



significant.

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

**Onderzoek naar de toepassing van het
conservatoir beslag ten behoeve van het
slachtoffer**

Barneveld, december 2018

Auteur(s): Matthijs Goedvolk, Wouter Jongebreur, Gerlise van der Maas - Vos en Marcus Vander Velpen



© 2018 WODC, Ministerie van Justitie & Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Afkortingenlijst | 4 |
| Voorwoord | 5 |
| Management samenvatting | 6 |
| 1. Inleiding | 12 |
| 1.1 Probleemstellingen | 12 |
| 1.2 Onderzoeksvragen | 13 |
| 1.3 Aanpak | 14 |
| 1.4 Leeswijzer | 17 |
| 2. De regeling van het conservatoir beslag zoals bedoeld nader toegelicht | 18 |
| 2.1 Wat is conservatoir beslag? | 18 |
| 2.2 Het conservatoir beslag in de context van het slachtoffer | 20 |
| 2.3 Een procesbeschrijving: Van het gepleegde misdrijf tot de eventuele inning door het CJIB | 22 |
| 3. De toepassing van het conservatoir beslag in de praktijk | 27 |
| 3.1 Het leggen van het conservatoir beslag | 27 |
| 3.2 Het conservatoir beslag in relatie met het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting | 39 |
| 3.3 Het conservatoir beslag in de inningsfase | 42 |
| 3.4 Resultaten verbeterbijeenkomst | 48 |
| 4. Conclusies en aanbevelingen | 52 |
| 4.1 Conclusies | 52 |
| 4.2 Aanbevelingen | 56 |
| A. Bijlage: Topiclijst voor de gesprekken | 58 |
| B. Bijlage: Respondenten en betrokken organisaties | 60 |
| C. Bijlage: Enkele discussies rondom het wetgevingstraject | 61 |
| D. Samenstelling begeleidingscommissie | 63 |

Afkortingenlijst

| | |
|-------|---|
| A-G: | Advocaat-Generaal |
| AICE: | Administratie- en Informatiecentrum voor de executieketen |
| BW: | Burgelijk Wetboek |
| CJIB: | Centraal Justitieel Incassobureau |
| KPI: | Kritieke prestatie-indicatoren |
| OM: | Openbaar Ministerie |
| R-C: | Rechter-Commissaris |
| sfo: | Strafrechtelijk financieel onderzoek |
| SHN: | Slachtofferhulp Nederland |
| Sr: | Wetboek van Strafrecht |
| Sv: | Wetboek van Strafvordering |

Voorwoord

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van vele personen en organisaties. In dit voorwoord willen we een ieder die ons heeft geholpen hartelijk bedanken. Vanuit de ketenpartners (met name politie, CJIB, OM, Rechtspraak, Slachtofferhulp Nederland en de slachtofferadvocatuur) en de beleidsdirectie van het ministerie is op diverse manieren medewerking verleend aan het onderzoek.

De begeleidingscommissie danken wij voor haar constructieve rol bij de opzet, uitvoering en rapportage van het onderzoek. Wij danken de leden hartelijk voor hun bijdrage en de prettige samenwerking. De begeleidingscommissie bestond uit:

- a. mevrouw dr. R.S.B. Kool (Universiteit van Utrecht - Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, voorzitter)
- b. mevrouw dr. N.N. Koster (Universiteit van Leiden - Faculteit der Rechtsgeleerdheid)
- c. mevrouw mr. N. Bouda (Ministerie van Justitie en Veiligheid - DG Straffen en Beschermen)
- d. mevrouw mr. E.C. van Ginkel (Ministerie van Justitie en Veiligheid - WODC, projectbegeleider)

Wij hopen van harte dat de resultaten van het onderzoek goede aanknopingspunten bieden voor de toekomst.

Het onderzoeksteam,
Matthijs Goedvolk
Marcus Vander Velpen
Gerlise van der Maas

Management samenvatting

Achtergrond, doelstelling en aanpak

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

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

De volgende probleemstellingen zijn gedefinieerd:

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

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

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

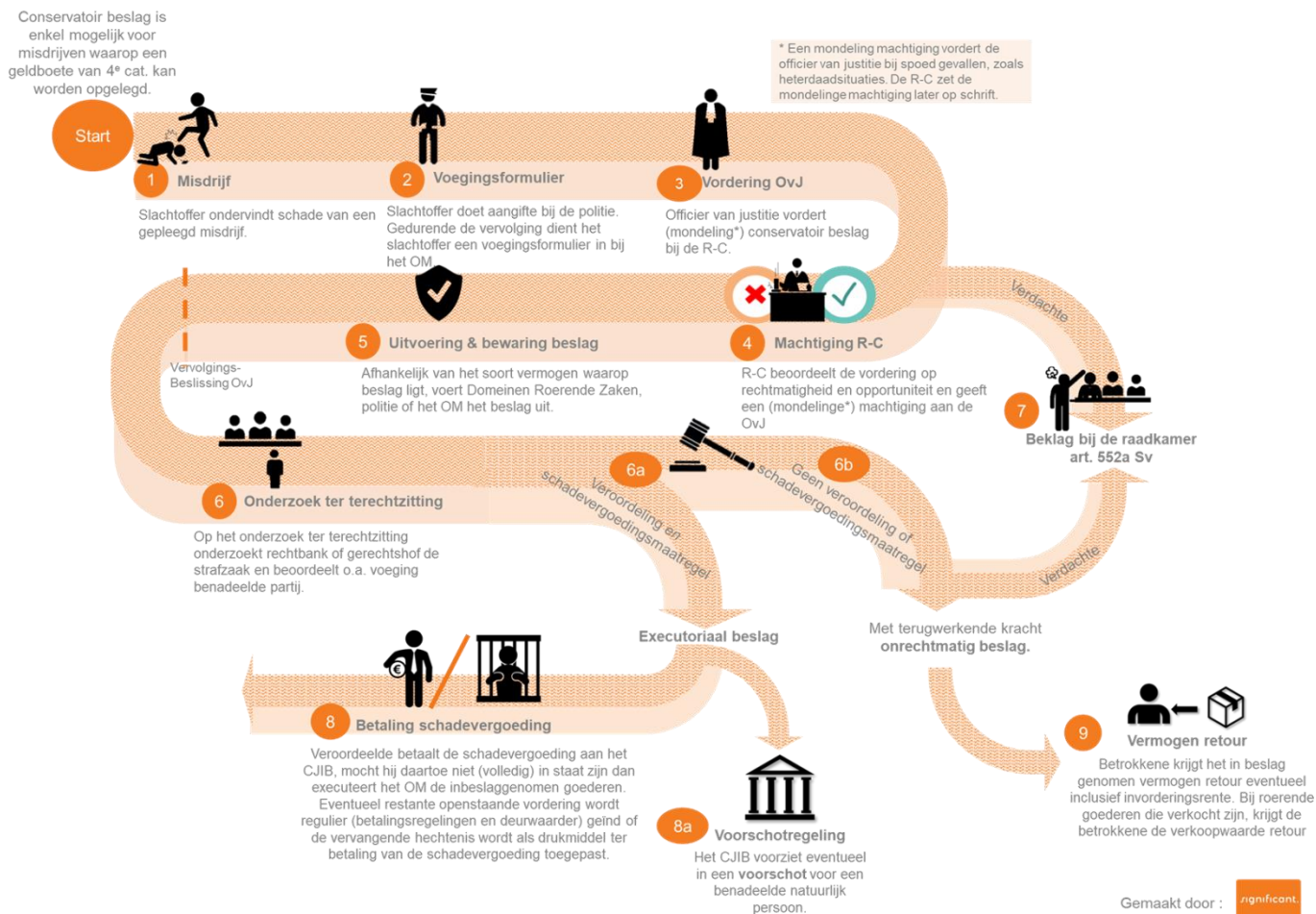
¹ Daar waar we het bredere begrip van conservatoir beslag bedoelen (zie bijvoorbeeld paragraaf 2), zullen we dat expliciet benoemen.

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

Conservatoir beslag nader toegelicht

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

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



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

Bevindingen

Het leggen van het conservatoir beslag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Het conservatoir beslag in de inningsfase

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

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

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

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

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

De positie van het slachtoffer

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

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

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

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

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

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

Aanbevelingen

De evaluatie is aanleiding voor de volgende aanbevelingen:

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

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

1. Inleiding

Op 1 januari 2014 is de Wet conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (hierna: conservatoir beslag⁴) in werking getreden. Een conservatoir beslag kan, onder bepaalde voorwaarden, worden gelegd op het vermogen van een verdachte of veroordeelde van een misdrijf zodat de betaling van de eventuele opgelegde schadevergoedingsmaatregel (gedeeltelijk) kan worden zeker gesteld. Hiermee wil men zorgdragen voor de daadwerkelijke vergoeding van de door het slachtoffer geleden schade van het door de veroordeelde verdachte gepleegde misdrijf. Daarnaast moet voorkomen worden dat bij een verdachte geen verhaal mogelijk is, omdat hij⁵ - anticiperend op zijn (mogelijke) veroordeling en de verplichting de veroorzaakte schade te vergoeden - van de gelegenheid gebruik maakt zijn vermogen bijvoorbeeld te vervreemden of te bezwaren. Het conservatoir beslag vergemakkelijkt de afhandeling van schade, draagt bij aan het herstel van het slachtoffer en komt tegemoet aan de maatschappelijke rechtvaardigheid, zo stelt de wetgever.

Bij de invoering van de Wet conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer heeft de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie na drie jaar een evaluatie aan de Tweede Kamer toegezegd. Hij gaf aan in deze evaluatie te laten onderzoeken of “het leggen van conservatoir beslag er [...] toe leidt dat daders de door hen veroorzaakte schade vaker, vollediger en sneller aan slachtoffers vergoeden.”⁶ Het voorliggende onderzoeksrapport is daar het product van.

1.1 Probleemstellingen

De volgende probleemstellingen zijn gedefinieerd:

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

Om voldoende invulling te geven aan het recht op verhaal van een slachtoffer, is het belangrijk dat het conservatoir beslag het beoogde doel bereikt. De evaluatie moet dus een scherp en compleet beeld geven van de werking van het beslag, zodat vastgesteld kan worden of door de komst van het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer de door daders veroorzaakte schade vaker, vollediger en sneller wordt vergoed.

⁴ Daar waar we het bredere begrip van conservatoir beslag bedoelen (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 2), zullen we dat expliciet benoemen.

⁵ Dit kan zowel een mannelijke als vrouwelijke persoon zijn.

⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2012 - 2013, 33 295, C, p. 4.

1.2 Onderzoeksvragen

Hieronder ordenen we de onderzoeksvragen aan de hand van de vier probleemstellingen.

A. Hoe vaak wordt conservatoir beslag toegepast en bij welke typen zaken?

- A1. Hoe vaak wordt conservatoir beslag toegepast ten behoeve van het slachtoffer en op welk moment?
- A2. Bij wat voor delicten is het conservatoir beslag opgelegd?
- A3. Hoe verhoudt het aantal mondelinge en schriftelijke machtigingen van de rechter-commissaris (R-C) zich tot elkaar en valt daarin een ontwikkeling te onderkennen?

B. Wat is het verloop van de zaken waarin conservatoir beslag is gelegd, hoe vaak volgt het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel, wat zijn de financiële aspecten daarvan en wat is de rol van het conservatoir beslag daarin geweest?

- B1. Wat is er gebeurd na het opleggen van en met het conservatoir beslag? Hoe vaak is daarbij een beroep gedaan door de verdachte of derden op artikel 552a Sv om zich te beklagen over de inbeslagneming, het gebruik van inbeslaggenomen voorwerpen en het uitblijven van een last tot teruggave? Hoe vaak is er schadevergoeding gevraagd bij de civiele rechter in het kader van onrechtmatig beslag op grond van onrechtmatige daad?
- B2. Hoe vaak volgt het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel door de rechter of een door het OM opgelegde strafbeschikking met een verplichting tot betaling van een schadevergoeding ten behoeve van het slachtoffer, waarin conservatoir beslag is toegepast?

C. Leidt het leggen van conservatoir beslag ertoe dat daders de opgelegde schadevergoedingsmaatregel vaker, vollediger en sneller aan slachtoffers betalen?

- C1. In de gevallen dat er een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, welke hoogte heeft deze dan gehad, en heeft de verdachte deze betaald? Binnen hoeveel tijd?
- C2. Zo niet, binnen hoeveel tijd heeft de Staat de schadevergoeding aan het slachtoffer uitbetaald via de voorschotregeling?
- C3. In hoeveel van deze zaken is de schadevergoeding terugbetaald door de verdachte aan de Staat, zonder dat het inbeslaggenomen vermogen daartoe is ingezet, na hoeveel tijd?
- C4. Hoe vaak en in hoeverre is het inbeslaggenomen vermogen ingezet ter dekking van de schadevergoeding?
- C5. Leidt het leggen van conservatoir beslag ertoe dat daders de opgelegde schade vaker, vollediger en sneller aan het slachtoffers betalen ten opzichte van voor de inwerkingtreding van de wetswijziging?

D. Beantwoordt het conservatoir beslag ten behoeve van slachtoffers aan het doel ten behoeve waarvoor het in het leven is geroepen?

- D1. Wat was het doel van het kunnen leggen van conservatoir beslag bij schadevergoedingsmaatregelen ten behoeve van slachtoffers en op welke wijze zou het leggen van conservatoir beslag daaraan bijdragen?
- D2. Welke belemmeringen ervaren politie en OM bij het inzetten van conservatoir beslag ten behoeve van slachtoffers?
- D3. Is het doel bereikt ten aanzien van de mogelijkheid om conservatoir beslag te leggen bij schadevergoedingsmaatregelen? Wat zijn gebleken knelpunten en succesfactoren?
- D4. Is conservatoir beslag hét middel om een betere betaling van de schadevergoedingsmaatregel af te dwingen? Wat is de gebleken toegevoegde waarde ervan?

1.3 Aanpak

Naast een documentenstudie naar het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer bestaat de aanpak van het onderzoek uit drie onderdelen: (1) dossieronderzoek bij het Openbaar Ministerie (OM) en Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), (2) een data-analyse van gegevens van het OM en CJIB en (3) interviews met professionele partijen.

1.3.1 Dossieronderzoek Openbaar Ministerie

Om een beeld te krijgen van het werkproces met betrekking tot het conservatoir beslag bij het OM is besloten om een dossieronderzoek uit te voeren. Om een goed beeld van de praktijk te kunnen schetsen, was het van belang dat het onderzoek bij meerdere arrondissementsparketten plaats moest vinden (minimaal 3) en dat ongeveer 200 dossiers werden onderzocht.

In overleg met het Parket-Generaal zijn alle tien arrondissementsparketten aangeschreven met het verzoek mee te werken aan het dossieronderzoek. Uit de reacties van de parketten bleek dat niet elk arrondissement zicht heeft op (het aantal) zaken met conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer; dit is namelijk niet eenvoudig uit de bestaande registratiesystemen (COMPAS en GPS) te halen. Het registratiesysteem van het OM kent namelijk geen afzonderlijke registratie voor het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer. De centrale registratiesystemen kennen alleen een conservatoir beslag in brede zin (art. 94a Sv), waarin ook conservatoir beslag ten behoeve van de geldboete en wederrechtelijk verkregen voordeel onder vallen.

Uit de reacties van de lokale parketten bleek dat in ieder geval drie arrondissementsparketten een eigen (volg)registratie hanteren voor de conservatoir beslagen ten behoeve van het slachtoffer. Dit wordt momenteel handmatig bijgehouden in Excel. In deze drie parketten leken ook voldoende dossiers aanwezig te zijn voor het dossieronderzoek. Daarom zijn deze parketten (Amsterdam, Den Haag en Zeeland-West-Brabant) benaderd om mee te werken aan het onderzoek. De betreffende parketten hebben hun medewerking verleend.

In het dossieronderzoek van het OM hebben we 161 zaken van de 290 bekende zaken met conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (van 1 januari 2014 tot juni 2018) bij drie arrondissementsparketten onderzocht. Bij de overige 129 zaken was het dossier niet beschikbaar, bijvoorbeeld omdat het onderzoek ter terechtzitting nog niet was afgerond, het fysieke dossier nog bij het ressortsparket (hoger beroep) lag of om andere redenen niet beschikbaar was.

