

Management samenvatting

Achtergrond, doelstelling en aanpak

Op 1 januari 2014 is de Wet conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (hierna: conservatoir beslag)¹ in werking getreden. Doel van deze specifieke vorm van beslag is om zorg te dragen dat de vergoeding van de door het slachtoffer geleden schade door de veroordeelde (in de vorm van een schadevergoedingsmaatregel) daadwerkelijk betaald wordt. Het beslag moet voorkomen dat bij een verdachte geen verhaal mogelijk is, omdat hij - anticiperend op zijn (mogelijke) veroordeling en de verplichting de veroorzaakte schade te vergoeden - van de gelegenheid gebruik maakt zijn vermogen bijvoorbeeld te vervreemden of te bezwaren.

Bij de invoering van de Wet conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer heeft de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie na drie jaar een evaluatie aan de Tweede Kamer toegezegd. Hij gaf aan in deze evaluatie te laten onderzoeken of “het leggen van conservatoir beslag er [...] toe leidt dat daders de door hen veroorzaakte schade vaker, vollediger en sneller aan slachtoffers vergoeden.”²

De volgende probleemstellingen zijn gedefinieerd:

- a. Hoe vaak wordt conservatoir beslag toegepast en bij welke typen zaken?
- b. Wat is het verloop van de zaken waarin conservatoir beslag is gelegd, hoe vaak volgt het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel, wat zijn de financiële aspecten daarvan en wat is de rol van het conservatoir beslag daarin geweest?
- c. Leidt het leggen van conservatoir beslag ertoe dat daders de opgelegde schade vaker, vollediger en sneller aan slachtoffers betalen?
- d. Beantwoordt het conservatoir beslag ten behoeve van slachtoffers aan het doel ten behoeve waarvoor het in het leven is geroepen?

Er zijn diverse onderzoeksmethoden gebruikt om deze evaluatie uit te voeren:

- a. Documentenstudie;
- b. Dossieronderzoek bij drie arrondissementsparketten naar in totaal 130 dossiers waarbij sprake is geweest van conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv);
- c. Dossieronderzoek bij het CJIB naar in totaal 38 dossiers waarbij sprake is geweest van conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv);
- d. 18 face-to-face interviews met betrokken ketenpartners (Politie, OM, CJIB, SHN, advocatuur en deurwaarder);
- e. Data-analyse van gegevens van het Openbaar Ministerie (OM) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB);

¹ Daar waar we het bredere begrip van conservatoir beslag bedoelen (zie bijvoorbeeld paragraaf 2), zullen we dat expliciet benoemen.

