driessen@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 12207 ONTW / RMD
uw kenmerk 5508645/07/6
cc
onderwerp Adviesaanvraag wetsvoorstel betreffende de schadecompensatie
in verband met strafvorderlijk overheidsoptreden

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 16 oktober 2007 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel betreffende de schadecompensatie in verband met strafvorderlijk overheidsoptreden. (het “**Wetsvoorstel**”). Doel van het wetsvoorstel is om de rechtspositie van burgers die schade hebben geleden door strafvorderlijke overheidsoptreden te verbeteren door de invoering van een specifieke, laagdrempelige schadecompensatieregeling.

Gelet op het feit dat dit wetsvoorstel zowel het strafrecht, het bestuursrecht als het civiele recht raakt heeft de Raad het wetsvoorstel door een werkgroep samengesteld uit rechters uit deze sectoren laten bezien.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 28 februari 2008
kenmerk UIT 12207 ONTW / RMD
pagina 2 van 9

Advies

De Raad voor de rechtspraak onderschrijft het advies dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) op 28 januari 2008 over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. Onderstaand wil de Raad voor de rechtspraak op enkele punten een aanvulling op dit advies geven.

De rechtsmachtverdeling

Rechtseenheidvoorziening

De consequentie van de rechtsmachtverdeling in het wetsvoorstel is dat in de strafrechtelijke kolom van de Rechtspraak gewerkt zal worden met criteria, ontleend aan het Voorontwerp schadecompensatie. In het advies van de Raad aangaande het Voorontwerp Nadeelcompensatie² heeft de Raad onder punt 2.3 aandacht gevraagd voor het ontbreken van een rechtseenheidvoorziening, vanuit de vrees dat niet te verdedigen verschillen ontstaan binnen de jurisprudentie aangaande een identieke wettelijke bepaling. In het Voorontwerp is de rechtsmachtverdeling aangaande toepassing van de criteria voor nadeelcompensatie beperkt tot enkele hoogste colleges op bestuursrechtelijk gebied en op civielrechtelijk gebied.

Door dit wetsvoorstel komt daar het hoogste college op strafrechtelijk gebied bij. De in het advies uitgesproken wens om een vorm van rechtseenheidvoorziening in het leven te roepen wordt daarmee alleen maar dringender.

De keuze voor de strafrechter boven de bestuursrechter behoeft, vanuit een oogpunt van rechtseenheid (met betrekking tot de toepassing van de nadeelcompensatie), een betere en uitvoeriger argumentatie.

De procedure voorgesteld in het wetsvoorstel

Inrichting voorgestelde procedure

In het wetsvoorstel wordt als uitgangspunt genomen dat er één centraal loket komt, waar burgers hun schadeclaims kunnen indienen. Het College van procureurs-generaal is aangewezen als centraal loket. De Raad is van mening dat de keuze voor het College van procureurs-generaal als “centraal loket” minder gewenst is. Meer voor de hand ligt het dit centrale punt binnen het bestuursdepartement te beleggen, eventueel met een toekenningsmandaat voor het College van procureurs-generaal betreffende vorderingen waarover redelijkerwijs geen twijfel bestaat. De Raad onderschrijft het advies van de NVvR ook op dit punt. De Raad is desgewenst bereid mee te denken over een alternatief voor de in het wetsvoorstel opgenomen procedure.

² Advies van de Raad voor de rechtspraak inzake het Voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten dd. 11 januari 2008, kenmerk: UIT 11952 ONTW / RMD

datum 28 februari 2008
kenmerk UIT 12207 ONTW / RMD
pagina 3 van 9

Verzoekschrift

Volgens het wetsvoorstel moet het verzoekschrift worden ondertekend, de naam en adres van de verzoeker bevatten, de dagtekening, een omschrijving van de geleden of te lijden schade en de gronden van het verzoek. Het College van procureurs-generaal meent, naar het oordeel van de Raad terecht, dat de eisen aan het verzoek zouden moeten worden aangescherpt (zie het advies van het College bij artikel 594 lid 5 Sv). Geadviseerd wordt daarom om voor de indiening van het verzoek gebruik te maken van een door de minister van Justitie vast te stellen formulier.