Voor het dossieronderzoek beschikten wij over het fysieke strafdossier inclusief de eventuele ontnemingszaak. In 31 onderzochte strafzaken was er geen sprake van een conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (art. 94a lid 3 Sv), maar alleen bijvoorbeeld een conservatoir beslag ten behoeve van de ontneming (art. 94a lid 2 Sv). Uit het onderzoek bleek in 130 strafzaken sprake te zijn van een conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer. Van deze zaken hielden wij een registratie bij van de volgende informatie:

- a. Welk type conservatoir beslag is toegepast of een combinatie van verschillende vormen van conservatoir beslag;
- b. De categorie van het delict;
- c. Heeft het slachtoffer zich gevoegd en zo ja, wat is de hoogte van de schadevordering van het slachtoffer;
- d. De hoogte van de vordering door de officier van justitie voor het conservatoir beslag en vervolgens de hoogte van de machtiging van de R-C;
- e. De wijze waarop de machtiging is verleend (schriftelijk of mondeling);
- f. Is het vermogen in beslag genomen na de machtiging of is het vermogen reeds in beslaggenomen onder een andere titel en daarmee gehandhaafd? In het laatste geval is de titel van het beslag bijvoorbeeld omgezet van een beslag ten behoeve van het onderzoek naar conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer;
- g. Omschrijving van het vermogensbestanddeel waarop beslag is gelegd. Denk bijvoorbeeld aan: valuta, goederen, voertuigen, geldelijke vorderingen (zoals bankrekeningen met een saldo) en registergoederen (zoals onroerend goed). Daarnaast hielden wij de taxatiewaarde van het vermogensbestanddeel bij als die was opgemaakt;
- h. De wijze waarop de zaak is afgedaan, denk bijvoorbeeld aan een schikking door het OM of een vrijspraak of (gedeeltelijke) veroordeling door de rechtbank. Vervolgens is gekeken naar de schadevergoedingsmaatregel en wat de hoogte daarvan is;
- i. In hoeverre een beklag door de verdachte/veroordeelde is aangetekend tegen het conservatoir beslag en wat de uitkomst daarvan was.

1.3.2 Dossieronderzoek CJIB

Het CJIB is een uitvoeringsorganisatie belast met de executie van de geldelijke sancties en opgelegde schadevergoedingen (zowel in het kader van een strafbeschikking als een vonnis/arrest van de rechter/raadsheer). Uit het dossieronderzoek van het OM is specifiek gekeken naar de rechtsgang van het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer. In het dossieronderzoek van het CJIB ligt de focus op de inning van de schadevergoeding bij de veroordeelde en de eventuele betaling aan het slachtoffer. Het CJIB kende 150 aangebrachte en als zodanig herkenbare zaken met een executoriaal conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer. Om de werklust van het CJIB met betrekking tot het dossieronderzoek te

beperven, heeft dit plaatsgevonden bij 38 dossiers van de 150 verdeeld over de periode 2014 t/m 2017; ruim 25% van het totaal. De selectie van deze zaken heeft aselect plaatsgevonden door het CJIB en betreft zowel zaken waarin de inning van de schadevergoedingsmaatregel succesvol heeft plaatsgevonden als zaken waarin de inning nog plaatsvindt. In het dossieronderzoek van het CJIB registreerden wij de volgende informatie:

- a. Datum eerste aanschrijving door het CJIB;
- b. Hoogte van de initiële opgelegde schadevergoedingsmaatregel in euro's;
- c. Hoogte van het onderliggende conservatoir beslag in euro's;
- d. In hoeverre het beslag dekkend is voor de opgelegde schadevergoedingsmaatregel (inclusief de toepassing van eventuele verhogingen, wettelijke rente en vorderingsrente);
- e. Welke dwangmiddelen of betalingsregelingen zijn ingezet (betalingsregeling, signalering in het opsporingsregister, deurwaarder en betaling in de vorm van uitwinning van het conservatoir beslag, vervangende hechtenis);
- f. Status van het conservatoir beslag (uitgewonnen, retour beslagene, uitgewonnen en restant van waarde retour);
- g. Heeft het CJIB een voorschot toegekend op basis van de voorschotregeling;
- h. De hoogte van de uitbetaling van de voorschotregeling;
- i. Datum betaling voorschotregeling;
- j. Datum afsluiting van de zaak door het CJIB.

1.3.3 *Kwantitatieve analyse van data van het OM en CJIB*

Van het OM hebben wij een databestand ontvangen van alle conservatoir beslagen (art. 94a Sv) en de kenmerken van deze zaken over de periode 2014 t/m 2017. Hierdoor hebben we inzicht in het totaal aantal conservatoir beslagen, ook ten behoeve van de geldboete en ontneming. Helaas maakt het OM in zijn registratie geen onderscheid in welk type conservatoir beslag er is opgelegd. Hierdoor is het aantal keer dat het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (art. 94a lid 3 Sv) is toegepast niet centraal beschikbaar. Een vergelijking en analyse tussen de verschillende vormen van conservatoir beslag is daarom niet mogelijk.

Naast de data van het OM hebben wij gegevens van het CJIB ontvangen met daarin alle schadevergoedingen die bij het CJIB bekend zijn met conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer, waaruit het betalingsgedrag van de betrokkene blijkt. Meer specifiek is in deze uitvraag de volgende informatie opgenomen:

- a. Datum instroom (jaar);
- b. Status van de inning;
- c. Initiële opgelegde schadevergoedingsmaatregel; en
- d. Betaald bedrag en wijze van afdoening (reguliere inning, middels een deurwaarder of toepassing van het dwangmiddel vervangende hechtenis, gebruik maken van conservatoir beslag et cetera).

Daarnaast ontvingen wij van het CJIB een bestand met het betalingsgedrag van veroordeelden van alle schadevergoedingen geaggregeerd per jaar (2014 t/m 2017) in 4 categorieën opgelegde

schadevergoedingen. Met deze informatie hebben wij het betalingsgedrag van een veroordeelde met en zonder een conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer kunnen vergelijken.

1.3.4 Gestructureerde interviews met professionele partijen

Op basis van de inzichten uit het dossieronderzoek en data-analyse hebben wij een topiclijst opgesteld (zie bijlage A) aan de hand waarvan wij gesprekken hebben gevoerd met professionele ketenpartijen. Wij hebben geen slachtoffers gesproken, omdat deze in de regel niet op de hoogte worden gebracht van de toepassing van het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer. In tabel 1 is het aantal respondenten per organisatie of branche weergegeven (zie bijlage B voor de functies per organisatie van de betrokken respondenten):

| Organisatie/Branche | Aantal respondenten |
|---------------------------------|---------------------|
| Politie | 3 |
| Openbaar Ministerie (OM) | 4 |
| Rechtspraak | 4 |
| Slachtofferhulp Nederland (SHN) | 2 |
| CJIB | 2 |
| Advocatuur | 2 |
| Gerechtsdeurwaarders | 2 |
| Totaal | 19 |

Tabel 1. Aantal interviews onderverdeeld naar organisatie

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 komen de wet en aanpalende regelgeving aan de orde en beschrijven we aan de hand van een processchema de rode lijn van de werkwijze. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de bevindingen van het onderzoek en hoe de wet in de praktijk wordt toegepast. Hoofdstuk 5 is het concluderende hoofdstuk, waarin tevens de aanbevelingen zijn opgenomen.

Voor de leesbaarheid van het rapport spreken wij van het “conservatoir beslag”, waar wij bedoelen conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer. Als andere conservatoir beslagen worden bedoeld, zoals ten behoeve van de geldboete of wederrechtelijk verkregen voordeel (ofwel ontneming), benoemen wij dat expliciet met behulp van het artikelnummer (art. 94a Sv) en bijpassende lidnummer.

Daarnaast spreken wij van het slachtoffer, waar het ook de erfgenamen (lees: nabestaanden) kan betreffen. Het is belangrijk om in het achterhoofd te houden dat deze benadeelde partijen zich ook kunnen voegen in het strafproces, op basis van art. 51f lid 2 Sr (zie hoofdstuk 3.2.1.).

2. De regeling van het conservatoir beslag zoals bedoeld nader toegelicht

In dit hoofdstuk gaan we nader in op het onderwerp van deze evaluatie: het conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv). Het is een weerslag van de documentenstudie die wij hebben uitgevoerd. We lichten eerst beknopt toe wat conservatoir beslag inhoudt en beschrijven de context van het perspectief van het slachtoffer. Vervolgens beschrijven we het (chronologische) proces en de betrokken partijen.

2.1 Wat is conservatoir beslag?

In deze paragraaf wordt het begrip 'klassiek' beslag en conservatoir beslag nader toegelicht.

2.1.1 *Klassiek beslag (art. 94 Sv)*

Naast conservatoir beslag kan ook 'klassiek' beslag worden gelegd op vermogen of goederen (conform artikel 94 van het Sv). Bij het klassieke beslag staat de waarheidsvinding centraal (Vgl. ECLI:NL:HR:2008:BC6224). Een dergelijk klassiek beslag kan, na een vordering door de officier van justitie bij de R-C, worden omgezet in een conservatoir beslag.

2.1.2 *Conservatoir beslag (artikel 94a van het Wetboek van Strafvordering)*

Het bredere begrip conservatoir beslag (artikel 94a van het Sv) in het strafrecht heeft betrekking op de mogelijkheid om beslag te leggen op het vermogen van een verdachte of veroordeelde van een misdrijf om de betaling van de uiteindelijk opgelegde boete, ontnemingsmaatregel of schadevergoedingsmaatregel (gedeeltelijk) zeker te stellen. Onder vermogen verstaat de wetgever (on)roerende zaken en vermogensrechten, denk bijvoorbeeld aan huizen, bankrekeningen, aandelen, voer- en vaartuigen. De wet maakt het hierdoor mogelijk om tijdens het opsporingsonderzoek of strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo) beslag te leggen op dit vermogen van de verdachten, zodat het verhaal bij de verdachte van de eventuele schadevergoedingsmaatregel ten behoeve van het slachtoffer of nabestaande veilig is gesteld.

In onderstaand kader is artikel 94a Sv uitgeschreven. Lid 1 gaat expliciet over het conservatoir beslag ten behoeve van de geldboete. Lid 2 heeft betrekking op het conservatoir beslag ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. In lid 3 beschrijft de wet het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer.

Artikel 94a Sv (lid 1 t/m 3)

1. In geval van verdenking van een misdrijf, waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd, kunnen voorwerpen in beslag genomen worden tot bewaring van het recht tot verhaal voor een ter zake van dat misdrijf op te leggen geldboete.

2. In geval van verdenking van of veroordeling wegens een misdrijf, waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd, kunnen voorwerpen in beslag genomen worden tot bewaring van het recht tot verhaal voor een naar aanleiding van dat misdrijf op te leggen verplichting tot betaling van een geldbedrag aan de Staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

3. Ingeval van verdenking van een misdrijf, waarvoor een geldboete van de vierde categorie kan worden opgelegd, kunnen voorwerpen in beslag genomen worden tot bewaring van het recht tot verhaal voor een ter zake van dat misdrijf op te leggen maatregel als bedoeld in artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht.

2.1.3 Conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer artikel 94a lid 3 van het Wetboek van Strafvordering

In dit onderzoek richten we ons op het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (art. 94a Sv lid 3). Doel van deze specifieke vorm van beslag is om zorg te dragen dat de vergoeding van de door het slachtoffer geleden schade door de veroordeelde verdachte (in de vorm van een schadevergoedingsmaatregel) daadwerkelijk betaald wordt. Het beslag moet voorkomen dat bij een verdachte geen verhaal mogelijk is, omdat hij - anticiperend op zijn (mogelijke) veroordeling en de verplichting de veroorzaakte schade te vergoeden - van de gelegenheid gebruik maakt zijn vermogen bijvoorbeeld te vervoemden of te bezwaren. In de memorie van toelichting staat de doelstelling als volgt verwoord: "het leggen van conservatoir beslag er [...] toe leidt dat daders de door hen veroorzaakte schade vaker, vollediger en sneller aan slachtoffers vergoeden". Deze vorm van beslag is mogelijk vanaf 1 januari 2014.

Voor de toepassing van het conservatoir beslag moet volgens de memorie van toelichting⁷ worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. Een verdenking van een misdrijf waarvoor een geldboete van de vierde categorie of hoger kan worden opgelegd;
- b. Er bestaat vermogen waarop beslag kan worden gelegd;
- c. Een slachtoffer leidt schade ten gevolge van het misdrijf.

2.1.4 Samenloop tussen verschillende vormen van beslag

In de praktijk worden de verschillende vormen van beslag naast of na elkaar ingezet. Zo kan een scooter eerst in beslag genomen worden in het kader van waarheidsvinding ('is deze gestolen?') om later omgezet te worden naar een conservatoir beslag (omdat het slachtoffer ook schade had). Maar er zou ook direct conservatoir beslag kunnen worden gelegd op de scooter, omdat duidelijk is dat deze niet gestolen is maar er

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 - 2012, 33 295, nr. 3, p. 6.

wel sprake is van een slachtoffer met schade. Ook kan een conservatoir beslag om meerdere redenen worden opgelegd; zowel ten behoeve van het slachtoffer als ten behoeve van de ontnemingsmaatregel. Denk hierbij aan een oplichtingszaak waar niet alle slachtoffers kunnen worden achterhaald. Er kan dan conservatoir beslag worden gelegd ten behoeve van de slachtoffers en ten behoeve van het wederrechtelijk verkregen voordeel (ontnemingsmaatregel).

2.2 Het conservatoir beslag in de context van het slachtoffer

Conservatoir beslag moet niet alleen worden gezien in het licht van de andere mogelijke vormen van beslag (zie vorige paragraaf). Het conservatoir beslag moet ook worden gezien in het licht van de belangen van het slachtoffer. Twee onderwerpen zijn voor het onderzoek van belang: de schadevergoedingsmaatregel en het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

2.2.1 Schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr) en de voorschotregeling (art. 36f lid 7 Sr)

De schadevergoedingsmaatregel is een strafrechtelijke maatregel (art. 36f Sr) die kan worden verbonden aan de betaling van een schadevergoeding aan de benadeelde partij. De schadevergoedingsmaatregel is een strafrechtelijke maatregel, waarbij sprake moet zijn van civielrechtelijke aansprakelijkheid conform art. 6:162 BW. Wanneer de rechter de schadevergoedingsmaatregel heeft opgelegd, neemt de Staat (lees: het CJIB) de lasten van het slachtoffer over met betrekking tot het incasseren van de toegekende schadevergoeding. Het geldt dat het CJIB int, keren zij namens de Staat aan het slachtoffer uit ter herstel van de onrechtmatige toestand.

Slachtoffers kunnen in aanmerking komen voor een zogenoemd voorschot op de toegewezen schadevergoedingsmaatregel (art. 36f lid 7 Sr). Wanneer de dader binnen 8 maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis nog niet (volledig) heeft betaald, kan het slachtoffer in aanmerking komen voor het voorschot. In dat geval keert het CJIB het (resterende) bedrag uit aan het slachtoffer. Het CJIB kan het uitbetaalde bedrag incasseren bij de veroordeelde persoon/personen.

In twee situaties krijgt een slachtoffer een voorschot op de opgelegde schadevergoedingsmaatregel:

- a. Slachtoffer van een gewelds- of zedenmisdrijf met een toegewezen schadevergoedingsmaatregel. Hiervoor keert het CJIB het gehele bedrag van de toegewezen schadevergoedingsmaatregel als voorschot aan het slachtoffer uit;
- b. Een misdrijf anders dan een gewelds- of zedenmisdrijf met een toegewezen schadevergoedingsmaatregel voor een natuurlijk persoon (inclusief een eenmanszaak zonder rechtsvorm). Hiervoor keert het CJIB een maximum voorschotbedrag uit van € 5.000,- voor de toegewezen schadevergoedingsmaatregel aan het slachtoffer. De volledige betaling van de schadevergoeding aan het slachtoffer is afhankelijk van het succes van het inningstraject van het CJIB, voor die gevallen waarin de schade meer dan € 5.000,- is. Rechtspersonen zijn uitgesloten van de voorschotregeling en zijn daardoor volledig afhankelijk van de betaling van de dader van de schadevergoedingsmaatregel.

De voorschotregeling is in het leven geroepen om onnodig (extra) leed van slachtoffers te voorkomen als gevolg van lange inningsprocedures, doordat veroordeelden niet betalen of een lange betalingsregeling met het CJIB afsluiten. De term 'voorschot' refereert aan het voor de veroordeelde voorschieten van het bedrag aan het slachtoffer en dit betekent dat de dader het (volledige) bedrag terug moet betalen aan het CJIB.

2.2.2 Schadefonds geweldsmisdrijven

Naast de voorschotregeling bestaat de mogelijkheid voor het slachtoffer of de nabestaande om een uitkering te ontvangen voor een geweldsmisdrijf met ernstig letsel door een verzoek in te dienen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Een dergelijke uitkering is een maatschappelijke uiting van solidariteit en een blijk van erkenning van het onrecht en leed dat een slachtoffer of nabestaande is overkomen. De uitkering is niet bedoeld om kostendekkend te zijn en moet gezien worden als tegemoetkoming voor de geleden schade en om het slachtoffer of de nabestaande (financieel) vooruit te helpen. De hoogte van de tegemoetkoming is gebaseerd op de letsellijst Schadefonds geweldsmisdrijven en bedraagt maximaal € 35.000,-. Om in aanmerking te komen voor een uitkering van het Schadefonds moet het slachtoffer aannemelijk maken dat hij/zij slachtoffer is geworden. Aannemelijk maken gebeurt op basis van het civiele bewijsregime; dat is een lagere eis dan bewijzen op basis van strafrechtelijke eisen.

