
Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven

en de daaraan gerelateerde inning m.b.t. schadevergoedingsmaatregelen



16858
eindrapport

juni 2018

I Inhoudsopgave

S	Samenvatting en conclusies	6
S.1	Inleiding.....	6
S.2	Methode.....	6
S.3	Het inningsproces bij het CJIB	6
S.4	Analyse inzet (dwang)middelen.....	7
S.5	Analyse van de inningsgegevens	9
S.6	Analyse van de inning.....	10
S.7	Het financiële risico voor de overheid	12
1	Inleiding	15
1.1	Beleidscontext.....	15
1.2	Doelstelling onderzoek	16
1.3	Onderzoeksvragen.....	16
2	De voorschotregeling.....	18
2.1	De voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven	18
2.2	Het inningsproces bij het CJIB	18
3	Methoden van onderzoek.....	20
3.1	Afbakening gegevens in de tijd.....	20
3.2	De inningsgegevens	20
3.3	Bijzondere eigenschappen en bewerkingen van inningsgegevens	21
3.4	Uitgangspunten analyse inningsgegevens.....	23
4	Beschrijving inningsgegevens	25
4.1	Inleiding.....	25
4.2	Omvang en aantal zaken in de periode 2011-2016	25
4.3	Afbakening naar omvangcategorie	25
4.4	Afbakening naar misdrijfcategorie.....	27
4.5	Leeflijdsopbouw en geslacht daders	28
5	Analyse ingezette (dwang)middelen.....	30
5.1	Inleiding.....	30
5.2	Aantal ingezette middelen.....	30
5.3	Moment van inzet middelen.....	32
5.4	Resultaat na inzet middelen	34
6	Analyse inning	37
6.1	Inleiding.....	37
6.2	Analyse effect overdracht-moment aan het CJIB	37
6.3	Analyse effect na 8 maanden	40
6.4	Analyse inning over 6 jaar	41
6.5	Analyse inning per omvangcategorie.....	42
6.6	Analyse inning per misdrijfcategorie.....	43
6.7	Analyse omvangcategorie ‘zeer groot’	44
6.8	Analyse verklarende variabelen	45
6.9	Analyse inningsrisico van verjaringstermijnen.....	46

6.10 Analyse heffing wettelijke rente	47
7 Financieel risico voor overheid.....	49
7.1 Inleiding.....	49
7.2 On-geïnde bedrag na 6 jaar	49
7.3 On-geïnde bedrag na 12 jaar: extrapolatie	49
7.4 Afschrijvingskosten per cohort	51
7.5 Financieringskosten	52
7.6 Mogelijk hogere opbrengst bij herhaling inningstraject.....	52
Bijlagen	55
A Uitvoeringsbesluit voorschotregeling.....	57
B Multivariate regressieanalyse restbedrag 3 jaar.....	63

Auteurs:

Jaap Kuipers
Coen van Rij

S Samenvatting en conclusies

S.1 Inleiding

beleidscontext

De voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven is in het leven geroepen om onnodig (extra) leed van slachtoffers te voorkomen als gevolg van lange inningsprocedures. Slachtoffers krijgen hierbij na 8 maanden het resterende deel van de schadevergoeding uitgekeerd van de overheid.¹

centrale onderzoeksvragen

Om inzicht te krijgen in de risico's die de overheid loopt met deze regeling (en eventuele uitbreidingen) is nadere informatie nodig over de uitvoering van de voorschotregeling en de daaraan gerelateerde inning van schadevergoedingsmaatregelen voor zeden- en geweldsmisdrijven: wat zijn de resultaten en zijn op basis van de gevonden resultaten verbeteringen mogelijk?

S.2 Methode

afbakening

Het betreft hier een (financiële) evaluatie op basis van de gegevens die het CJIB registreert uit hoofde van haar inningstaak. Het betreft derhalve geen omvattende evaluatie naar de werking van de voorschotregeling waarbij ook met verschillende partijen wordt gesproken, zoals slachtoffers of daders.

analyse

Voor de analyse zijn van het CJIB inningsgegevens ontvangen van alle daders die tussen 2011 t/m 2016 een schadevergoedingsmaatregel voor zeden-/geweld toegewezen hebben gekregen.

S.3 Het inningsproces bij het CJIB

Nadat een opgelegde schadevergoedingsmaatregel onherroepelijk is geworden, wordt deze ter inning overgedragen aan het CJIB. De volgende (dwang)middelen kunnen daarbij worden ingezet:

- *conservatoir beslag* – beslag voorafgaand aan de rechterlijke uitspraak;²
- *1^e aanschrijving* – de dader wordt schriftelijk geïnformeerd over de betalingsplicht;
- *2^e aanschrijving* – herinnering tevens 1^e aanmaning met verhoging van 15 euro;
- *3^e aanschrijving* – herinnering tevens 2^e aanmaning, verhoging van 20 procent;
- *betalingsregeling* – tijdens het inningstraject kan een betalingsregeling worden getroffen;
- *dwangbevel* – hierbij wordt de zaak overgedragen aan een deurwaarder;

¹ Dit heeft geen gevolgen voor de inning. Die loopt gewoon door na het uitkeren van het voorschot.

² Dit dwangmiddel komt niet voor in de registratiegegevens van het CJIB in de huidige onderzoeksperiode.

Voorafgaand aan het (dwang)middel ‘vervangende hechtenis’:

- *aansluitende executie (vervangende hechtenis)* – dader reeds in een penitentiaire inrichting (PI);
- *waarschuwing aanhouding* – waarschuwing voor daders waarvan het adres bekend is;
- *aanhouding adres bekend* – aanhouding van daders waarvan het adres bekend is;
- *aanhouding adres onbekend* – aanhouding van daders waarvan géén adres bekend is;
- *vervangende hechtenis*³ – hierbij ondergaat de dader een hechtenis van ten hoogste 365 dagen.

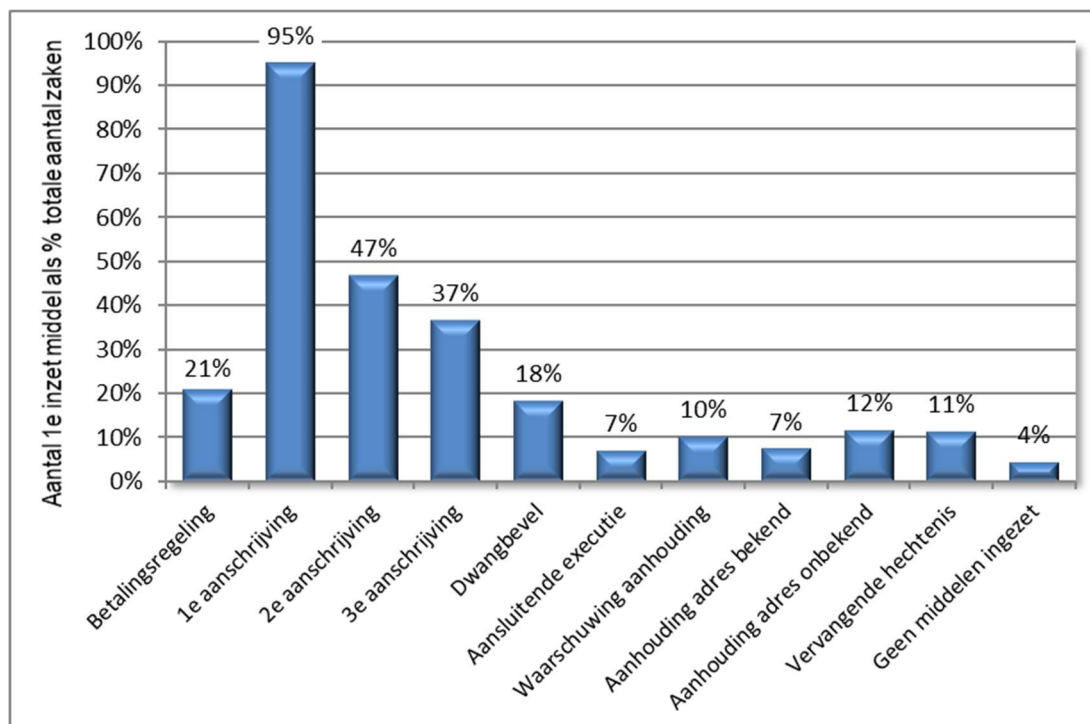
S.4 Analyse inzet (dwang)middelen

Voor de inning van de schadevergoedingen voor zeden- en geweldsmisdrijven heeft het CJIB de beschikking over een aantal (dwang)middelen. De inzet van (dwang)middelen vindt plaats volgens een wettelijk bepaalde volgorde, op basis van vastgestelde termijnen en het betalingsgedrag van de dader(s).

aantal (dwang)middelen per dader

Om een beeld te krijgen van de frequentie waarmee een (dwang)middel per dader wordt ingezet, toont onderstaande figuur van elk (dwang)middel het aantal keer dat deze voor de eerste keer is ingezet, als percentage van het totale aantal daders.

Figuur S.1: Aantal 1^e inzet middel als percentage van aantal zaken – cohorten 2011 t/m 2013



De figuur laat zien dat vrijwel alle daders een 1e aanschrijving ontvangen.⁴ Daarna daalt de inzet bij elk subseguente (dwang)middel. Dit volgt uit het gegeven dat de inzet van (dwang)middelen stopt

³ De term ‘vervangende hechtenis’ is wellicht ongelukkig gekozen. De betalingsplicht blijft namelijk bestaan. In feite gaat het om ‘gijzeling’.

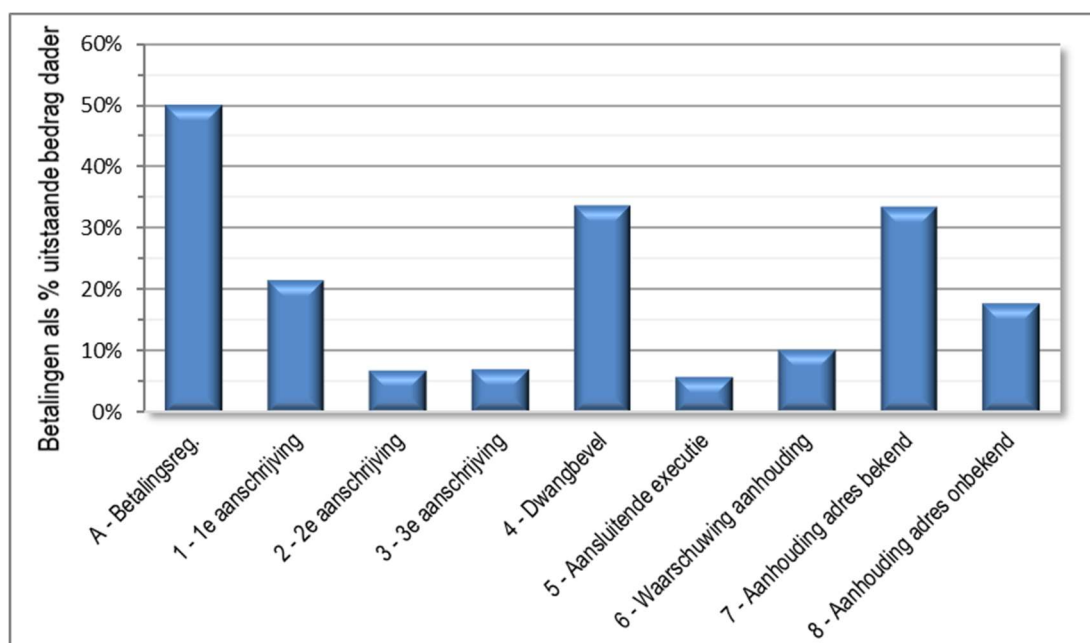
⁴ Daders die geen eerste aanschrijving ontvangen hebben al betaald voordat de eerste aanschrijving is verstuurd.

zodra een dader volledig heeft betaald en het aantal volledig betaalde zaken neemt toe naarmate de inning vordert.

resultaat inzet (dwang)middelen

De inzet van een (dwang)middel kan ertoe leiden dat de dader overgaat tot betaling. Om een beeld te geven van de mate waarin een (dwang)middel tot betalingen leidt, toont onderstaande figuur de omvang van de betalingen die zijn gedaan na de inzet van een (dwang)middel.⁵ De omvang van deze betalingen worden getoond als percentage van het uitstaande bedrag van de daders waarop dit (dwang)middel is ingezet.

Figuur S.2: Betalingen per middel als percentage van uitstaande bedrag per dader – cohorten 2011 t/m 2013



Leeswijzer: Van de zaken waarin een betalingsregeling (A) is ingezet, vormen de betalingen die zijn gedaan (voordat een volgend middel is ingezet) 50 procent van het uitstaande bedrag van deze zaken.

De figuur laat zien dat bij de zaken waarin een ‘Betalingsregeling’ is ingezet, een relatief groot deel van het uitstaande bedrag (50 procent) wordt betaald na de inzet van dit middel (voordat een volgend middel wordt ingezet). Dit geldt eveneens voor het ‘Dwangbevel’, het ‘Aanhouding adres bekend’ en de ‘1^e aanschrijving’.

weinig ruimte voor alternatieve inzet

Ondanks de getoonde verschillen in resultaat, is er weinig ruimte om de inzet van (dwang)-middelen te optimaliseren. Alle beschreven (dwang)middelen zijn subseculente (juridische) elementen in het inningsproces en deze leiden in samenhang tot een verlaging van het financiële risico voor de overheid.

⁵ Hiertoe zijn alle betalingen van daders op basis van betaaldatum gekoppeld aan (de datum van) het laatst ingezette (dwang)middel (vóór de inzet van het volgende middel). Overigens kunnen betalingen die zijn gedaan na de inzet van een (dwang)middel, ook voortkomen uit angst voor de inzet van het volgende (dwang)middel. Dit dient in ogenschouw te worden gehouden bij het lezen van de figuur.

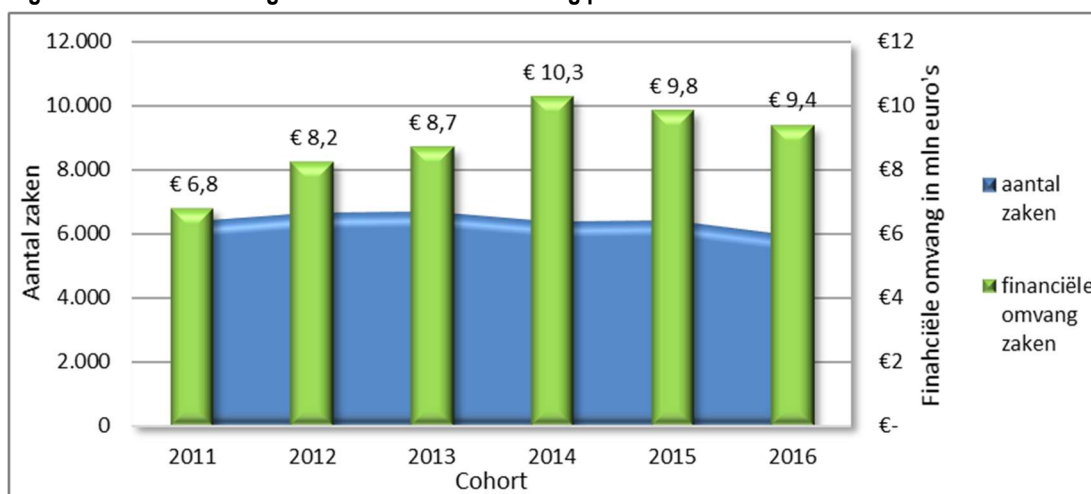
S.5 Analyse van de inningsgegevens

omvang inningszaken

De inningsgegevens hebben betrekking op alle daders die tussen 2011 t/m 2016 een schadevergoedingsmaatregel toegewezen hebben gekregen. Gemiddeld gaat het in deze periode om 8,9 mln euro aan opgelegde schadevergoedingsmaatregelen per jaar. Indien geen van de daders zou betalen, zou de totale afschrijving van de overheid gelijk zijn aan dit bedrag.

De onderstaande figuur toont voor de periode 2011 t/m 2016 het aantal inningszaken (blauw, linker as) en de financiële omvang van deze zaken (groen, rechter as).

Figuur S.3: Aantal inningszaken en financiële omvang per cohort – 2011 t/m 2016



Het aantal nieuwe inningszaken is met circa 6000 per jaar redelijk stabiel. De financiële omvang per cohort fluctueert sterker, van circa 6,8 mln euro in 2011 tot circa 10,3 mln euro in 2014. Dit is het gevolg van fluctuaties in de toekenning van (zeer) grote schadevergoedingsmaatregelen.

overdracht zaken aan CJIB

Zodra een opgelegde schadevergoedingsmaatregel onherroepelijk is geworden, kan deze ter inning worden overgedragen aan het CJIB. Het Openbaar Ministerie hanteert hiervoor een streeftermijn van 6 weken. De feitelijke inning gaat pas van start zodra een zaak is overgedragen.

Op basis van de gegevens over de periode 2011 t/m 2016 is circa 50 procent van de zaken binnen 6 weken overgedragen. Na 12 weken moet circa 25 procent nog worden overgedragen; na 25 weken circa 9 procent. Na 50 weken moet nog circa 3 procent van de zaken binnenkomen. Inmiddels is de gemiddelde duur van overdracht weer korter geworden. In 2017 werd 75 procent van de zaken binnen 6 weken overgedragen.

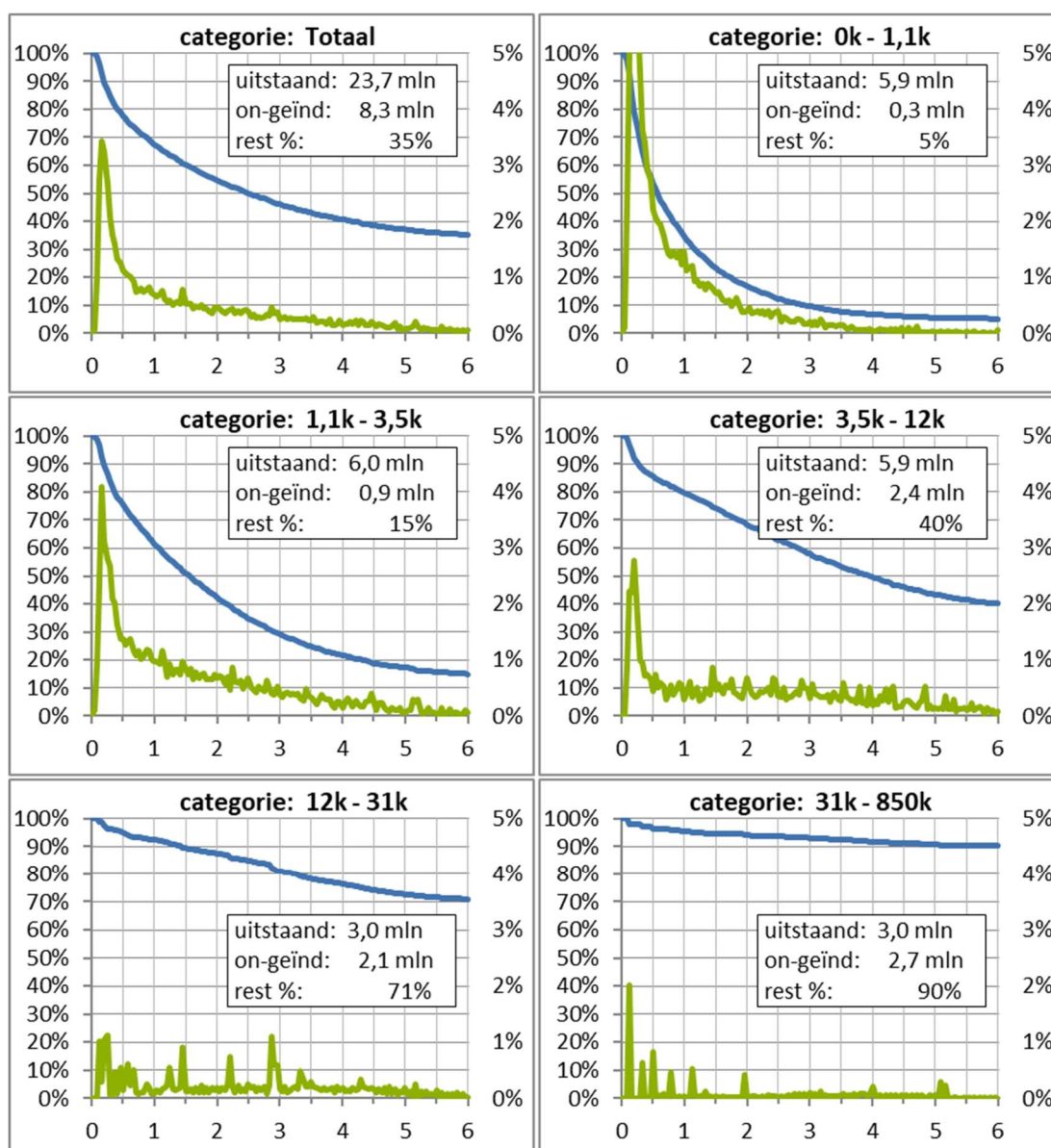
S.6 Analyse van de inning

opbrengst inning - loopjaar 1 t/m 6

Bepalend voor het financiële risico van de overheid is de mate waarin daders het uitstaande bedrag betalen.

Onderstaande figuur toont de opbrengst van de inning voor de cohorten 2011 t/m 2013⁶ over de (tot nu toe) bekende looptijd van 6 jaar.⁷ Deze bestaat uit de omvang van het on-geïnde bedrag (bovenste blauwe lijn) en de omvang van de betalingen (onderste groene lijn). Dit wordt getoond voor het totaal van deze cohorten. En daarnaast eveneens voor (de) vijf omvangcategorieën.

Figuur S.4: On-geïnde percentage en betalingen per omvangcategorie – cohorten 2011 t/m 2013



⁶ Voor de latere cohorten zijn de inningsgegevens minder volledig omdat de beschikbare inningsperiode (veel) korter is.