Concentratie

De Raad merkt op dat rechterlijke concentratie gelet op de ingrijpende gevolgen voor de rechtspleging slechts in een aantal gevallen aan de orde kan zijn. In het toetsingskader Rechterlijke concentratie dat door de Raad in samenspraak met de gerechten is opgesteld, is opgenomen dat rechterlijke concentratie slechts aan de orde is indien:

1. de behandeling van een categorie zaken *bijzondere rechterlijke expertise* vereist, en
2. zich jaarlijks een *beperkt aantal zaken* van deze categorie aandient.

Van *bijzondere rechterlijke expertise* is sprake als voor de behandeling van de zaken een meer dan gemiddelde rechterlijke kennis is vereist en/of ervaring met de behandeling van bepaalde zaken is vereist. De Raad acht niet aannemelijk dat voor de behandeling van de betreffende schadezaken - dus ook de zaken die in het wetsvoorstel als complex betiteld worden -, een meer dan gemiddelde rechterlijke kennis is vereist. Concentratie is in deze zaken dan ook niet aan de orde. Daarnaast geeft ook het aantal zaken dat naar verwachting uit het wetsvoorstel voortvloeit onvoldoende aanleiding om te kiezen voor rechterlijke concentratie.

Werklast

Huidige situatie

In de huidige situatie is het zo dat een verzoek om schadevergoeding na (on)rechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden langs twee paden kan lopen; enerzijds de civiele procedure, anderzijds de strafrechtelijke. Laatstgenoemde groep is nog te splitsen in de door het OM afgedane zaken en de door de rechter afgedane zaken. Met hulp van OM en CBS is geprobeerd inzicht te verkrijgen in de huidige zaaks aantallen. Onderstaande tabel geeft dit weer. Er is allereerst een overzicht van de gegevens van 2004 t/m 2007, voor zover beschikbaar. Indien onbekend dan is dit weergegeven met een '-'. Helemaal rechts is een kolom 'huidig' opgenomen met een gemiddelde inschatting.

De volgende kanttekeningen zijn te maken:

Voor de civiele cijfers geldt dat zij afkomstig zijn uit de landelijke onderzoeksdatabase. Gezocht is naar de typering 'onrechtmatige daad' en daarbinnen naar 'straf'. Omdat er binnen de onrechtmatige daadzaken ook zaken zonder typering in de database zijn opgenomen, is het cijfer vervolgens licht opgehoogd.

Het 'huidig' OM-cijfer komt uit het advies van het College.

datum 28 februari 2008
kenmerk UIT 12207 ONTW / RMD
pagina 4 van 9

De veronderstelling is dat 50% (900) van deze strafzaken bij de hoven hoger beroepen betreft. De rest betreft verzoeken tot schadevergoeding rechtstreeks bij het hof, dat wil zeggen na vrijspraak in hoger beroep.

Tabel 1: Huidige zaaksaantallen, 2004-2007

		2004	2005	2006	2007	'huidig' jaaraantal
Civiel:	Kanton	10	11	7	1	5
	Civiel-rechtbank	169	207	177	185	175
	Civiel-hof	4	3	0	0	0
Straf:	OM	-	-	-	-	300
	Kanton	139	116	122	120	120
	Rechtbank	4.133	4.645	5.107	4.880	4.880
	Hof	1.030	930	1.436	1.800	1.800

In *eerste aanleg* (OM en Rechtspraak gezamenlijk) geldt dat er in de huidige situatie sprake is van $5 + 175 + 300 + 120 + 4.880 + 900 = 6.380$ zaken per jaar. De 'huidige' zaaksaantallen van de Rechtspraak (*inclusief hof*, exclusief de 300 OM-afdoeningen) vertegenwoordigen in geld uitgedrukt, gebaseerd op de integrale kostprijzen per productgroep, een kostenpost van circa **€6 miljoen per jaar**. Hiertegen zullen de kosten van het wetsvoorstel moeten worden afgezet.