De vergoeding van het Schadefonds kan lager zijn dan de daadwerkelijk schade. Voor het restant van de vergoeding dient het slachtoffer zich te wenden tot de civiele rechter of zich in het strafproces te voegen.⁸ Het Schadefonds kan verrekenen wat het slachtoffer via deze wegen heeft ontvangen. De uitkering van het Schadefonds is daarmee geen dubbele uitbetaling van de geleden schade. Het CJIB houdt namelijk rekening met het toegekende bedrag dat het Schadefonds heeft uitgekeerd als tegemoetkoming. In het onderzoek van Kool e.a. (2016) wordt geconcludeerd dat wanneer een slachtoffer reeds (deels) schadeloos is gesteld er juridisch gezien geen wettelijke basis meer is om een vordering door het slachtoffer in te dienen, voor dat deel waarvoor het slachtoffer een schadevergoeding heeft ontvangen. Immers, het slachtoffer is reeds (deels) schadeloosgesteld door de uitkering van het Schadefonds. De Raad voor de Rechtspraak heeft op dit punt om een wetswijziging gevraagd, waar de wetgever opvolging aan geeft.⁹

Het Schadefonds keert een uitkering uit aan¹⁰:

- a. Een slachtoffer of nabestaande die in Nederland of aan boord van een Nederlands vaartuig of luchtvaartuig buiten Nederland door een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamenlijk of geestelijk letsel heeft opgelopen, of
- b. Een nabestaande van een persoon die als gevolg van overtreding van artikel 6 van de Wegenverkeerswet 1994 of van artikel 307 van het Wetboek van Strafrecht is overleden.

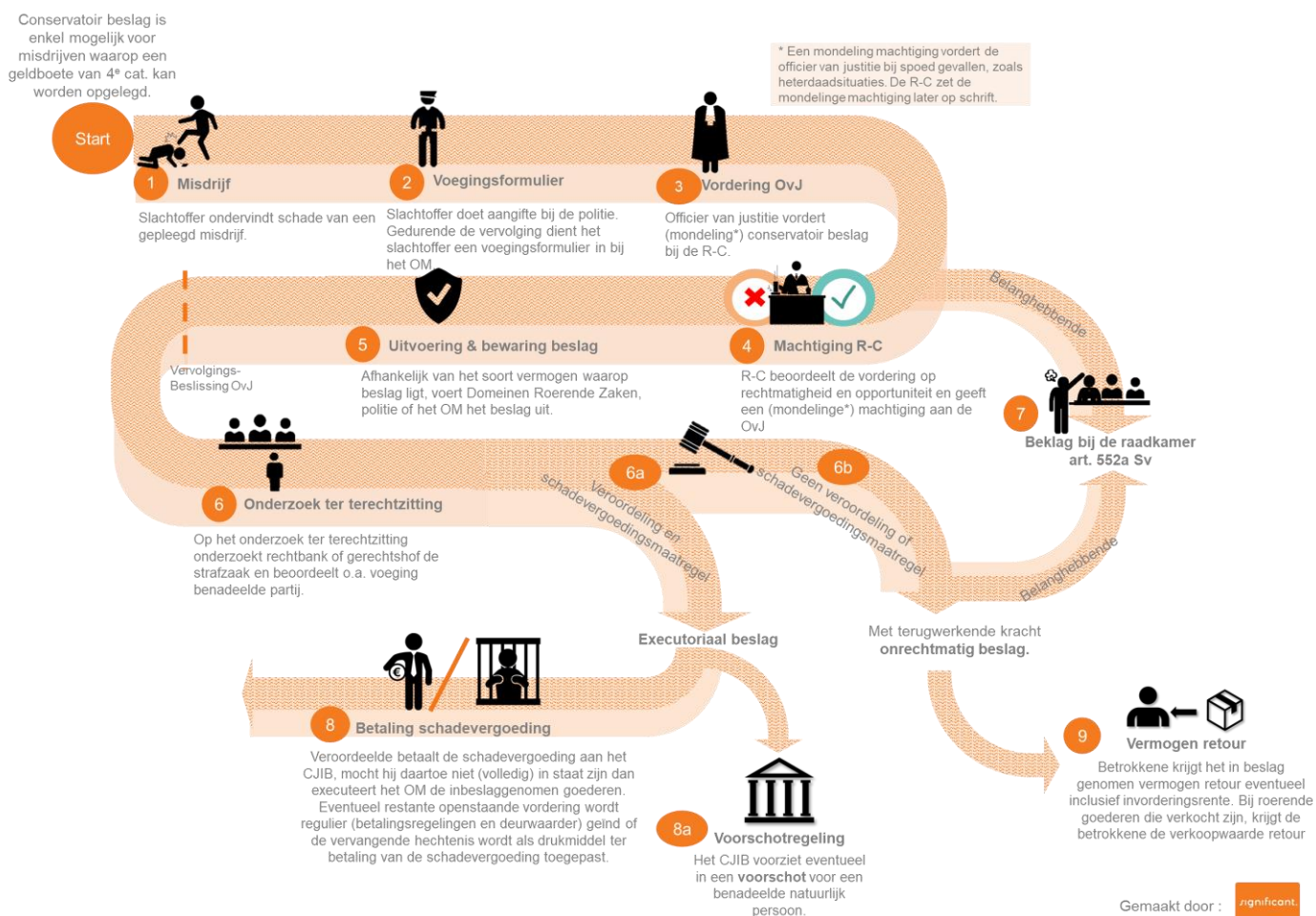
⁸ Art. 6 Wet Schadefonds geweldsmisdrijven.

⁹ Civiel schadeverhaal via het strafproces, Kool e.a., 2016, p. 71-72.

¹⁰ Art. 3 Wet Schadefonds geweldsmisdrijven.

2.3 Een procesbeschrijving: Van het gepleegde misdrijf tot de eventuele inning door het CJIB

In figuur 1 schetsen we het proces van het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer. We beschrijven vervolgens per stap het proces en verwijzen middels de bijbehorende getallen naar de procesplaat.



Figuur 1. Procesplaat van het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer

(1) Het proces start doorgaans met de aangifte van het slachtoffer voor een delict waarop een geldboete van de 4e categorie (€ 20.750,-) kan worden opgelegd, daarnaast moet het slachtoffer schade hebben geleden door het gepleegde misdrijf dat toe te rekenen is aan de verdachte (art. 36f Sr). Met een slachtoffer wordt zowel een natuurlijk persoon als een rechtspersoon bedoeld; hierin maakt de wet geen onderscheid.

(2) In het voegingsformulier dat het slachtoffer van het OM (via het slachtofferloket) ontvangt, specificeert het slachtoffer de geleden schade en voegt het slachtoffer zich in het strafproces (art. 51f Sv). SHN neemt in de regel contact op met het slachtoffer om ondersteuning hierbij aan te bieden. Ook reikt de politie

foldermateriaal uit met algemene informatie over slachtofferrechten, waaronder de mogelijkheden voor de schadevergoeding.

SHN of een advocaat kunnen een rol vervullen in de ondersteuning van het slachtoffer bij het inventariseren en formuleren van de schade en waar nodig in de ondersteuning bij het invullen van het voegingsformulier. Zowel materiële als immateriële schade worden op het voegingsformulier beschreven en vormen cumulatief (als beide categorieën worden gevorderd) de hoogte van het verzoek tot schadevergoeding van het slachtoffer.

(3) De officier van justitie beoordeelt - al dan niet ambtshalve of op verzoek van de politie - of het conservatoir beslag wenselijk is met het oog op verhaal van een op te leggen geldboete en/of een betalingsverplichting ex art. 36e Sr en/of art. 36f Sr is. Daarbij wordt ook gekeken of er, in het belang van het onderzoek, al klassiek strafrechtelijk beslag (art. 94 Sv) is gelegd op vermogen. De indiening van een vordering door de officier van justitie bij de R-C voor de machtiging van het conservatoir beslag gaat gepaard met een onderbouwing van de vordering door middel van een proces-verbaal van de politie. Het proces-verbaal bevat informatie over (1) het strafbare feit en een beknopte weergave van het strafrechtelijk vooronderzoek, (2) het vermogen dat met conservatoir beslag wordt genomen of wordt gehandhaafd en (3) wanneer deze bekend is de indicatieve schade van het slachtoffer.

(4) Wanneer de officier van justitie over wil gaan tot een conservatoir beslag - al dan niet in spoedgevallen - vordert hij dit bij de R-C. De R-C toetst de vordering van de officier van justitie op rechtmatigheid en of het dwangmiddel opportuun is. De volgende vragen en afweging liggen hierin besloten:

- a. Wat is de (indicatieve) schade van het slachtoffer en heeft het slachtoffer aangegeven zich te voegen in het strafproces?
- b. Bestaat er een redelijke verwachting dat de verdachte wordt veroordeeld?
- c. Bestaat er een redelijke verwachting dat een schadevergoedingsmaatregel van of ten belope van een bepaald bedrag wordt opgelegd?
- d. Is het conservatoir beslag noodzakelijk?

Wanneer de vordering van de officier van justitie aan deze eisen voldoet, geeft de R-C een machtiging af aan de officier van justitie. Een mondelinge vordering en machtiging volstaat in spoedgevallen, zoals een 'heterdaadsituatie' of wanneer het onderliggende belang van het onderzoek van een 'klassiek' beslag dreigt te komen te vervallen. In het eerste geval moet je denken aan het schip dat de haven dreigt te verlaten. De R-C stelt achteraf de machtiging op papier (lees: proces-verbaal).

Na afronding van het strafrechtelijk vooronderzoek neemt de officier van justitie een vervolgingsbeslissing, denk hierbij aan het uitreiken van een dagvaarding of een strafbeschikking waarin de officier van justitie een geldboete oplegt of een taakstraf aanbiedt. Een transactie en (voorwaardelijk) sepot behoren ook tot de afdoeningsmogelijkheden.

(5) Het beslagene wordt bewaard bij Domeinen Roerende zaken, de politie of het Openbaar Ministerie.

(6) Wanneer de officier van justitie ervoor kiest de verdachte te dagvaarden, onderzoekt de rechtbank de zaak op zitting. Een eventuele schadevergoedingsmaatregel komt pas aan bod nadat de verdachte is veroordeeld voor het gepleegde delict en de vordering benadeelde partij is toegewezen (art. 335 Sv). Wanneer geen beslag is gelegd door een officier van justitie en in eerste aanleg wel een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd door de rechtbank en de verdachte hiervan in hoger beroep gaat, is het alsnog mogelijk om conservatoir beslag te leggen door de executie-officier of de Advocaat-Generaal (hierna: A-G).

(6a) In die gevallen waarin de rechtbank overgaat tot een veroordeling, de schadevergoedingsmaatregel oplegt en het vonnis onherroepelijk is, wordt het conservatoir beslag executoriaal.¹¹ De rechter bepaalt in zijn vonnis het aantal dagen vervangende hechtenis, dat een veroordeelde kan ondergaan bij het niet (volledig en tijdig) betalen van het bij schadevergoedingsmaatregel opgelegde bedrag. De duur van de vervangende hechtenis neemt de rechter in de regel op in zijn uitspraak, tenzij hij de vervangende hechtenis achterwege laat. De op te leggen vervangende hechtenis wordt op grond van de LOVS-Oriëntatiepunten vastgesteld op € 50,- per dag.¹²

Wanneer een verdachte bij het gerechtshof in hoger beroep gaat blijft het toegepaste conservatoir beslag bestaan. In deze fase kan de A-G ook nog beslag leggen op 'nieuw' vermogen of een bestaand klassiek beslag omzetten naar conservatoir beslag. De A-G heeft namelijk dezelfde bevoegdheden als de officier van justitie in eerste aanleg.

(6b en 7) In de situatie dat de rechter geen veroordeling uitspreekt of geen schadevergoedingsmaatregel oplegt, kan het toegepaste conservatoire beslag met terugwerkende kracht onrechtmatig zijn. Dit betekent dat de verdachte de eventuele geleden schade geleden als gevolg van het conservatoir beslag, kan verhalen op de Staat. Een dergelijk beklag doet de verdachte bij de raadkamer van de rechtbank (of gerechtshof) ex. art. 552a Sv. Ook kan een belanghebbende voor de vervolgingsbeslissing schriftelijk een beklag aantekenen op basis van art. 552a Sv. De raadkamer behandelt deze beklagen.

(8) Na een onherroepelijk opgelegde schadevergoedingsmaatregel kan het CJIB het vonnis of arrest executeren en wordt het eventuele gelegde conservatoir beslag executoriaal. De veroordeelde kan ter voorkoming van het uitwinnen van het executoriaal beslag de opgelegde schadevergoedingsmaatregel betalen. Wanneer dat niet (tijdig of volledig) gebeurt, kan de Staat het beslagen vermogen executeren. Wanneer dit vermogen onvoldoende is om de schade van te kunnen betalen, zal het CJIB het inningstraject voortzetten.

Wij merken op dat naast het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer ook een beslag opgelegd kan zijn ten behoeve van de geldboete of ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (kortgezegd: ontneming). Betalingen of opbrengsten zullen volgens beleidsafspraken in eerste instantie ten

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 - 2012, 33 295, nr. 3, p.3.

¹² De rechter is niet gebonden aan de oriëntatiepunten van het LOVS en kan afwijken van het uitgangspunt van € 50,- per dag. In de LOVS oriëntatiepunten is de berekening van het aantal dagen vervangende hechtenis als volgt: het schadebedrag gedeeld door € 50,- (naar beneden afgerond en op hele dagen), met ten hoogste 1 jaar (art. 36f lid 7 jo 24c lid 2 Sr.).

goede komen aan het slachtoffer. Het CJIB hanteert namelijk een preferentie voor het slachtoffer in brede zin, ongeacht of er een conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer is toegepast.¹³

Afhankelijk van het soort vermogen waarop beslag is gelegd zijn er verschillen in de wijze waarop het beslag moet worden uitgewonnen:

- a. In de situatie dat (een deel van) het **vermogen geld of een bankvordering** is dat met het conservatoir beslag in beslag is genomen, geeft het CJIB het DVOM¹⁴ de opdracht om het in beslaggenomen geld op de rekening van het CJIB te storten ten behoeve van de openstaande opgelegde schadevergoedingsmaatregel. Vanaf het moment van inbeslagname berekent het CJIB een zogenoemde invorderingsrente op de waarde van het vermogen;¹⁵
- b. Het CJIB stuurt de veroordeelde, als het conservatoir beslag op een **roerende zaak** is gelegd, een brief met daarin een mogelijkheid om de schadevergoedingsmaatregel gelijk aan de waarde van het in beslag genomen goed te voldoen ter voorkoming van de verkoop van het (roerende) goed. De veroordeelde kan op eigen initiatief een betalingsregeling treffen om dit te voorkomen. Wanneer de veroordeelde niet betaalt, wordt het goed verkocht ten behoeve van de executie van de schadevergoedingsmaatregel. Mocht de taxatiewaarde van het vermogen niet voldoende zijn om de opgelegde schadevergoeding te betalen, dan int het CJIB dit resterende bedrag op een reguliere wijze. In het laatste geval krijgt de veroordeelde twee brieven parallel aan elkaar: (1) voor het conservatoir beslag met een getaxeerd bedrag en (2) een acceptgiro voor het resterende bedrag. In die gevallen waarin het roerende goed gedurende of vlak na de veroordeling door Domeinen Roerende Zaken in opdracht van het OM inmiddels is verkocht, treedt het inningstraject onder 'a' in. Dit laatste komt met name voor wanneer de goederen zeer gevoelig zijn voor waardedalingen, zoals voertuigen. Om de waardedaling tegen te gaan wordt het in beslaggenomen voorwerp door Domeinen Roerende Zaken verkocht om de vermogenswaarde ervan veilig te stellen;
- c. Vermogen in de vorm van een **registergoed**, zoals een schip of woning, waarop conservatoir beslag is gelegd, kent grote gelijkenissen met de onder b geschetste situatie. Het verschil bestaat daarin dat de overwaarde uit een eventuele overdracht bij de notaris direct naar het DVOM wordt overgemaakt. Een eventuele gedwongen verkoop van het registergoed met overwaarde, is een mogelijkheid wanneer de veroordeelde de schadevergoedingsmaatregel niet of volledig betaalt.

Het CJIB kan bij niet volledige betaling de voor hen gebruikelijke vervolgcacties en dwangmiddelen inzetten.