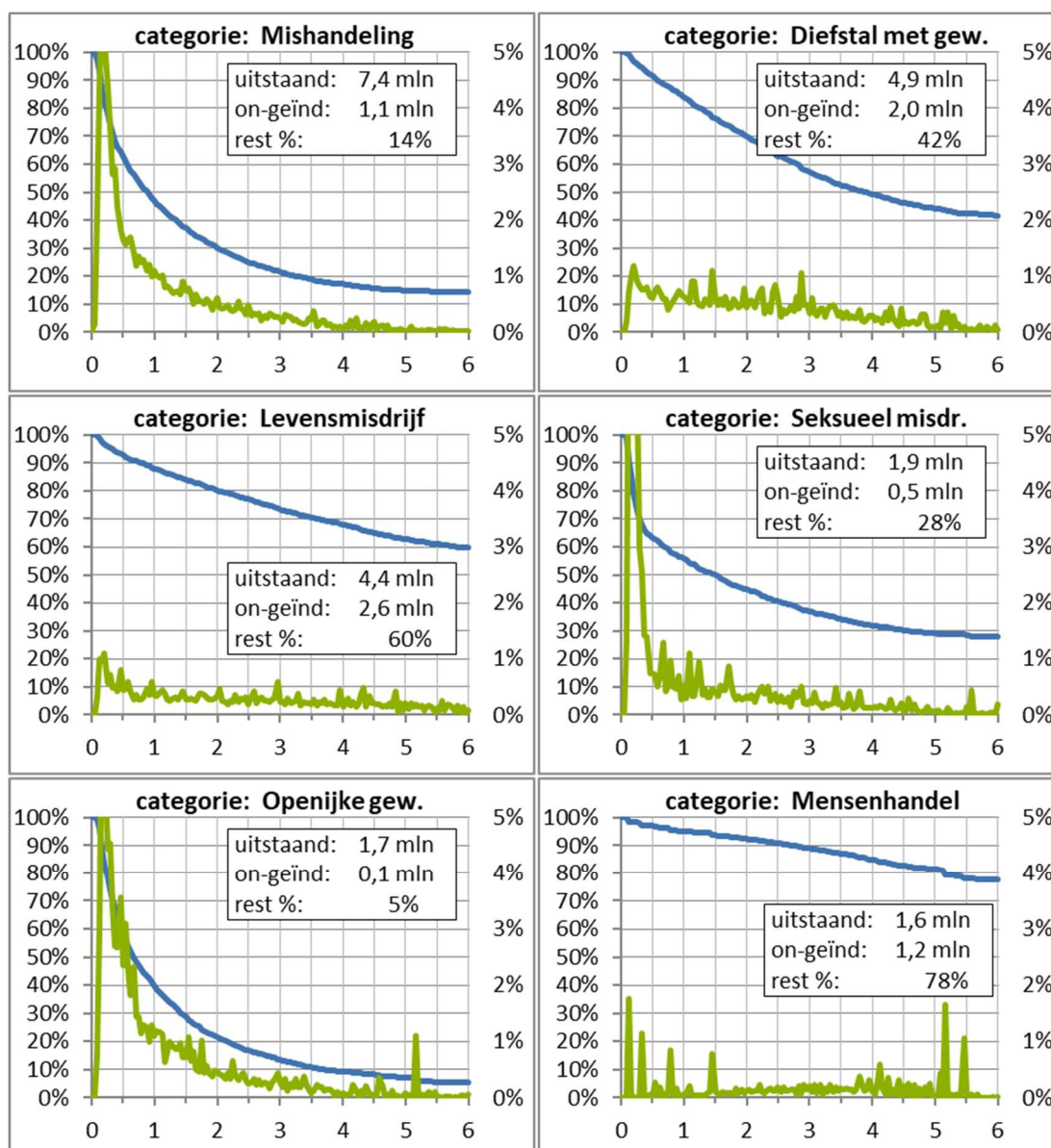
⁷ Omdat voor het 6^e loopjaar alleen (volledige) gegevens beschikbaar zijn van cohort 2011, zijn de betalingen van cohort 2011 t/m 2013 voor loopjaar 6 afgeleid uit de feitelijke betalingen voor cohort 2011. Op dezelfde wijze zijn de betalingen voor het 5^e loopjaar afgeleid van de feitelijke betalingen van cohort 2011 en 2012.

De figuur laat zien dat na een looptijd van 6 jaar 35 procent van het uitstaande bedrag resteert. Op basis van een looptijd van 6 jaar dient de overheid derhalve circa een derde van de financiële omvang van de opgelegde schadevergoedingsmaatregelen af te schrijven.

Daarnaast wordt duidelijk dat het on-geïnde percentage sterk wisselt per omvangcategorie, van 5 procent voor zeer kleine zaken tot 90 procent voor zeer grote zaken.

De inningsopbrengst wisselt eveneens sterk wanneer de zaken worden ingedeeld naar misdrijfcategorie. De onderstaande figuur toont de opbrengst van de inning over 6 jaar voor de cohorten 2011 t/m 2013 uitgesplitst naar de 6 grootste misdrijfcategorieën.

Figuur S.5: On-geïnde percentage en betalingen van 6 misdrijfcategorieën – cohorten 2011 t/m 2013



Per misdrijfcategorie loopt het on-geïnde percentage uiteen van 5 procent voor ‘Openlijke geweldpleging’ tot 78 procent voor ‘Mensenhandel’. Deze spreiding is gerelateerd aan de gemiddelde omvang van de schadevergoedingen per misdrijfcategorie.⁸

mogelijke opbrengst inning - loopjaar 7 t/m 12

Na de loopjaren 1 t/m 6 zullen er waarschijnlijk nog betalingen plaatsvinden. Om een indruk te geven van de mogelijke omvang van deze toekomstige betalingen, is de omvang hiervan benaderd met twee verschillende extrapolaties.⁹ Uit deze extrapolaties komt naar voren dat na een verdubbeling van de looptijd nog circa 3 procent tot 10 procent van het uitstaande bedrag zou kunnen worden geïnd.

S.7 Het financiële risico voor de overheid

Het financiële risico bestaat uit de totale kosten voor de overheid die voortvloeien uit de voorschotregeling. Deze bestaan uit het on-geïnde bedrag na de looptijd en de financieringskosten tijdens de looptijd.

het on-geïnde bedrag

Ten behoeve van het onderzoek zijn betalingsgegevens beschikbaar over een looptijd van 6 jaar. Deze zijn aangevuld met twee extrapolaties tot een looptijd van 12 jaar.

Na een looptijd van 6 jaar bedraagt het on-geïnde deel circa 35 procent van het uitstaande bedrag. Op basis van de (gemiddelde) financiële cohortomvang van circa 8,9 mln euro¹⁰, komt dit neer op een bedrag van circa 3,1 mln euro.

Na een looptijd van 12 jaar bedraagt het on-geïnde deel naar schatting 25 procent tot 32 procent van het uitstaande bedrag. Op basis van de (gemiddelde) financiële cohortomvang van circa 8,9 mln euro, komt dit neer op een bedrag van 2,3 mln tot 2,9 mln euro.

Hierbij dient te worden aangetekend dat de omvang van de zeer grote schadevergoedingsmaatregelen jaarlijks vrij sterk fluctueert. Omdat juist het on-geïnde deel van grote schadevergoedingsmaatregelen erg hoog is (circa 90 procent), kan het on-geïnde deel per cohort – afhankelijk van de toekenning door de rechter – incidenteel 1 à 1,5 mln hoger zijn. In dat geval bedraagt het on-geïnde deel 39 procent tot 46 procent van het uitstaande bedrag.¹¹

financieringskosten

De totale financieringskosten over de looptijd van 6 jaar bedragen gemiddeld circa 0,3 mln euro per cohort (3,7 procent van het uitstaande bedrag).

⁸ Op basis van regressieanalyse wordt ingeschat dat de omvang van het uitstaande bedrag de dominante verklaring is voor de omvang van het betaalde bedrag (zie bijlage B).

⁹ Namelijk het schatten van een functie, op basis van de betalingsgegevens en het doortrekken van de betalingen uit het 5^e en 6^e loopjaar van openstaande zaken met een betalingsregeling.

¹⁰ Tussen 2011 t/m 2016

¹¹ Er vanuit gaande dat het on-geïnde bedrag van de gemiddelde cohortomvang van 8,9 mln euro 1,2 mln hoger wordt. Dat is het verschil tussen de grootste omvang van de hoogste categorie (in 2014) ten opzicht van de gemiddelde omvang van deze categorie.

voorschotmoment niet van belang voor financieel risico

Omdat het financiële risico van de overheid (voor het overgrote deel) bestaat uit het niet-geïnde deel van het uitstaande bedrag, is het voorschotmoment (en de daaruit voortvloeiende omvang van het voorschot) niet van belang voor het financiële risico van de overheid.¹²

¹² De kosten van het CJIB voor de inning zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De financieringskosten over de eerste 8 maanden zijn beperkt. Deze bedragen gemiddeld circa 0,07 mln euro per cohort (0,7% van het uitstaande bedrag).

1 Inleiding

1.1 Beleidscontext

schadevergoedingsmaatregel en voorschotregeling

Als een dader wordt veroordeeld voor het plegen van een strafbaar feit waarbij hij iemand schade heeft toegebracht, dan kan hij daarbij een schadevergoedingsmaatregel opgelegd krijgen. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) gaat daarna over tot het innen van de schadevergoeding bij de dader en zorgt ervoor dat het geïnde bedrag op de rekening van het slachtoffer wordt gestort.

De (volledige) inning van de schadevergoeding door het CJIB kan lang duren. De lange duur en deelbetalingen kunnen tot onnodig extra leed bij het slachtoffer leiden. Daarom is een voorschotregeling in het leven geroepen (als onderdeel van de Wet versterking positie slachtoffers (Wet VPS)). Slachtoffers en nabestaanden kunnen in aanmerking komen voor een voorschot op de schadevergoeding als de veroordeelde acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis nog niet (alles) heeft betaald.

Om budgettaire redenen is de voorschotregeling in eerste instantie beperkt tot door de rechter opgelegde schadevergoedingsmaatregelen ten behoeve van slachtoffers van gewelds- of zedendelicten (vanaf de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2011). Voor deze groep gelden bovendien geen beperkingen ten aanzien van de hoogte van het voorschot. Voor slachtoffers¹³ van alle andere delicten staat de voorschotregeling open vanaf 1 januari 2016 en tot een maximum van € 5000,-.

tenuitvoerlegging inning CJIB

Het uitgangspunt bij de uitvoering van de voorschotregeling is de datum van het onherroepelijk¹⁴ worden van de opgelegde schadevergoedingsmaatregel. Het Openbaar Ministerie heeft zichzelf ten doel gesteld om daarna binnen 42 dagen (6 weken of 1,5 maand) de zaak over te dragen aan het CJIB. In de praktijk duurt dit vaak langer.

Vanaf het onherroepelijk worden van het vonnis met de schadevergoedingsmaatregel, gaan de acht maanden in, waarna de voorschotregeling in werking treedt. Het (resterende) schadebedrag wordt dan uitgekeerd aan het slachtoffer. Dit heeft geen gevolgen voor de inning. De inning vindt plaats d.m.v. (indien nodig en wenselijk) aanschrijvingen, betalingsregelingen, aanmaningen, conservatoir beslag, inschakelen van een deurwaarder (executoriaal beslag) en vervangende hechtenis.

financiële risico voorschotregeling

Er zijn cijfers bekend van het CJIB over de opbrengst van de inning gerelateerd aan de schadevergoedingsmaatregelen waarvoor een voorschot is uitgekeerd. Maar er is behoefte aan meer (gedetailleerd) onderzoek naar de mate waarin het CJIB daadwerkelijk kan incasseren bij daders en binnen welke termijnen, onder meer om meer zicht te krijgen in de risico's die de overheid kan verwachten van deze regeling (en eventuele uitbreidingen). Hiertoe dient dit onderzoek.

¹³ Alleen natuurlijke personen.

¹⁴ Er is geen beroep mogelijk of geen beroep aangetekend tegen de uitspraak en de termijn waarbinnen dit mogelijk is, is verstreken.

Het onderzoek heeft alleen betrekking op slachtoffers van ernstige gewelds- of zedendelicten van door de rechter opgelegde schadevergoedingsmaatregelen. Voor de voorschotregeling ten behoeve van slachtoffers van andere delicten, die op 1 januari 2016 in werking trad, is de periode van uitvoering te kort is geweest om nu te evalueren.

1.2 Doelstelling onderzoek

Op 1 januari 2011 is de Wet VPS¹⁵ in werking getreden. Een onderdeel van deze wet is de voorschotregeling. In het onderzoek wordt nagegaan hoe de voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven en de daaraan gerelateerde inning van schadevergoedingsmaatregelen uitpakken.

probleemstelling

Hoe verloopt de uitvoering van de voorschotregeling en de daaraan gerelateerde inning van schadevergoedingsmaatregelen voor zeden- en geweldsmisdrijven? Wat zijn de resultaten daarvan? Zijn op basis van de gevonden resultaten verbeteringen mogelijk en zo ja, welke?

afbakening

Het betreft hier een (financiële) evaluatie op basis van de gegevens die het CJIB registreert uit hoofde van haar inningstaak. Het betreft derhalve geen omvattende evaluatie naar de werking van de voorschotregeling waarbij ook met verschillende partijen wordt gesproken, zoals slachtoffers, daders of deurwaarders. De werkwijze van dit onderzoek wordt beschreven in hoofdstuk 3.

1.3 Onderzoeksvragen

Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende vragen met betrekking tot de voorschotregeling voor gewelds- en zedendelicten:

1. Hoeveel schadevergoedingsmaatregelen zijn in de periode 2011-2016 jaarlijks aangemeld bij het CJIB?
2. Wat is de omvang van deze schadevergoedingsmaatregelen?
3. Wat zijn de (achtergrond)kenmerken van de daders/zaken waarin een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd?
4. Welke middelen heeft het CJIB ingezet ten behoeve van de inning? Op welke momenten en met welke redenen? Hangt de inzet van middelen af van de hoogte van de schadevergoedingsmaatregel en (achtergrond)kenmerken van zaak/dader (zie vraag 3)?
(Bij de middelen gaat het bijvoorbeeld om betalingsregelingen, aanschrijvingen, aanmaningen, conservatoir beslag, verhaal met dwangbevel (executoriaal beslag) en vervangende hechtenis).
5. Welke bedragen worden maandelijks en jaarlijks bij de dader geïnd door het CJIB? In hoeverre is de inning gerelateerd aan de hoogte van de schadevergoedingsmaatregel, de ingezette (dwang)middelen, de uitkering van een voorschot en (achtergrond)kenmerken van zaak/dader (zie vraag 3)?
(De uitkering van een voorschot is hier opgenomen, omdat dat mogelijk van invloed is op de motivatie van de dader om te betalen).
6. Welke bedragen zijn, na het beëindigen van de inning door het CJIB, oninbaar en komen ten laste van de overheid, nu en in de toekomst? Hoe verhouden deze kosten zich tot de verwachtingen

¹⁵ versterking positie slachtoffers

- vooraf ten aanzien van het niet-inbare deel van de voorschotten? (Omdat ten tijde van het onderzoek nog niet alle inningszaken zijn afgesloten, wordt zowel een huidige constatering als een schatting gegeven van de kosten die de overheid jaarlijks heeft aan de voorschotregeling).
7. Wat zijn de doorlooptijden bij het afhandelen van deze schadevergoedingsmaatregelen door het CJIB? Hoe verhouden deze zich tot de executieverjaringstermijn? (Hierbij wordt onder meer onderscheid gemaakt tussen het moment van het onherroepelijk worden van het vonnis, de instroom bij het CJIB; de inzet van (dwang)middelen, de uitkering van het voorschot en het beëindigen van de inning).
 8. Welke bevorderende en belemmerende factoren doen zich voor bij de inning van schadevergoedingen? Indien er knelpunten zijn: zijn deze gerelateerd aan de hoogte van de schadevergoedingsmaatregel, de inzet van (dwang)middelen, de uitkering van een voorschot, de executieverjaringstermijn en (achtergrond)kenmerken van zaak/dader (zie vraag 3)? Zijn verbeteringen mogelijk? Zo ja, welke?
 9. Welke voorschotten in het kader van de voorschotregeling worden acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis uitgekeerd? In hoeverre zijn deze gerelateerd aan de hoogte van de schadevergoedingsmaatregel, de ingezette (dwang)middelen en andere (achtergrond)kenmerken van zaak/dader (zie vraag 3)?
 10. Wat zou het effect zijn van een kortere of langere termijn dan acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis op het aantal en de omvang van de voorschotten, en de lasten die voor rekening van de overheid komen?

leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de voorschotregeling en het resulterende inningsproces bij het CJIB. Hoofdstuk 3 gaat in op de gebruikte gegevens en de gekozen afbakeningen. Daarna geeft hoofdstuk 4 inzicht in de omvang, de aantallen en achtergronden van zaken en daders. In hoofdstuk 5 analyseren we de inning en deze wordt in hoofdstuk 6 gerelateerd aan de ingezette (dwang) middelen. Tot slot bepalen we in hoofdstuk 7 het financiële risico voor de overheid.

2 De voorschotregeling

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de voorschotregeling en het resulterende inningsproces bij het CJIB.

2.1 De voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven

uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel

De voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven is in werking getreden op 1 januari 2011. De wetgever heeft deze wetgeving beschreven in het uitvoeringsbesluit.

Ten behoeve van een toelichting op de inhoud van de voorschotregeling, is dit uitvoeringsbesluit opgenomen in bijlage A.

'voorschot' in de voorschotregeling

Het is goed mogelijk dat de term 'voorschotregeling' de lezer op het verkeerde been zet. In het kader van de voorschotregeling is er sprake van een betaling aan het slachtoffer. De lezer kan in de veronderstelling verkeren dat het hier gaat om een (voorlopig) voorschot aan het slachtoffer.

De term 'voorschot' refereert echter aan het 'voor de dader' voorschieten van het bedrag aan het slachtoffer. Het voorlopige element in 'voorschot' refereert dus aan het feit dat de dader dit bedrag weer (volledig) terug moet betalen aan de overheid.

2.2 Het inningsproces bij het CJIB

Na het onherroepelijk worden van de toegekende schadevergoedingsmaatregel draagt het Openbaar Ministerie de (innings)zaak over aan het CJIB. Het CJIB is verantwoordelijk voor de inning van de gelden bij de daders en de uitkering aan de slachtoffers. Na binnenkomst start het CJIB direct met het inningstraject.

de (dwang)middelen

Tijdens het inningstraject heeft het CJIB de beschikking over een aantal (dwang)middelen. De inzet van deze middelen wordt in principe volgtijdelijk doorlopen. Wanneer een middel niet tot volledige betaling¹⁶ leidt, dan wordt het volgende middel ingezet. Het gaat om de volgende (dwang)middelen:

- *conservatoir beslag* – beslag voorafgaand aan de rechterlijke uitspraak;¹⁷
- *1^e aanschrijving* – de dader wordt schriftelijk geïnformeerd over de betalingsplicht;
- *2^e aanschrijving* – herinnering tevens 1^e aanmaning met verhoging van 15 euro;
- *3^e aanschrijving* – herinnering tevens 2^e aanmaning met verhoging van 20 procent van het uitstaande bedrag, met een minimum van 30 euro;

¹⁶ Of wanneer de overeengekomen betalingsregeling niet wordt nageleefd.

¹⁷ Dit dwangmiddel komt niet voor in de registratiegegevens van het CJIB in de huidige onderzoeksperiode.

- *dwangbevel* – hierbij wordt de zaak overgedragen aan een deurwaarder. De deurwaarder heeft diverse inningsbevoegdheden, zoals beslag op inkomen, bankbeslag of beslag op goederen;
- *vervangende hechtenis*¹⁸ - hierbij ondergaat de dader een hechtenis van ten hoogste 365 dagen.

overige stappen in het inningsproces

Naast de bovenstaande (dwang)middelen doet zich tijdens het inningsproces een aantal andere (volgtijdelijke) stappen voor. Dit zijn geen officiële (dwang)middelen. Dit zijn ook niet altijd stappen die het CJIB verricht. Wel kunnen deze stappen invloed hebben op het betalingsgedrag van de dader.

Het gaat om de volgende stappen:

- *Betalingsregeling* – op elk moment tijdens het inningstraject kan een betalingsregeling worden getroffen met de dader. In de periode waarop de onderzoeksgegevens betrekking hadden, gold een stringent betalingsregelingenbeleid. Hierin wordt aangegeven dat in beginsel geen betalingsregeling wordt getroffen, tenzij er sprake is van bepaalde bijzondere omstandigheden. Sinds september 2017 is dit beleid verruimd.¹⁹ De betalingsregeling dient te leiden tot de betaling van 100 procent van de openstaande vordering. Wanneer niet aan de voorwaarden van de betalingsregeling wordt voldaan, vervolgt het CJIB de inzet van (dwang)middelen.

Voorafgaand aan het (dwang)middel ‘vervangende hechtenis’:

- *Aansluitende executie (van vervangende hechtenis)* – het gaat hier om daders die in een penitentiare inrichting (PI) zitten. Voor het uitvoeren van de vervangende hechtenis hoeft de dader dus niet meer te worden gearresteerd. Aansluitende executie geeft aan dat de PI op de hoogte is gesteld van de aanvullende hechtenis en dat de PI de bestaande hechtenis met de aanvullende (vervangende) hechtenis zal verlengen.
- *Waarschuwing aanhouding* – het gaat hier om daders die niet in een PI verblijven en waarvan het adres bekend is. Deze daders krijgen nog een laatste waarschuwing alvorens wordt overgegaan tot de daadwerkelijke arrestatie.
- *Aanhouding (dader) adres bekend* – het gaat hier om daders die niet in een PI verblijven, waarvan het adres bekend is én die een waarschuwing aanhouding hebben ontvangen waarvan de uiterste betalingstermijn is verstreken. In deze zaken gaat er een arrestatiebevel uit naar de politie bij de woonplaats van de dader en wordt de dader gearresteerd.
- *Aanhouding (dader) adres onbekend* – het gaat hier om daders die niet in een PI verblijven en waarvan géén adres bekend is. Deze daders worden opgenomen in een opsporingsregister om te worden gearresteerd zodra zij in beeld komen bij de politie.

Omdat zowel de (dwang)middelen als deze overige stappen van invloed kunnen zijn op het betalingsgedrag van de dader, zijn de resultaten van deze middelen/stappen afzonderlijk in beeld gebracht.

¹⁸ De term ‘vervangende hechtenis’ is wellicht ongelukkig gekozen. Het gaat hier namelijk niet een hechtenis ter vervanging van de plicht om de schadevergoeding te betalen. De betalingsplicht blijft bestaan na de hechtenis. Het gaat hier om een dwangmiddel om de dader te bewegen om de schadevergoeding te betalen. In feite gaat het (juridisch) om een ‘gijzeling’ van de dader. Overigens eindigt met het uitzitten van de hechtenis wel het inningsproces (zie paragraaf 7.6).

¹⁹ Met ingang van september 2017 zijn de mogelijkheden voor het overeenkomen van een betalingsregel verruimd. Het principe ‘nee, mits’ is gewijzigd naar ‘ja, tenzij’. Met het nieuwe persoonsgerichte betalingsregelingenbeleid wordt bereikt dat debiteuren die niet in één keer kunnen betalen meer mogelijkheden krijgen om te betalen. Zij stromen dan niet door naar de duurdere en ingrijpendere incasso- en dwangfase. Hierdoor is het mogelijk dat vanaf die datum in het kader van de betalingsregeling (en per saldo) meer betalingen binnenkomen dan daarvoor. De cijfers in dit rapport zijn gebaseerd op de situatie vóór de versoepeling.

3 Methoden van onderzoek

Voor dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van inningsgegevens van het CJIB. Vanuit zijn rol bij de inning van gelden bij daders beschikt het CJIB over verschillende gegevens omtrent het inningsproces. In dit hoofdstuk worden deze gegevens en de manier waarop deze worden geanalyseerd beschreven. Hierbij worden ook de uitgangspunten voor de analyse gedefinieerd.

3.1 Afbakening gegevens in de tijd

Het onderzoek richt zich op alle opgelegde schadevergoedingen voor zeden- of geweldsmisdrijven die zich hebben voorgedaan vanaf het ingaan van de wet op 1 januari 2011.

Een opgelegde schadevergoeding wordt definitief zodra de periode verstrijkt waarbinnen tegen het vonnis in beroep kan worden gegaan en er geen beroep is aangetekend. Het vonnis wordt daarmee onherroepelijk.

De inningsgegevens zijn opgevraagd van alle daders die zijn veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding voor een zeden- of geweldsmisdrijf met een datum onherroepelijk van 1 januari 2011 t/m 31 december 2016.

3.2 De inningsgegevens

Ten behoeve van het onderzoek zijn alle bij het CJIB beschikbare inningsgegevens opgevraagd die licht kunnen werpen op het verloop van de inning en de achtergronden daarvan. Het gaat om de volgende gegevens:

- Een bestand met dadergegevens:
Het gaat hier om een geanonimeerd bestand met alle daders die behoren tot de hierboven beschreven selectie. Hierin zijn per dader kenmerken opgenomen. Het gaat om omvang van het initiële bedrag (de schadevergoeding), de wettelijke rente en de verhogingen (die worden opgelegd als gevolg van het niet tijdig betalen). Daarnaast is opgenomen de datum waarop de zaak onherroepelijk is geworden en de datum waarop de zaak is binnengekomen bij het CJIB. Ook zijn gegevens over het achterliggende feit opgenomen, zoals pleegdatum, de feitcode en de feitomschrijving.²⁰ Voorts zijn de (persoons)gegevens van de dader opgenomen, die uit hoofde van zijn taak bekend zijn bij het CJIB. Het gaat om geslacht en geboortedatum.
- Een bestand met vorderingsgegevens:
Het gaat hier om een bestand met de uitstaande vorderingen²¹ van bovengenoemde selectie daders. Per dader kan het initiële bedrag bestaan uit meerdere vorderingen. Per vordering is aangegeven of er sprake is van hoofdelijkheid of niet. Hoofdelijke zaken zijn voorzien van een volgnummer, zodat kan worden gezien met welke andere vorderingen de hoofdelijkheid wordt gedeeld.
- Een bestand met betalingsgegevens:
Het gaat hier om een bestand met alle betalingen die zijn verricht door de geselecteerde daders.