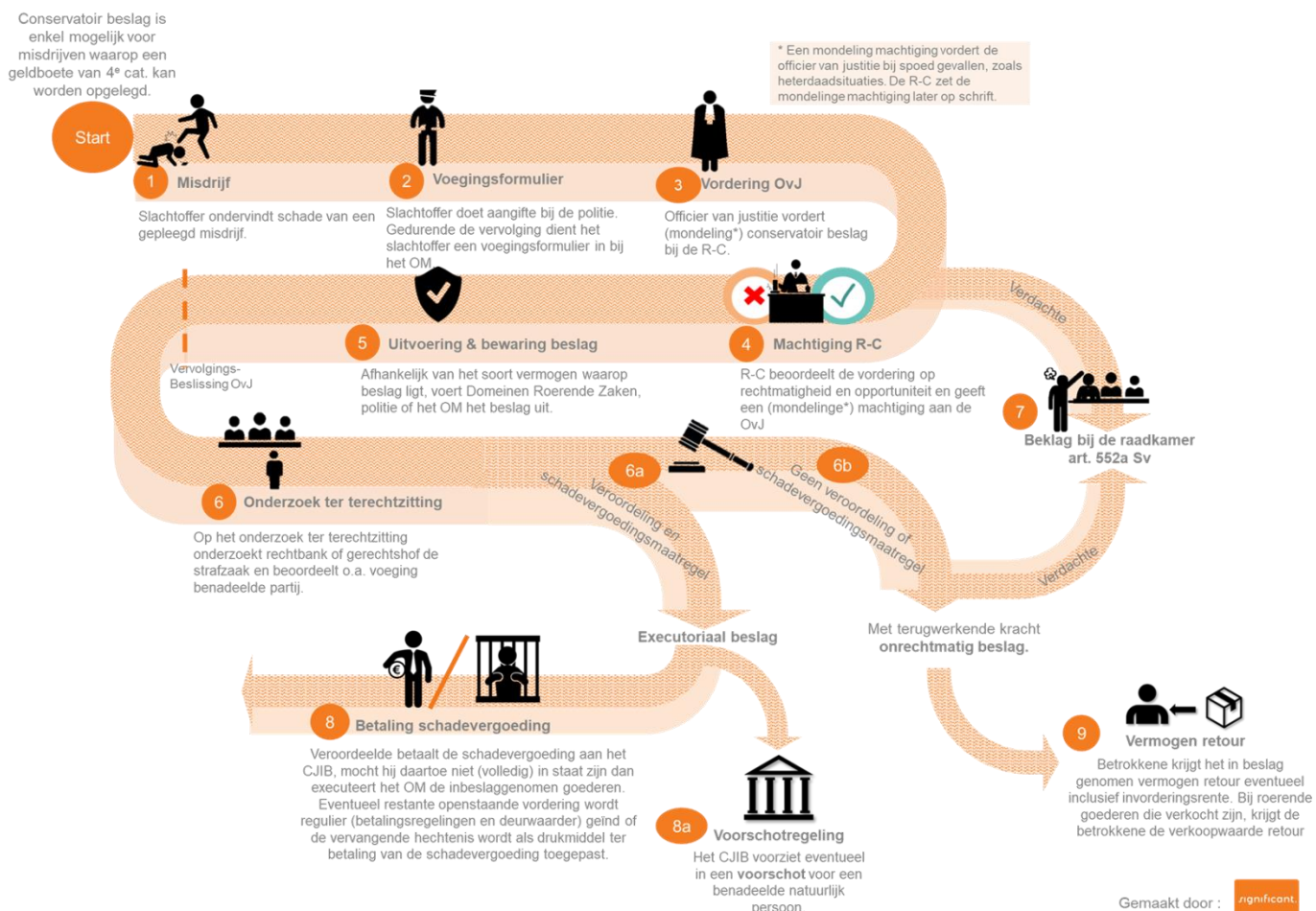
² Eerste Kamer, vergaderjaar 2012 - 2013, 33 295, C, p. 4.

- f. Ter afsluiting heeft nog een verbeterbijeenkomst plaatsgevonden waarbij de meeste ketenpartners vertegenwoordigd waren.

Conservatoir beslag nader toegelicht

Conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (art. 94 Sv lid 3 Sv) moet voorkomen dat bij een veroordeelde geen verhaal mogelijk is, omdat hij - anticiperend op zijn (mogelijke) veroordeling en de verplichting de veroorzaakte schade te vergoeden - van de gelegenheid gebruik maakt zijn vermogen bijvoorbeeld te vervreemden of te bezwaren. Figuur M1 geeft op hoofdlijn het proces met betrekking tot het leggen van conservatoir beslag weer.

Conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (art. 94a Sv lid 3 Sv), is een van de mogelijkheden van het bredere begrip conservatoir beslag (art. 94a Sv) in het strafrecht. Dat artikel bevat ook nog de mogelijkheid om beslag te leggen op het vermogen van een verdachte of veroordeelde van een misdrijf om de betaling van de uiteindelijk opgelegde boete (lid 1) of ontnemingsmaatregel (lid 2). Naast conservatoir beslag is het ook nog mogelijk om beslag te leggen in belang van het onderzoek (art. 94 Sv); dit wordt ook wel 'klassiek' beslag genoemd.



Figuur M1. Procesplaat van het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer

Bevindingen

Het leggen van het conservatoir beslag

Het aantal maal dat conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv) wordt toegepast is niet direct uit de geautomatiseerde registratiesystemen van het OM te herleiden. Wel kan op basis van dossieronderzoek en data-analyse een inschatting worden gemaakt van het aantal. De inschatting is dat jaarlijks bij rond de 300 tot 400 zaken conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv) door het OM wordt toegepast.