Het CJIB heeft een aantal opties, die niet volgordeijk hoeven plaats te vinden:

- a. Het te betalen bedrag ten behoeve van de schadevergoedingsmaatregel kan toenemen door het uitblijven van een betaling van de veroordeelde.¹⁶ In dit geval stuurt het CJIB een aanmaning met een verhoging van € 15,-. Betaalt de dader wederom niet op tijd dan wordt het verschuldigde bedrag, of het gedeelte dat resteert, verhoogd met 20%, met een minimum van € 30,-. De verhoging komt niet ten goede aan het slachtoffer maar aan de Staat;
- b. De schadevergoedingsmaatregel kan met behulp van een deurwaarder worden geïnd;

¹³ Art. 1.2 van de Aanwijzing executie.

¹⁴ Dienstverleningsorganisatie OM.

¹⁵ De invorderingsrente is sinds 1 april 2014: 4%.

¹⁶ Daarnaast brengt het CJIB administratiekosten in rekening bovenop de schadevergoedingsmaatregel.

- c. De officier van justitie kan een vervangende hechtenis - mits deze door de rechter is opgelegd - executeren (art. 36f lid 7 Sr). De toepassing van de vervangende hechtenis ontslaat de veroordeelde niet voor de betaling van de schadevergoedingsmaatregel (art. 554 lid 2 Sv). De 'vervangende' hechtenis heeft daarom eerder het karakter van een gijzeling dan de vervangende hechtenis voor het niet betalen van een geldboete voor een gepleegd misdrijf.¹⁷

(9) Wanneer de betrokkene is vrijgesproken of de schadevergoedingsmaatregel is afgewezen, krijgt de betrokkene het vermogen retour. Bij vermogen in de vorm van geld wordt daarover nog invorderingsrente berekend en uitgekeerd. Wanneer er sprake is van goederen die gedurende het strafproces al zijn verkocht, dan keert het CJIB de verkoopwaarde uit. Dit is vaak het geval wanneer er sprake is van goederen die onderhevig zijn aan waardedalingen; auto's of bitcoins. Overige goederen die door Domeinen Roerende Zaken zijn bewaard worden teruggegeven, denk aan bijvoorbeeld een horloge.

¹⁷ De huidige vervangende hechtenis voor een schadevergoedingsmaatregel komt te vervallen met de inwerkingtreding van Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (zogenoemde USB-wetgeving) en wordt vervangen door een gijzelingsvordering door de officier van justitie.

3. De toepassing van het conservatoir beslag in de praktijk

In dit hoofdstuk bespreken we aan de hand van de processtappen uit hoofdstuk 2 de bevindingen van het onderzoek. Hierbij betrekken wij het dossieronderzoek, de data-analyse en de interviews met professionele partijen. Het eerste onderdeel (3.1) beschrijft de fase van het misdrijf tot het afgeven van de machtiging (stappen 1 tot en met 5 van het processchema). Het tweede deel (3.2) heeft betrekking op het vooronderzoek, het vonnis en de overdracht richting het CJIB (processtappen 6 en 7 van het processchema). Het derde onderdeel (3.3) gaat in op het proces bij het CJIB (stappen 8 en 9 van het processchema). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de uitkomsten van de verbeterbijeenkomst.

Voor de leesbaarheid schrijven we conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (art. 94a lid 3 Sv) niet volledig uit, waar wij een vergelijking maken met de andere vormen van conservatoir beslag (ten behoeve van de geldboete en ontneming) benoemen wij dat expliciet. Zie ook leeswijzer in hoofdstuk 2.

3.1 Het leggen van het conservatoir beslag

3.1.1 *Inschatting: jaarlijks rond de 300 tot 400 zaken conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv) toegepast*

Het precieze aantal conservatoire beslagen ten behoeve van het slachtoffer is niet te geven, omdat er in de managementinformatie van het OM bij de conservatoir beslagen geen onderscheid wordt gemaakt naar het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer, ontnemingen of geldboete. Wel kan op basis van het dossieronderzoek en de OM-registratie voor alle conservatoir beslagen (art. 94a) een schatting worden gemaakt (zie onderstaand tekstkader voor een nadere toelichting). De inschatting is dat elk jaar landelijk in 300 tot 400 strafzaken conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv) wordt toegepast.

Hoe is deze inschatting berekend?

De inschatting is gebaseerd op de registraties (in Excel) van drie parketten die betrokken zijn bij het dossieronderzoek. In de drie parketten zijn in totaal 101 beslagen ten behoeve van het slachtoffer (art. 94 lid 3 Sv) in 2017 gelegd. In totaal zijn in die parketten 1.590 conservatoir beslagen (art. 94a Sv) gelegd. Door vervolgens dezelfde verhouding (6%) te hanteren tussen alle conservatoir beslagen en het aantal conservatoir beslagen ten behoeve van het slachtoffer, kunnen we een extrapolatie maken van het landelijk totaal toegepaste conservatoir beslagen ten behoeve van het slachtoffer, namelijk tussen de 300 en 400 keer; op basis van landelijk 5.226 conservatoir beslagen.

Bij de berekening moet opgemerkt worden dat de selectie voor het dossieronderzoek was gebaseerd op het beschikbaar hebben van een eigen registratie bij drie parketten. Het is niet uit te sluiten dat deze parketten dus relatief vaker beslag leggen, waardoor we de uitkomst van de berekening als bovengrens hanteren.

3.1.2 Aantal conservatoire beslagen (art. 94a lid 3 Sv) relatief laag

Als we de inschatting van 300 tot 400 conservatoire beslagen (art. 94a lid 3 Sv) relateren aan het aantal opgelegde schadevergoedingsmaatregelen (rond de 13.000 per jaar¹⁸) valt op dat maar in een klein deel van de zaken beslag wordt gelegd. In de gesprekken komt ook terug dat er vaker conservatoir beslag zou kunnen worden gelegd, maar dat er wel een aantal drempels zijn om dit te doen. Ten eerste wordt de beperkte bekendheid van zowel de politie als de officieren van justitie met de mogelijkheid genoemd. Ten tweede komt in de gesprekken terug dat de meerwaarde van het beslag voor het slachtoffer niet altijd duidelijk is. Ten derde wordt aangegeven dat een beslag een arbeidsintensieve bezigheid is.

Beperkte bekendheid met het onderwerp

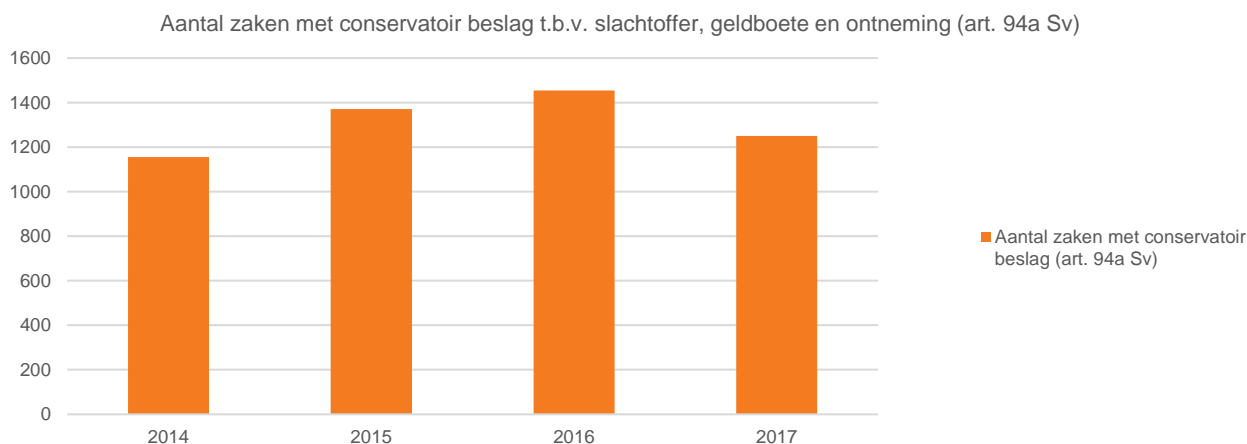
Sinds 2016 is financiële expertise voor de basisteams bij de politie beschikbaar om financieel onderzoek in strafzaken te ondersteunen. Deze kennis is echter niet altijd bij het hele team bekend, waardoor bij een aanhouding niet automatisch een mogelijkheid tot beslag wordt gezien. Ook bij het OM is er niet altijd de focus op het leggen van conservatoir beslag (art. 94a lid 1 t/m 3 Sv), en in het bijzonder ten behoeve van het slachtoffer. Het vergaren van bewijs en afronden van de strafzaak heeft de grootste prioriteit.

Politie en OM merken in relatie tot de aandacht voor het conservatoir beslag (in brede zin; art. 94a Sv) op dat voor zowel de organisatie van de politie als het OM aan het begin van het jaar streefcijfers voor de hoogte van de conservatoir beslagen ten behoeve van de geldboete en ontneming (art. 94a lid 1 en 2 Sv) worden geformuleerd (zogenoemde KPI's¹⁹). Hierover leggen beide organisaties aan het einde van het jaar verantwoording af. Beide organisaties zien dat deze KPI's en verantwoording helpen om continu aandacht voor het conservatoir beslag (art. 94a lid 1 en 2 Sv) te vragen en dat het aantal keer dat het toegepast wordt toeneemt. Het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (art. 94a lid 3 Sv) kent geen afzonderlijke KPI of vormt geen onderdeel van de bestaande KPI rondom het conservatoir beslag.

De toename van het landelijk aantal conservatoir beslagen (in brede zin; art. 94a Sv) zien we ook in de cijfers (2016 ten opzichte van 2015) van het OM terug (zie figuur 2). De daling van het aantal conservatoir beslagen in 2017 hangt vermoedelijk samen met de daling van het aantal bij het OM aangebrachte zaken in dat jaar. Als daarvoor wordt gecorrigeerd, zou het aantal conservatoir beslagen in 2017 ongeveer even hoog zijn als in 2016.

¹⁸ Bron: gegevens CJIB, bewerking Significant.

¹⁹ Keten prestatie indicatoren (KPI).



Figuur 2. Aantal zaken (parketnummers) per jaar met conservatoir beslag t.b.v. slachtoffer, geldboete en ontneming (94a Sv) door het OM (bron: OM)

Het is goed om te melden dat zowel bij de politie als het OM recent al trajecten gestart zijn om het toepassen van het beslag te vergroten. Een voorbeeld hiervan is het project 'Meld geld', waarbij het aangetroffen vermogen bij aanhouding van een verdachte boven de € 300,- altijd moet worden gemeld aan de officier van justitie die bewust een keuze moet maken wat hij doet met betrekking tot het aangetroffen vermogen. Daarnaast zijn zogenaamde afpakteams bij de politie opgericht; dit zijn teams met specifieke kennis van het vinden en 'afpakken' van vermogen. De ketenpartners geven aan dat daarmee ook meer aandacht is gekomen voor het conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv). De verwachting is dat daardoor meer vermogen in beslag wordt genomen.

Meerwaarde voor slachtoffer niet altijd duidelijk

In enkele gesprekken komt ook terug dat de meerwaarde van het conservatoir beslag voor het slachtoffer niet altijd goed in te schatten is. Ten eerste is er een voorschotregeling waardoor veruit de grootste groep slachtoffers hun schade toch wel vergoed krijgt (zie ook paragraaf 2.2.1). Ten tweede is het de ervaring dat het slachtoffer zich niet altijd voegt in het strafproces, zijn voeging aanpast of intrekt. Het leggen van conservatoir beslag heeft dan uiteindelijk geen meerwaarde. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in 23% ($n=38$) van de zaken het slachtoffer geen voeging heeft gedaan, terwijl er wel een conservatoir beslag is gelegd. In geen van deze zaken is ambtshalve een schadevergoeding door de rechter toegekend, waardoor het vermogen in principe terug gaat naar de betrokkene. Het laatste is uiteraard niet het geval wanneer er nog op basis van een andere titel beslag is gelegd op het vermogen.

De toepassing van het conservatoir beslag voor politie en OM arbeidsintensief

Politie en OM geven aan dat het leggen van conservatoir beslag een arbeidsintensief proces is. De goederen of het geld moeten in beslag worden genomen, er moet een proces-verbaal worden opgemaakt door de politie, de officier van justitie moet vervolgens een machtiging vorderen bij de R-C. Daarnaast kunnen er ook nog andere handelingen noodzakelijk zijn:

- a. Het inzetten van gespecialiseerde medewerkers (het afpakteam van de politie of een vermogenstraceerder van het OM) om actief op zoek te gaan naar vermogen²⁰ eventueel ondersteund door een systeem als iCOV²¹;
- b. Het inzetten van een deurwaarder om beslag te leggen op een woning;
- c. Het werk dat volgt uit een eventueel beklag van de verdachte (of namens hem ingediend).

Zeker wanneer betrokkenen dan niet goed bekend zijn met het onderwerp of (nog) geen ervaringen of routine hebben, leidt dat tot een zekere handelingsverlegenheid. Daarnaast wordt door sommige medewerkers van politie en OM de vordering door de officier van justitie aan de R-C als bureaucratisch ervaren.

Uit het dossieronderzoek blijkt het toepassen van een conservatoir beslag gepaard te gaan met verschillende documenten die in het dossier terechtkomen:

- a. Proces-verbaal van de politie ter onderbouwing van de vordering door de officier van justitie;
- b. De motivering en type vordering door de officier van justitie;
- c. De schriftelijke machtiging van de R-C;
- d. Eventueel een deurwaardersexploot om het beslag te tekenen (denk aan een registergoed of (bank)vordering);
- e. Proces-verbaal ten behoeve van het in beslag genomen vermogen;

Na veroordeling in combinatie met een schadevergoedingsmaatregel:

- f. Brieven over de executie van het beslag van het CJIB met de verdachte;
- g. Bewijzen van executie of retour aan rechthebbende van het vermogen.

In de interviews²² is gevraagd naar indicatieve werklast van het leggen van het conservatoir beslag. Gelet op het aantal gesproken respondenten kunnen wij hier niet spreken over een exact getal en gaat het hier expliciet om een indicatieve werklast van het conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv). De politie geeft aan 30 minuten tot een uur bezig te zijn met het leggen van beslag. Bij het OM varieert de tijdsbesteding van 2 tot 16 uur. De rechtspraak geeft aan 30 minuten tot een uur bezig te zijn. Het CJIB is tussen de 30 minuten en een uur extra tijd kwijt.

3.1.3 *Type delict meestal niet de reden van conservatoir beslag maar het beschikbare vermogen*

Het type delict lijkt niet bepalend voor het gebruik van de mogelijkheid om conservatoir beslag te leggen. De meeste gesprekspartners geven aan dat het bij de verdachte aangetroffen vermogen het belangrijkste uitgangspunt is voor de toepassing van het conservatoir beslag. Uiteraard moet er ook aan de andere in hoofdstuk 2 beschreven voorwaarden worden voldaan (strafdreiging feit is boete van de 4^e categorie en er is sprake van een slachtoffer met schade).

²⁰ Hiervoor moet eerst een zogenoemde art. 126nd Sv ter vordering van de betreffende gegevens uit de systemen worden aangevraagd bij de officier van justitie.

²¹ iCOV staat voor (infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen) en is een samenwerkingsverband tussen de Nationale Politie, Belastingdienst, Douane, FIOD, CJIB, Financial Intelligence Unit, bijzondere opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie.

²² Zie bijlage B.

Het dossieronderzoek bevestigt dit beeld. Er zijn de nodige verschillen in het type zaken waar ze beslag toepassen en er is dus geen eenduidig beeld van een specifiek type zaak waar conservatoir beslag vaker wordt toegepast. De verschillen zijn gedeeltelijk te verklaren door de verschillende type zaken waar de parketten mee te maken krijgen (in Amsterdam zijn er veel meer zaken waar slachtoffers toerist zijn dan in Zeeland-West-Brabant).