²⁰ Als er per dader sprake is van meerdere strafbare feiten, dan heeft het CJIB het zwaarste feit opgenomen in het bestand.

²¹ De cijfers wijken mogelijk af van de periodieke verantwoordingsrapportages van het CJIB inzake de VSR omdat het CJIB bij het samenstellen van de gegevens voor dit onderzoek een andere afbakening heeft toegepast.

Hierin is opgenomen de datum van de betalingen en het nummer van de vordering waarop de betaling betrekking heeft.

- Een bestand met (dwang)middelengegevens:
Het gaat hier om een bestand van alle (dwang)middelen die zijn ingezet bij de inning van de gelden bij de geselecteerde daders. Hierin is opgenomen de datum van het middel en het soort middel dat is ingezet. Naast officiële juridische dwangmiddelen kan het ook gaan om andere afgebakende processtappen die worden genomen of procesfasen die worden ingegaan. Deze worden in paragraaf 2.2 beschreven.

3.3 Bijzondere eigenschappen en bewerkingen van inningsgegevens

drie soorten vorderingen

In het vorderingenbestand is sprake van drie soorten vorderingen:

- *Het initiële bedrag* – dit is de door de rechter toegewezen schadevergoeding.
- *De verhogingen* – dit zijn de wettelijke verhogingen van het initiële bedrag die worden opgelegd bij overschrijding van uiterste betalingstermijnen. Het gaat om de 1^e verhoging van 15 euro bij de 2^e aanschrijving en de 2^e verhoging van 20 procent van het uitstaande bedrag bij de 3^e aanschrijving, met een minimum van 30 euro.
- *De wettelijke rente* – dit is de wettelijke rente over het initiële bedrag dat de dader verschuldigd is aan het slachtoffer voor de periode waarin de dader nog niet (volledig) heeft betaald.²² Wettelijke rente wordt door de rechter toegekend.

Prioritering van betalingen

Betalingen worden bij binnenkomst door het CJIB verdeeld over de drie soorten vorderingen (conform geldende wet- en regelgeving). Dit gebeurt volgens een bepaalde prioritering. Eerst wordt de betaling toegerekend aan eventuele opgebouwde rente. Pas daarna wordt een betaling toegerekend aan het initiële bedrag. Zodoende wordt het rente-genererende bedrag, het resterende initiële bedrag, pas verlaagd zodra er geen rente meer uitstaat. Ten slotte wordt een betaling toegerekend aan eventuele verhogingen. De betalingen aan het slachtoffer (initieel en rente) hebben dus prioriteit op de (straf)vorderingen aan de overheid.

wettelijke rente stopt na 8 maanden

De wettelijke rente compenseert het slachtoffer voor de periode waarin die niet over de (een deel van) de schadevergoeding kan beschikken. In de voorschotregeling keert de overheid na 8 maanden het dan resterende bedrag uit aan de slachtoffers. Vanaf dat moment is de dader het resterende bedrag niet verschuldigd aan het slachtoffer, maar aan de overheid. Daarmee stopt ook de opbouw van de door de dader verschuldigde rente voor het nog uitstaande bedrag aan het slachtoffer. De overheid berekent (in het kader van de voorschotregeling) geen rente over bedragen die verschuldigd zijn aan de overheid zelf. In de (huidige) voorschotregeling is de opbouw van de wettelijke rente daarom begrensd tot 8 maanden.

²² De wettelijke rente lag in de periode 2011 t/m 2014 op 3 procent (tussen 7-2011 en 7-2012 was dit 4%). Sinds 2015 is dit 2 procent.

Wanneer de overheid na 8 maanden de heffing van wettelijke rente zou continueren, dan zou hiermee wellicht een deel van het de kosten van de voorschotregeling kunnen worden gecompenseerd. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 6.10.

vertaling feitcode naar Standaardclassificatie Misdrijven

De dadergegevens bevatten ook het gepleegde feit waarvoor de schadevergoedingsmaatregel is opgelegd. Deze bestaan uit een feitcode en een feitomschrijving.²³ In de feitcode is het wetsartikel opgenomen dat het gepleegde misdrijf omschrijft. Het gegevensbestand bevat 118 unieke feitcodes.

Ten behoeve van de analyse zijn deze feitcodes omgezet naar de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 van het CBS. In totaal beslaan de 118 feitcodes 34 standaard misdrijfcategorieën.

correctie hoofdelijkheid

Bij het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel in een zaak met meerdere daders komt het voor dat de rechter de maatregel hoofdelijk oplegt aan de daders. De daders zijn dan in gelijke mate verantwoordelijk voor het uitbetalen van het schadevergoedingsbedrag aan het slachtoffer. Het maakt daarbij niet uit welke dader hoeveel betaalt. Wanneer bijvoorbeeld twee daders hoofdelijk een schadevergoeding van 2000 euro (het initiële bedrag) opgelegd hebben gekregen en één van de daders heeft al 1000 euro betaald, dan blijven beide daders verantwoordelijk voor de resterende 1000 euro. In de registraties van het CJIB is daarom het initiële bedrag voor beide daders 2000 euro.

Bij het analyseren van de inningszaken zorgt dit voor dubbeltellingen in relatie tot de feitelijk te betalen schadevergoeding aan het slachtoffer (en daarmee het financiële risico van de overheid). De som van de initiële bedragen in de bestanden is groter dan het totale bedrag aan schadevergoedingen dat is opgelegd. In de context van het onderzoek betekent dit een overschatting van het financiële risico voor de overheid. Het werkelijke risico is immers lager dan de som van de initiële bedragen. Omdat voor de inning de relatie met de originele schadevergoeding niet van belang is (beide daders moeten worden aangeslagen voor 2000 euro) en omdat de rechter hier in de uitspraak geen basis voor heeft gegeven voor een verdeling tussen daders, is er voor de zaken met hoofdelijkheid geen ‘officiële’ verdeling die automatisch leidt tot aansluiting bij het totale aan slachtoffers te betalen bedrag.

Daarom dient in het kader van dit onderzoek een correctie gemaakt te worden. In overleg met de begeleidingscommissie is besloten om de omvang van deze schadevergoedingen gelijk te verdelen over het aantal daders. Om deze correctie te kunnen uitvoeren, is een aanvullend bestand opgevraagd bij het CJIB, waarin per vordering is aangegeven of er sprake is van hoofdelijkheid. Hoofdelijkheid speelt een rol bij 25 procent van de inningszaken.²⁴ Vervolgens zijn de initiële bedragen met hoofdelijkheid gedeeld door het aantal mededaders waarmee de hoofdelijkheid wordt gedeeld.²⁵

Deze correctie is geverifieerd aan de hand van zaken die de status ‘volledig betaald’ hebben bereikt. Voor deze zaken dient immers – per definitie – het totaal aan (initiële) betalingen (alle betalingen exclusief betalingen aan rente en verhogingen) overeen te komen met het totale initiële bedrag. Vóór de correctie bedraagt het verschil tussen het (ongecorrigeerde) initiële bedrag en de initiële betalingen 6,4 mln euro (31% van de omvang van de betalingen). Ná de correctie bedraagt het verschil tussen het

²³ In zaken waarbij sprake is van meerdere misdrijven is bij de dataselectie het zwaarste misdrijf (op basis van maximale straf) geselecteerd.

²⁴ Het aandeel hoofdelijkheid over alle zaken is circa 13-15 procent. Het verschil heeft waarschijnlijk te maken met specifieke kenmerken van de zeden/geweldsmisdrijven.

²⁵ Deze eenvoudige rekenregel leidt in enkele gevallen, waarbij voor een enkele dader het opgelegde bedrag lager is dan voor de andere hoofdelijke dader(s), tot een (kleine) afwijking.

(gecorrigeerde) initiële bedrag en de initiële betalingen bedraagt 0,25 mln euro (1,2% van de betalingen).²⁶

3.4 Uitgangspunten analyse inningsgegevens

De onderzoeksvragen zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in de inning van de schadevergoedingsbedragen bij de daders en de financiële risico's voor de overheid die hieruit voortvloeien. De analyse van de inningsgegevens is hierop toegespitst.

daderperspectief is leidend

De risico's voor de overheid vloeien voort uit het betalingsgedrag van de dader. Het inningsproces van het CJIB sluit hierbij aan en is 'dadergericht'. Er is sprake van één inningszaak per dader, waarbij eventuele meerdere schadevergoedingsbedragen samenkomen in één te innen (totaal)bedrag.

Ten behoeve van de analyse van de financiële risico's van de overheid is aangesloten bij dit daderperspectief. Daarbij is sprake van één (innings)zaak per dader, met één uitstaand (totaal)bedrag waar – gedurende de looptijd – de verschillende (dwang)middelen op worden ingezet.²⁷

gehanteerde definities

Bij het onderzoek zijn de volgende definities gehanteerd:

- het financiële risico = de totale kosten voor de overheid
- de totale kosten voor de overheid²⁸ = het on-geïnde (resterende) bedrag + de financieringskosten;
- het on-geïnde bedrag = het totaal te innen bedrag (het 'uitstaande bedrag') -/- het betaalde bedrag;
- het uitstaande bedrag = het initiële bedrag (de schadevergoeding) + de toegekende wettelijke rente;²⁹
- het betaalde bedrag = alle betalingen die gedurende de looptijd zijn gedaan voor:
het initiële bedrag + eventuele toegekende wettelijke rente + eventuele verhogingen.³⁰

voorschotmoment niet van belang voor financieel risico...

Omdat het financiële risico van de overheid bestaat uit het niet-geïnde deel van het uitstaande bedrag, is het voorschotmoment (en de daaruit voortvloeiende omvang van het voorschot) niet van belang voor het financiële risico van de overheid.

Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld: stel dat het totale uitstaande bedrag 10 mln bedraagt, waarvan na een bepaalde looptijd 6 mln is betaald. De kosten voor de overheid bedra-

²⁶ Dit resterende verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door cohort 2011. Voor de cohorten 2012 t/m 2016 ligt de afwijking tussen de – 0,5 en 1,0 procent waarbij het totaalverschil 0,3 procent (0,05 mln euro) bedraagt. Voor cohort 2011 ligt de afwijking op 4 procent (0,2 mln euro). Hier is de som van de feitelijke betalingen lager dan de som van het gecorrigeerde bedrag. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat een klein deel van de mededaders van deze hoofdlijke zaken uit 2011, vanwege een vroegere datum onherroepelijk, buiten het geselecteerde daderbereik van 2011 t/m 2016 vallen.

²⁷ In de praktijk komt het weinig voor dat er meerdere initiële vorderingen zijn per dader. Bij 82 procent van de zaken is er sprake van één vordering. Bij 13 procent van de zaken is er sprake van twee initiële vorderingen. Bij 3 procent van de zaken is er sprake van drie vorderingen.

²⁸ De inningskosten (de kosten die het CJIB maakt bij het innen van de bedragen) maken geen deel uit van dit onderzoek

²⁹ Eventuele verhogingen worden niet meegerekend, omdat deze niet door de overheid aan het slachtoffer hoeven te worden uitgekeerd en deze daarmee niet bijdragen aan het financiële risico van de overheid.

³⁰ De verhogingen worden wel meegeteld bij het bepalen van het 'totaal betaalde bedrag'. Verhogingen komen ten goede aan de overheid en dragen daarom bij aan het reduceren van het financiële risico.

gen dan altijd 4 mln euro: het niet-geïnde bedrag. Het maakt daarbij niet uit of meteen in het begin 10 mln aan voorschot is betaald of dat ergens tijdens de looptijd 5 mln aan voorschot is betaald. In het eerste geval int de overheid 6 mln over de gehele looptijd en in het tweede geval int de overheid nog 1 mln over de resterende looptijd. In beide gevallen zijn de kosten voor de overheid aan het einde van de looptijd het niet-geïnde bedrag van 4 mln euro.

...met uitzondering van de financieringskosten

In de bovenstaande redenering zijn, vanwege de beperkte omvang, de financieringskosten voor de overheid niet meegenomen. Niettemin spelen financieringskosten wel een rol bij de keuze van het voorschotmoment. Een vroeger voorschotmoment betekent dat er voor een langere periode een bedrag door de overheid gefinancierd moet worden. Daarnaast is er minder tijd geweest om betalingen te innen, waardoor er een hoger bedrag aan de slachtoffers moet worden uitgekeerd. Een eerder voorschotmoment zorgt daarom voor hogere financieringskosten.

Over de periode 2011 t/m 2016 bedroeg de omvang van de cohorten gemiddeld circa 8,9 mln euro. Na 8 maanden is het on-geïnde bedrag gedaald van 100 procent naar circa 74% van het uitstaande bedrag. Gemiddeld bedroeg het on-geïnde bedrag over de eerste 8 maanden circa 86% van het uitstaande bedrag. Het gemiddelde rentepercentage voor staatsobligaties over dezelfde periode bedroeg gemiddeld circa 1,47%. Wanneer het voorschotmoment zou verschuiven van 8 maanden naar 0 maanden, dan zou dit extra financieringskosten met zich meebrengen van gemiddeld circa 0,08 mln euro per cohort (0,8% van het uitstaande bedrag).³¹

afbakening betalingsgedrag: cohorten 2011 t/m 2013 – drie volledige inningsperioden

Voor het analyseren van het betalingsgedrag is ervoor gekozen om de groep daders uit de cohorten 2011 t/m 2013 te analyseren. Verreweg de meeste betalingen vinden plaats in de eerste drie jaar van de inning. Omdat het onderzoek, voor de geselecteerde groep daders³², beschikt over (betalings)gegevens voor de jaren 2011 t/m medio 2017, is alleen voor de cohorten 2011, 2012 en 2013 een vrijwel volledige inningsperiode beschikbaar.

looptijd: vanaf datum onherroepelijk en niet vanaf datum aanlevering bij CJIB

Bij de analyses van het betalingsgedrag is in dit onderzoek het begin van de looptijd gerekend vanaf het moment dat het vonnis onherroepelijk wordt. Dit is tevens het moment waarop de inning van start mag gaan. Ook is dit het moment vanaf wanneer de 8 maanden van het voorschotmoment ingaan. Daarnaast wordt de verjaringstermijn gerekend vanaf de datum onherroepelijk. De afbakening van de cohorten is daarom eveneens afgestemd op het jaar waarin de schadevergoeding onherroepelijk is geworden. De tijd vanaf de datum onherroepelijk wordt in dit onderzoek de 'looptijd' genoemd. Het voorschotmoment is derhalve in figuren altijd terug te vinden op 8 maanden vanaf het begin van de looptijd.

In de praktijk begint de inning zodra het CJIB een zaak krijgt overgedragen van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie hanteert voor de overdracht een streeftermijn van maximaal 6 weken. De meeste zaken worden binnen enkele weken na de datum onherroepelijk overgedragen (zie figuur 5.2). Voor sommige zaken duurt dit langer. Eventuele vertraging in de start van het inningsproces komt naar voren in de betalingsfiguren in de vorm van een langere staart als gevolg van het latere moment waarop betalingen plaatsvinden.

³¹ 8,9 mln x 86% x 1,47% x 8/12.

³² Zie paragraaf 3.1.

4 Beschrijving inningsgegevens

4.1 Inleiding

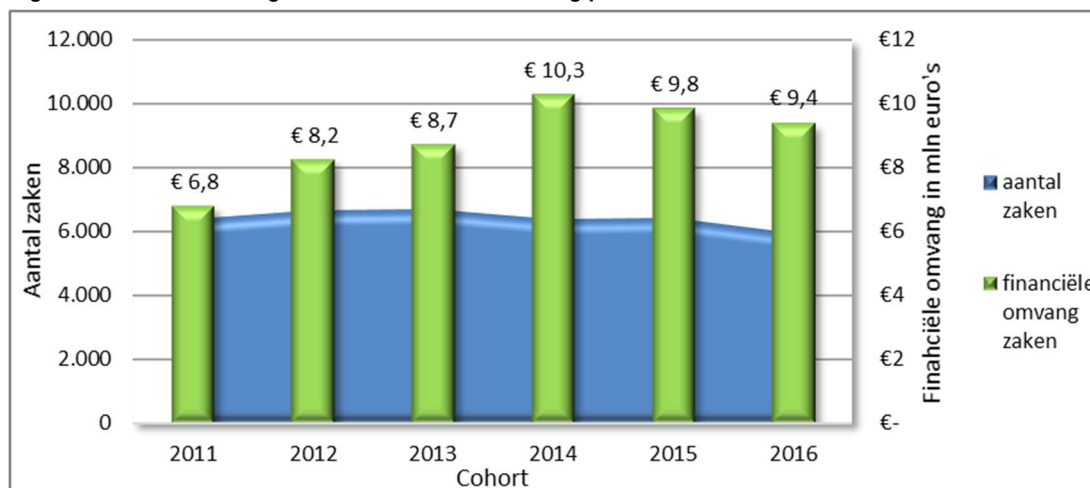
In dit hoofdstuk beschrijven we de omvang en de samenstelling van de inningsgegevens.

4.2 Omvang en aantal zaken in de periode 2011-2016

omvang schadevergoedingszaken

De onderstaande figuur geeft een overzicht van het aantal inningszaken en financiële omvang per jaar/cohort³³ over de periode 2011 t/m 2016.

Figuur 4.1: Aantal inningszaken en financiële omvang per cohort - 2011 t/m 2016



De figuur laat zien dat het aantal inningszaken (blauwe vlak) met circa 6000 zaken per cohort redelijk stabiel is in de tijd. De financiële omvang per cohort (groene staven) fluctueert daarentegen van 6,8 mln in 2011 tot ruim 10,3 mln in 2014.

4.3 Afbakening naar omvangcategorie

De fluctuatie in (financiële) omvang wordt voornamelijk veroorzaakt door verschillen in het aantal grote schadevergoedingszaken per cohort. Enkele grote zaken erbij of eraf leidt tot substantiële schommelingen in het totale uitstaande bedrag. Dit wordt duidelijk wanneer de zaken worden gegroepeerd naar omvang.

³³ Een cohort wordt gevormd door het aantal zaken dat in een kalenderjaar onherroepelijk wordt. De inningszaken die in 2011 t/m 2016 zijn binnengestroomd vormen dus 6 cohorten. Voor deze cohorten zijn inningsgegevens beschikbaar van 2011 tot medio 2017.

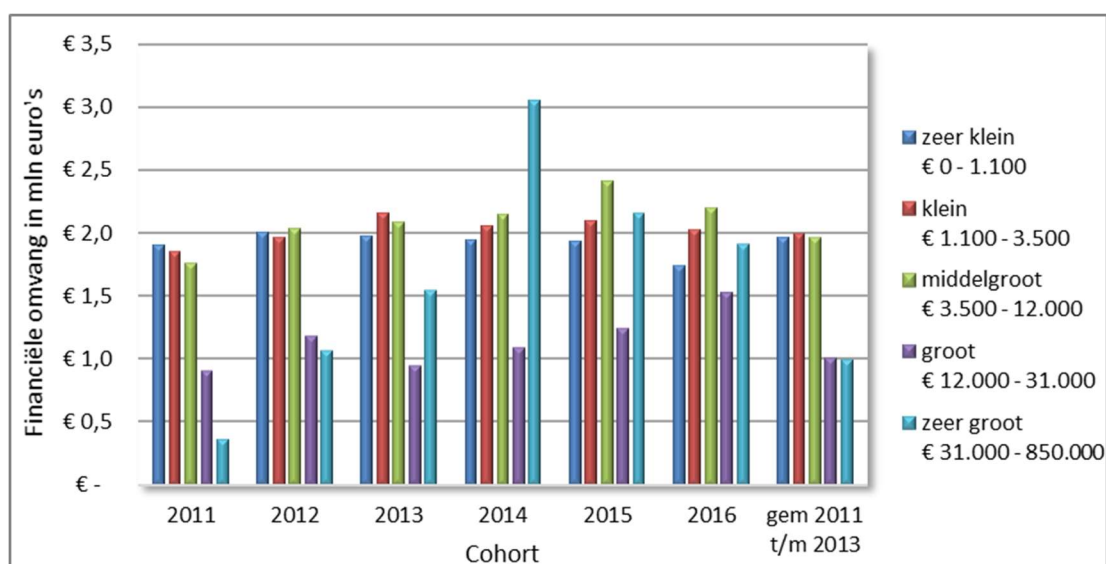
Voor het groeperen naar omvang is gekozen voor een afbakening waarbij vier categorieën met dezelfde financiële omvang ontstaan. Daarbij is de grootste omvangcategorie nogmaals in tweeën gedeeld, vanwege het grote bereik van deze categorieën en vanwege de substantiële dynamiek daarbinnen.

omvanggrenzen op basis van cohorten 2011 t/m 2013

Omdat er bij de analyse voor is gekozen om voor cohorten 2011 t/m 2013 het betalingsgedrag te analyseren (zie paragraaf 3.3), zijn de omvanggrenzen zo gekozen dat de hierboven beschreven vijf omvangcategorieën voor 2011 t/m 2013 de beschreven omvang hebben.

De onderstaande figuur toont de financiële omvang van de omvangcategorieën voor de cohorten 2011 t/m 2016 bij de geselecteerde omvanggrenzen. De laatste groep kolommen toont het gemiddelde voor de cohorten 2011 t/m 2013.

Figuur 4.2: Financiële omvang van financiële omvangcategorieën (in euro's) – cohorten 2011 t/m 2016



De figuur laat zien dat de financiële omvang van de kleine en middelgrote omvangcategorieën (de 1^e drie kolommen per cohort) vrij stabiel zijn in de tijd. De financiële omvang van de grote omvangcategorieën is daarentegen veel grilliger. Dat komt doordat de grote omvangcategorieën veel minder zaken bevatten, waardoor enkele zaken erbij of eraf grote verschillen veroorzaken met andere cohorten.

Ter illustratie van dit effect toont de onderstaande tabel het aantal zaken per omvangcategorie.

Tabel 4.3: Aantal inningszaken per omvangcategorie – 2011 t/m 2016

cohort	2011	2012	2013	2014	2015	2016	totaal
categorie	aantal zaken						
zeer klein	5.026	5.185	5.080	4.807	4.808	4.346	29.252
klein	965	1.033	1.156	1.082	1.098	1.071	6.405
middelgroot	304	337	346	363	380	361	2.091
groot	53	63	52	62	72	79	381
zeer groot	8	14	20	28	25	32	127
Totaal	6.356	6.632	6.654	6.342	6.383	5.889	38.256

De tabel laat zien dat het aantal zaken in de grote omvangcategorieën slechts een fractie is van het aantal zaken in de kleine(re) omvangcategorieën.

4.4 Afbakening naar misdrijfcategorie

Naast omvangcategorieën kunnen de zaken worden onderverdeeld naar het soort misdrijf dat is gepleegd.

Hiertoe zijn de aanwezige feitcodes omgezet naar de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 van het CBS (zie paragraaf 3.3). De 118 unieke feitcodes uit de CJIB-bestanden beslaan in totaal 34 misdrijfcategorieën. De 8 grootste misdrijfcategorieën beslaan over de periode 2011 t/m 2016 ruim 94 procent van het totale uitstaande bedrag.

misdrijfcategorieën naar omvangcategorieën

De onderstaande tabel geeft voor de acht (financieel) grootste misdrijfcategorieën een specificatie van het uitstaande bedrag naar financiële omvangcategorie. Om aan te sluiten bij de analyseperiode worden hierbij de zaken getoond voor de cohorten 2011 t/m 2013.