Het aantal gelegde conservatoir beslagen is relatief laag als dit vergeleken wordt met het aantal opgelegde schadevergoedingsmaatregelen. Jaarlijks wordt namelijk ruim 13.500 maal een schadevergoedingsmaatregel opgelegd. We constateren dat het aantal keer dat het conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv) toegepast kan worden verder kan toenemen. Uit de interviews komen echter vier drempels naar voren waarom het conservatoir beslag (nog) niet wordt opgelegd:

- a. Niet iedere verdachte heeft vermogen om conservatoir beslag op te leggen, of het blijkt niet uit het strafdossier dat de verdachte vermogen heeft;
- b. De mogelijkheid is (nog) niet bij alle professionals in de strafrechtketen (en dan met name beoordelaars en officieren van justitie van het OM) 'on top of mind' en soms wellicht helemaal niet bekend;
- c. Het leggen van conservatoir beslag kost de nodige inspanningen; het is een complex proces waar politie, OM en de Rechtspraak diverse, en volgens sommige geïnterviewden overbodige, handelingen voor moeten verrichten; en
- d. Het voordeel voor het slachtoffer is niet altijd evident. Bij grofweg de helft van de zaken waarin conservatoir beslag is gelegd, volgt geen schadevergoedingsmaatregel en heeft het beslag uiteindelijk geen meerwaarde. Daarbij komt dat bijna alle slachtoffers recht hebben op een (gedeeltelijke) voorschot op de opgelegde schadevergoedingsmaatregel als deze na acht maanden niet wordt betaald, waardoor de meerwaarde voor het slachtoffer beperkt lijkt.

Het type delict speelt geen grote rol bij het leggen conservatoir beslag, uitgangspunt is het beschikbare vermogen van de verdachte. Het aangetroffen vermogen van een verdachte is vaak 'de trigger' voor een vordering door de officier van justitie. Daarnaast wordt soms ook aanvullend onderzoek gedaan naar het vermogen van de verdachte; al gebeurt dat veel minder dan beslag leggen op aangetroffen vermogen.

Bijna alle machtigingen worden afgegeven door de R-C. De afwijzingen die bij het dossieronderzoek zijn aangetroffen, hadden betrekking op het overgangsrecht. Hoewel de mondelinge machtiging in het dossieronderzoek niet vaak voorkwam, blijkt deze volgens de respondenten met name in het kader van ZSM-zaken meerwaarde te hebben. De afhandeling van dergelijke zaken gaat over het algemeen sneller dan het mogelijk is om schriftelijk een machtiging te krijgen.

Bij 13% ($n=17$) van de gelegde beslagen is er beklag aangetekend door de verdachte. Bij twee derde (12 zaken) van deze zaken is uit het dossier op te maken wat de uitspraak van de rechter is. Bij de helft van die zaken is de beklaagde geheel of gedeeltelijk gelijk gesteld.

Het conservatoir beslag in relatie met het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting

In ongeveer de helft van de zaken (n = 60) met conservatoir beslag legt de rechter schadevergoedingsmaatregel op. De belangrijkste reden daarvan is dat het slachtoffer zich uiteindelijk niet voegt in het strafproces (16% of 20 van de zaken). Het komt ook voor dat de zaak geseponeerd wordt of de verdachte niet schuldig wordt verklaard (12% of 15 van de zaken) of dat uiteindelijk de vordering van het slachtoffer geheel niet-ontvankelijk wordt verklaard (12% of 14 van de zaken).

Vaak is de hoogte van de schade nog niet bekend bij de vordering door de officier van justitie voor de machtiging conservatoir beslag. Direct na het delict is een slachtoffer daar nog niet mee bezig. Daarnaast kan het lang duren voordat zicht is op de totale schade omdat nog onbekend is hoe het slachtoffer zal herstellen of in staat zal zijn om weer te werken. Hierdoor komt het volgens de respondenten regelmatig voor dat een slachtoffer zich pas laat voegt in het strafproces; wat het lastig maakt voor het OM om dan nog conservatoir beslag te leggen. Het laat bekend zijn van de schade, is mogelijk ook een verklaring waarom uiteindelijk een deel van de slachtoffers zich niet voegt in het strafproces.

Tot slot is er aan het eind van deze fase nog een knelpunt. Als er sprake is van een onherroepelijk opgelegde schadevergoedingsmaatregel, moet het gelegde conservatoir beslag worden overgedragen aan het CJIB. Deze overdracht verloopt niet soepel; in een kwart tot de helft van de schadevergoedings-maatregelen is het gelegde conservatoir te vroeg, te laat of niet aan het CJIB overgedragen. De betrokken ketenpartners geven aan dat komt door de beperkte IT-ondersteuning in het werkproces; het overdragen van het conservatoir beslag moet handmatig worden gedaan.

Het conservatoir beslag in de inningsfase

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in 89% van de onderzochte dossiers die bij het CJIB bekend zijn met een conservatoir beslag wordt uitgewonnen ten behoeve van de schadevergoedingsmaatregel. Hierbij kent 39% van die dossiers een dekkend conservatoir beslag en behoeft er geen inning plaats te vinden voor het restant van de schadevergoedingsmaatregel.