Tabel 3 bevat een overzicht van enkele uitkomsten uit het dossieronderzoek. Gezien de verschillen, presenteren we een beeld uit het dossieronderzoek per parket. In de volgende paragrafen duiden we de verschillen.

| Omschrijving | Percentage (+ aantal) van het totaal onderzochte zaken ²³ per arrondissementsparket | | |
|--|---|--|---|
| | Den Haag | Amsterdam | Zeeland-West-Brabant |
| Aantal zaken met conservatoir beslag onderzocht in het dossieronderzoek | 42 (=100%) | 67 (=100%) | 21 (=100%) |
| Delictscategorieën (top 3 meest voorkomende) | Vermogen: 26% (11) Geweld (incl. levensdelicten): 21% (9) Opium: 19% (8) | Vermogen: 64% (43) Geweld (inclusief levensdelicten): 21% (14) Vernieling: 6% (4) | Vermogen: 43% (9) Vernieling: 14% (3) Fraude: 10% (2) |
| Type slachtoffer | Natuurlijke persoon: 81% (34) Rechtspersoon: 19% (8) | Natuurlijke persoon: 90% (60) Rechtspersoon: 10% (6) | Natuurlijke persoon: 86% (18) Rechtspersoon: 14% (3) |
| Toe-/afgewezen machtigingen | Toegewezen: 95% (40) Afgewezen: 5% (2) | Toegewezen: 100% (67) Afgewezen: 0% (0) | Toegewezen: 100% (21) Afgewezen: 0% (0) |
| Schade en voeging van het slachtoffer | Voeging met schade: 74% (31) Geen voeging: 26% (11) Onbekend: 0% (0) | Voeging met schade: 61% (41) Geen voeging: 39% (26) Onbekend: 3% (2) | Voeging met schade: 62% (13) Geen voeging: 24% (5) Onbekend: 14% (3) |
| Omschrijving van het beslag (meest gebruikt) | Valuta: 43% (23) Combinatie: 14% (6) (bank)vorderingen: 12% (5) Onroerend goed: 10% (4) Geen vermogen gevonden: 21% (9) | Valuta: 81% (54) Goederen: 13% (9) Combinatie: 4% (3) | Valuta: 67% (14) (bank)vorderingen: 10% (2) |
| Aantal beklagzaken | 10% (4) beklagzaken 5% (2) toegewezen | 16% (11) beklagzaken 4% (3) toegewezen | 5% (1) beklagzaken 0% toegewezen |
| Afdoening of uitspraak in de strafzaak | (deels) veroordeling: 86% (36) Volledig vrijgesproken: 14% (6) | (deels) veroordeling: 85% (57) Volledig vrijgesproken: 4% (3) (vw) Sepot: 9% (6) Geen afdoening bekend of onherroepelijke uitspraak: 1% (1) | (deels) veroordeling: 43% (9) Volledig vrijgesproken: 5% (1) Schikking OM: 5% (1) (vw) Sepot: 5% (1) Geen afdoening of onherroepelijke uitspraak: 43% (9) |
| Toegewezen schadevergoedingsmaatregelen | 60% (25) toegewezen | 49% (33) toegewezen 4% (3) onbekend | 43% (9) toegewezen 43% (9) onbekend (lopende zaken) |

Tabel 2. Bevindingen uit het dossieronderzoek per arrondissementsparket

²³ Een parketnummer wordt aangemaakt voor iedere verdachte waarvoor een zaak is aangemeld. Daarnaast kunnen andere zaken die later worden aangemeld worden gevoegd bij een parketnummer. Een parketnummer kan meerdere verdenkingen per verdachte betreffen.

Arrondissementsparket Den Haag past het conservatoir beslag relatief veel toe bij hennepkwekerijen met rechtspersonen als slachtoffer

In Den Haag komen we bij het dossieronderzoek een aantal hennepkwekerijen tegen (bijna 20%) waarbij het slachtoffer vaak een rechtspersoon is (energiemaatschappij en/of woningstichting), al kan het ook een particuliere verhuurder betreffen. Naast het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer legt het arrondissementsparket in deze zaken over het algemeen ook een conservatoir beslag op ten behoeve van het wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 94a lid 2 Sv). De rechter legt uiteindelijk in vrijwel geen van deze zaken een schadevergoedingsmaatregel op, omdat deze rechtspersonen zich over het algemeen niet voegen in het strafproces. Dit is waarschijnlijk het geval omdat dergelijk grote bedrijven worden gezien als weerbare derden die schade op een civiele wijze kunnen verhalen.²⁴ Het vermogen dat met het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (art. 94a lid 3 Sv) in beslag was genomen, is daarom niet gebruikt voor de betaling van een schadevergoedingsmaatregel, omdat deze niet is opgelegd.

Naast het conservatoir beslag op goederen die bij de fouillering of gedurende het onderzoek gevonden wordt, wordt in Den Haag ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om vermogen door de deurwaarder in beslag te nemen. De deurwaarder kan met behulp van de machtiging van de R-C beslag leggen op andere goederen, zoals onroerend goed en bankvorderingen. Den Haag past het meeste van de onderzochte arrondissementen een dergelijk getraceerd conservatoir beslag toe. Dit doen zij in die gevallen waar het gaat om een grote (verwachte) schade. Echter, uit het dossieronderzoek blijkt niet altijd dat vermogen in beslag kan worden genomen; in 16% ($n=3$) van de zaken was dat het geval. Het blijkt niet uit het dossier waarom er geen vermogen in beslag is genomen.

Arrondissementsparket Amsterdam past het conservatoir beslag relatief veel toe bij slachtoffers uit het buitenland

Specifiek voor arrondissementsparket Amsterdam (verder Amsterdam) geldt dat daar bij veel zaken sprake is van slachtoffers uit het buitenland. Meestal betreft dit toeristen. Deze slachtoffers doen weliswaar aangifte bij de politie, maar voegen zich uiteindelijk niet als benadeelde partij bij de strafzaak. Hierdoor ligt het percentage niet gevoegde slachtoffers in Amsterdam met 39% van de zaken hoger dan in Den Haag en Zeeland-West-Brabant (respectievelijke 26% en 24%) (zie tabel 3). Doordat deze slachtoffers zich niet voegen in het strafproces wordt er geen schadevergoedingsmaatregel opgelegd en vervalt het conservatoir beslag (zie paragraaf 3.2 voor een nadere toelichting).

Daarnaast valt op dat conservatoir beslag in Amsterdam in ruim 81% (zie tabel 1) van de onderzochte zaken contant geld (ofwel valuta's) zijn aangetroffen, bijvoorbeeld bij de aanhouding van de verdachte of de doorzoeking van een plaats van de verdachte. De hoogte van de verleende machtiging is in veel gevallen ook gelijk aan de gevonden waarde. Hierdoor lijkt het conservatoir beslag voornamelijk te worden toegepast wanneer de verdachte ook daadwerkelijk vermogen tot zijn beschikking heeft. Het in beslag genomen

²⁴ De jurisprudentie en rechtspraak is niet eenduidig over het al dan niet toepassen van een schadevergoedingsmaatregel voor deze zogenoemde weerbare derden.

vermogen is relatief laag ten opzichte van andere onderzochte arrondissementsparketten, namelijk gemiddeld € 3.000,- per zaak ten opzichte van gemiddeld € 25.000,- per zaak in Den Haag en Zeeland-West-Brabant.

Arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant past het conservatoir beslag relatief veel toe in complexe fraudezaken

Het beeld dat ontstaat uit het dossieronderzoek van het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant is dat het conservatoir beslag wordt toegepast bij complexe vermogenszaken (43%; zie tabel 1) en fraudezaken (10%; tabel 1), waarbij grote hoeveelheden contante valuta's of bankvorderingen in beslag worden genomen; waaronder ook bitcoins. Daarnaast verschilt de werkwijze van Zeeland-West-Brabant van de andere onderzochte locaties, omdat de vordering door de officier van justitie ten behoeve van het conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv) niet de waarde van het onderliggende beslag vertegenwoordigt, maar in de regel de hoogte is van de (door de politie) ingeschatte schade voor het slachtoffer (zie ook paragraaf 4.2.1). Hierdoor is de hoogte van de machtiging voor het conservatoir beslag geregeld hoger dan de waarde van hetgeen al in beslag genomen is. Hierdoor bestaat er een verschil in de werkelijkheid op papier en het daadwerkelijk in beslag genomen vermogen. In alle zaken in ons dossieronderzoek waar beslag wordt toegepast, is het bedrag van het onderliggende beslag lager dan de machtiging en is er geen aanvullend beslag gelegd.

3.1.4 Het aangetroffen vermogen van een verdachte is vaak 'de trigger' voor een vordering door de officier van justitie

Op basis van de gesprekken zien we grofweg twee soorten manieren om beslag te leggen:

- a. Zaken waarbij vermogen bij aanhouding of huiszoeking wordt aangetroffen: denk aan eenvoudige zaken waar beslag wordt gelegd op vermogen dat de verdachte 'op zak' heeft, of een (meestal complexere) zaak waarbij een doorzoeking (in woning of plaats) ten behoeve van het onderzoek plaatsvindt en tevens beslag wordt gelegd op aangetroffen vermogen ter plaatse;
- b. Zaken waar actieve opsporing ten behoeve van het conservatoir beslag door opsporingsinstanties of justitie wordt uitgevoerd.

Bij de eerste categorie moeten de betrokkenen bewust zijn van het feit dat zij aangetroffen vermogen bij het aanhouden van een verdachte of een huiszoeking (denk aan geld bij de aanhoudingsfouillering is aangetroffen, een scooter of een auto) kunnen gebruiken voor het beslag. Vervolgens moet de officier van justitie beslissen of er een vordering moet worden ingediend.

Voor de tweede categorie moet er actief worden gezocht naar vermogen. Bij de politie en het OM wordt hiervoor gewerkt met afpakteams en vermogenstraceerders. Die kunnen verschillende gegevens raadplegen (iCOV, Belastingdienst, RDW en het Kadaster).²⁵ Met behulp daarvan krijgen ze inzicht in het beschikbare vermogen op bankvorderingen, (motor)voertuigen op naam en registergoederen (zoals een woning). Vervolgens moet er een vordering door de officier van justitie worden aangevraagd en moet er, na

²⁵ Hiervoor moet eerst een zogenoemde art. 126nd Sv ter vordering van de betreffende gegevens uit de systemen worden aangevraagd bij de officier van justitie.

toestemming van de R-C, daadwerkelijk beslag worden gelegd op de goederen. Een deurwaarder kan hier een rol bij spelen.

Uit de interviews blijkt dat het conservatoir beslag het meest wordt toegepast als er sprake is van een aangetroffen vermogen bij het aanhouden van een verdachte of bij een huiszoeking. De werkwijze in enkele parketten, om bij een aangetroffen vermogen van boven de € 300,- altijd een beslissing met betrekking tot conservatoir beslag te laten nemen door de officier van justitie, lijkt succesvol. De respondenten geven aan dat door bewust deze processtap in te bouwen, er vaker gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden om conservatoir beslag te leggen.

Het dossieronderzoek bevestigt dit beeld:

- a. Het grootste deel van de beslagen betreft contante bedragen die bij de verdachte 'toevalligerwijs' worden aangetroffen. Bij 62% ($n=97$) van de onderzochte zaken met conservatoir beslag is alleen contant geld in beslag genomen;²⁶
- b. Uit ons dossieronderzoek blijkt dat in 46% ($n=59$) van de zaken het beslag een waarde gelijk of minder dan € 1.000,- vertegenwoordigt.

Uit de interviews blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat er onderzoek wordt gedaan naar het vermogen van een verdachte om vervolgens beslag te laten leggen op bijvoorbeeld een huis of bankrekening. Ten eerste zal deze werkwijze vaker aan de orde zijn bij grotere, complexere zaken en die komen relatief minder vaak voor. Ten tweede vergt deze werkwijze aanzienlijk meer inspanningen (zie het onderdeel over de werklast) en dat wordt meegewogen in de beslissing om al dan niet conservatoir beslag toe te passen. Uitzondering daarop zijn zaken waar bijvoorbeeld de bankrekening onderwerp van het onderzoek is (zoals bijvoorbeeld internetfraude), waar meestal in het belang van het onderzoek al beslag is gelegd op een rekening. Voor deze doelgroep lijkt het conservatoir beslag wel toegepast te worden.

Uit het dossieronderzoek blijkt ook dat minder vaak onderzoek wordt gedaan naar het vermogen. Bij 16% ($n=20$) is een deurwaarder ingezet voor het in beslag nemen van vermogen. In deze zaken gaat het veelal om beslag dat via de deurwaarder betekent moet worden, denk hierbij aan een bankvordering of registergoed, zoals een woning. Deze vermogensbestanddelen waren in die gevallen al onderwerp van het strafonderzoek.

3.1.5 Geen ondergrens voor de toepassing van het conservatoir beslag

Het conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv) wordt gezien de cijfers uit de voorgaande paragraaf breder ingezet dan bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer is voorzien. Hierbij werd namelijk nog uitgegaan van een minimale grens van € 5.000,- of meer (verwachte) schade van slachtoffer. Deze grens stond gelijk aan de Aanwijzing van het OM voor een conservatoir beslag ten behoeve van een geldboete of ontnemingsvordering (art. 94a lid 1 en 2 Sv). Die Aanwijzing verviel op het moment dat deze wetgeving werd ingevoerd op 1 januari 2014.²⁷ Dit betekent dat de toepassing van het conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv) niet meer apart

²⁶ In Amsterdam is het percentage zelfs 81% van de zaken. Zie tabel 1 voor de verschillen tussen de arrondissementsparketten.

²⁷ Aanwijzing ontneming (Geldend van 01-01-2013 t/m 31-12-2013).

gemotiveerd hoeft te worden door de officier van justitie, indien de officier van justitie afwijkt van deze grens. We zien dit in het dossieronderzoek ook terug.

3.1.6 *Bijna alle machtigingen worden afgegeven door de R-C*

In de gesprekken wordt genoemd dat veruit de meeste machtigingen worden toegekend. Dat blijkt ook uit het dossieronderzoek, waaruit blijkt dat vrijwel alle machtigingen (98%) worden afgegeven. In die gevallen waarin de vordering door de officier van justitie is afgewezen ($n=2$) heeft dat te maken met het feit dat het delict vóór de inwerkingtreding van de wet is begaan. Het is de vraag of dit klopt; de wet geldt namelijk door het ontbreken van een overgangsregeling ook voor delicten die vóór de inwerkingtreding op 1 januari 2014 zijn gepleegd. Uit ons dossieronderzoek kan daarom worden geconcludeerd dat de R-C in alle gevallen een machtiging afgeeft.

De R-C toetst de vordering van de officier van justitie aan de wettelijke vereisten en de proportionaliteit van het dwangmiddel. Wanneer de R-C de machtiging afgeeft, kan de R-C afwijken in de toewijzing van de hoogte van de machtiging ten opzichte van de vordering door de officier van justitie. Uit ons dossieronderzoek blijkt de R-C in 6 gevallen (5%) af te wijken van de vordering door de officier van justitie; waarvan 4 verlaagd en 2 verhoogd zijn. In de andere afgegeven machtigingen is de machtiging gelijk aan de vordering door de officier van justitie (95%). De R-C verlaagt de machtiging bijvoorbeeld, omdat de kans bestaat dat de rechtbank een lagere schadevergoedingsmaatregel zal toekennen dan de vordering door de officier van justitie. Andersom blijkt dit ook voor te komen, namelijk dat de R-C een hogere schade verwacht dan op de vordering door de officier van justitie is vermeld.

3.1.7 *Mondelinge machtiging met name gebruikt in het kader van ZSM-zaken*

Het uitgangspunt is dat de R-C een schriftelijke machtiging verleent voor het conservatoir beslag. Echter, in spoedeisende gevallen kan de R-C een mondelinge machtiging verlenen.²⁸ Deze machtiging stelt de R-C binnen 2 werkdagen na afgifte alsnog op schrift. Politie en OM vinden de mondelinge machtiging een essentieel middel om het conservatoir beslag effectief te kunnen gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan een ZSM-zaak waarin het strafonderzoek is afgerond, waardoor het onderzoeksbelang vervalt en het in beslag genomen goed terug moet naar de rechthebbende. In deze situatie is het afwachten van een schriftelijke machtiging van de R-C niet mogelijk en kan hij met een mondelinge machtiging van de R-C alsnog conservatoir beslag leggen op het vermogen van de verdachte.

Een mondelinge machtiging blijkt uit het dossieronderzoek in slechts 4 (3%) zaken te zijn toegepast. De R-C heeft in deze gevallen een aantekening opgenomen in de later op schrift gestelde machtiging, maar ook een

²⁸ Gijselaar, E., & Meijer, S. (2014, p. 7). *Conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer*. Delikt en Delinkwent, Conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer, 2014/16: het is wenselijk dat in de wet wordt opgenomen dat "in geval van zodanige dringende noodzakelijkheid dat een schriftelijke machtiging niet kan worden afgewacht, een mondelinge machtiging moet kunnen volstaan. De noodzakelijkheid is daarbij gelegen in de acute vrees dat op korte termijn goederen aan het verhaal worden onttrokken".

proces-verbaal in het strafdossier van de politie bevat een aantekening van de mondelinge machtiging van de R-C.

3.1.8 *Beklag door de verdachte*

Het leggen van conservatoir beslag heeft direct gevolgen op de (volledige) beschikking van de verdachte over zijn vermogen. Daarom heeft de verdachte de mogelijkheid een beklag (op basis van artikel 552a Sv) bij de raadkamer van de rechtbank of gedurende het onderzoek ter terechtzitting in te dienen. In de praktijk komt een dergelijk beklag echter weinig voor; dit blijkt zowel uit de gesprekken met rechters als uit het dossieronderzoek (13%).²⁹

Een reden voor een dergelijk beklag voor de zitting is bijvoorbeeld dat het strafonderzoek - voor de verdachte - lang duurt en dat de verdachte beschikking wil hebben over zijn vermogen. Een andere reden die in het dossieronderzoek voorkomt, is dat het beslag is gelegd op vermogen dat niet van de verdachte is of het gemeenschappelijk vermogen betreft. Hierdoor heeft de partner (in gemeenschap van goederen getrouwd met de verdachte) - de partner was in deze zaak geen verdachte - ook geen beschikking over het vermogen dat in beslag is genomen.