Tabel 4.4: Financiële omvang grootste misdrijfcategorieën naar omvangcategorie – coh. 2011 t/m 2013

rang	cat. nr.	omvangcat. (euro's) misdrijfcategorie	omvang zaken (x 1.000 euro)					totaal
			0k – 1,1k	1,1k – 3,5k	3,5k – 12k	12k – 31k	37k-999k	
1	3.1	Mishandeling	3.475	2.475	1.272	148	52	7.423
2	1.1.1	Diefstal en inbraak m.g.*	929	1.340	1.184	718	700	4.871
3	3.4	Levensmisdrijf	161	690	1.657	1.236	629	4.372
4	3.3.7	Seksueel Misdrijf	127	408	716	370	259	1.880
5	2.2.1	Openlijke geweldpleging	918	527	243	14	0	1.703
6	3.6	Mensenhandel	5	23	156	245	1.177	1.606
7	3.3.2	Verkrachting	29	237	400	244	160	1.070
8	1.5	Afpersing en afdreiging	110	141	119	26	0	396
subtotaal**			5.755	5.841	5.747	3.002	2.976	23.320
Totaal			5.862	5.961	5.869	3.017	2.976	23.686
1	3.1	Mishandeling	47%	33%	17%	2%	1%	100%
2	1.1.1	Diefstal en inbraak m.g.*	19%	28%	24%	15%	14%	100%
3	3.4	Levensmisdrijf	4%	16%	38%	28%	14%	100%
4	3.3.7	Seksueel Misdrijf	7%	22%	38%	20%	14%	100%
5	2.2.1	Openlijke geweldpleging	54%	31%	14%	1%	0%	100%
6	3.6	Mensenhandel	0%	1%	10%	15%	73%	100%
7	3.3.2	Verkrachting	3%	22%	37%	23%	15%	100%
8	1.5	Afpersing en afdreiging	28%	36%	30%	7%	0%	100%
subtotaal**			25%	25%	25%	12,7%	12,6%	100%
Totaal			25%	25%	25%	12,7%	12,6%	100%

* m.g. = met geweld

** het subtotaal heeft betrekking op de getoonde acht misdrijfcategorieën. Het totaal op alle misdrijfcategorieën.

De tabel laat zien dat de misdrijfcategorieën erg verschillen in de relatieve omvang per omvangcategorie. In de samenstelling van misdrijfcategorieën ligt (globaal) de nadruk³⁴ soms op:

- klein tot middelgroot:
(1) ‘Mishandeling’, (5) ‘Openlijke geweldpleging’ en (8) ‘Afpersing’;
- zowel klein als groot:
(2) ‘Diefstal en inbraak met geweld’
- middelgroot tot groot:
(3) ‘Levensmisdrijf’, (4) ‘Seksueel misdrijf’, (6) ‘Mensenhandel’ of (7) ‘Verkrachting’.

Dit verschil in samenstelling heeft invloed op het betalingsgedrag per misdrijfcategorie. Dit wordt duidelijk in paragraaf 5.6.

aandeel zeden- en geweldsmisdrijven

Het eerste zedenmisdrijf in de bovenstaande tabel, ‘Seksueel misdrijf’, vertegenwoordigt 8 procent van het uitstaande bedrag. Het tweede zedenmisdrijf ‘Verkrachting’ 5 procent. In totaal komen er zeven typen zedenmisdrijven voor in de gegevens. Samen vertegenwoordigen deze categorieën circa 14 procent van het uitstaande bedrag.³⁵ Het aandeel geweldsmisdrijven is daarmee 86 procent.

4.5 Leeftijdsopbouw en geslacht daders

In het kader van de inning van schadevergoedingsmaatregelen beschikt het CJIB over beperkte gegevens over de kenmerken van de daders. Eén van deze daderkenmerken is de leeftijd van de dader.

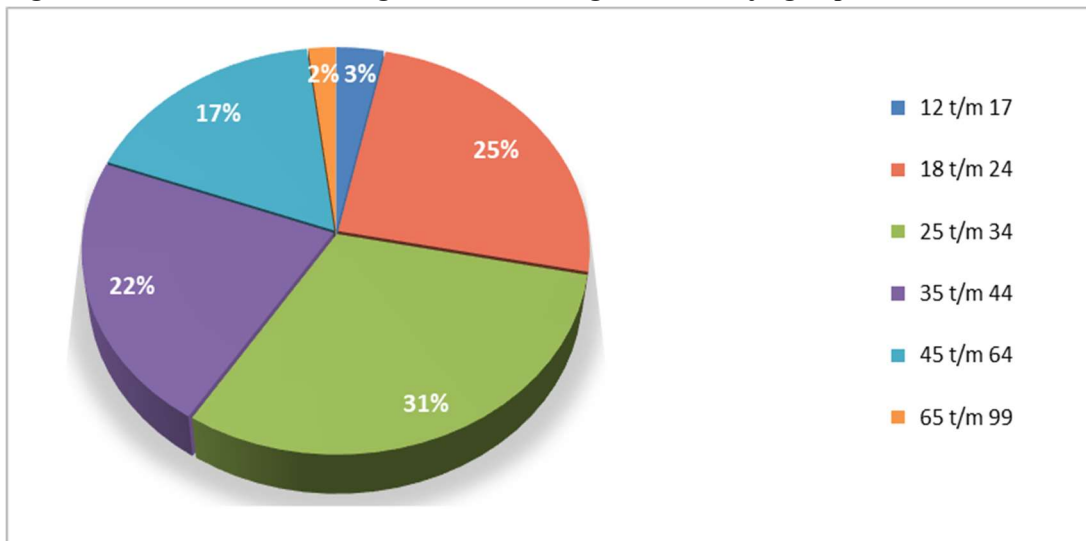
De onderstaande figuur toont de procentuele verdeling van de omvang van de uitstaande bedragen over de leeftijdscategorieën van de daders.³⁶

³⁴ De nadruk in de samenstelling wordt zichtbaar door het percentage per omvangcategorie te vergelijken met de totale procentuele omvang van de omvangcategorie. Dat is een kwart (25%) bij de kleinere omvangcategorieën, maar een achtste (12,5%) bij de twee grootste omvangcategorieën. In de tabel is per misdrijfcategorie het percentage van de grootste omvangcategorie vet gemaakt. De omvangcategorieën waarvan het aandeel groter is dan de totale procentuele omvang zijn omcirkeld.

³⁵ De misdrijfcategorie ‘Mensenhandel’ bestaat eveneens voor een deel uit zedenmisdrijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om gedwongen prostitutie. Omdat het niet bekend is welk deel betrekking heeft op zedenzaken, is deze misdrijfcategorie niet meegeteld onder de noemer ‘zeden’.

³⁶ Leeftijd op de datum onherroepelijk.

Figuur 4.5: Procentuele verdeling uitstaande bedragen over leeftijdsgroepen daders



De figuur laat zien dat 78 procent van het uitstaande bedrag is opgelegd aan daders tussen de 18 en 45 jaar.

geslacht

Een ander kenmerk is geslacht. Van de daders is 91 procent man en 9 procent is vrouw.

5 Analyse ingezette (dwang)middelen

5.1 Inleiding

Bij de inning van de schadevergoedingsmaatregelen kan het CJIB een aantal (dwang)middelen inzetten.

De inzet van (dwang)middelen vindt plaats volgens een wettelijk bepaalde volgorde, op basis van vastgestelde termijnen en het betalingsgedrag van de dader(s). Vanwege deze wettelijke bepalingen en inningsvoorschriften is bij de inning weinig ruimte voor een alternatieve inzet van (dwang)middelen.

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten na de ingezette (dwang)middelen op de inning van de schadevergoedingen en leggen we de relatie met het financieel risico voor de overheid.

5.2 Aantal ingezette middelen

Onderstaande tabel toont per (dwang)middel het aantal ingezette middelen per cohort. Het kan hierbij deels gaan om herhalingsinzet.³⁷

De (dwang)middelen staan in volgorde van inzet. Een uitzondering hierop vormt de betalingsregeling, die in principe op elk moment tijdens het inningsproces kan worden ingezet. Deze staat daarom apart bovenaan in de tabel. Uitzonderingen vormen ook de nummers 6 t/m 9, die allen ‘voorlopers’ zijn van het dwangmiddel ‘vervangende hechtenis’. Zie ook paragraaf 2.2.

³⁷ Bijvoorbeeld als een aanschrijving opnieuw wordt verstuurd omdat deze retour kwam als gevolg van onjuiste adressering.

Tabel 5.1: Aantal ingezette middelen (en aandeel) per cohort - voor cohorten 2011 t/m 2013

<i>nr</i>	<i>(dwang)middel</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>totaal</i>
A	Betalingsregeling	3.690	2.711	2.588	8.989
1	1e aanschrijving	7.511	8.210	8.248	23.969
2	2e aanschrijving, 1e aanmaning	3.745	4.064	3.977	11.786
3	3e aanschrijving, 2e aanmaning*	3.830	3.800	3.684	11.314
4	Dwangbevel	1.241	1.205	1.177	3.623
5	Aansluitende executie verv. hecht.	435	398	409	1.242
6	Waarschuwing aanhouding	678	818	766	2.262
7	Aanhouding adres bekend	503	589	566	1.658
8	Aanhouding adres onbekend	783	865	849	2.497
9	Vervangende hechtenis	737	783	684	2.204
-	geen middelen ingezet	179	163	159	501
Totaal		23.332	23.606	23.107	70.045
A	Betalingsregeling	32%	35%	36%	34%
1	1e aanschrijving	16%	17%	17%	17%
2	2e aanschrijving, 1e aanmaning	16%	16%	16%	16%
3	3e aanschrijving, 2e aanmaning*	16%	11%	11%	13%
4	Dwangbevel	5%	5%	5%	5%
5	Aansluitende executie verv. hecht.	2%	2%	2%	2%
6	Waarschuwing aanhouding	3%	3%	3%	3%
7	Aanhouding adres bekend	2%	2%	2%	2%
8	Aanhouding adres onbekend	3%	4%	4%	4%
9	Vervangende hechtenis	3%	3%	3%	3%
-	geen middelen ingezet	1%	1%	1%	1%
Totaal		100%	100%	100%	100%

* Het aantal ingezette 3e aanschrijvingen kan hoger zijn dan het aantal 2e aanschrijvingen, omdat het hier deels gaat om herhalingsaanschrijvingen.

De tabel laat zien dat (over het algemeen) het aandeel ingezette middelen afneemt per opeenvolgend middel. Dit reflecteert het feit dat gedurende de looptijd het inningsproces van zaken stopt wanneer deze volledig zijn betaald, waardoor het volgende (dwang)middel niet hoeft te worden ingezet. Eveneens is te zien dat het aandeel per middel nauwelijks varieert per cohort.

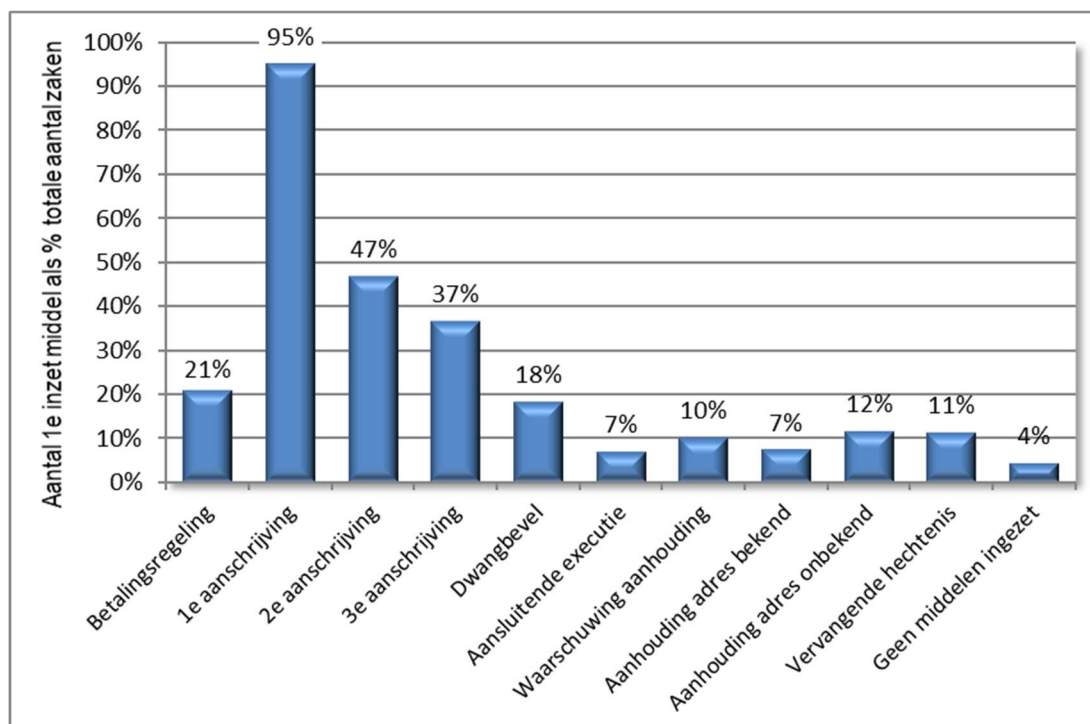
inzet middelen per zaak

Om te laten zien hoe vaak daders gemiddeld genomen in aanraking komen met een (dwang)middel, toont onderstaande figuur de procentuele inzet per dader.³⁸ Hierbij zijn de middelen die vaker dan één keer zijn ingezet bij dezelfde dader niet meegeteld.³⁹

³⁸ Het aantal ingezette middelen gedeeld door het totale aantal daders.

³⁹ Om te voorkomen dat de hoogte van de inzet mede wordt bepaald door de mate waarin een middel meerdere keren per dader wordt ingezet.

Figuur 5.2: Aantal keer 1^e inzet middel als percentage van aantal zaken – cohort 2011 t/m 2013



De figuur laat zien dat vrijwel elke dader een 1^e aanschrijving krijgt (95%).⁴⁰ Bijna de helft van de daders (47%) ontvangt ook een 2^e aanschrijving. Dit betekent dat voor de andere helft van de daders een 2^e aanschrijving niet meer nodig is.⁴¹ Bij 21% van de daders wordt een betalingsregeling afgesloten. Dat kan plaatsvinden op elk moment tijdens de inning.

5.3 Moment van inzet middelen

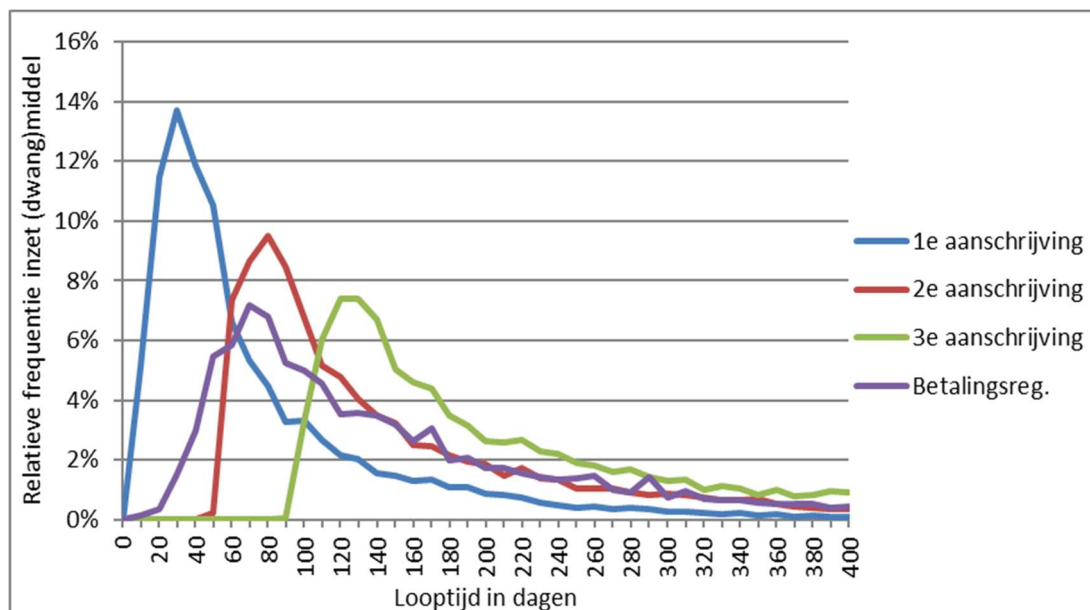
Naast de frequentie van de inzet van middelen, kan worden gekeken naar het moment waarop de middelen worden ingezet in de tijd.

Onderstaande twee figuren geven een beeld van het moment waarop elk middel wordt ingezet. Weergegeven wordt het aantal ingezette middelen na x aantal dagen (na de datum onherroepelijk). Om de middelen goed met elkaar te kunnen vergelijken, wordt dit getoond als percentage van de totale inzet van het middel (de relatieve frequentie). Figuur 5.3 toont de middelen 1^e t/m 3^e aanschrijving en de betalingsregeling. Figuur 5.4 toont de overige middelen, waarbij ter referentie de betalingsregeling opnieuw is opgenomen.

⁴⁰ Deze 95 procent vormt samen met de 3 procent 'geen middelen ingezet' geen 100 procent, omdat het bij enkele middelen (in incidentele gevallen) voorkomt dat een middel wordt ingezet zonder dat de 1^e aanschrijving heeft plaatsgevonden. Het gaat hier om de middelen 'Aanhouding adres onbekend', 'Betalingsregeling' en 'Vervangende hechtenis'.

⁴¹ Omdat zij inmiddels volledig hebben betaald of omdat met hen een (nog lopende) betalingsregeling is afgesloten.

Figuur 5.3: Relatieve frequentie middelen na x dagen – cohort 2011 t/m 2013



Bovenstaande figuur laat zien dat voor de 1^e aanschrijving (de blauwe lijn, met hoogste piek) de hoogste inzet na 10 tot 80 dagen plaatsvindt. Daarna dooft de inzet snel uit; de grafiek heeft een relatief korte staart.

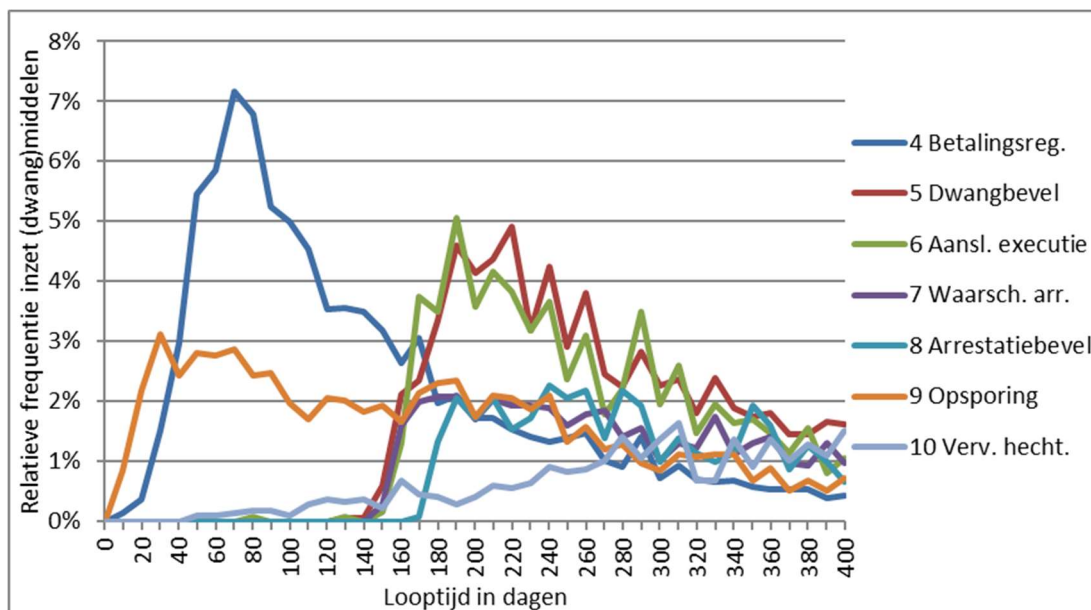
Omdat bij 93 procent van alle daders de datum van ontvangst bij het CJIB gelijk is aan de datum van de 1^e aanschrijving, weerspiegelt de spreiding in de grafiek van de 1^e aanschrijving de transfertijd van het Openbaar Ministerie naar het CJIB. Deze spreiding wordt weergegeven (in weken) in figuur 6.1.

De spreiding in de ontvangst van het Openbaar Ministerie wordt vervolgens wederom weerspiegeld in de grafieken van de overige middelen. Die kennen een vergelijkbare vorm als de 1^e aanschrijving, echter – omdat er bij vervolgmiddelen door diverse redenen in de praktijk enige vertraging kan optreden – zijn de grafieken van de volgende middelen minder scherp dan die van de 1^e aanschrijving; deze grafieken hebben een lagere piek en een langere staart.

De figuur toont verder dat de betalingsregelingen (de paarse lijn) op gang komen na dag 20, enige dagen nadat de eerste aanschrijving is verstuurd.

De grafieken in onderstaande figuur vertonen eenzelfde vorm als in de figuur hierboven. Alleen het middel ‘Aanhouding adres onbekend’ wordt al vrijwel gelijktijdig met de 1^e aanschrijving ingezet. Dit middel wordt ingezet wanneer geen adres bekend is waarop de dader kan worden aangeschreven.

Figuur 5.4: Relatieve frequentie middelen na x dagen – cohort 2011 t/m 2013



5.4 Resultaat na inzet middelen

In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van het resultaat na de inzet van de (dwang)middelen. Hierbij is gekeken naar het ‘effect’ van (dwang)middelen op de feitelijke betalingen.

resultaat inzet middelen – betalingen per middel

Om het resultaat na de inzet van de (dwang)middelen in beeld te brengen, zijn alle betalingen per dader uit de cohorten 2011 t/m 2013 op basis van de betalingsdatum gekoppeld aan het, op dat moment, laatst ingezette middel voor die dader (vóór de inzet van het volgende middel).⁴² Zo ontstaat een beeld van de betalingen per (dwang)middel.

In werkelijkheid hoeft een betaling niet het gevolg te zijn van het laatst ingezette (dwang)middel. Een betaling kan ook het gevolg zijn van de ‘dreiging’ van het volgende (dwang)middel. Wellicht speelt het vooruitzicht van de ‘vervangende hechtenis’ wel een rol bij elke betaling. Hoewel de intentie bij de betaling niet kan worden gereconstrueerd, geven de betalingen per (dwang)middel wel een indruk op welk punt in het inningsproces / bij welk (dwang)middel de betalingen plaatsvinden.

Onderstaande tabel toont per cohort de omvang van de betalingen die na de inzet van elk (dwang)middel (en voor de inzet van de volgende) zijn gedaan.

⁴² Wanneer bijvoorbeeld na de datum van inzet van een eerste (dwang)middel een betaling volgt, dan is die betaling gekoppeld aan dit eerste (dwang)middel. Wanneer na die eerste betaling een tweede (dwang)middel wordt ingezet en daarna een tweede betaling volgt, dan is die tweede betaling gekoppeld aan het tweede (dwang)middel.

Tabel 5.5: Som betalingen (x1.000) per middel en aandeel in totaal – voor coh. 2011 t/m 2013

cohort	Betalingsregel.	1e aanschr.	2e aanschr.	3e aanschr.	Dwangbevel	Aansl. executie	Waarsch. aanh.	Aanh. adres bekend	Aanh. adres onbek.	totaal
2011	1.488	1.513	282	284	652	141	83	146	212	4.589
2012	1.711	1.693	358	289	642	40	137	252	184	5.122
2013	1.643	1.724	370	269	558	50	81	279	167	4.976
Totaal	4.843	4.930	1.010	841	1.852	231	302	678	563	14.688
2011	32%	33%	6%	6%	14%	3%	2%	3%	5%	100%
2012	33%	33%	7%	6%	13%	1%	3%	5%	4%	100%
2013	33%	35%	7%	5%	11%	1%	2%	6%	3%	100%
Totaal	33%	34%	7%	6%	13%	2%	2%	5%	4%	100%

Leeswijzer: Het totale bedrag aan betalingen over 6 loopjaren van cohorten 2011 t/m 2013 bedraagt 14,7 mln euro. Hiervan vond 34 procent plaats na de 1^e aanschrijving (en voor de inzet van een volgend (dwang)middel).