Gezien het lage aantal gelegde conservatoir gelegde beslagen dat bij het CJIB bekend is, is het nauwelijks mogelijk om aan te tonen dat het leggen van een conservatoir beslag leidt tot een betere betaling. Alleen bij schadevergoedingsmaatregelen tussen de €5.000 en €10.000 kan een statistisch significant verschil worden aangetoond en lijkt er beter betaald te worden als er sprake is van een conservatoir beslag.

Doordat er sinds 2016 sprake is van een voorschotregeling voor veel van de opgelegde schadevergoedings-maatregelen,³ is er voor de slachtoffers zekerheid dat de opgelegde schadevergoedingsmaatregel na acht maanden (deels) wordt uitbetaald. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in ongeveer een derde (32%) van de zaken uiteindelijk de voorschotregeling wordt toegepast, waardoor voor de slachtoffers het conservatoir beslag niet van (financiële) meerwaarde is. Wel kan het voor het slachtoffer goed zijn om te weten dat de

³ Voor geweld- en zedenmisdrijven geldt vanaf 2011 al een volledig voorschot, voor de overige zaken geldt vanaf 2016 een maximaal voorschot van € 5.000,-.

dader de schade heeft betaald en niet de Staat. En voor de Staat is het ook van belang, omdat de Staat het voorschot betaalt.

De positie van het slachtoffer

Het slachtoffer is slechts in incidentele gevallen op de hoogte van het gelegde conservatoir beslag. In elke fase van het proces zijn er momenten dat het slachtoffer van het conservatoir beslag zou kunnen horen, maar er is geen vast communicatiemoment waardoor er een grote kans is dat het slachtoffer niets weet van de inspanningen die, mede voor hem of haar, zijn gedaan. Zo komt het gelegde conservatoir beslag ook bijna niet aan bod tijdens de zitting.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het doel van de wetswijzing - 'dat daders de door hen veroorzaakte schade vaker, vollediger en sneller aan slachtoffers vergoeden' – lijkt vooralsnog alleen in potentie te worden bereikt. Door veruit de meeste respondenten wordt de meerwaarde van de mogelijkheid ingezien. In de eerste jaren na de invoering is dit potentieel, gezien de relatief lage aantallen, echter niet of nauwelijks benut. In 2017 is van nog niet één procent (96 van de 13.500 zaken) van alle opgelegde schadevergoedingsmaatregelen het conservatoir beslag bij het CJIB bekend; in de jaren ervoor was dit percentage nog lager. De meerwaarde is hiermee op dit moment (te) klein.

Uit de interviews komen vier drempels naar voren, die kunnen worden verminderd zodat het conservatoir beslag vaker wordt toegepast:

- a. Niet iedere verdachte heeft vermogen om conservatoir beslag op te leggen, of het blijkt niet uit het strafdossier dat de verdachte vermogen heeft;
- b. De mogelijkheid is (nog) niet bij alle professionals in de strafrechtketen (en dan met name beoordelaars en officieren van justitie van het OM) 'on top of mind' en soms wellicht helemaal niet bekend;
- c. Het leggen van conservatoir beslag kost de nodige inspanningen; het is een complex proces waar politie, OM en de Rechtspraak diverse handelingen voor moeten verrichten;
- d. Het voordeel voor het slachtoffer is niet altijd evident.

Tot slot lijkt ook het lastige en beperkt door IT-ondersteunde werkproces een remmende factor in de uitvoering van het conservatoir beslag. Lang niet alle gelegde conservatoir beslagen zijn bij het CJIB bekend. In tussen een kwart en de helft van de zaken is het conservatoir beslag niet bij het CJIB geregistreerd omdat deze te vroeg, te laat of niet is overdragen.

Aanbevelingen

De evaluatie is aanleiding voor de volgende aanbevelingen:

- a. Verbeter de ICT-ondersteuning voor politie, OM en CJIB (zowel tussen als bij de organisaties zelf) zodat de uitvoering beter en makkelijker wordt;

- b. Breng het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer nogmaals onder de aandacht bij politie en OM;
- c. Maak afspraken over op welke momenten in het proces standaard moet worden overwogen om conservatoir beslag te leggen;
- d. Monitor het aantal gelegde conservatoire beslagen ten behoeve van het slachtoffer en bespreek deze KPI's periodiek;
- e. Overweeg of het slachtoffer niet beter geïnformeerd moet worden over het gelegde conservatoir beslag.