Wetsvoorstel

Uitgaande van het traject voorgesteld in het wetsvoorstel, geldt dat de nieuwe situatie zich kenmerkt door een eenvoudiger één-loketaanpak. In plaats van gescheiden paden voor civiel en straf, staat alleen de strafrechtelijke weg open. De rol voor het College van procureurs-generaal zal dus aanmerkelijk groter worden.

De Raad veronderstelt dat de vereenvoudigde, één-loketsprocedure een aanzuigende werking zal hebben. Dit volgt ook uit de in de Memorie van Toelichting opgenomen kern van het wetsvoorstel, de invoering van een specifieke, laagdrempelige procedure. Uitgegaan wordt van een toename in eerste aanlegzaken van 10%. Dat betekent dat er in plaats van 6.380 eerste aanlegzaken straks 7.018 eerste aanlegzaken komen op jaarbasis, ditmaal alle instromend bij het OM.

Van deze 7.018 zaken zullen alleen de ingewikkelde zaken aan de rechter worden voorgelegd, de rest handelt het OM zelf af. Het OM bepaalt welke zaken zodanig ingewikkeld zijn, dat zij direct aan de rechter moeten worden voorgelegd. Voorlopig wordt als aanname gehanteerd dat het OM de meerderheid van de verzoeken tot schadevergoeding zelf zal afdoen. Daarmee zal het aantal aan de

rechter voor te leggen zaken beperkt zijn. De Raad veronderstelt dat 600 complexe zaken door het OM zullen worden doorgestuurd naar de rechtbank³.

Wanneer de indiener van het verzoek tot schadevergoeding het oneens is met de beslissing van het OM of de strafrechter, dan staat hem de weg vrij om (hoger) beroep in te stellen bij het gerechtshof.

I. Voor de lijn rechtbank-gerechtshof acht de Raad een appelpercentage van 30% aannemelijk. Dit is conform het hoger beroepspercentage bij een gemiddelde bestuurszaak. Ongeacht de in het wetsvoorstel gekozen rechtsmachtverdeling vertoont het soort zaken waarover het hier gaat de meeste gelijkens met een bestuursrechtelijke procedure.

II. Het besluit van het OM op het schadevergoedingsverzoek kan het beste worden vergeleken met een beslissing van een bestuursorgaan op een bezwaarschrift. De Raad gaat er hier vanuit dat 20% van het aantal beslissingen van het OM leidt tot een beroep bij het gerechtshof. Dit is in lijn met een gemiddeld percentage beroep na bezwaar in een bestuursrechtelijke procedure.

Bovenstaande inschattingen resulteren in een zaaksstroom zoals weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 2: Verwachte afdoeningen, volgens het wetsvoorstel

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5 e.v.
OM	6.418	6.418	6.418	6.418	6.418
Rechtbank	600	600	600	600	600
Hof (vanuit OM; 20%)	1.284	1.284	1.284	1.284	1.284
Hof (vanuit rechtbank; 30%)	180	180	180	180	180

In geld uitgedrukt, volgens de integrale kostprijzen (prijspeil 2007), vertalen de drie Rechtspraakzaakstromen zich in:

Tabel 3: Verwachte kosten aan zaken, Rechtspraak, volgens het wetsvoorstel

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5 e.v.
Rechtbank	€443.862,00	€463.728,00	€463.734,00	€463.746,00	€463.746,00
Hof (vanuit OM; 20%)	€1.595.947,80	€1.616.954,04	€1.616.992,56	€1.617.018,24	€1.617.018,24
Hof (vanuit rechtbank)	€223.731,00	€226.675,80	€226.681,20	€226.684,80	€226.684,80
Totaal	€2.263.540,80	€2.307.357,84	€2.307.407,76	€2.307.449,04	€2.307.449,04
Besparing	-€3.737.663,05	-€3.885.709,06	-€3.885.766,69	-€3.885.860,76	-€3.885.860,76