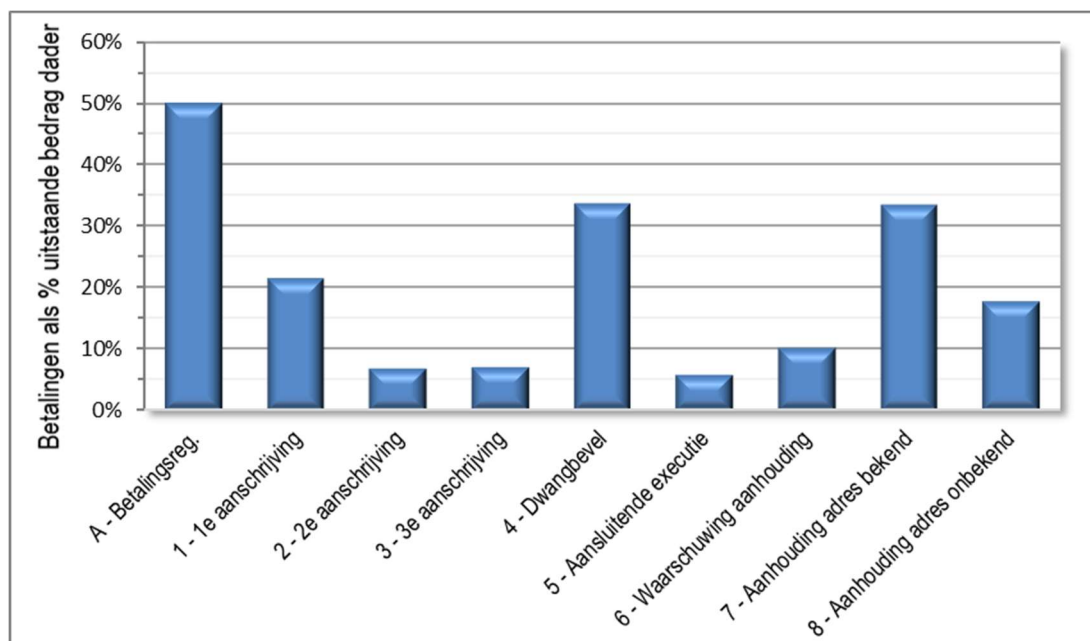
De tabel laat zien dat het grootste deel van de betalingen plaats vindt na inzet van de middelen ‘1^e aanschrijving’ (34%) en ‘Betalingsregeling’ (33%). Het betalingsaandeel per middel is (behoorlijk) stabiel over de cohorten.

resultaat inzet (dwang)middelen – betalingen per gewogen ingezet (dwang)middel

Niet alle (dwang)middelen worden bij elke dader ingezet (zie paragraaf 2.2). Daarnaast heeft de omvang van de betalingen van een dader een relatie met de omvang van het uitstaande bedrag van deze dader.

Om hiermee rekening te houden, toont onderstaande figuur de betalingen per middel als percentage van het uitstaande bedrag van de daders waarop dit middel is ingezet.

Figuur 5.6: Betalingen per middel als % van uitstaande bedrag per dader – coh. 2011 t/m 2013



Leeswijzer: Van de zaken waarin een betalingsregeling (A) is ingezet, vormen de betalingen die zijn gedaan (voordat een volgend middel is ingezet) 50 procent van het uitstaande bedrag van deze zaken.

De figuur laat zien dat bij de zaken waarin een ‘Betalingregeling’ is ingezet, een relatief groot deel van het uitstaande bedrag (50 procent) wordt betaald na de inzet van dit middel (en voordat een volgend middel wordt ingezet). Dit geldt eveneens voor het ‘Dwangbevel’, het ‘Aanhouding adres bekend’ en de ‘1^e aanschrijving’.

weinig ruimte voor alternatieve inzet

Ondanks de getoonde verschillen in resultaat per (dwang)middel, is er weinig ruimte om de (dwang)middelen anders in te zetten.⁴³ Alle beschreven (dwang)middelen zijn subseque (juridische) elementen in het inningsproces en worden ingezet volgens vastgestelde termijnen. In samenhang leiden deze tot een verlaging van het financiële risico voor de overheid.

⁴³ Wel is het mogelijk om de voorwaarden voor het overeenkomen van een betalingsregeling (en het opschorten van de inzet van (dwang)middelen) te wijzigen. Met ingang van in september 2017 zijn deze voorwaarden bijvoorbeeld versoepeld (zie paragraaf 2.2). Mogelijkerwijze leidt dit tot een groter aandeel betalingen tijdens de betalingsregeling en een grotere omvang van het totaal van de betalingen.

6 Analyse inning

6.1 Inleiding

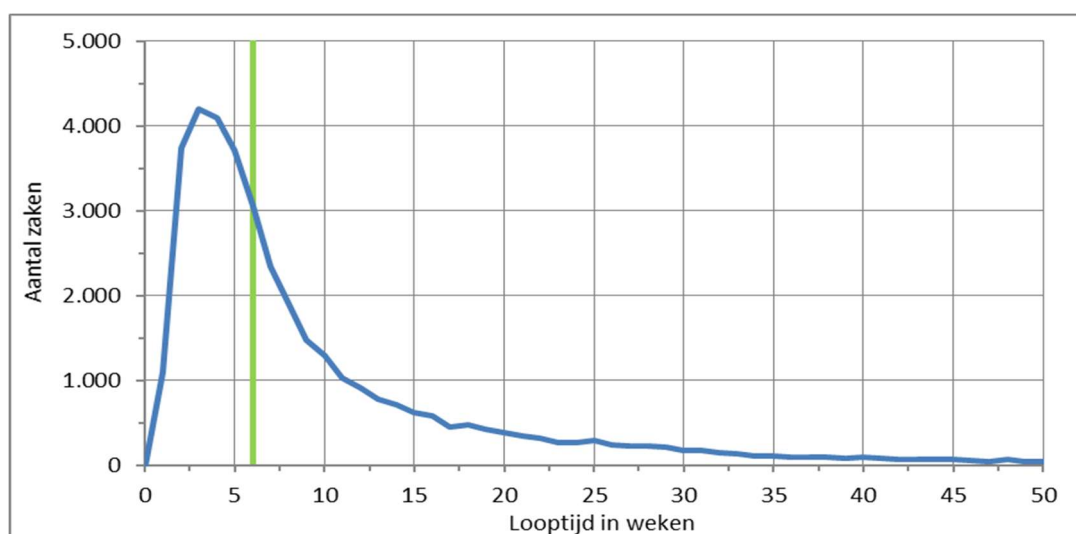
In dit hoofdstuk analyseren we de inning van de uitstaande bedragen en de timing en impact van verschillende gebeurtenissen die gedurende het inningstraject plaatsvinden. Dit geeft een eerste beeld van de verschillende achtergronden van het financiële risico voor de overheid.

6.2 Analyse effect overdracht-moment aan het CJIB

Wanneer een toegewezen schadevergoedingsmaatregel onherroepelijk wordt, kan deze door het Openbaar Ministerie worden overgedragen aan het CJIB voor de inning. Het Openbaar Ministerie streeft ernaar om deze overdracht binnen 42 dagen plaats te laten vinden.

Onderstaande figuur toont voor alle schadevergoedingsmaatregelen in de periode 2011 t/m 2016 hoeveel dagen na de datum onherroepelijk⁴⁴ de zaak als binnengekomen is geregistreerd bij het CJIB. De groene, verticale lijn toont de grens van 42 dagen / 6 weken. De figuur toont de zaken tot 50 weken.⁴⁵

Figuur 6.1: Aantal bij CJIB binnengekomen zaken x weken na de datum onherroepelijk



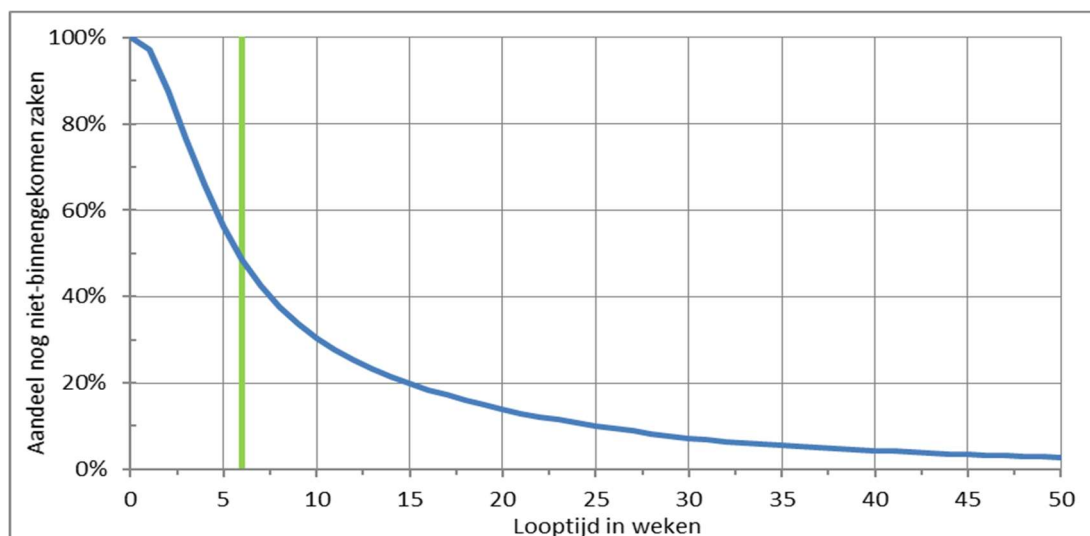
De figuur laat zien dat het aantal binnengekomen zaken snel oploopt tot een piek rond 3 weken. Daarna neemt de instroom van zaken weer snel af, waarna deze langzaam verder afvlakt in de tijd.

Onderstaande figuur toont op basis van dezelfde gegevens het aandeel van de nog niet binnengekomen zaken in het totaal van alle zaken.

⁴⁴ In dit onderzoek 'looptijd' genoemd, zie paragraaf 3.4.

⁴⁵ Het gaat om 97% van alle zaken.

Figuur 6.2: Aandeel nog niet binnengekomen zaken x weken na de datum onherroepelijk



De figuur laat zien dat na 42 dagen / 6 weken circa 50 procent van de zaken nog niet binnen is. Na 12 weken is dit circa 25 procent. Na 25 weken is dit circa 9 procent van de zaken. Na 50 weken moet nog circa 3 procent van de zaken binnenkomen.

Inmiddels is de gemiddelde duur van overdracht weer korter geworden. In 2017 werd 75 procent van de zaken binnen 6 weken overgedragen.

effect overschrijding termijn op inning

Na binnenkomst verstuurt het CJIB bij 93 procent van alle zaken de 1e aanschrijving op dezelfde dag. Bij 99 procent gebeurt dit binnen 1 week. Er is derhalve geen sprake van extra vertraging van de start van het inningsproces bij het CJIB.

Een (ver)late overdracht van het Openbaar Ministerie aan het CJIB zou een effect kunnen hebben op de omvang van de betalingen in een zaak. Om dit te beoordelen, is gekeken of het betalingspercentage (na zes jaar) verschilt van zaken die vóór de zes-weketermijn zijn binnengekomen in vergelijking met zaken die ná de termijn zijn binnengekomen.

Hierbij is onderscheid gemaakt naar omvangcategorie en misdrijfcategorie. Het betalingspercentage wisselt namelijk sterk tussen deze categorieën. Wanneer dit onderscheid niet zou worden gemaakt, dan zou een waargenomen verschil het gevolg kunnen zijn omvangverschillen of misdrijfverschillen in plaats van verschillen in ontvangstdatum.

Onderstaande tabellen tonen het betalingspercentage per omvangcategorie voor de drie grootste misdrijfcategorieën (met tussen haakjes het aandeel in het totale uitstaande bedrag).

Tabel 6.3: Betaling na 6 jaar voor 'Mishandeling' – 2011 t/m 2016 – (29% v.h. uitstaande bedrag)

<i>misdrijfcategorie</i>		<i>3.1 Mishandeling (WvSr art. 300-306)</i>					<i>gewogen* gemiddeld</i>
<i>tijdsduur</i>	<i>omvangcategorie</i>	<i>0 - 1,1k</i>	<i>1,1k - 3,5k</i>	<i>3,5k - 12k</i>	<i>12k - 31k</i>	<i>31k - 850k</i>	
ontvangst binnen termijn		90%	78%	55%	14%	0%	
ontvangst na termijn		90%	78%	59%	19%	5%	
verschil**		-1%	0%	3%	4%	5%	1%

* Hier is alleen een gewogen gemiddelde afwijking van toepassing. ** Door afronding kan het verschil afwijken van de som der delen.

Tabel 6.4: Betaling na 6 jaar voor ‘Diefstal en inbraak m.g.’ – 2011 t/m 2016 – (20% uitst.bedrag)

tijdsduur	misdrijfcategorie omvangcategorie	1.1.1 Diefstal en inbraak met geweld (WvSr art. 312)					gewogen* gemiddeld
		0 - 1,1k	1,1k - 3,5k	3,5k - 12k	12k - 31k	31k - 850k	
ontvangst binnen termijn		84%	58%	35%	15%	1%	
ontvangst na termijn		86%	63%	30%	18%	5%	
verschil**		2%	5%	-5%	3%	4%	1%

* Hier is alleen een gewogen gemiddelde afwijking van toepassing. ** Door afronding kan het verschil afwijken van de som der delen.

Tabel 6.5: Betaling na 6 jaar voor ‘Levensmisdrijf’ – 2011 t/m 2016 – (19% uitstaande bedrag)

tijdsduur	misdrijfcategorie omvangcategorie	1.1.1 Diefstal en inbraak met geweld (WvSr art. 312)					gewogen* gemiddeld
		0 - 1,1k	1,1k - 3,5k	3,5k - 12k	12k - 31k	31k - 850k	
ontvangst binnen termijn		77%	60%	37%	14%	8%	
ontvangst na termijn		75%	62%	27%	13%	1%	
verschil**		-2%	3%	-10%	-1%	-7%	-4%

* Hier is alleen een gewogen gemiddelde afwijking van toepassing. ** Door afronding kan het verschil afwijken van de som der delen.

De tabellen tonen een wisselend beeld van de verschillen tussen de twee groepen. De ene keer is het verschil positief en de andere keer is het negatief. Er is geen sprake van een duidelijk patroon, waarbij de zaken met een overschreden termijn structureel een lager betalingspercentage kennen.

Wanneer we ‘op totaalniveau’ een gewogen gemiddelde bepalen van de afwijking per omvangcategorie van de grootste zes misdrijfcategorieën⁴⁶, dan is het betalingspercentage van de ‘na-termijnzaken’ 1,7 procent lager dan van de zaken waarbij de termijn niet is overschreden. Er lijkt hier sprake van een klein negatief effect van het overschrijden van de zes-wekentermijn.

geen effect op inning

Het waargenomen effect wordt verstoord door zaken die zeer laat (pas na 6 maanden) zijn overgedragen. Daarnaast is het mogelijk dat zaken die veel later zijn binnengekomen specifieke eigenschappen hebben die voor een latere overdracht zorgden, waarbij deze specifieke eigenschappen zorgden voor een slechtere inbaarheid.

Daarom is de vergelijking nogmaals verricht zonder de zaken die veel later zijn binnengekomen. Wanneer in de selectie ‘na-termijnzaken’ alleen de zaken worden opgenomen die tussen 6 tot 24 weken zijn binnengekomen⁴⁷, dan verschuift het inningsverschil van 1,7 procent lager naar 0,12 procent hoger. Er lijkt derhalve geen sprake te zijn van een negatief effect op de inning voor zaken die (enige tijd) na de termijn van 6 weken zijn binnengekomen. Dit betekent dat het overschrijden van de aanlevertermijn (tot maximaal 6 maanden) geen effect heeft op het financieel risico voor de overheid.

⁴⁶ Deze vertegenwoordigen 85 procent van het uitstaande bedrag.

⁴⁷ 77 procent van alle zaken voor deze misdrijven

6.3 Analyse effect na 8 maanden

overheid betaalt na 8 maanden voorschot uit

Acht maanden nadat de schadevergoedingsmaatregel onherroepelijk is geworden, keert de overheid de resterende schuld uit aan het slachtoffer. De overheid neemt daarmee het betalingsrisico volledig op zich.

In feite draagt de overheid het betalingsrisico reeds vanaf de datum dat de schadevergoedingsmaatregel onherroepelijk is geworden. Een onbetaalde schadevergoeding wordt immers altijd uitgekeerd door de overheid.

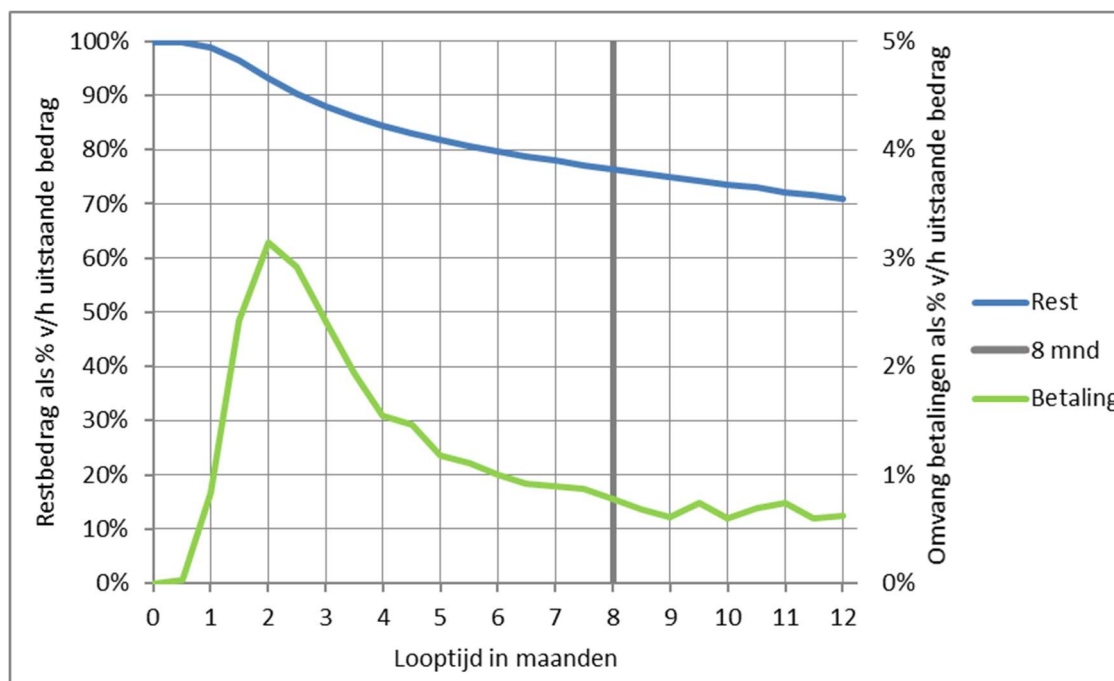
effect op inning

Mogelijkerwijze heeft het voorschotmoment effect op het betalingsgedrag van de dader. Het zou kunnen zijn dat de betalingsbereidheid van de dader afneemt wanneer die weet dat na het voorschotmoment de betalingen naar de overheid gaan en niet naar het slachtoffer.

Om te beoordelen of het voorschotmoment effect heeft op het betalingsgedrag van de daders, toont onderstaande figuur de omvang van de betalingen (per halve maand) over de eerste 12 maanden (onderste, groene lijn). Dit wordt weergegeven als percentage van het uitstaande bedrag (onderste, groene lijn, percentages rechts).

Daarbij toont de figuur eveneens de afname van het on-geïnde bedrag als percentage van het totale uitstaande bedrag (bovenste, blauwe lijn, percentages links). Dit is bepaald voor de cohorten 2011 t/m 2013. Het voorschotmoment na 8 maanden wordt weergegeven door de grijze verticale lijn.

Figuur 6.6: Restbedrag en omvang betalingen over 12 maanden – cohorten 2011 t/m 2013



De figuur laat zien dat er na 8 maanden (de grijze verticale lijn) geen substantiële wijziging in het betalingsgedrag van daders ontstaat (onderste, groene lijn). Dit blijkt nog duidelijker uit de constante afname van het on-geïnde bedrag (bovenste, blauwe lijn).

De voorschotbetaling leidt dus niet tot een vertraging (of versnelling) van betalingen door de dader(s). Het feit dat de overheid de schuld overneemt (voorschiet voor de dader) heeft geen invloed op de betalingsgeneigdheid. Dit betekent dat de grens van 8 maanden niet leidt tot een extra financieel risico voor de overheid.

6.4 Analyse inning over 6 jaar

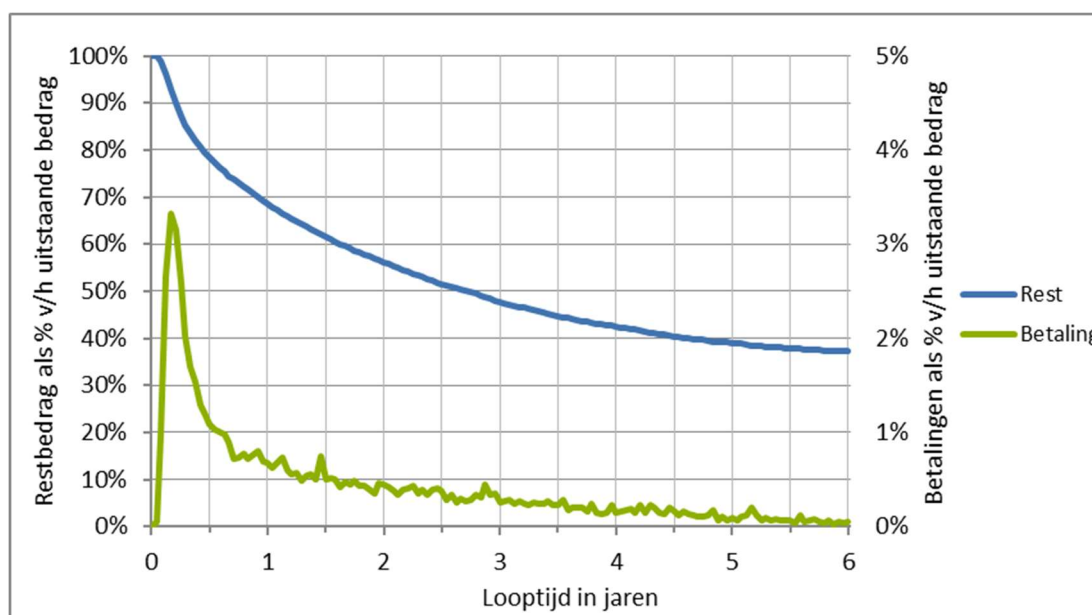
Wanneer de betalingsgrafieken tot 12 maanden uit paragraaf 6.3 worden doorgetrokken naar 6 jaar, ontstaat er een totaalbeeld van de betalingen gedurende de volledige (op dit moment bekende) looptijd van het inningsproces.

Onderstaande figuur toont de betalingen (per halve maand) voor de looptijd van 0 tot 6 jaar voor de cohorten 2011 t/m 2013.⁴⁸

Rechtsboven in de figuur staat voor de getoonde groep zaken aangegeven:

- de omvang van het uitstaande bedrag;
- de omvang van het on-geïnde bedrag na 6 jaar;
- het on-geïnde percentage.