In het dossieronderzoek is eveneens een beklag voorgekomen dat gedurende de terechtzitting is ingediend. Hierbij was het beklag dat het conservatoir beslag door de officier van justitie is gelegd, terwijl het slachtoffer geen schadevergoedingsvordering had ingediend. Het beklag is door de rechtbank gegrond verklaard, waardoor de verdachte nog voor de uitspraak zijn vermogen terugkreeg.

| Uitspraken van het beklag in % (N=17) | (deels) gegrond beklag | Ongegrond beklag | Onbekende uitspraak |
|--|---------------------------|------------------|------------------------|
| Voor zitting (n= 16) | 30% (5) | 35% (6) | 30% (5) |
| Gedurende zitting (n= 1) | 6% (1) | 0% (0) | 0% (0) |

Tabel 3. Verdeling van het aantal zaken met een beklag over het conservatoir beslag in percentages op basis van het dossieronderzoek (n=17)

3.1.9 *Geen vaste communicatie over beslag met slachtoffer*

Het slachtoffer wordt, als er beslag gelegd wordt, niet structureel op de hoogte gesteld van het conservatoir beslag. Het is niet uitgesloten dat een slachtoffer ad hoc geïnformeerd wordt, maar dit is in grote mate afhankelijk van toevalligheden. Uiteraard krijgt het slachtoffer van het OM verschillende brieven over het verloop van de zaak en het verzoek om zijn/haar schade op te geven middels een schadeformulier, maar informatie over het eventuele gelegde conservatoir beslag vormt daar geen onderdeel van. Wel kan in het slachtoffergesprek met de officier van justitie of in contacten met SHN of een slachtofferadvocaat, duidelijk worden dat er conservatoir beslag is gelegd. Dit komt over het algemeen omdat het beslagdossier dan is opgenomen bij de overige stukken, niet omdat er bewust wordt gekozen om het slachtoffer te informeren.

²⁹ N=17 zaken met een beklag over het conservatoir beslag.

3.1.10 Conservatoir beslag ten behoeve van een rechtspersoon

Advocaten en SHN stellen dat ieder slachtoffer wil dat de dader de toegerekende schade betaalt. Hierbij maakt de wet geen onderscheid in een rechtspersoon of natuurlijke persoon als slachtoffer, dit blijkt ook uit de praktijk. Op grond van artikel 51a Sv worden rechtspersonen immers gelijkgesteld met de term slachtoffer.³⁰ Hierdoor kunnen rechtspersonen zich in principe voegen in het strafproces (ex. art. 57f Sv).

Als er sprake is van conservatoir beslag blijkt de officier van justitie voor rechtspersonen wel anders te handelen dan voor natuurlijke personen. Er wordt afgewogen of het conservatoir beslag toegepast moet worden voor rechtspersonen (zoals energiemaatschappijen); zogenoemde 'weerbare derden'. De praktijk laat namelijk zien dat de kans groot is dat deze bedrijven ofwel geen vordering indienen voor een schadevergoedingsmaatregel of deze vordering van het slachtoffer door de rechter wordt afgewezen, onder de motivering dat het een 'weerbare derde' betreft. De rechtspersonen die niet onder de terminologie 'weerbare derde' vallen, denk bijvoorbeeld aan het midden- en kleinbedrijf waarbij een verdachte in diensttijd geld verduistert, zijn wel slachtoffers waarbij het conservatoir beslag toegepast zou kunnen worden.

Mede door de beperking van de voorschotregeling voor rechtspersonen (beperkt tot eenmansbedrijven), moeten deze rechtspersonen afwachten of ze wel (tijdig) schadeloos worden gesteld. Een slachtoffer als natuurlijk persoon kan namelijk wel aanspraak maken op de voorschotregeling (al dan niet gelimiteerd tot € 5.000,-).³¹ Deze knelpunten maken het noodzakelijk om een aanvullende afweging te maken voor een slachtoffer als rechtspersoon voordat het conservatoir beslag door de officier van justitie wordt ingezet.

3.1.11 Conservatoir beslag als 'lik op stuk' voor de verdachte

De officieren van justitie, rechters en slachtofferadvocaten stellen dat het conservatoir beslag ook een zogenaamd 'lik op stuk' effect op de verdachte kan hebben. De verdachte kan namelijk direct geen gebruikmaken van zijn vermogen voor de duur van het beslag. Hiervoor hoeft het OM niet eerst een strafoplegging af te wachten om effect op de verdachte te bewerkstelligen. Uiteraard moet worden voldaan aan de voorwaarden en moet de R-C de vordering ook afgeven.

Politie en OM benoemen ook de mogelijkheid om de verdachte te vragen om de schade van het slachtoffer direct te vergoeden of de gestolen goederen direct terug te geven. Als de verdachte daarmee instemt, hoeft geen conservatoir beslag te worden gelegd en wordt de schade van het slachtoffer direct vergoed. Met name bij ZSM-zaken kan deze werkwijze worden toegepast omdat politie, OM en SHN allemaal aan tafel zitten. Hier is geen sprake van een conservatoir beslag, maar het effect (zekere, volledige en snelle betaling van de schade) is wel hetzelfde. Over hoe vaak dat voorkomt, zijn geen cijfers voorhanden.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 - 2012, 33 295, nr. 3, p. 2.

³¹ Zie paragraaf 3.2.2.

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

3.2.1 *Vaak is de hoogte van de schade nog niet bekend bij de vordering door de officier van justitie voor de machtiging conservatoir beslag*

De hoogte van de schade is bij de indiening van het conservatoir beslag vaak nog niet bekend. Daarom moeten de officier van justitie en R-C een voorschot nemen op de hoogte van de schade en of het slachtoffer zich überhaupt voegt in het strafproces. Voor dergelijke zaken hebben verschillende arrondissementsparketten afspraken gemaakt met de kabinetten R-C, waarin men afspreekt dat de hoogte van de vordering door de officier van justitie van het conservatoir beslag in de regel gelijk stelt aan de (taxatie)waarde van het in beslag genomen vermogen. De R-C toetst dan of het vermogen dat in de vordering door de officier van justitie is opgenomen ter inbeslagname proportioneel is ten opzichte van de verwachte globale schade en hoeft niet uitvoerig de onderbouwing van de schade te toetsen. Uit ons dossieronderzoek blijkt dat in 65% ($n=75$) van de zaken met een beslag de waarde van het beslag gelijk is aan de machtiging van de R-C.

SHN is, samen met de politie en het OM, bezig met het opstellen van een lijst met forfaitaire schadebedragen voor 'standaard' schade. Hierdoor kan de indicatieve schade aan de voorkant van het strafproces beter ingeschat worden en wordt het makkelijker voor de R-C om deze te beoordelen. Denk bijvoorbeeld aan een kapotte bril en kledingstuk. In de huidige werkwijze schatten de politie en de officier van justitie dit nog in.

3.2.2 *Een slachtoffer dat zich laat in het strafproces voegt met zijn schade, beperkt mogelijkheden voor conservatoir beslag*

Uit interviews met SHN en slachtofferadvocaten blijkt dat het moment waarop zij betrokken worden bij een zaak om het slachtoffer bij te staan verschilt. Dat geldt ook voor het moment waarop de schade een relevant onderwerp wordt voor het slachtoffer. In veel gevallen is het lastig voor het slachtoffer om in een vroeg stadium - direct na het gepleegde feit - voldoende in staat te zijn om hun schade in te schatten of zich überhaupt bezig te houden met de geleden schade. Vaak eisen de psychische, emotionele en/of lichamelijke gevolgen van het slachtofferschap allereerst de aandacht. Ook kan het schadebedrag in de loop der tijd veranderen of duidelijker worden. Denk hierbij aan oplopende kosten voor medische behandeling en het (wisselende) moment waarop bekend wordt of het slachtoffer tijdelijk of blijvend arbeidsongeschikt wordt verklaard.

Een slachtoffer heeft het recht zich tot de behandeling van de zaak bij de rechter (zelfs mondeling tijdens de zitting tot aan het requisitoir van de officier van justitie³²) te voegen als benadeelde partij. De regelgeving voorziet het OM in de mogelijkheid³³ om ambtshalve een schadevergoeding te vorderen, zonder dat hier een voegingsbeslissing vanuit het slachtoffer aan ten grondslag ligt. In de praktijk blijkt dat echter nauwelijks voor te komen, behalve als er bijvoorbeeld sprake is van een administratieve onvolkomenheid (een vordering van de benadeelde partij die de officier van justitie niet op tijd blijkt te hebben ontvangen).

³² art. 51g lid 3 Sv jo. 311 Sv.

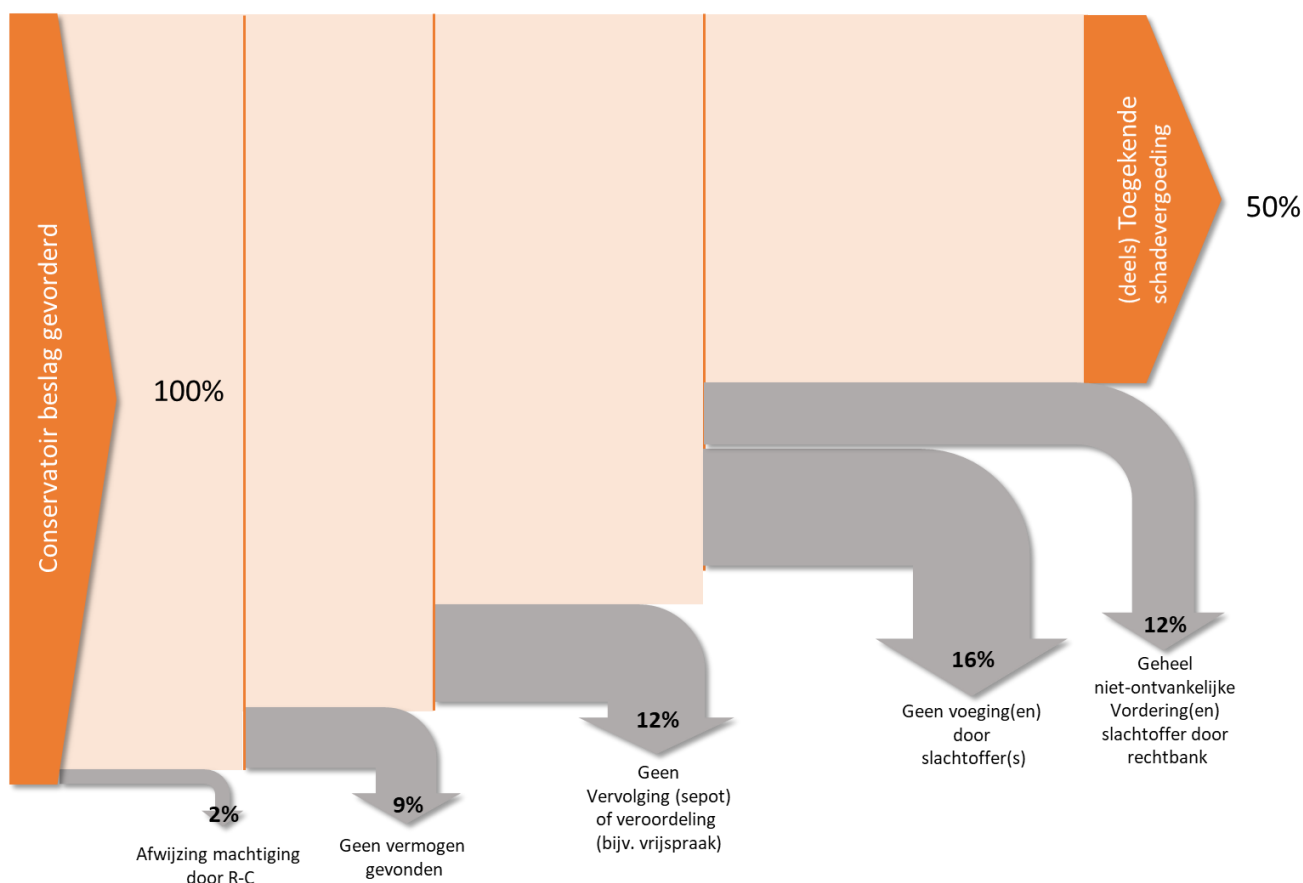
³³ art. 7.1 Circulaire schadevergoedingen.

3.2.3 In minder dan de helft van de zaken met conservatoir beslag volgt een schadevergoedingsmaatregel

In de praktijk legt de rechter in beginsel alleen een schadevergoedingsmaatregel op, wanneer er ook een vordering door het slachtoffer is gedaan. Uit ons dossieronderzoek blijkt dat in ongeveer 46% ($n=60$) van het totaal aantal onderzochte zaken met conservatoir beslag met een onderliggend vermogen de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd. Hierbij valt op dat in 72% van die zaken de schadevergoedingsmaatregel lager is dan de vordering door het slachtoffer. De redenen voor een gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van een vordering tot schade van het slachtoffer zijn bijvoorbeeld (niet-limitatief):

- Gedeeltelijke vrijspraak voor een tenlastelegging waarvoor (ook) schade is geleden;
- De mate waarin de schade toe te rekenen is aan de veroordeelde;
- De hoogte van de schade of aannemelijkheid van de gevorderde schade.³⁴

In figuur 3 is per fase te zien om hoeveel zaken met conservatoir beslag het steeds gaat tot en met de (deels)toegekende schadevergoedingsmaatregelen met een conservatoir beslag.



Figuur 3. Stroomdiagram met daarin het aantal onderzochte conservatoir beslagen tot en met de uitspraak van de rechter ($N=130$)

³⁴ Op basis van interviews met respondenten.

Opvallend is dat in 15% van de zaken met een conservatoir beslag, uiteindelijk het slachtoffer zich niet voegt in het strafproces, terwijl er wel beslag is gelegd. Mogelijk hangt dit samen met het niet op de hoogte zijn van het slachtoffer met het gelegde beslag. Ook valt op dat bij een deel van de zaken geen vervolging of veroordeling volgt (11%) of dat de schadevergoedingsmaatregel niet wordt opgelegd. Dit zou mogelijk verklaard kunnen worden doordat bij relatief veel zaken direct bij aanhouding wordt overgegaan tot het opleggen van conservatoir beslag, terwijl dan nog niet duidelijk is of vervolging of veroordeling zal plaatsvinden.

3.2.4 Conservatoir beslag is in de regel geen onderwerp van gesprek tijdens de behandeling van de zaak ter terechtzitting

Van structurele informatieverstrekking aan het slachtoffer is ook in deze fase van het proces geen sprake. Na het vooronderzoek vangt het onderzoek ter terechtzitting aan, mits de officier van justitie een dagvaarding heeft uitgevaardigd. Wanneer een strafzaak door de rechter ter terechtzitting wordt behandeld vormt het conservatoir beslag - anders dan het klassieke beslag - over het algemeen geen onderdeel van de behandeling van de zaak, zo blijkt uit de gesprekken met officieren van justitie en rechters. Het onderwerp komt alleen aan bod als bijvoorbeeld de advocaat van de verdachte het ter sprake brengt.

3.2.5 Overdracht van het conservatoir beslag naar het CJIB verloopt niet optimaal

Als het vonnis onherroepelijk is, wordt het vonnis door het OM aan het zogeheten Administratie- en Informatiecentrum voor de executieketen van strafrechtelijke beslissingen (AICE)³⁵ van het CJIB overgedragen. Het AICE zal ervoor zorgdragen dat het vonnis en de vonniscomponenten hierin, bijvoorbeeld de geldboete of - voor ons onderzoek relevant - de schadevergoedingsmaatregel ten uitvoer worden gelegd. Echter, de overdracht van het OM aan het CJIB/AICE blijkt niet in alle zaken goed te verlopen. In 2017 zouden we rond de 150 tot 200 zaken verwachten (ongeveer de helft van de 300 tot 400 zaken waar conservatoir beslag is gelegd), terwijl er over 2017 bij het CJIB ongeveer 100 toegekende schadevergoedingsmaatregelen in combinatie met een conservatoir beslag bekend zijn.

Partijen wijten dit probleem grotendeels aan het gebrek van een procesondersteuning in het IT-systeem COMPAS) van het OM. De vonnissen met een schadevergoedingsmaatregel worden namelijk wel via het IT-systeem bij het CJIB aangemeld, maar bij het aanmelden van de zaak wordt niet automatisch meegegeven dat bij de zaak sprake is van een conservatoir beslag. Als gevolg daarvan is het registreren van een zaak met een conservatoir beslag een apart handmatig werkproces van het OM, waarbij in het ketenwerkproces is afgesproken dat een aanvullende e-mail aan het CJIB wordt gestuurd om te melden dat een specifieke zaak een conservatoir beslag kent.