³ De Raad gaat er hier vanuit dat de tekst van artikel 594 lid 7 Sv in overeenstemming wordt gebracht met hetgeen gesteld is in de MvT en dus dat alle ingewikkelde zaken in eerste aanleg via het loket bij de rechtbank terecht komen. Mocht deze wijziging niet worden doorgevoerd dan heeft dat - naast de door de NVvR genoemde bezwaren - ook financiële gevolgen. De Raad wil in dat geval in de gelegenheid worden gesteld aanvullende berekeningen maken.

datum 28 februari 2008
kenmerk UIT 12207 ONTW / RMD
pagina 6 van 9

Oftewel, onder de huidige aantallen en uitgaande van de veronderstelde aannames, zou het wetsvoorstel leiden tot een **besparing van bijna €4 miljoen** op jaarbasis bij de Rechtspraak.

Opgemerkt zij dat deze uitkomst sterk wordt bepaald door het aantal verondersteld ingewikkelde zaken (600). Een groter aantal ingewikkelde zaken verkleint de besparing. Er is zelfs sprake van een omslagpunt. Wanneer het OM van alle verwachte zaken ongeveer 4.930 zaken als complex zou zien en om die reden zou doorsturen naar de rechtbank voor behandeling, dan is er überhaupt geen sprake van een besparing bij de Rechtspraak. Er treedt dan een kostenverhoging op als gevolg van het wetsvoorstel.

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

T. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 28 februari 2008
kenmerk UIT 12207 ONTW / RMD
pagina 7 van 9

Bijlage: wetstechnisch commentaar

Artikel 594 Sv:

lid 1, de aanhef: een definitie althans een nadere concretisering van het centrale begrip 'strafvorderlijk handelen van een overheidsorgaan' ontbreekt;

lid 1, sub a: gelet op de MvT (p. 30) lijkt het juister de laatste zinsnede als volgt te formuleren: 'of uitsluitend de in artikel 36b van het Wetboek van Strafrecht bedoelde maatregel is opgelegd' (dus toevoeging van het woord 'uitsluitend');

lid 1, sub b: 'onrechtmatig in de zin van artikel 597, derde lid' is een verwijzing die niet klopt, omdat in het voorgestelde derde lid van art. 597 geen definitie van onrechtmatig wordt gegeven maar slecht wordt aangegeven naar welk moment de (on)rechtmatigheid van het handelen moet worden beoordeeld;

lid 1 sub c: dit handelt over schadevergoeding voor tijd die voorafgaand aan de tenuitvoerlegging is doorgebracht in verzekering, voorlopige hechtenis of klinische observatie als die tijd op grond van art. 27 Sr niet voor aftrek in aanmerking komt.

Dit noopt tot de volgende opmerkingen:

- 1) Als iemand volledig ontoerekeningsvatbaar is, wordt ontslagen van alle rechtsvervolging en tbs met dwangverpleging opgelegd krijgt, is aftrek op grond van art. 27 Sr (dat gaat immers alleen over aftrek bij gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf of boete) niet aan de orde. Het lijkt moeilijk voorstelbaar dat het de bedoeling van de wetgever is dat de betrokkene dan wel schadevergoeding krijgt voor de periode die in voorarrest of in klinische observatie is doorgebracht.
- 2) Als uitsluitend de ISD-maatregel wordt opgelegd is aftrek van voorarrest niet mogelijk op grond van 27 Sr, maar wel op grond van art. 38n lid 2 Sr (optioneel). Het lijkt vollediger om ook een verwijzing naar laatstgenoemde bepaling op te nemen.

lid 2: heeft het over vergoeding van schade geleden door voorarrest of klinische observatie in verband met een door Nederland gedaan verzoek om uitlevering dan wel overlevering. Ook voorafgaand aan een officieel verzoek kan in het buitenland al vrijheidsbeneming plaatsvinden. Wat als er geen verzoek volgt? In de rechtspraak is geen eenduidigheid over het antwoord op de vraag of er dan wel of geen vergoeding moet volgen⁴.