Figuur 6.7: On-geïnde percentage en omvang betalingen over 6 jaar – cohorten 2011 t/m 2013



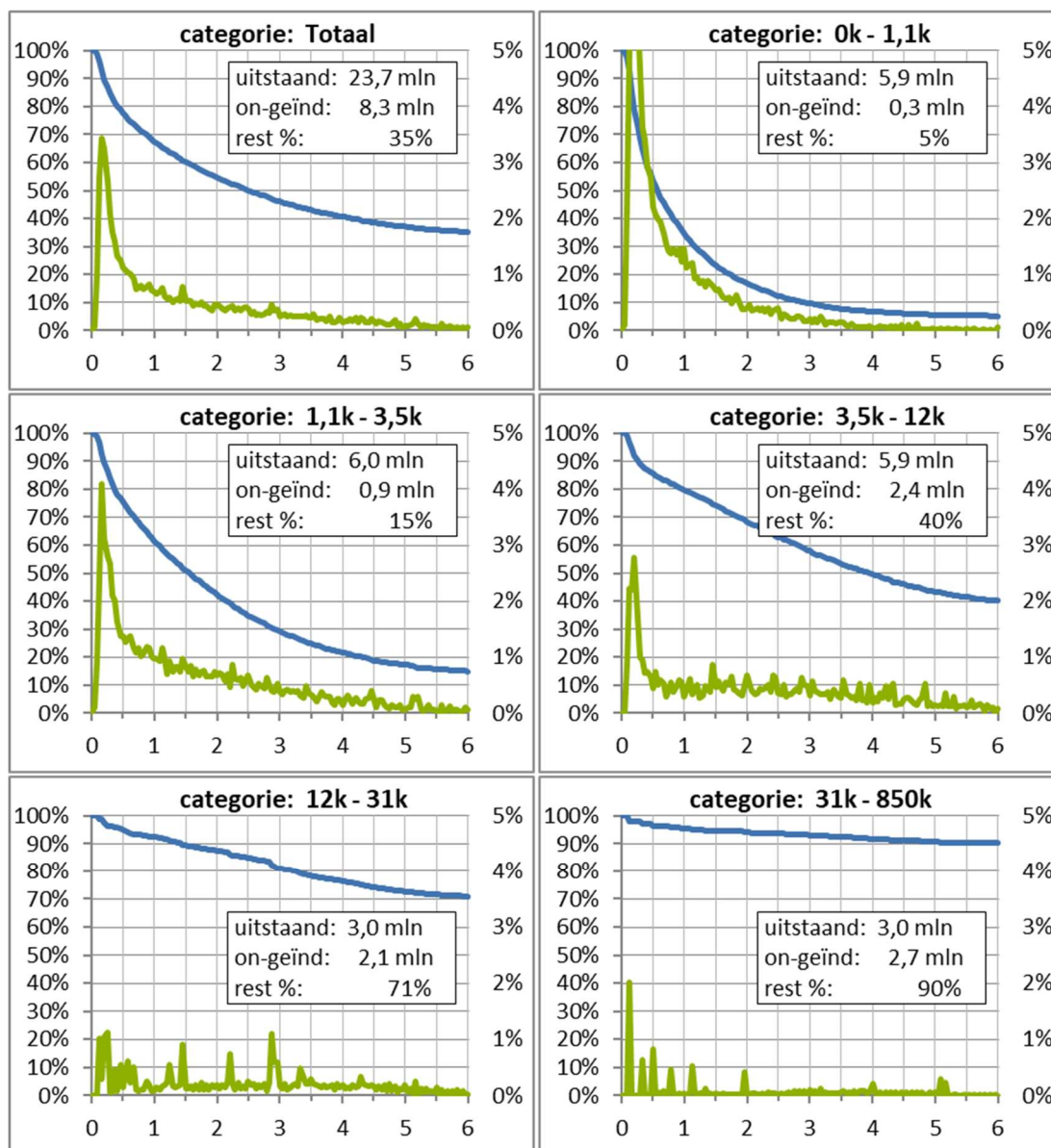
De figuur laat zien dat na de initiële piek rond twee maanden de betalingen eerst snel afnemen en na een half jaar langzaam verder afvlakken in de tijd. Het totale uitstaande bedrag daalt naar circa 50 procent na 2,5 jaar en 35 procent na 6 jaar. Hiermee komt het totale financiële risico voor de overheid uit op circa 35 procent van het uitstaande bedrag na 6 jaar.

⁴⁸ Van de cohorten 2011, 2012 en 2013 zijn betalingsgegevens beschikbaar met een looptijd van respectievelijk 6, 5 en 4 jaar. De figuur toont een looptijd van 6 jaar. De betalingspercentages in het 5^e jaar zijn daarom alleen gebaseerd op betalingsgegevens van cohorten 2011 en 2012. De betalingspercentages in het 6^e jaar zijn daarom alleen gebaseerd op betalingsgegevens van cohort 2011.

6.5 Analyse inning per omvangcategorie

Achter het betalingsgedrag in figuur 6.7 gaan substantiële verschillen tussen groepen schuil. Vooral het betalingsgedrag per omvangcategorie wisselt sterk. Onderstaande grafieken tonen de betalingen (per halve maand) als percentage van het uitstaande bedrag voor de verschillende omvangcategorieën.⁴⁹

Figuur 6.8: On-geïnde percentage en betalingen per omvangcategorie – cohorten 2011 t/m 2013



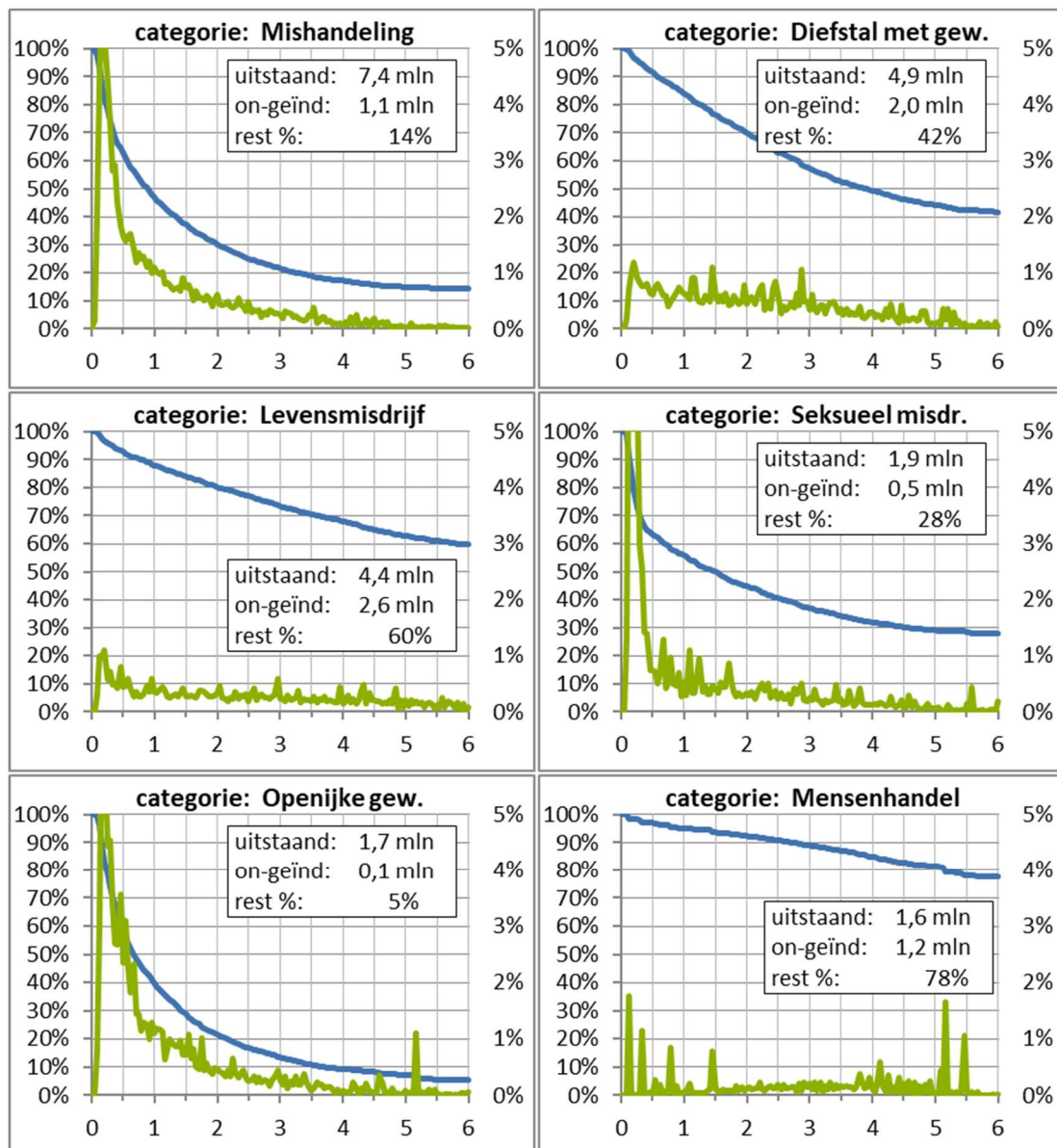
De figuur laat zien dat er substantiële verschillen bestaan in het betalingsgedrag per omvangcategorie. In de laagste omvangcategorie (0-1.100 euro) resteert slechts een klein deel van het uitstaande bedrag (5%). In de grootste omvangcategorie (31.000-850.000 euro) resteert een groot deel van het uitstaande bedrag (90%).

⁴⁹ Omdat voor het 6^e loopjaar alleen (volledige) gegevens beschikbaar zijn van cohort 2011, zijn de betalingen van cohort 2011 t/m 2013 voor loopjaar 6 afgeleid uit de feitelijke betalingen voor cohort 2011. Op dezelfde wijze zijn de betalingen voor het 5^e loopjaar afgeleid van de feitelijke betalingen van cohort 2011 en 2012.

6.6 Analyse inning per misdrijfcategorie

Het betalingsgedrag wisselt eveneens per misdrijfcategorie. Ter illustratie wordt het terugbetalingsgedrag van de zes grootste misdrijfcategorieën hier getoond.⁵⁰

Figuur 6.9: On-geïnde percentage en betalingen van 6 misdrijfcategorieën – coh. 2011 t/m 2013



De figuren laten zien dat misdrijfcategorieën eveneens substantieel van elkaar verschillen. Zo hebben ‘Mishandeling’ en ‘Openlijke geweldpleging’ (resp. 14% en 5%) een laag resterend percentage en ‘Levensmisdrijf’ en ‘Mensenhandel’ een hoog resterend percentage (resp. 60% en 78%).

overlap categorieën

Er bestaat overlap tussen omvangcategorieën en misdrijfcategorieën (zie ook tabel 4.4). De zaken in een omvangcategorie kunnen voor een groot deel bestaan uit zaken van één misdrijfcategorie, en andersom. Het betalingsgedrag van deze misdrijfcategorie lijkt daardoor sterk op het betalingsgedrag

⁵⁰ Deze zes misdrijfcategorieën vertegenwoordigen 86 procent van het totale uitstaande bedrag.

van deze omvangcategorie. Zo lijkt de grafiek van misdrijfcategorie ‘Mishandeling’ sterk op de grafieken van de omvangcategorieën 0 – 1.100 euro en 1.000 – 3.500 euro. Deze omvangcategorie bestaan dan ook voor respectievelijk 59 procent en 42 procent uit deze misdrijfcategorie.

on-geïnde percentage per omvangcategorie

De overlap tussen de categorieën roept de vraag op of het verschil tussen misdrijfcategorieën volledig wegvalt wanneer wordt gecorrigeerd voor omvangcategorie.

Onderstaande tabel geeft per misdrijfcategorie een overzicht van het on-geïnde percentage van het uitstaande bedrag na 6 jaar.⁵¹ Dit is gespecificeerd naar omvangcategorie.

Tabel 6.10: On-geïnde percentage naar omvangcategorie – cohort 2011 t/m 2013

rang	cat.	omvangcat. (euro's)	0 - 1,1k	1,1k - 3,5k	3,5k - 12k	12k - 31k	31 - 850k	totaal
	nr.	misdrijfcategorie	aandeel zaken					
1	3.1	Mishandeling	6%	12%	31%	76%	70%	14%
2	1.1.1	Diefstal en inbraak m.g.	6%	18%	43%	77%	93%	42%
3	3.4	Levensmisdrijf	11%	25%	50%	78%	95%	60%
4	3.3.7	Seksueel Misdrijf	1%	7%	18%	45%	76%	28%
5	2.2.1	Openlijke geweldpleg.	-1%	1%	41%	-17%		5%
6	3.6	Mensenhandel	23%	2%	46%	48%	92%	78%
7	3.3.2	Verkrachting	4%	25%	46%	79%	78%	52%
8	1.5	Afpersing en afdreiging	21%	45%	62%			40%
subtotaal*			5%	15%	41%	71%	90%	35%
Totaal			5%	15%	40%	71%	90%	35%

* het subtotaal heeft betrekking op de getoonde acht misdrijfcategorieën. Het totaal op alle misdrijfcategorieën.

De tabel laat zien dat – per omvangcategorie – de on-geïnde percentages van de misdrijfcategorieën weer meer op elkaar gaan lijken.⁵²

6.7 Analyse omvangcategorie ‘zeer groot’

De omvangcategorie (31k-850k) kent een groot bereik. In deze paragraaf wordt de financiële omvang van de zaken binnen deze categorie verder gespecificeerd.

Onderstaande tabel toont de specificatie van het uitstaande bedrag, het betaalde bedrag en het on-geïnde bedrag naar misdrijfcategorie⁵³. Het on-geïnde bedrag is het deel van het voorschotbedrag dat niet wordt betaald door de dader (uitstaande bedrag minus betalingen) en dat daardoor ten laste komt van de overheid.

⁵¹ Hierbij is wederom het 5^e loopjaar gebaseerd op cohorten 2011 en 2012 en het 6^e loopjaar gebaseerd op cohort 2011.

⁵² In de tabel komen twee negatieve percentages voor. Het gaat hier om categoriecombinaties waarbij het totaal aan betalingen groter is dan het totale uitstaande bedrag. In deze gevallen wordt een hoog aandeel volledig betaalde zaken zodanig aangevuld met betaalde verhogingen, dat het geïnde bedrag hoger is dan het uitstaande bedrag (zie toelichting paragraaf 3.3).

⁵³ Op het moment van het verkrijgen van de inningsgegevens, medio 2017.

Daarnaast toont de tabel de omvang van het on-geïnde bedrag wanneer er een limiet zou worden toegepast op het maximaal uitgekeerde voorschotbedrag.⁵⁴ Deze limiet wordt getoond van 100.000 euro tot en met 30.000 euro.

Tabel 6.11: On-geïnde percentage naar omvangcategorie – cohort 2011 t/m 2013

rang	cat. nr.	misdrijfcategorie	uitst. bedrag	bet-aald	on-geïnd bedrag	max	max	max	max	max
						100k rest bedrag	75k rest bedrag	50k rest bedrag	40k rest bedrag	30k rest bedrag
1	3.6	Mensenhandel	1.177	76	1.101	674	574	465	399	300
2	1.1.1	Diefstal en inbraak m.g.	700	50	650	529	463	337	277	210
3	3.4	Levensmisdrijf	629	28	600	526	481	377	317	240
4	3.3.7	Seksueel Misdrijf	259	62	197	225	210	150	120	90
5	3.1	Mishandeling	52	15	36	52	52	50	40	30
subtotaal*			2.816	231	2.585	2.006	1.780	1.379	1.153	870
Totaal			2.976	266	2.710	2.096	1.870	1.469	1.233	930

* het subtotaal heeft betrekking op de getoonde misdrijfcategorieën. Het totaal op alle misdrijfcategorieën.

De tabel laat zien dat het grootste deel van het uitstaande bedrag in deze omvangcategorie uit een beperkt aantal misdrijfcategorieën bestaat.

Daarnaast toont de tabel dat voor cohort 2011 t/m 2013 de omvang van deze categorie 2,976 mln euro is. Hiervan resteert 2,710 mln euro na de looptijd. Indien het voorschotbedrag zou worden gemaximeerd op 100.000 euro, dan is de omvang van het restbedrag 2,096 mln euro. Indien het voorschotbedrag zou worden gemaximeerd op 30.000 euro, dan is de omvang van het restbedrag 0,930 mln euro.

6.8 Analyse verklarende variabelen

Om te analyseren welke eigenschap dominant is voor het betalingsgedrag, is een multivariate analyse toegepast op de betalingen. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in bijlage B.

De multivariate analyse bevestigt onze eerdere bevinding dat de omvangcategorie dominant is in de verklaring van het betalingsgedrag. Deze wordt gevolgd door de misdrijfcategorie. Andere verklarende achtergrondvariabelen zoals geslacht of geboortjaar hebben een zeer beperkt effect.

De uitkomsten van deze analyse geven aan dat het betalingsgedrag zich deels laat voorspellen door de beschikbare variabelen. Waarschijnlijk bieden andere, niet-beschikbare variabelen, zoals inkomen, vermogen of de relatie tot het slachtoffer aanvullende verklaringskracht.

⁵⁴ Wanneer bijvoorbeeld bij een schadevergoedingsmaatregel van 200.000 euro een limiet wordt geplaatst op het voorschotbedrag van 100.000 euro, dan wordt 100.000 euro aan voorschot uitgekeerd. Indien de dader geen betalingen doet, dan kost dit de overheid geen 200.000 euro maar 100.000 euro. Betalingen van de dader die het maximum overstijgen komen ten goede aan het slachtoffer en zijn hier niet meegenomen.

6.9 Analyse inningsrisico van verjaringstermijnen

Wanneer de verjaringstermijn van een zaak is verstreken, verdwijnt de mogelijkheid om de schadevergoeding te innen. Het bereiken van de verjaringstermijn is daarmee mogelijk van invloed op het financiële risico voor de overheid.

Om een beeld te krijgen van het risico van on-geïnde bedragen als gevolg van het verstrijken van verjaringstermijnen, zijn de zaken van cohorten 2011 t/m 2013 verdeeld naar resterende looptijd tot verjaring.⁵⁵ De resterende looptijd tot verjaring is de verjaringstermijn⁵⁶ minus de reeds verstreken inningstijd.⁵⁷

Onderstaande tabel toont per resterende looptijdcategorie de gemiddelde resterende looptijd tot verjaring. Daarnaast wordt getoond de financiële omvang en de huidige⁵⁸ (innings)status van deze zaken. Welk deel van het uitstaande bedrag is volledig betaald, welk deel staat nog open en bij welk deel is sprake van (het einde van de inning als gevolg van) vervangende hechtenis. Ten slotte toont de tabel per categorie de omvang van het on-geïnde bedrag.

Tabel 6.12: On-geïnde bedrag (x 1.000 euro) per resterende looptijdcategorie – cohort 2011 t/m 2013

rest looptijd		omvang	huidige status			on-geïnde bedrag	
A	B	C	D	E	F	G	H
restant looptijd tot verjaring	gemiddel- de restant looptijd	uitstaande bedrag alle zaken	aandeel zaken volledig betaald	aandeel zaken open- staand	aandeel zaken vervan- gende hechtenis	on-geïnde bedrag alle zaken	on-geïnde bedrag openstaande zaken
(jaren)	(jaren)	(euro)				(euro)	(euro)
-5-0*	-1,6	156	92%	0%	4%	0	0
0-4	2,5	3.566	83%	7%	9%	142	106
4-8	6,9	555	68%	15%	17%	28	22
8-12	10,4	8.366	62%	20%	14%	2.141	1.217
12-20	18,7	707	49%	12%	37%	314	44
20+	41,6	10.335	33%	40%	25%	5.449	2.948
Totaal	12,4	23.686	52%	26%	19%	8.073	4.338

* Het gaat hier om zaken waarvan de verjaringstermijn reeds is verstreken

Leeswijzer: Van de zaken waarvan de resterende looptijd tot verjaring 0-4 jaar is, is de gemiddelde nog resterende looptijd tot verjaring 2,5 jaar. Het uitstaande bedrag is 3,566 mln euro. Van deze zaken is 83 procent volledig betaald. 7 procent van de zaken staan nog open. 9 procent van de zaken heeft de status 'vervangende hechtenis'. Het totale on-geïnde bedrag van deze zaken is 0,142 mln euro. Het totale on-geïnde bedrag van de openstaande zaken is 0,106 mln euro.

De tabel laat zien dat het risico voor on-geïnde bedragen als gevolg van het verstrijken van de verjaringstermijn klein is.

⁵⁵ Omdat het hier gaat om een beperkt groep cohorten (3), is de verstreken inningstijd voor deze groep zaken vergelijkbaar (circa 5 jaar). Elke looptijdcategorie daardoor globaal overeen met de verjaringstermijn (restant looptijd plus circa 5 jaar). Wanneer het aantal geanalyseerde cohorten (veel) groter zou worden, dan zou deze methode niet meer voldoen. Er zou dan een vermenging plaatsvinden tussen zaken met een korte verjaringstermijn (bijna verlopen) en zaken met een langere verjaringstermijn maar van een oud cohort (eveneens bijna verlopen).

⁵⁶ De verjaringstermijnen zijn opgenomen in de inningsgegevens van het CJIB.

⁵⁷ De reeds verstreken inningstijd is de tijd tussen de datum onherroepelijk en de datum waarop de betalingsgegevens zijn gegenereerd die voor dit onderzoek zijn gebruikt, namelijk medio 2017.

⁵⁸ medio 2017

De openstaande zaken vertegenwoordigen 26% van het totale uitstaande bedrag. Dat betekent dat voor 74% van het uitstaande bedrag de inning is voltooid. Van de zaken met een korte looptijd tot verjaring (de eerste rij), is het overgrote deel van de zaken volledig betaald. Dit geldt eveneens voor zaken met iets langere looptijd tot verjaring (resterende looptijd van 0-4 jaar). Het overgrote deel van het ongeïnde bedrag voor openstaande zaken (kolom H) doet zich voor bij zaken met een (zeer) lange looptijd tot verjaring (8 tot 20+ jaar). Voor deze zaken is nog een ruime looptijd beschikbaar.

6.10 Analyse heffing wettelijke rente

Volgens wettelijke bepalingen mag in de voorschotregeling alleen wettelijke rente worden berekend over de eerste 8 maanden van de inning. Daarna – wanneer het bedrag verschuldigd is aan de overheid – mag geen wettelijke rente worden berekend (zie paragraaf 3.3).

Wanneer de heffing van de wettelijke rente gecontinueerd zou kunnen worden (na een wijziging van de wettelijke bepalingen), zou dit mogelijk een deel van de kosten van de voorschotregeling kunnen compenseren. De opbrengst van een dergelijke voortzetting wordt echter beïnvloed door een aantal (beperkende) factoren:

- Niet alle uitstaande bedragen worden daadwerkelijk betaald door de dader. Daarom zal ook niet alle toegerekende wettelijke rente worden betaald.
- Bij een substantieel deel van de zaken vinden geen betalingen plaats (circa 20% van het uitstaande bedrag). Hier zal daarom waarschijnlijk ook geen wettelijke rente worden geïnd.
- Bij een groot deel van de zaken vindt geen volledige betaling plaats (circa 29% van het uitstaande bedrag). Mogelijk leidt het heffen van wettelijke rente hier niet tot een hogere som van de betalingen.
- Bij een groot deel van de zaken vindt volledige betaling plaats (circa 51% van het uitstaande bedrag). Deze betaling vindt veelal plaats aan het begin van de looptijd. Hoewel de kans op betaling van de wettelijke rente in deze zaken het grootst is, zal in deze zaken in beperkte mate sprake zijn van wettelijke rente (die ten goede komt aan de overheid).
- Daarnaast is het mogelijk dat het heffen van wettelijke rente demotiverend werkt. Dit is zeker het geval wanneer de (periodieke) betalingen in verhouding tot de uitstaande som laag zijn, waardoor de omvang van het uitstaande bedrag substantieel langzamer afneemt. Het is hierdoor in principe mogelijk dat de som van de betalingen per saldo lager uitkomt dan wanneer geen wettelijke rente zou worden berekend.