³⁵ Op verzoek van het OM start de coördinatie door het AICE (onderdeel van het CJIB). Het AICE bepaalt welke ketenpartner wanneer wat moet doen in de uitvoering van de straf. Zo kijkt het AICE onder andere of de dader misschien nog een straf heeft open staan, of er bijzondere omstandigheden zijn waarmee rekening moet worden gehouden. Op basis daarvan wordt de volgorde en aanpak voor de executie bepaald. Het ministerie van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor de coördinatie van AICE.

Het CJIB is door deze werkwijze afhankelijk van de handmatige melding van het verantwoordelijke arrondissementsparket. Dit verloopt niet altijd goed, doordat de melding soms te vroeg wordt gedaan en soms te laat. Bij een te vroege melding is de zaak nog niet bekend bij het CJIB. En als de melding te laat is, is de inning al afgerond waardoor het CJIB het gelegde beslag niet meer kan gebruiken (de schadevergoeding is sommige gevallen al betaald door de veroordeelde).

Een melding van het beslag wordt soms ook gemeld gedurende de inning door het CJIB. Dan is mogelijk al een betalingsregeling op basis van de volledige schadevergoedingsmaatregel getroffen of heeft de veroordeelde al een aanmaning met een verhoging op de initiële schadevergoedingsmaatregel gekregen. In dat geval wordt de inning van de zaak stopgezet, het beslag uitgewonnen en mogelijk moet naderhand de inning opnieuw worden opgestart. In dat geval dient het CJIB de hoogte van de betalingsregeling voor het resterende deel van de schadevergoedingsmaatregel opnieuw vast te stellen. In sommige gevallen meldt de advocaat of de dader dat er een conservatoir beslag is gelegd, nadat het CJIB van start is gegaan met de inning. Het aantal keren dat dit laatste voorkomt is niet vast te stellen.

Het is overigens niet uit te sluiten dat een beslag niet wordt gemeld bij het CJIB; we hebben hier echter geen verder onderzoek naar gedaan omdat dit vanwege de handmatige uitvoering van het proces niet eenvoudig vast te stellen is. Wel is vast te stellen dat het een proces betreft dat niet vlekkeloos verloopt.

3.3 Het conservatoir beslag in de inningsfase

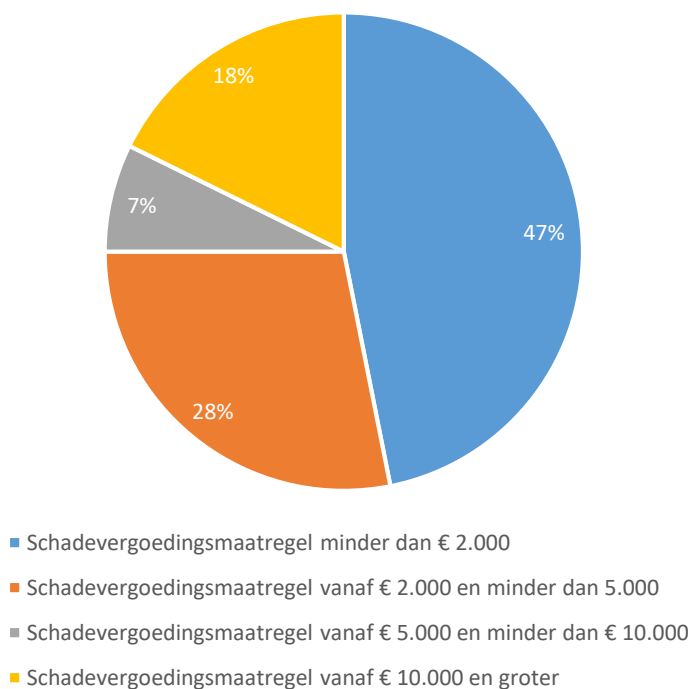
Het CJIB zit aan het einde van het proces, waardoor het effect van de invoering van de wet pas later merkbaar is. Uit de cijfers blijkt dat in 2015 de eerste zaken met een conservatoir beslag instromen en het aantal behandelde zaken jaarlijks toeneemt. Het aantal zaken met conservatoir beslag is gestegen van 14 in 2015 naar 96 in 2017 (zie figuur 4).



Figuur 4. Aantal vorderingen i.h.k.v. de schadevergoedingsmaatregelen met conservatoir beslag (bron: CJIB, bewerking Significant)

Wanneer we inzoomen op de ingestroomde zaken bij het CJIB in 2017 gaat het om 96 zaken met een conservatoir beslag en ongeveer 13.500 zaken met een schadevergoedingsmaatregel zonder conservatoir

beslag. De verdeling op basis van de schadevergoedingsmaatregelen met een conservatoir beslag is in figuur 5 opgenomen. Hieruit komt naar voren dat het merendeel van de zaken een initiële schadevergoedingsmaatregel van minder dan € 2.000,- kent.



Figuur 5. Verdeling van de zaken met conservatoir beslag in 2017 per categorie (bron: CJIB, bewerking Significant)

De constatering van Gijselaar en Meijer (2014) dat - bij het hanteren van een ondergrens van € 5.000,- bij het leggen van beslag - de reikwijdte van de wetswijziging beperkt zou zijn, lijkt gezien het relatief lage aantal gelegde beslagen boven de € 5.000,- (cumulatief: 25%) in ieder geval terecht.³⁶ Als deze ondergrens was blijven bestaan, was het aantal conservatoir beslagen vermoedelijk nog lager uitgekomen.

3.3.1 In bijna 90% van de zaken met conservatoir beslag wint het CJIB het beslag uit t.b.v. de schadevergoedingsmaatregel

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in 89% van de onderzochte dossiers waar sprake is van een conservatoir beslag, dit beslag wordt uitgewonnen ten behoeve van de schadevergoedingsmaatregel. Hierbij kent slechts 39% van de dossiers een dekkend conservatoir beslag en behoeft er geen inning plaats te vinden voor het restant van de schadevergoedingsmaatregel. Hierbij gaat het relatief vaak om lage schadevergoedingsmaatregelen. Bij hogere schadevergoedingsmaatregelen is het conservatoir beslag veelal

³⁶ Gijselaar, E., & Meijer, S. (2014, p. 7). *Conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer*. Delikt en Delinquent, Conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer, 2014/16: "Voor wat betreft de reikwijdte van deze nieuwe strafvorderlijke bevoegdheid in de praktijk kunnen we dus concluderen dat deze - uitgaande van de € 5.000-grens - beperkt is".

niet dekkend en wordt het restantbedrag vaker vanuit de voorschotregeling (na 8 maanden) uitgekeerd, mits het slachtoffer daarvoor in aanmerking komt. In tabel 5 zijn enkele kengetallen opgenomen uit het dossieronderzoek.

Naast het algemene beeld dat in 89% van de zaken een uitwinning van het conservatoir beslag plaatsvindt, blijkt dat in de nog openstaande zaken de voorschotregeling vaker is toegepast (77%) en vaker een betalingsregeling (53% ($n=7$)) voor het restant is getroffen (zie tabel 5). Voor een afgesloten schadevergoedingsmaatregel is de gemiddelde hoogte van de schadevergoedingsmaatregel iets minder dan € 7.000,- en voor een openstaande schadevergoedingsmaatregel gemiddeld iets minder dan € 52.000,- (zie tabel 4).

| | Omschrijving ³⁷ | Aantal zaken | | |
|-------------------------------------|--|-----------------------------|----------------------|--|
| | | Openstaand / lopende inning | Afgesloten door CJIB | Alle zaken |
| Conservatoir beslag | Aantal onderzochte zaken CJIB met conservatoir beslag | 13 | 25 | 38 |
| | Uitgewonnen conservatoir beslag t.b.v. schadevergoedingsmaatregel | 100% (13) | 84% (21) | 89% (34) |
| | Schadevergoedingsmaatregel betaald door verdachte zonder uitwinning conservatoir beslag (beslag retour) | 0% (0) | 16% (4) | 11% (4) |
| | Conservatoir beslag is dekkend voor de schadevergoedingsmaatregel | 0% (0) | 60% (15) | 39% (15) |
| | Na afsluiting van de zaak door het CJIB is nog niet de gehele schadevergoedingsmaatregel geïnd ³⁸ | n.v.t. | 16% (4) | 11% (4) |
| Gemiddelde | Gemiddelde hoogte van de toegekende schadevergoedingsmaatregel <small>(Afgerond op € 100,-)</small> | € 51.600,- | € 6.900,- | € 24.000,- |
| | Gemiddelde waarde van het conservatoir beslag <small>(afgerond op € 100,-)</small> | € 12.100,- | € 3.400,- | € 6.900,- |
| | Gemiddelde duur van de betaling door de verdachte aan het CJIB <small>(t/m 21 augustus 2018)</small> | 15,5 maand | 6 maanden | 9 maanden <small>(incl. openstaande zaken)</small> |
| Voor-schot-regeling | Voorschotregeling toegepast na 8 maanden na onherroepelijk vonnis/arrest | 77% (10) | 8% (2) | 32% (12) |
| Methode van inning schadevergoeding | Betalingsregeling toegepast t.b.v. (restant) schadevergoedingsmaatregel | 54% (7) | 20% (5) | 32% (12) |
| | Deurwaarder ingezet | 0% | 4% (1) | 3% (1) |
| | Opsporingssignalering (OPS) | 15% (2) | 4% (1) | 8% (3) |
| | Vervangende hechtenis toegepast voor het restant van de schadevergoedingsmaatregel ³⁹ | 8% (1) | 8% (2) | 8% (3) |

Tabel 4. Uitkomsten van het dossieronderzoek bij het CJIB

³⁷ Er kan overlap tussen de zaken per omschrijving bestaan. De percentages tellen daardoor niet op tot 100%. Het aantal is weergegeven per zaak. Eén zaak kan meerdere slachtoffers hebben.

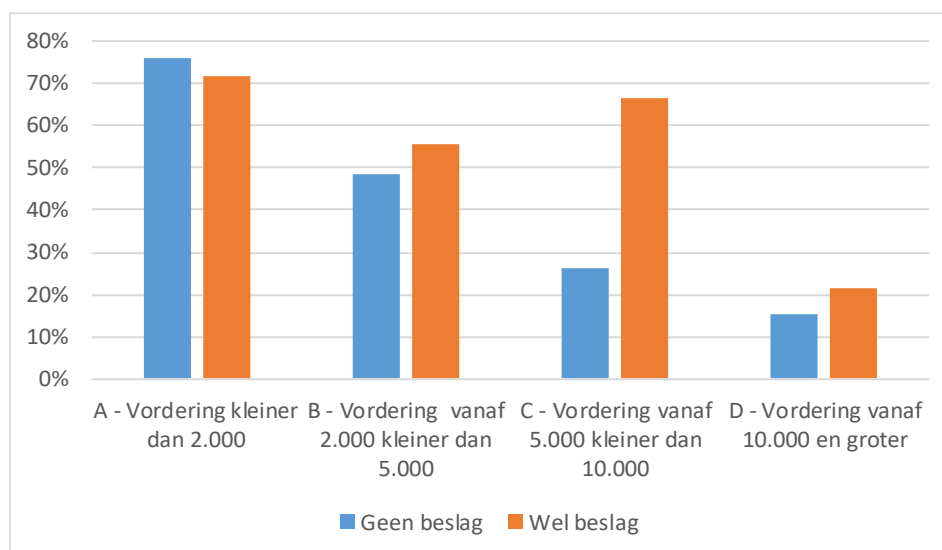
³⁸ Bijvoorbeeld door verjaring van de zaak.

³⁹ De vervangende hechtenis ontslaat de veroordeelde niet in het betalen van de schadevergoedingsmaatregel.

3.3.2 Inningseffect van het conservatoir beslag

Figuur 6 toont het percentage van de schadevergoedingsmaatregelen dat betaald is naar hoogte van de schadevergoedingsmaatregel⁴⁰ en of er sprake is geweest van een conservatoir beslag. Het betreft de instroom van 2015 en 2016; de instroom van 2017 laten we achterwege omdat we deze zaken niet allemaal een jaar hebben kunnen volgen⁴¹. Gezien de lage aantallen zaken met conservatoir beslag ($n=61$ en per categorie veel lager) moeten we enige voorzichtigheid betrachten met de uitkomsten. Dit blijkt ook uit de uitkomsten van de analyses; alleen voor de categorie tussen de € 5.000,- en € 10.000,- is sprake van een statistisch significant beter betaalpercentage bij zaken waar sprake is van conservatoir beslag; de overige categorieën zijn niet significant⁴². Dit heeft vermoedelijk te maken met de lage aantallen. Vooralsnog is dus niet vast te stellen of er beter wordt betaald.

Gezien het lage aantal zaken met een conservatoir beslag, zijn er geen detailgegevens opgevraagd om de volledigheid van de betaling of snelheid daarvan nader te onderzoeken. Dit omdat deze analyses zeer waarschijnlijk niet zouden leiden tot bruikbare uitkomsten. De uitkomsten van analyses in de voorgaande alinea bevestigen dit.



Figuur 6. Percentage van de schadevergoedingsmaatregelen uit 2015 en 2016 dat uiterlijk in november 2018 is betaald, ingedeeld naar hoogte initiële schadevergoedingsmaatregel in euro's van de zaken met en zonder executoriaal conservatoir beslag (bron: CJIB, bewerking Significant⁴³)

⁴⁰ De indeling in categorieën is gedaan op verzoek van de onderzoekers. Met name om het onderscheid tussen maatregelen van boven en onder de € 5.000,- inzichtelijk te maken.

⁴¹ Als 2017 wordt meegenomen, is het nog steeds niet mogelijk om voor alle categorieën een significant verschil vast te stellen.

⁴² Per hoogtecategorie getoetst met behulp van een chi-kwadraat toets.

⁴³ Voor dit onderzoek hebben is gewerkt met andere hoogtecategorieën en definities dan het CJIB hanteert waardoor deze cijfers niet vergeleken kunnen worden met cijfers van het CJIB.

3.3.3 Voorschotregeling voor het slachtoffer

Doordat er sinds 2016 sprake is van een uitbreiding van de voorschotregeling voor veel van de opgelegde schadevergoedingsmaatregelen, is er voor de slachtoffers zekerheid dat de opgelegde schadevergoedingsmaatregel na acht maanden (deels) wordt uitbetaald.⁴⁴ Uit het dossieronderzoek blijkt dat dit ook in alle gevallen na 8 maanden plaatsvindt. De meerwaarde van het leggen van conservatoir beslag zou hierdoor minder kunnen zijn; het slachtoffer krijgt immers de schadevergoedingsmaatregel toch (deels) uitbetaald. In ongeveer een derde (32%) van de zaken is uiteindelijk de voorschotregeling van toepassing.

In veel van de interviews wordt aangegeven dat er wel degelijk sprake is van een meerwaarde van het conservatoir beslag. Ten eerste kan het voor het slachtoffer van belang zijn om te weten dat de veroordeelde het bedrag heeft betaald; dat draagt bij aan het gevoel van rechtvaardigheid. Hoewel de toepassing daarvan in de huidige werkwijze niet naar het slachtoffer wordt gecommuniceerd (zie paragraaf 3.1.8), wordt door het CJIB wel gemeld dat (een deel van) de schadevergoedingsmaatregel is geïnd bij de veroordeelde. Ten tweede is het ook voor de maatschappij als geheel rechtvaardiger als de dader betaalt; het bedrag wordt anders namelijk door de Staat betaald.

3.3.4 Teruggave goederen

Als de verdachte niet wordt veroordeeld, geen schadevergoedingsmaatregel opgelegd krijgt of de opgelegde schadevergoedingsmaatregel geheel heeft betaald, krijgt de betrokkene zijn vermogen weer volledig tot zijn beschikking. Afhankelijk van de vorm van het vermogen is het volgende proces aan de orde:

- a. Indien het vermogen uit roerende goederen bestaat, worden de goederen terugggegeven door Domeinen Roerende Zaken op last van de officier van justitie;
- b. Indien het vermogen een registergoed is, wordt het vrijgegeven door de officier van justitie via een notaris;
- c. Bij vermogen dat een vordering betreft - denk bijvoorbeeld aan een banksaldo - dan wordt het saldo vrijgegeven op last van de officier van justitie;
- d. Bij vermogen van (contant) geld, wordt het geld teruggestort aan de verdachte door het OM.

In het dossieronderzoek bij het CJIB hebben we kunnen vaststellen dat er ook daadwerkelijk opdracht is gegeven tot teruggave. Bij het dossieronderzoek bij het OM was het niet mogelijk om dat vast te stellen, omdat die informatie geen onderdeel uitmaakte van het dossier.