Deze opmerking strekt zich ook uit over de artikelen III, IV en V van het wetsvoorstel, dat alleen rekening houdt met een verzoek dat ontoelaatbaar is verklaard, maar geen aandacht besteedt aan de situatie dat een verzoek niet wordt gedaan of is ingetrokken.

lid 3 en 4: Hier valt op dat niet is verwerkt de jurisprudentie van de HR dat de zaak niet is geëindigd (in plaats van beëindigd zoals in de tekst staat) zolang de ontnemingprocedure niet tot een einde is gekomen (NJ 2006/51).

⁴ Zie Rb Haarlem NJ 2005, 10 en Hof Den Haag, Nieuwsbrief Strafrecht 2007, 453.

datum 28 februari 2008
kenmerk UIT 12207 ONTW / RMD
pagina 8 van 9

lid 4: gesproken wordt over een 'relevant verband' en in de MvT (p. 31) wordt opgemerkt dat hiervoor aansluiting moet worden gezocht bij art 285 Sv. Dat miskent evenwel dat die bepaling het heeft over 'verband' en niet over 'relevant verband'.

lid 7: blijkens de MvT is het de bedoeling dat het College een niet eenvoudige zaak (er zijn geen beoordelingscriteria hiervoor gegeven) kan “verwijzen” naar de daarvoor in aanmerking komende rechtbank. Het wetsvoorstel luidt echter: 'verwijzing naar het gerecht in feitelijke aanleg waarvoor de zaak het laatst werd vervolgd', hetgeen kan meebrengen dat de zaak naar een Hof zou moeten worden verwezen.

Artikel 596

lid 1: een beslistermijn van 8 weken is te kort.

Artikel 598

lid 7: de civiele verjaringstermijn is erg lang/kan erg lang zijn. De vraag is of gegevens wel zo lang worden bewaard.

Verder valt op dat in de MvT op p. 12 wordt aangesloten bij de termijn van het huidige art. 89 lid 3 Sv, terwijl op p. 29 juist wordt overwogen dat die termijn niet wordt gehandhaafd.

Artikel 599

lid 1: Is het mogelijk de vordering in hoger beroep te verhogen?

lid 2: In de gevallen dat de HR het eerdere verzoek zelf afdoet, zou ingevolge deze bepaling het Hof tot het oordeel kunnen komen dat als de HR bepaalde nadere informatie had gehad dit tot een andere beslissing op een eerder verzoek had geleid. Is dat echt de bedoeling?

Artikel VII

art. 164 lid 9 kent geen voorziening voor de situatie dat het rijbewijs langer is ingevorderd en ingehouden dan de duur van de OBM die uiteindelijk is opgelegd. Nu het voorstel een recht tot schadevergoeding in het leven roept voor de periode dat de voorlopige hechtenis de gevangenisstraf overtreft, is de vraag waarom er naar analogie daarvan geen recht op schadevergoeding bestaat als de invordering en inhouding de duur van de opgelegde OBM overtreft.

Artikel IX

lid 1: het criterium is hier 'onevenredig hard'. In lid 2 van deze bepaling wordt evenwel artikel 597 lid 1 Sv ook van overeenkomstige toepassing verklaard en daar is het criterium 'onevenredig'.

Artikel XV:

De overgangsregeling heeft het alleen over verzoeken tot schadecompensatie (de voorgestelde titel III) maar noemt niet de proceskosten en andere bijzondere kosten (de voorgestelde titel II). Welke overgangsregeling geldt voor die kosten?

Verder is geen aandacht besteed aan de situatie dat ingevolge de huidige bepalingen reeds verjaarde vorderingen opnieuw onder de nieuwe wet worden ingediend. Ook is niet ingegaan op

datum 28 februari 2008
kenmerk UIT 12207 ONTW / RMD
pagina 9 van 9

schadeveroorzakend handelen dat deels voor en deels na de datum van inwerkingtreding valt (bijv. als de periode van voorlopige hechtenis deels voor en deels na de inwerkingtreding plaatsvindt).