Om de omvang van de mogelijke opbrengst van wettelijke rente aan de overheid te illustreren, is middels een globale berekening een bandbreedte van opbrengsten bepaald.

Het *maximum* is bepaald door de toerekenbare wettelijke rente te bepalen voor *alle zaken met betalingen*. Van zaken waarin geen betalingen zijn gedaan, mag men immers ook niet verwachten dat de berekende wettelijke rente ook daadwerkelijk zou worden betaald.

Het *minimum* is bepaald door de toerekenbare wettelijke rente te bepalen voor *zaken met volledige betaling*. Van volledig betaalde zaken is het immers het meest waarschijnlijk dat de wettelijk verschuldigde rente ook daadwerkelijk zou worden betaald.

Vervolgens is voor de betreffende selectie zaken bepaald wat het uitstaande bedrag is aan het einde van elk loopjaar.⁵⁹ Deze bedragen zijn vermenigvuldigd met het wettelijke rentepercentage dat gold

⁵⁹ Dit is voor elk van de 6 loopjaren gedaan voor de cohorten met een volledig loopjaar. De uitkomst is een gemiddeld uitstaande bedrag per cohort per loopjaar.

tussen 2011 t/m 2014 van 3 procent.⁶⁰ De optelling van deze potentiële rentebetalingen is de totale gemiddelde renteopbrengst per cohort over de 6 loopjaren. Dit is een globale berekening.

- De globale maximale omvang van deze rentebetalingen is circa 0,57 mln euro per cohort.
- De globale minimale omvang van deze rentebetalingen is circa 0,06 mln euro per cohort.

Afgezet tegen een gemiddelde omvang van 7,9 mln euro⁶¹ ligt de verwachte wettelijke rentebetalingen derhalve tussen de 1 procent en 7 procent van het uitstaande bedrag.

Het op te halen bedrag is derhalve waarschijnlijk beperkt en sterk afhankelijk van eerder benoemde beperkende factoren. Het effect op het financieel risico van de overheid is daarmee waarschijnlijk beperkt. Dit beperkte financiële effect laat onverlet dat vanuit andere overwegingen de overheid zou kunnen besluiten om over te gaan tot het heffen van wettelijke rente.

⁶⁰ Voor loopjaar 1 is de rente berekend over 4 maanden (omdat de rente over de eerste 8 maanden naar het slachtoffer gaat).

⁶¹ Voor de cohorten 2011 t/m 2013.

7 Financieel risico voor overheid

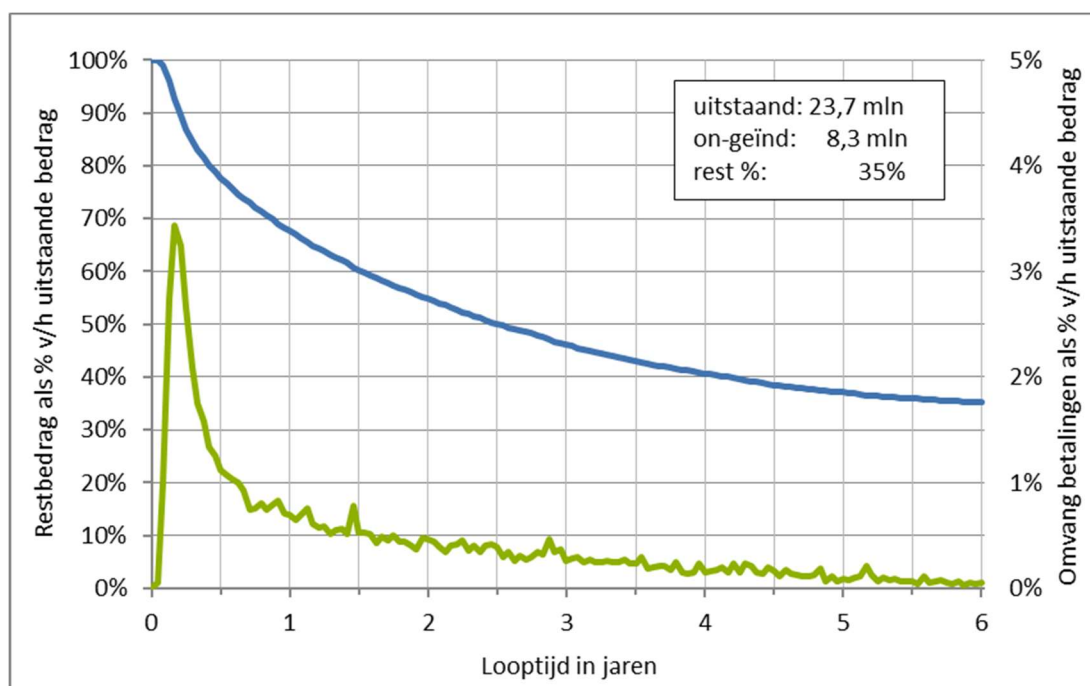
7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een inschatting van de omvang en samenstelling van de financiële risico's die de overheid loopt met de huidige voorschotregeling. We proberen met de beschikbare gegevens verder te kijken dan de uitgevoerde analyses (gemaximeerd op 6 jaar) zoals in hoofdstukken 4, 5 en 6.

7.2 On-geïnde bedrag na 6 jaar

Het financiële risico van de overheid wordt gevormd door het niet-geïnde bedrag na een bepaalde looptijd (zie paragraaf 3.4). Onderstaande figuur toont de betalingen en de omvang van het on-geïnde bedrag voor de cohorten 2011 t/m 2013 na de (op dit moment bekende) looptijd van 6 jaar.

Figuur 7.1: On-geïnd percentage en omvang betalingen over 6 jaar – cohorten 2011 t/m 2013



De figuur laat zien dat het on-geïnde bedrag over een uitstaand bedrag van 23,7 mln euro na een looptijd 6 jaar 8,3 mln euro bedraagt, oftewel 35 procent van het uitstaande bedrag.

7.3 On-geïnde bedrag na 12 jaar: extrapolatie

Gezien het verloop van de betalingen over de eerste zes jaar (zie bovenstaande figuur), is het aanneemelijk dat er na de tot op heden bekende looptijd nog betalingen zullen plaatsvinden. Omdat er voor de toekomst geen betalingsgegevens bekend zijn, dient voor deze betalingen een benadering gemaakt te worden.

Om een indruk te geven van de mogelijke omvang van de toekomstige betalingen, zijn deze benaderd met twee verschillende extrapolaties. Hierbij is uitgegaan van een verdubbeling van de huidige looptijd naar 12 jaar.⁶² Hieruit komen twee verschillende bedragen naar voren. Beide bedragen geven een indruk van de mogelijke omvang van de betalingen in het 7^e t/m 12^e loopjaar.

extrapolatie: op basis van een functie

De toekomstige betalingen kunnen worden geschat met behulp van een functie. Hierbij wordt de functie geschat op de beschikbare betalingsinformatie (6 loopjaren) en vervolgens geëxtrapoleerd.

Een mogelijk nadeel van deze methode is dat een deel van de betalingen uit het eerste deel van de looptijd (jaar 1 t/m 6) voortkomen uit de inzet van (dwang)middelen die in het tweede deel van de looptijd (jaar 7 t/m 12) niet meer worden ingezet.⁶³ De extrapolatie baseert zich daarmee op gebeurtenissen die zich in de geëxtrapoleerde periode niet meer zullen voordoen.

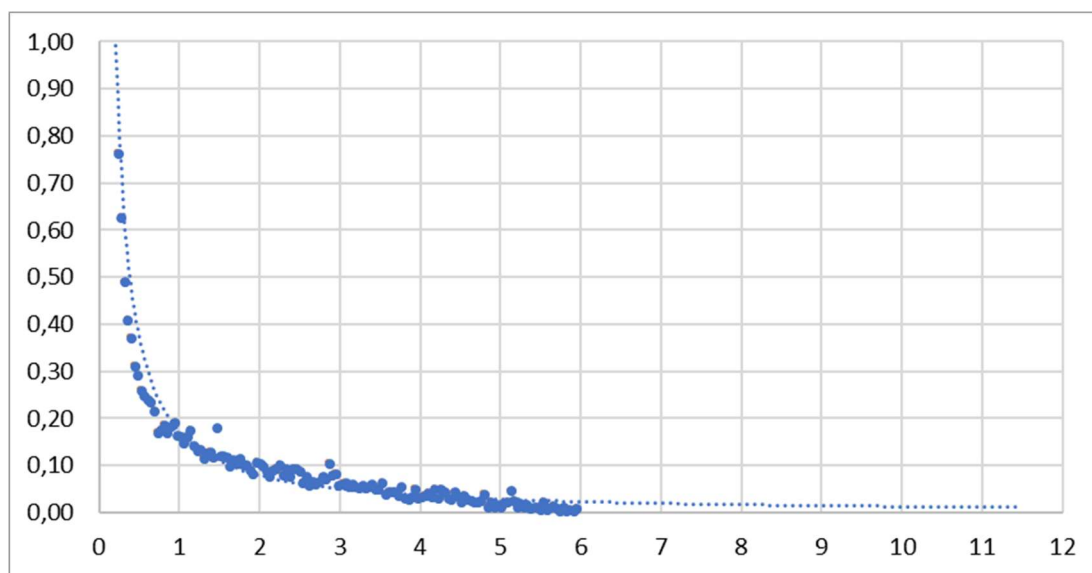
Daar staat tegenover dat de beschikbare looptijd dermate lang is dat de effecten van het staken van de inzet van (dwang)middelen eveneens zijn opgenomen. De afname van de betalingen in figuur 7.2 is deels het gevolg van volledig betaalde zaken (waarvan de betalingen logischerwijze stoppen) maar ook van zaken waarvan de betalingen stoppen omdat de inzet van (dwang)middelen is gestaakt. Het gaat hier derhalve om een ‘ruwe’ extrapolatie op basis van alle beschikbare betalingsinformatie.

Met behulp van datapunten is een optimale functie geschat.⁶⁴ De vergelijking luidt als volgt:

$$Y = 0,1722 X^{-1,117}$$

Onderstaande figuur toont de betalingen (blauwe datapunten) en de daarvan afgeleide formule (blauwe stippellijn).

Figuur 7.2: Omvang (geëxtrapoleerde) betalingen over 12 jaar – cohorten 2011 t/m 2013



⁶² Omdat de uitkomst van een (nog) langere extrapolatie erg onzeker is, zijn de extrapolaties beperkt tot een verdubbeling van de bekende looptijd van 6 jaar..

⁶³ Op basis van de huidige regelgeving start het CJIB niet opnieuw het inningsproces wanneer de dader de vervangende hechtenis heeft uitgezeten.

⁶⁴ Hierbij is het oplopen van de omvang van de betalingen, over de eerste twee maanden, niet meegenomen.

Op basis van de afgeleide formule vinden er over het 7^e t/m het 12^e loopjaar voor cohorten 2011 t/m 2013 nog voor circa 2,3 mln euro aan betalingen plaats, oftewel 10 procent van het uitstaande bedrag. Het niet-geïnde bedrag na 12 jaar bedraagt dan circa 6,0 mln euro oftewel circa 25 procent van het uitstaande bedrag.

extrapolatie: op basis van openstaande zaken met een betalingsregeling

De betalingen tussen het 7^e en 12^e loopjaar zullen vooral bestaan uit betalingen die worden gedaan vanuit een betalingsregeling. De inzet van (dwang)middelen zal in deze periode vrijwel niet meer voorkomen.

Als alleen deze betalingen in betalingsregelingen uit het 6^{de} loopjaar worden doorgetrokken komen we tot onderstaande tabel. De tabel toont de feitelijke gemiddelde betalingen over het 5^e en 6^e loopjaar en de geëxtrapoleerde betalingen over het 7^e t/m 12^e loopjaar.

Tabel 7.3: Geëxtrapoleerde betalingen (x 1.000 euro) tussen het 7^e en 12^e loopjaar – cohorten 2011 - 2013

onderdeel	loopjaar								totaal 7 - 12
	5	6	7	8	9	10	11	12	
Feitelijke betalingen	51	42							
Gem. uitstaande bedrag	7.859	6.770							
% uitstaand bedrag	0,65%	0,62%	0,59%	0,56%	0,53%	0,50%	0,47%	0,44%	
mutatie		-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	0,03%	-0,03%	-0,03%	
Uitstaande bedrag	23.685	23.685	23.685	23.685	23.685	23.685	23.685	23.685	23.685
Geëxtrapoleerde betalingen			140	133	126	119	112	104	733

Op basis van bovenstaande extrapolatie vindt er over het 7^e t/m het 12^e loopjaar voor cohorten 2011 t/m 2013 in totaal nog voor circa 0,7 mln euro aan betalingen plaats, oftewel circa 3 procent van het uitstaande bedrag. Het niet-geïnde bedrag na 12 jaar bedraagt dan circa 7,6 mln euro oftewel circa 32 procent van het uitstaande bedrag.

7.4 Afschrijvingskosten per cohort

Het gemiddelde restpercentage na 12 loopjaren op basis van bovenstaande extrapolaties ligt tussen de 25 procent en 32 procent van het uitstaande bedrag. Gemiddeld bedraagt het uitstaande bedrag per cohort circa 8,9 mln euro.⁶⁵ Dit betekent dat de overheid per cohort naar schatting circa 2,3 mln tot 2,9 mln euro moet afschrijven op de voorschotten.

afschrijving fluctueert door grootste omvangcategorie

Bij dit jaarlijkse afschrijvingsbedrag dient te worden aangetekend dat dit (sterk) kan fluctueren als gevolg van de wisselende omvang van de grote schadevergoedingsmaatregelen in een jaar (zie paragraaf 4.2). En omdat juist het inbare deel van grote schadevergoedingsmaatregelen laag is, is de bandbreedte (sterk) afhankelijk van de dynamiek in de grote schadevergoedingsmaatregelen.

⁶⁵ Het gemiddelde uitstaande bedrag over de cohorten 2011 t/m 2016.

Zo bedroeg de categorie ‘zeer grote schadevergoedingen’ in 2014 circa 3 mln euro. Dat is circa 1,4 mln meer dan de gemiddelde omvang van ‘zeer grote schadevergoedingen’ over 2011 t/m 2016.⁶⁶ Omdat in deze categorie circa 90 procent van het bedrag oninbaar is, zou dit het gemiddelde jaarlijkse afschrijvingsbedrag in 2014 met 1 à 1,5 mln euro verhogen. In dat geval bedraagt het on-geïnde deel 39 procent tot 46 procent van het uitstaande bedrag.⁶⁷

7.5 Financieringskosten

In het kader van de voorschotregeling stelt de overheid middelen ter beschikking (in de vorm van voorschotten) waarover het gedurende de duur van de inning niet kan beschikken. Dit brengt financieringskosten met zich mee.

Hoewel de (huidige) rentetarieven voor de Nederlandse overheid laag zijn, zijn de financieringskosten niet geheel verwaarloosbaar. Daarom worden deze financieringskosten hier in kaart gebracht.

afbakening in de tijd

De rentekosten zijn berekend vanaf het (huidige) voorschotmoment. Dat ligt op 8 maanden na de datum onherroepelijk. De periode waarover de rentekosten dienen te worden berekend eindigt wanneer het uitstaande bedrag is betaald of na een bepaalde looptijd.

berekening financieringskosten

Over de periode 2011 t/m 2016 bedroeg de omvang van de cohorten gemiddeld circa 8,9 mln euro. Ten tijden van het voorschotmoment is nog circa 74 procent van het uitstaande bedrag niet geïnd. Na een looptijd van 6 jaar is het on-geïnde percentage gedaald naar circa 35 procent. Gemiddeld bedroeg het on-geïnde bedrag in deze periode circa 48 procent van het uitstaande bedrag. Het gemiddelde rentepercentage voor staatsobligaties⁶⁸ over dezelfde periode bedroeg gemiddeld circa 1,47 procent.

De totale financieringskosten over de looptijd van 6 jaar bedragen daarmee gemiddeld circa 0,3 mln euro per cohort (3,7 procent van het uitstaande bedrag).⁶⁹

7.6 Mogelijk hogere opbrengst bij herhaling inningstraject

De vervangende hechtenis is het uiterste (dwang)middel. Dit is eveneens het laatste (dwang)middel. Op basis van het huidige beleid stopt het CJIB de inning wanneer de dader de vervangende hechtenis heeft uitgezeten.

Niettemin behoudt de dader na de vervangende hechtenis de plicht om het nog niet betaalde deel van de opgelegde schadevergoeding te betalen. In dat licht zou het niet onlogisch zijn om het inningsproces – en de inzet van (dwang)middelen - na de vervangende hechtenis opnieuw in te zetten. Mogelijk zou dit zelfs meerdere keren kunnen worden doorlopen, totdat de opgelegde schadevergoedingsmaatregel verjaart.

⁶⁶ Het gaat hier om een toename van 6 zaken ten opzichte van het gemiddelde aantal van 18 zaken.

⁶⁷ Er vanuit gaande dat het on-geïnde bedrag van de gemiddelde cohortomvang van 8,9 mln euro 1,2 mln hoger wordt. Dat is het verschil tussen de grootste omvang van de hoogste categorie (in 2014) ten opzichte van de gemiddelde omvang van deze categorie.

⁶⁸ 10 jaar

⁶⁹ $9,2 \text{ mln} \times 48\% \times 1,47\% \times (6 - 8/12)$.

Het is niet onwaarschijnlijk dat het totaal geïnde bedrag na een tweede inningsronde (aanzienlijk) hoger is dan na de eerste. Met een nieuwe inzet van (dwang)middelen wordt immers opnieuw druk uitgeoefend op de dader om het on-geïnde bedrag te betalen. Daar komt bij dat de voorwaarden voor de betalingsregeling inmiddels zijn versoepeld. Mogelijkerwijze kunnen nu meer daders een (langjarige) betalingsregeling aangaan.

indicatie hogere opbrengst

Om een indicatie te geven van de middelen die mogelijkerwijze kunnen worden geïnd tijdens een tweede inningsronde, wordt hieronder tabel 6.12 opnieuw getoond (zij het met twee toegevoegde kolommen). Deze tabel geeft een specificatie van het uitstaande en het on-geïnde bedrag naar verschillende resterende looptijden⁷⁰. Hierbij wordt eveneens de huidige (innings)status van deze zaken getoond.

Tabel 7.4: On-geïnde bedrag (x 1.000 euro) per resterende looptijdcategorie – cohorten 2011 t/m 2013

rest looptijd		omvang	huidige status			on-geïnde bedrag			
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
restant looptijd tot verjaring	gemid- delde restant looptijd	uit- staande bedrag alle zaken	aandeel zaken volledig betaald	aandeel zaken open- staand	aandeel zaken vervan- gende hechte- nis	on- geïnd bedrag alle zaken (euro)	on-geïnd bedrag zaken open- staand (euro)	on-geïnd bedrag zaken vervang. hecht. (euro)	beta- ling. vervan- gende hechte- nis (euro)
(jaren)	(jaren)	(euro)							
-5-0*	-1,6	156	92%	0%	4%	0	0	0	1
0-4	2,5	3.566	83%	7%	9%	142	106	36	26
4-8	6,9	555	68%	15%	17%	28	22	6	15
8-12	10,4	8.366	62%	20%	14%	2.141	1.217	905	93
12-20	18,7	707	49%	12%	37%	314	44	264	7
20+	41,6	10.335	33%	40%	25%	5.449	2.948	2.451	163
Subtot. 8+	19,4	19.408	37%	25%	17%	7.903	4.209	3.620	262
Totaal	12,4	23.686	52%	26%	19%	8.073	4.338	3.661	304

* Het gaat hier om zaken waarvan de verjaringstermijn reeds is verstreken.

De tabel laat zien dat het uitstaande bedrag van 23,686 mln euro voor 52 procent bestaat uit zaken met de status ‘volledig betaald’, voor 26 procent uit ‘openstaande zaken’ en voor 19 procent uit zaken met de status ‘vervangende hechtenis’ (waarvan de inning is gestaakt omdat de dader een vervangende hechtenis uitzit / heeft gezeten).

Daarnaast laat de tabel zien dat het totale on-geïnde bedrag van 8,073 mln euro voor 4,338 mln euro bestaat uit ‘openstaande zaken’ (waarvan de inning nog gaande is) en voor 3,661 euro bestaat uit zaken met ‘vervangende hechtenis’ (waarvan de inning is gestaakt). Het totale on-geïnde bedrag bestaat dus voor bijna de helft uit zaken waarvan de inning (logischerwijze) zou kunnen worden hervat.

De tabel laat verder zien dat van het totale on-geïnde bedrag van 3,661 mln euro voor zaken met ‘vervangende hechtenis’, het overgrote deel (namelijk 3,620 euro) bestaat uit zaken met een resterende looptijd langer dan 8 jaar. Voor deze zaken bestaat derhalve nog een ruime periode waarin inning mogelijk is.

⁷⁰ Resterend ten tijde van de levering van de onderzoeksgegevens, medio 2017.

Ter indicatie van het bedrag dat hierbij mogelijk geïnd zou kunnen worden, wordt in kolom I het bedrag getoond (0,3 mln euro) dat is geïnd bij zaken met de status ‘vervangende hechtenis’ gedurende de (eerste) inningsperiode.

De omvang van het betaalde bedrag van daders met een vervangende hechtenis over de eerste 6 jaar is relatief laag (circa 6 procent van het uitstaande bedrag). Het gaat hier dan ook om daders waarbij het uiterste (dwang)middel nodig bleek.

De werkelijk opbrengst van een herhaalde inningsperiode is mogelijk (substantieel) hoger. De mogelijkheden om met de verruimde betalingsregeling-voorwaarden (zie paragraaf 2.2) langjarige betalingsregelingen te treffen zijn groter. Dit zou in aanvullende inningsperiodes, op termijn, tot (substantieel) hogere betalingen kunnen leiden.

Bijlagen

A Uitvoeringsbesluit voorschotregeling

uitvoeringsbesluit

Het uitvoeringsbesluit van de op 1 januari 2011 in werking getreden voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven luidde als volgt:

Artikel 1

1. *Overeenkomstig artikel 36f, zesde lid, van het Wetboek van Strafrecht keert Onze Minister van Justitie het resterende bedrag van de maatregel, bedoeld in dat artikellid, uit aan het slachtoffer dat geen rechtspersoon is of diens nabestaanden.*
2. *Het eerste lid vindt alleen toepassing indien de maatregel is opgelegd naar aanleiding van een veroordeling terzake van een van de misdrijven als omschreven in de artikelen 141, 239 tot en met 253, 273f, 287 tot en met 291, 300 tot en met 303, 312 en 317 van het Wetboek van Strafrecht.*

Artikel 2

Ten aanzien van het uit te keren bedrag, bedoeld in artikel 1, eerste lid, geldt een maximum van € 5000. Dit maximum geldt niet in de gevallen, waarin het bedrag wordt uitgekeerd na een veroordeling terzake van een van de misdrijven als omschreven in de artikelen 141, 239 tot en met 253, 273f, 287 tot en met 291, 300 tot en met 303, 312 en 317 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 3

Onze Minister van Justitie belast het Centraal Justitieel Incassobureau met het verrichten van de werkzaamheden die voortvloeien uit artikel 36, zesde lid, van het Wetboek van Strafrecht: het uitkeren van niet tijdig betaalde betalingsverplichtingen van de veroordeelde aan het slachtoffer en het verhaal op de veroordeelde.

Artikel 4

In artikel 3 van het Besluit tenuitvoerlegging ontnemings- en schadevergoedingsmaatregelen wordt na «ten behoeve van het slachtoffer,» ingevoegd: of diens nabestaanden, alsmede met betrekking tot de uitkering van het resterende bedrag,.

Artikel 5

1. *Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.*
2. *Artikel 1, tweede lid, vervalt vijf jaar na inwerkingtreding van dit besluit. In het eerste lid vervalt het cijfer 1.*

Artikel 6

Dit besluit wordt aangehaald als: Uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel.

nota van toelichting bij het uitvoeringsbesluit

Bij het uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel is een uitvoerige nota van toelichting geschreven. Hieronder is deze nota van toelichting integraal opgenomen.

Algemeen

Dit besluit is gebaseerd op de grondslag die artikel 36f, zesde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) biedt, nadat de wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Stb. 2010, nr. 1, hierna: Wet versterking positie slachtoffer) in werking is getreden.

Na de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel versterking positie slachtoffer op 8 december 2007 zijn enkele wijzigingen: de Wet van 13 maart 2008, Reparatielwet III Justitie (Stb. 2008, 85) en de Wet van 26 november 2009, houdende partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten partiële wijziging (Stb. 2009, 525) aangebracht die van belang zijn voor de reikwijdte en uitvoering van dit besluit. Het betreft in het bijzonder de uitbreiding van degenen die voor de toekenning van deze regeling in aanmerking komen: de nabestaanden van de slachtoffers van een gewelds- of zedenmisdrijf, ten aanzien van wie een schadevergoedingsmaatregel terzake van hun specifieke vordering is toegewezen. Bovendien is duidelijkheid geschapen over de toe te passen verhogingen bij te late betalingen en over het tijdstip waarop van de voorschotregeling in welke gevallen gebruik kan worden gemaakt.

Artikel 36f, zesde lid, Sr bepaalt dat, wanneer de veroordeelde acht maanden na het onherroepelijk worden van een opgelegde schadevergoedingsmaatregel nog niet of niet geheel aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, de staat het resterende bedrag uitkeert aan het slachtoffer of diens nabestaanden. De uitbreiding van de mogelijkheid tot uitkering aan nabestaanden past in mijn beleid om aan nabestaanden zo veel mogelijk dezelfde rechten toe te kennen als aan slachtoffers (zie ook artikel 51d van de Wet versterking positie slachtoffer). Alleen slachtoffers die geen rechtspersoon zijn, komen voor deze uitkering in aanmerking. Het betreft derhalve natuurlijke personen ten aanzien van wie door de rechter aan de veroordeelde een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd.

Dit besluit strekt tot gefaseerde uitvoering hiervan. Dat gebeurt op de volgende wijze.

Gebruik wordt gemaakt van de in artikel 36f, zesde lid, besloten mogelijkheid te bepalen dat gedurende bepaalde tijd de uitkering alleen wordt uitbetaald aan slachtoffers van de in dit besluit aangewezen gewelds- en zedenmisdrijven. Deze termijn is ingevolge artikel 5, tweede lid, juncto artikel 1, tweede lid, van dit besluit gesteld op vijf jaar. Na die termijn geldt de regeling uit dit besluit voor de slachtoffers (niet zijnde rechtspersonen) van alle misdrijven. Het gebruik maken van deze termijn is noodzakelijk gelet op de omstandigheid dat deze regeling bij amendement is ingevoegd, waardoor tevoren bij de meerjarenramingen van de financiële consequenties van het oorspronkelijke wetsvoorstel met deze kosten geen rekening is gehouden.

Verder voorziet dit besluit – ter uitwerking van artikel 36f, zesde lid, Sr – erin dat vijf jaar na inwerking-treding van dit besluit aan het uit te keren bedrag een maximum van € 5.000 is gesteld in de gevallen waarin een uitkering wordt gedaan aan de slachtoffers van alle misdrijven, met uitzondering van de slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven (zie artikel 5, eerste lid, juncto artikel 2 van dit besluit). Voor deze laatste categorie slachtoffers blijft ongewijzigd dat geen maximum is gesteld aan de hoogte van het bedrag dat aan hen wordt uitgekeerd.

Na uitbetaling van het bedrag aan het slachtoffer, verhaalt de Staat het uitgekeerde bedrag en de ingevolge artikel 36f, vierde lid, Sr ingetreden verhogingen op de veroordeelde. De uitkering en het verhaal zijn opgedragen aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) van mijn ministerie.

Over het conceptbesluit heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden in de werkgroep voorbereiding invoering voorschotregeling, waarin vertegenwoordigers van alle betrokken ketenpartners zitting hadden. Met de in dat verband gemaakte opmerkingen is rekening gehouden alsmede met de resultaten van de door het Centraal Justitieel Incassobureau toegepaste uitvoeringstoets. Gelet hierop heb ik ervan afgezien dit conceptbesluit nog afzonderlijk in consultatie te brengen.

Het is de bedoeling dat dit besluit in werking treedt samen met de Wet van 17 december 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Stb. 2010, nr. 1); deze is thans voorzien op 1 januari 2011.

Gewelds- en zedenmisdrijven

Gedurende de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van dit besluit keert het CJIB namens de Minister van Justitie dit bedrag alleen uit wanneer de schadevergoedingsmaatregel is opgelegd naar aanleiding van een veroordeling terzake van een gewelds- of zedenmisdrijf. Deze beperking is noodzakelijk omdat de stap van de huidige situatie waarin de Staat alleen van de veroordeelde ontvangen bedragen uitkeert, naar een situatie waarin aan alle slachtoffers ten aanzien van wie de schadevergoedingsmaatregel niet binnen de daarvoor gestelde termijn werd voldaan, uitkering volgt, te groot is. Voor de invoering van deze voorziening ten behoeve van alle slachtoffers is meer geld nodig dan nu binnen de begroting van het Ministerie van Justitie kan worden gedekt. Voor de hand ligt dat in het bijzonder slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven, gelet op de ernst van de inbreuk die op de integriteit van hun lichaam is gemaakt, daarvoor als eersten in aanmerking komen. Na vijf jaar wordt deze voorziening uitgebreid tot slachtoffers van alle misdrijven, voor zover zij geen rechtspersoon zijn. De maximering van het uit te keren bedrag aan slachtoffers van andere misdrijven dan zeden- of geweldsmisdrijven vloeit voort uit een nadere prioritering in de ernst van misdrijven. Tevens kan niet uit het oog worden verloren dat het bij vermogensschades om zeer aanzienlijke bedragen kan gaan (bij voorbeeld om beleggingsfraude of meervoudige oplichting). De huidige staat van 's lands financiën, waarbij aanzienlijke bezuinigingen moeten worden doorgevoerd, laat niet toe dat deze risico's in hun geheel door de staat worden overgenomen.

Voorheen keerde de staat bij de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel alleen de reeds van de veroordeelde ontvangen geldbedragen uit aan het slachtoffer. Wanneer de veroordeelde over onvoldoende vermogen of inkomen beschikte of anderszins betaling weigerde, kwam dit voor rekening van het slachtoffer. Ook het slachtoffer dat uitsluitend zijn (civiele) vordering als benadeelde partij en het slachtoffer dat in een civiele procedure los van de strafzaak zijn vordering toegewezen heeft gekregen, verkeren in deze positie. Nu de staat in het gewijzigde artikel 36f Sr het risico van niet of niet tijdige betaling van een schadevergoedingsmaatregel door de veroordeelde van het slachtoffer heeft overgenomen, ontvangt het slachtoffer het gehele bedrag dat in de schadevergoedingsmaatregel is bepaald acht maanden, nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden. Deze uitkering vindt plaats indien blijkt dat de veroordeelde geheel of gedeeltelijk in gebreke gebleven en met aftrek van het door de veroordeelde reeds voldane bedrag. De staat verhaalt vervolgens het aan het slachtoffer uitgekeerde bedrag en de opgelegde wettelijke verhogingen wegens te late betaling op de veroordeelde.

Het is niet reëel te verwachten dat de staat erin zal slagen 100% van de uitgekeerde bedragen geheel te verhalen op de veroordeelde. Dit klemt vooral in de gevallen waarin aan de veroordeelde hetzij verschillende vermogensstraffen of een langdurige vrijheidsstraf in combinatie met een ontnemingsmaatregel zijn opgelegd. Veelal zal de betrokken veroordeelde niet over inkomsten van betekenis beschikken, waaruit hij aan zijn betalingsverplichting kan voldoen. Dat betekent dat, anders dan in de huidige situatie, behalve de uitvoeringskosten ook de uitgekeerde bedragen die niet op de veroordeelde kunnen worden verhaald

op de Justitiebegroting zullen drukken. Op de wijze waarop verhaal zal worden genomen kom ik hierna terug.

Ter wille van de duidelijkheid en kenbaarheid is in artikel 1, tweede lid, een limitatieve opsomming opgenomen van de gewelds- en zedenmisdrijven waarbij in geval van vertraging bij de betaling van de schadevergoedingsmaatregel een uitkering aan het slachtoffer wordt gedaan. Dit draagt ook bij aan een efficiënte uitvoering van de regeling door het CJIB. Op deze manier kan worden voorkomen dat het CJIB iedere zaak waarin een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd moet bezien teneinde vast te stellen of de veroordeling een gewelds- of zedenmisdrijf betreft. Hierover zullen nadere afspraken kunnen worden gemaakt tussen het CJIB en het openbaar ministerie.

Het gaat bij de gewelds- en zedenmisdrijven kortweg om openlijke geweldpleging, verkrachting, verschillende vormen van (pedoseksuele) ontuchtige handelingen, mensenhandel, moord en doodslag, mishandeling en diefstal/afpersing met geweld. Het tweede lid heeft ingevolge artikel 5, tweede lid, een geldigheidsduur van vijf jaar. Daarna vervalt deze bepaling en zal de regeling van toepassing zijn op natuurlijke personen die slachtoffer zijn geworden van ieder misdrijf en ten behoeve van wie door de rechter een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd. Aan de slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven zal het volledige bedrag van de opgelegde maatregel worden uitgekeerd. Voor de overige slachtoffers geldt in de toekomst een maximum van € 5000.

Overige delicten

Voor slachtoffers van andere delicten dan gewelds- of zedenmisdrijven ten behoeve van wie een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, geldt de regeling, zoals hiervoor is aangegeven, vijf jaar na inwerkingtreding van dit besluit niet. Uiteraard zal het CJIB zich ook gedurende deze periode voor deze slachtoffers inspannen de opgelegde schadevergoedingsmaatregel die inhoudt dat het CJIB de inning van de schadevergoeding van het slachtoffer overneemt, bij de veroordeelde te innen. De huidige situatie blijft ongewijzigd. Zodra het CJIB geld van de veroordeelde tot een schadevergoedingsmaatregel ontvangt, zal dat onverwijld worden overgemaakt naar het slachtoffer. Deze slachtoffers verkeren nochtans in dit opzicht in een gunstiger positie dan de hierboven reeds genoemde categorieën: namelijk het slachtoffer dat uitsluitend zijn (civiele) vordering als benadeelde partij in het strafproces en het slachtoffer dat in een civiele procedure los van de strafzaak zijn vordering toegewezen heeft gekregen. Beide groepen dienen immers zelf voor de tenuitvoerlegging van het vonnis en de kosten van inning zorg te dragen. Het CJIB kan hen daarbij niet behulpzaam zijn.

Vijf jaar na inwerkingtreding wordt de reikwijdte van dit besluit verruimd tot slachtoffers van alle misdrijven, maar tevens wordt aan de uit te keren bedragen een maximum van € 5000 gesteld. Deze bovengrens geldt echter niet voor de uitkering aan slachtoffers van een gewelds- of zedenmisdrijf. Op de reden van deze maximering ben ik hiervoor reeds ingegaan.

Gang van zaken

Het volgende is ontleend aan de het bestaande executiebeleid van het openbaar ministerie dat is neergelegd in de Aanwijzing executie (vervangende) vrijheidsstraffen, taakstraffen van meerderjarigen, geldboetes, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen, Europese geldelijke sancties en toepassingen voorwaardelijke invrijheidstelling van het College van procureurs-generaal (Stct. 2008, 118).

Een vonnis of arrest waarbij de veroordeelde een schadevergoedingsmaatregel opgelegd heeft gekregen, wordt ter executie aan het CJIB overgedragen zodra de beroepstermijn is verstreken en de uitspraak onherroepelijk is geworden. Tussen de datum van het onherroepelijk worden en het aanleveren van de uitspraak door het openbaar ministerie aan het CJIB mogen als streefnorm niet meer dan zes weken verstrijken. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie om de vonnissen tijdig

en volledig aan het CJIB in te zenden, opdat de tenuitvoerlegging van de verschillende straffen en maatregelen op voortvarende wijze kan plaatsvinden. Dit is vooral van belang indien een veroordeling is gevolgd voor verschillende strafbare feiten: bij voorbeeld een combinatie van vernieling en mishandeling. Het slachtoffer van de mishandeling heeft bij uitblijven van de schadevergoeding wel recht op een uitkering; het slachtoffer van de vernieling van aan hem toebehorende voorwerpen niet. Het CJIB zal zo snel mogelijk proberen het geldbedrag ten behoeve van het slachtoffer te innen. Het geld dat door het CJIB wordt geïnd, wordt onverwijld uitgekeerd aan het slachtoffer. Van het slachtoffer zelf is hiervoor geen actie nodig.

Heeft de veroordeelde acht maanden na de dag dat het vonnis onherroepelijk werd nog niet (geheel) aan zijn betalingsverplichting voldaan en heeft het slachtoffer dus nog niet de gehele schadevergoeding ontvangen, dan keert het CJIB op grond van deze nieuwe regeling het resterende bedrag aan het slachtoffer uit. Ook hiervoor hoeft het slachtoffer zelf geen actie te ondernemen.

Zoals eerder vermeld, zal het CJIB de eerste vijf jaren na inwerkingtreding van dit besluit alleen het resterende deel van schadevergoedingsmaatregelen aan het slachtoffer uitkeren, wanneer die maatregel is opgelegd terzake van een gewelds- of zedenmisdrijf.

Het CJIB zal na uitkering van het bedrag doorgaan met de executie van de schadevergoedingsmaatregel op de wijze zoals is aangegeven in de hiervoor genoemde aanwijzing van het College van procureurs-generaal. Het aan het slachtoffer uitgekeerde en ten behoeve van de veroordeelde voorgeschoten bedrag en de op grond van artikel 24b, eerste en tweede lid, Sr ingetreden verhogingen worden bij de veroordeelde geïnd. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat het slachtoffer uiterlijk acht maanden nadat de schadevergoedingsmaatregel onherroepelijk is geworden, het totaal aan hem toegekende bedrag in zijn bezit heeft en wordt voorkomen dat het slachtoffer door periodieke betalingen gedurende langere tijd wordt herinnerd aan het delict waarvoor de schadevergoedingsmaatregel is opgelegd. Voor de veroordeelde betekent dit dat het CJIB hem zal volgen, totdat hij zo veel mogelijk aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan. Het CJIB is eveneens belast met de voorbereiding van de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis, die de veroordeelde evenwel niet van zijn betalingsverplichting die inmiddels veelal van het slachtoffer aan de staat zal zijn overgegaan, ontheft.

Het CJIB informeert de slachtoffers in zaken waarin een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd over de voortgang ten aanzien van de tenuitvoerlegging daarvan. Het CJIB heeft daartoe een slachtofferinformatiepunt schadevergoedingsmaatregelen ingericht, dat het slachtoffer over voor hem relevante stappen in de tenuitvoerlegging mededeling doet.

Het CJIB heeft in juni 2008 een uitvoeringstoets gedaan met het oog op de consequenties die voortvloeien uit de Wet versterking positie slachtoffer en waarmee na de inwerkingtreding van deze wet en het onderhavige besluit rekening zal moeten worden gehouden.

Verhaal

Nadat het CJIB het bedrag heeft uitgekeerd, kan de veroordeelde verzoeken om een betalingsregeling. In uitzonderlijke gevallen kan dit verzoek worden gehonoreerd. Vanwege de praktische bezwaren die het CJIB had tegen de termijn van 27 maanden waarbinnen betalingsregelingen moesten zijn voltooid¹, is voorgesteld het vierde lid van artikel 461 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) te schrappen. Daarmee is de duur, volgens welke de vordering opeisbaar blijft, aanzienlijk verlengd. Even goed dient zoveel mogelijk te worden geprobeerd dit stringente betalingsregelingenbeleid, dat thans nog gebaseerd is op de termijn van 27 maanden, voort te zetten om te voorkomen dat het positieve effect ervan op de betalingsbereidheid wegvalt.

De ongewenste gevolgen kunnen worden voorkomen door een duidelijk, helder en volledig kader vast te stellen waarbinnen langere betalingsregelingen mogelijk worden gemaakt. Om duidelijkheid te verschaffen aan veroordeelden en misvattingen te voorkomen moet het beleid worden vastgelegd en gepubliceerd. Het huidige betalingsregelingenbeleid is als bijlage opgenomen in de hiervoor aangehaalde aanwijzing van het College van procureurs-generaal. Ik heb aan het College verzocht of deze aanwijzing met betrekking tot de executie van verschillende straffen en maatregelen aan de invoering van deze voorschotregeling kan worden aangepast.

Samenloop met de Wet schadefonds geweldsmisdrijven

Op grond van artikel 6 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven keert het schadefonds geen vergoeding uit van de schade die langs civielrechtelijke weg is verhaald of schade in welke vergoeding op andere wijze is voorzien. Het Schadefonds geweldsmisdrijven (hierna het schadefonds) fungeert als vangnetvoorziening. Pas als duidelijk is dat het slachtoffer geen daadwerkelijke betaling door de veroordeelde te verwachten heeft, zal het schadefonds tot uitkering overgaan. Aanvragen tot uitkering door het schadefonds kunnen evenwel parallel lopen aan de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel en het verstrekken van een uitkering op de voet van artikel 36f Sr. Het is van wezenlijk belang dat tussen het CJIB en het schadefonds informatie wordt uitgewisseld over uitkeringen aan het slachtoffer. Op het moment van uitkeren dient over en weer actuele informatie beschikbaar te zijn over reeds gedane uitkeringen. Beide instanties zullen hiermee rekening houden mede om te voorkomen dat aan het slachtoffer een dubbele uitkering wordt gedaan en één van de gedane uitkeringen moet worden teruggevorderd, hetgeen ook weer belastend is voor het slachtoffer. Daartoe dienen nadere afspraken te worden gemaakt. Dit past bij de reeds sinds 2006 bestaande structurele samenwerking tussen het schadefonds en het CJIB, die door de uitvoering van deze nieuwe taak meer gewicht zal krijgen.

Financiële paragraaf

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, betekent de invoering van deze regeling dat het risico dat de veroordeelde de schadevergoeding niet aan het slachtoffer voldoet, na acht maanden dat de uitspraak voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden geheel door de staat van het slachtoffer wordt overgenomen.

Voorts moet rekening worden gehouden met een niet te verwaarlozen toename van het aantal schadevergoedingsmaatregelen, nu in de wet versterking positie slachtoffer tevens is bepaald dat een schadevergoedingsmaatregel mag worden opgelegd ten behoeve van slachtoffers die zich in een ad informandum gevoegde zaak hebben gevoegd en wier zaak dus niet in extenso in de dagvaarding is opgenomen. Bovendien is het criterium op grond waarvan de strafrechter een oordeel kan geven over de grondslag van de vordering van de benadeelde partij verruimd. Ten slotte ligt in de lijn der verwachting dat het aantal voegingen van slachtoffers die voorheen weinig vertrouwen hadden in de mogelijkheid dat de veroordeelde over voldoende vermogen zou beschikken om zijn schuld te voldoen, zal toenemen, nadat bekend is dat de staat dit risico overneemt.

Op basis van een impactanalyse zijn de effecten van het aangepaste artikel 36f Sr, zowel ten aanzien van de capaciteit als de benodigde financiële middelen voor de gehele strafrechtsketen geïnventariseerd. De totale kosten voor de staat, mede met het oog op het niet volledige verhaal op veroordeelden van de aan slachtoffers gedane uitkeringen, zijn in genoemde impactanalyse berekend op 1,2 miljoen euro in het eerste jaar, oplopend tot ruim 5 miljoen euro in het vijfde jaar. Dit bedrag zal na inwerkingtreding van de verruiming van de reikwijdte van artikel 36f oplopen tot 11 miljoen euro vanaf het zevende jaar.

De kosten van de voorschotregeling kunnen meerjarig worden opgevangen binnen het beschikbare budget slachtofferbeleid.

B Multivariate regressieanalyse restbedrag 3 jaar

De afhankelijke variabele is (de ln van) het restbedrag na 3 jaar (van 0 euro tot circa 150.000 euro nog te betalen door dader aan het CJIB). De vraag is daarmee: hoe goed is na 3 jaar betaald en wat beïnvloedt de betalingsgeneigdheid na 3 jaar?

De analyse is uitgevoerd zonder het hoogste kwartiel (n=14.155 voor cohort 2011-2013). De correlatie tussen restbedrag na 3 jaar en initieel bedrag is 0,76 (exclusief hoogste kwartiel). Inclusief het hoogste kwartiel is de correlatie 0,94. De correlatie wordt dus sterk beïnvloed door enkele grote bedragen (outliers).

	gestand. coeff	t
Initiële bedrag (opgelegde schadevergoeding)		
uitstaande bedrag (ln-transformatie)	,40	52,83 *
misdrijven in de analyse		
mishandeling (WvSr art. 300-306) (=referentie categorie)	-	-
diefstal en inbraak met geweld (WvSr art. 312)	,19	26,62 *
openlijke geweldpleging (WvSr art. 141)	,05	6,57 *
levensmisdrijf (WvSr art. 287-296)	,15	19,96 *
seksueel misdrijf (overig) (WvSr art. 243-245, 247-248, 250)	-,04	-5,86 *
vernieling en beschadiging (WvSr art. 350-352)	,01	1,61
afpersing en afdreiging (WvSr art. 317-318)	,09	12,82 *
bedreiging (WvSr art. 284a-285a)	,01	1,59
verkrachting (WvSr art. 242)	,06	8,74 *
Achtergrondkenmerken		
geslacht (0=vrouw en 1=man)	,01	1,18
geboortejaar	-,02	-2,42 *
postcode (0=postcode bekend en 1=onbekend)	,23	32,64 *
trend		
cohort 2011 (= referentiecategorie)	-	-
cohort 2012	-,02	-2,23 *
cohort 2013	-,03	-3,57 *
Verklaarde variantie R2	,33	
Alleen initieel bedrag (ln) R2	,20	
Alleen geselecteerde misdrijven R2	,14	
Alleen achtergrondkenmerken en trend R2	,06	

De multivariate analyse bevestigt onze eerdere bevinding dat de omvangcategorie dominant is in de verklaring van het betalingsgedrag. Deze wordt gevolgd door de misdrijfcategorie. Andere verklarende achtergrondvariabelen, zoals geslacht of geboortejaar hebben een zeer beperkt effect.

De uitkomsten van deze analyse geven aan dat het betalingsgedrag zich deels laat voorspellen door de beschikbare variabelen. Waarschijnlijk bieden andere, niet-beschikbare variabelen, zoals inkomen, vermogen of relatie tot het slachtoffer et cetera aanvullende verklaringskracht.

C Samenstelling begeleidingscommissie

- voorzitter: de heer prof. dr. H. Elffers (Nederlands Studiecentrum Criminaliteit & Rechtshandhaving);
- lid: mevrouw drs. E.M.H. van Dijk (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum);
- lid: de heer prof. mr. dr. L.T. Visscher (EUR – School of Law);
- lid: de heer mr. E.B. Reck (Ministerie van Justitie en Veiligheid);
- lid: mevrouw mr. N. Bouda (Ministerie van Justitie en Veiligheid);
- lid: mevrouw mr. J. Hemminga (Centraal Justitieel Incassobureau);
- onderzoeker: de heer dr. J.C. van Rij (Onderzoeksbureau Cebeon);
- onderzoeker: de heer drs. J.P. Kuipers (Onderzoeksbureau Cebeon).