Bij een onterecht gelegd conservatoir beslag kan de betrokkene in het kader van onrechtmatig beslag op grond van onrechtmatige daad bij de civiele rechter een schadevergoeding vorderen. We hebben in de dossiers of op andere wijze geen kwantitatieve informatie gevonden of er sprake is geweest van een dergelijke vordering. Het bestaan van dergelijke zaken werd ook in geen van de interviews bevestigd, sterker nog, over het algemeen kon men zich weinig voorstellen bij het recht op een dergelijke civiele

⁴⁴ Voor geweld- en zedenmisdrijven geldt vanaf 2011 al een volledig voorschot, voor de overige zaken geldt vanaf 2016 een maximaal voorschot van € 5.000,-.

schadevergoeding voor de veroordeelde. We kunnen niet uitsluiten dat dergelijke zaken voorkomen, maar we kunnen wel stellen dat het aantal van dergelijke zaken vermoedelijk zeer klein is.

3.4 Resultaten verbeterbijeekomst

Ter afronding van het onderzoek hebben we een vertegenwoordiging van de betrokken partijen⁴⁵ uitgenodigd om in een verbeterbijeekomst na te denken over mogelijke oplossingen voor deze knelpunten. We beschrijven per knelpunt de ideeën die in de sessie naar voren zijn gekomen. Het betreft de volgende categorieën:

- a. Beperkte IT-ondersteuning;
- b. Beperkt gebruik van de mogelijkheid;
- c. Meer informatie voor het slachtoffer;
- d. Overige verbeterpunten.

3.4.1 *Beperkte ICT-ondersteuning*

De beperkte procesondersteuning van de IT werd door de aanwezige partijen onderkend. Dat betreft zowel de ondersteuning van de ketenpartners als de mogelijkheid om geautomatiseerd gegevens uit te wisselen. De aanwezigen merken op dat de behoefte aan een dergelijk systeem zich niet beperkt tot conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer. Ook voor de overige vormen van conservatoir beslag (art. 94a Sv) lijkt een dergelijk systeem wenselijk. Verschillende arrondissementen registreren het conservatoir beslag in brede zin (art. 94a Sv) nu handmatig in een Excellijst, waardoor veel extra handelingen nodig zijn en fouten gemakkelijk kunnen ontstaan (zie paragraaf 4.2.5).

Er is behoefte aan een systeem dat binnen het eigen werkproces gebruikt kan worden om informatie op te slaan en tevens gebruikt kan worden om informatie te delen en te voorkomen dat een gelegd beslag niet wordt uitgewonnen of niet tijdig wordt opgeheven. Zo kan de politie eenvoudiger een beslag doorgeven aan het OM en heeft het OM goed zicht op welke zaken de politie in beslag heeft genomen. Tevens zou het CJIB deze informatie ook kunnen inzien op het moment dat er een schadevergoedingsmaatregel bij hen binnenkomt en is het CJIB niet afhankelijk van de handmatige melding vanuit het OM.

3.4.2 *Verbeteren toepassen van de mogelijkheid tot conservatoir beslag*

Alle aanwezigen waren van mening dat het aantal gelegde beslagen en het aantal zaken dat uiteindelijk bij het CJIB terechtkomt hoger zou kunnen (en misschien wel zou moeten) zijn. Er kwamen een aantal verbeterrichtingen langs. De maatregelen hebben betrekking op het verder verbeteren van de bekendheid of verminderen van drempels.

⁴⁵ Aanwezig waren vertegenwoordigers van het OM, de politie, Slachtofferhulp Nederland en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Verbeteren bekendheid

Er zijn diverse manieren waarop de bekendheid met het conservatoir beslag verder kan worden verbeterd. Ten eerste kan de mogelijkheid binnen de politie en het OM wederom⁴⁶ onder de aandacht worden gebracht. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van nieuwsberichten of tijdens overlegmomenten. Slachtofferhulp Nederland en slachtofferadvocaten zouden bij zaken waar zij een mogelijkheid zien, ook het OM kunnen wijzen op de mogelijkheid. Uiteraard helpt het daarbij als vanuit het OM aan SHN (of het slachtoffer) teruggoppelt of ook daadwerkelijk conservatoir beslag is gelegd. Ook zou er op het wensenformulier dat het slachtoffer aan het begin van het proces krijgt aandacht aan kunnen worden besteed, waardoor er standaard een moment is waarop de betrokkene de mogelijkheid onder ogen krijgt.

Een andere manier van bekendheid creëren zou kunnen liggen in het monitoren van het aantal gelegde conservatoir beslagen ten behoeve van het slachtoffer. Het lijkt politie en OM goed om één of meerdere KPI's te gaan hanteren die periodiek worden beoordeeld, zodat ketenpartijen een prikkel krijgen in het toepassen van het middel. Voor conservatoir beslag in het kader van de ontnemingsmaatregel wordt al zo gewerkt en dat werkt volgens de aanwezigen van de verbeterbijeenkomst goed. Dit zou ook gebruikt kunnen worden om beter zicht te krijgen per parket of eenheid en die eventueel ook aan te spreken op het achterblijven van resultaten.

Tot slot zou ook gedacht kunnen worden om, zoals ook bij 'Meld geld' is gebeurd, een standaard werkwijze op te stellen. Denk bijvoorbeeld aan een werkproces dat bij zaken waar de vermoedelijke schade boven een bepaald bedrag uitkomt, altijd de afweging te maken of conservatoir beslag, zou kunnen worden toegepast. Dit los van of er al zicht is op een verdachte. Ook kan worden afgesproken dat er vanaf een bepaalde verwachte schade (al dan niet na indienen van het voegingsformulier) standaard een onderzoek gedaan wordt naar het beschikbaar vermogen van de verdachte. Als bedrag wordt € 5.000,- voorgesteld omdat de voorschotregeling voor een deel van de opgelegde schadevergoedingsmaatregelen niet hoger is dan dat bedrag. Voor deze groep biedt het leggen van conservatoir beslag dan ook boven dit bedrag zekerheid.

Wegnemen drempels

Het wegnemen van drempels kan ook bijdragen aan het vaker toepassen van conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer. Het leggen van beslag kost de nodige tijd en dat kan worden gezien als een drempel. De eerder genoemde verbetering van IT-ondersteuning zou het proces kunnen vergemakkelijken. Gekeken zou kunnen worden in hoeverre handelingen digitaal kunnen worden doorgestuurd en/of geautomatiseerd.

Het werken met forfaitaire schadebedragen, zoals deze worden ontwikkeld door Slachtofferhulp Nederland, zou ook een drempel weg kunnen nemen omdat het inschatten van een schadebedrag de nodige tijd kan kosten. Ook voor de R-C kan het behulpzaam zijn bij zijn afweging om de vordering met betrekking tot het beslag al dan niet toe te kennen.

⁴⁶ SHN is na de invoering van het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer haar medewerkers gaan trainen en is bij de lokale parketten langsgesgaan om aandacht te vragen voor conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer.

Tot slot werd het idee geopperd om kritisch te kijken naar de meerwaarde van de rol van de R-C. Zowel politie als OM geven aan dat een groot deel van de werklust gemoeid is met het vorderen van een conservatoir beslag (art. 94a lid 3 Sv) bij de R-C, terwijl uit het dossieronderzoek blijkt dat deze in nagenoeg alle gevallen heeft ingestemd met de vordering. De rol van de R-C zou dan alleen aan de orde zijn bij beklag. Bij klassiek beslag heeft de R-C bijvoorbeeld geen rol en ook bij het in verzekering stellen van een verdachte heeft de R-C geen rol.

Bij een dergelijke discussie gelden enkele kanttekeningen:

- a. Ten eerste is de rol van de R-C bedoeld om de rechten van de verdachte te beschermen door de rechtmatigheid en de opportuniteit van de inbeslagneming te beoordelen. Het conceptwetsvoorstel bevatte in eerste instantie een mogelijkheid tot preconseratoir beslag (zie bijlage C), maar dat is gezien reacties van onder andere de Raad van State vervangen door een mondelinge machtiging;
- b. Hoewel het dossieronderzoek doet vermoeden dat de rol van RC beperkt is, is dat niet zonder meer het geval.
 - i. Hoewel de R-C instemt met alle vorderingen, zijn bij sommige vorderingen wel de bedragen aangepast;
 - ii. Gezien de beperkte aantallen, is het niet uit te sluiten dat beslag op dit moment alleen bij zaken wordt toegepast waar geen twijfel is over dat de R-C er mee instemt. Als beslag vaker wordt toegepast, zou een R-C een vordering mogelijk vaker afwijzen.
- c. De rol van de R-C kan ook beperkt worden tot zaken met een bepaald bedrag om zo voor hogere beslagen wel een onafhankelijke toetsing mogelijk te maken.

3.4.3 *Verbeteren informeren slachtoffer*

Het is nu te afhankelijk van toevalligheden of een slachtoffer iets te weten komt van het gelegde conservatoir beslag. Hoewel de wet niet expliciet benoemt dat het slachtoffer geïnformeerd dient te worden (er wordt alleen gesproken over het verbeteren van de positie van het slachtoffer door betere, snellere en vollediger inning), wordt in de verbeterbijeenkomst wel benoemd dat het slachtoffer beter op de hoogte kan worden gesteld over de inspanningen die voor hem of haar zijn verricht.

In de interviews en de expertbijeenkomst werd ook benoemd dat slachtoffers direct na het delict meestal nog niet bezig zijn met een dergelijk onderwerp. En ook bij het informeren over de inning van de schadevergoedingsmaatregel is het de vraag of het voor het slachtoffer altijd van meerwaarde is als daar wordt vermeld dat het betaalde bedrag met behulp van de uitwinning van het beslag is betaald. In de interviews wordt de meerwaarde hiervan benoemd, maar aangezien we geen slachtoffers hebben gesproken, is het wellicht goed om hen in een onderzoek te betrekken en te vragen in hoeverre informeren op dit punt wenselijk is.

3.4.4 *Overige verbetervoorstellen*

In de verbeterbijeenkomst kwamen nog enkele voorstellen aan bod, waar nog verder onderzoek naar moet worden gedaan.

Er zou, bij zaken waar de schade voornamelijk materieel is en de verdachte beschikt over vermogen, vaker kunnen worden gevraagd of de verdachte de schade rechtstreeks wil vergoeden. Dit zou met name bij ZSM-zaken kunnen worden toegepast en leiden tot een snellere en efficiëntere afhandeling. Als de verdachte niet akkoord gaat, kan alsnog over worden gegaan tot conservatoir beslag.

Het arrondissementsparket Den Haag is met het ressortspakket Den Haag in gesprek of er na het instellen van hoger beroep vanaf een bepaald bedrag nog conservatoir beslag kan worden belegd. Het komt nu voor dat er in eerste aanleg een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd en hoger beroep wordt aangetekend tegen het vonnis in eerste aanleg terwijl er geen beslag ligt. Door na het vonnis in eerste aanleg alsnog beslag te leggen, kan de inning van een eventueel in hoger beroep opgelegde schadevergoedingsmaatregel (gedeeltelijk) zeker worden gesteld.

Als er bij een zaak sprake is geweest van een vergoeding van de schade vanuit het Schadefonds geweldsmisdrijven, voegt een slachtoffer zich niet altijd in het strafproces. Dit betekent dat dan niet de dader, maar de overheid de schade betaalt. Uiteraard kan het slachtoffer gestimuleerd worden om zich in dergelijke situaties alsnog te voegen, maar dat is voor het slachtoffer niet altijd wenselijk omdat het slachtoffer niet meer herinnerd wil worden aan de zaak. Wellicht kan een mogelijkheid worden gevonden om, ten behoeve van de uitkering van het Schadefonds, het conservatoir beslag in te zetten. Het beslag zou in deze situatie dan gebruikt kunnen worden voor het Schadefonds.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

We beginnen dit hoofdstuk met de algemene conclusie (hoofdvraag 4) om vervolgens de overige drie hoofdvragen van het onderzoek te beantwoorden.

4.1.1 *Het conservatoir beslag is in potentie een nuttige toevoeging, echter drempels en lastig werkproces beperken daadwerkelijk toepassing*

Het doel van het leggen van conservatoir beslag was 'dat daders de door hen veroorzaakte schade vaker, vollediger en sneller aan slachtoffers vergoeden'. Het beslag moet voorkomen dat bij een verdachte geen verhaal mogelijk is, omdat hij - anticiperend op zijn (mogelijke) veroordeling en de verplichting de veroorzaakte schade te vergoeden - van de gelegenheid gebruik maakt zijn vermogen bijvoorbeeld te vervreemden of te bezwaren.

De algemene conclusie van ons onderzoek is dat het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer in potentie een nuttige toevoeging is voor het vaker, vollediger en sneller innen van opgelegde schadevergoedingsmaatregelen. Door veruit de meeste respondenten wordt de meerwaarde van de mogelijkheid ingezien. In de eerste jaren na de invoering is het potentieel, gezien de relatief lage aantallen, echter niet of nauwelijks benut. In 2017 is van nog niet één procent (96 van de 13.500 zaken) van alle opgelegde schadevergoedingsmaatregelen het conservatoir beslag bij het CJIB bekend; in de jaren ervoor was dit nog lager. De meerwaarde is hiermee op dit moment (te) klein.

Opgemerkt moet worden dat er ook andere mogelijkheden zijn om het slachtoffer vaker, sneller en volledig te vergoeden voor de geleden schade. Door bijvoorbeeld de verdachte te vragen de schade direct te vergoeden, al dan niet met het vermogen dat de verdachte op zak heeft, kan het slachtoffer ook vaker, sneller en vollediger de geleden schade gecompenseerd krijgen. Daarnaast zet het CJIB, bij de inning van de schadevergoedingsmaatregel, ook andere vormen van conservatoir beslag (art. 94a Sv) in om de schadevergoedingsmaatregel te innen. Het slachtoffer heeft bij de inning van het CJIB altijd prioriteit/preferentie.

Professionele partijen/betrokken ketenpartners merken op dat het potentieel van het aantal zaken waarin het conservatoir beslag toegepast kan worden zeker nog niet volledig benut is. Uit de interviews komen vier drempels naar voren waarom het conservatoir beslag (nog) niet wordt opgelegd:

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

- h. Het voordeel voor het slachtoffer is niet altijd evident. Bij grofweg de helft van de zaken waarin conservatoir beslag is gelegd, volgt geen schadevergoedingsmaatregel en heeft het beslag uiteindelijk geen meerwaarde. Daarbij komt dat bijna alle slachtoffers recht hebben op een (gedeeltelijke) voorschot op de opgelegde schadevergoedingsmaatregel, waardoor de meerwaarde voor het slachtoffer beperkt lijkt.

Tot slot lijkt ook het lastige en beperkt door ICT-ondersteunde werkproces in de keten (van politie naar OM naar CJIB), een remmende factor in de uitvoering van het conservatoir beslag. Lang niet alle gelegde conservatoir beslagen zijn bij het CJIB bekend, waardoor de oplegging van het beslag vermoedelijk minder effectief is. Tussen een kwart en de helft van de zaken is het conservatoir beslag niet bij het CJIB geregistreerd. Voor de volledige benutting van het potentieel is het noodzakelijk dat het CJIB voor het starten van de inning van de schadevergoedingsmaatregel door het OM op de hoogte wordt gesteld van het gelegde beslag en direct een melding daarvan kan maken aan de veroordeelde.

De overige conclusies presenteren we verder in antwoord op de drie andere onderzoeksvragen:⁴⁷

- a. Hoe vaak wordt conservatoir beslag toegepast en bij welke typen zaken?
- b. Wat is het verloop van de zaken waarin conservatoir beslag is gelegd, hoe vaak volgt het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel, wat zijn de financiële aspecten daarvan en wat is de rol van het conservatoir beslag daarin geweest?
- c. Leidt het leggen van conservatoir beslag ertoe dat daders de door hen veroorzaakte schade vaker, vollediger en sneller aan slachtoffers vergoeden?

4.1.2 Conservatoir beslag wordt jaarlijks 300 tot 400 keer gelegd

Op basis van informatie uit het dossieronderzoek schatten we in dat jaarlijks tussen de 300 en 400 keer conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer wordt gelegd. Het aantal maal dat beslag wordt gelegd, neemt elk jaar toe; zowel de aantallen uit het dossieronderzoek bij het OM en CJIB als de data uit de registratiesystemen van het CJIB laten een stijgende lijn zien.

Er is geen specifiek type slachtoffer of type delict waarbij het conservatoir beslag de meeste meerwaarde biedt. Bij de afweging van de officier van justitie om het conservatoir beslag toe te passen gaat het voornamelijk om het (aangetroffen) vermogen van de verdachte. Vervolgens dient er een afweging op basis van de verschillende feiten en omstandigheden door de officier van justitie te worden gemaakt, voordat het conservatoir beslag bij de R-C wordt gevorderd.

Uit de interviews en het dossieronderzoek blijkt dat het 'hebben van vermogen' over het algemeen blijkt uit het bij de aanhouding van de verdachte aangetroffen goederen of vermogen. Er wordt veel minder vaak (verder) proactief onderzoek gedaan naar het vermogen dat de verdachte verder nog eventueel bezit. De mogelijkheid voor politie en het OM bestaat daar wel voor, namelijk met behulp van het iCOV systeem waarin verschillende

⁴⁷ We beantwoorden in de conclusies feitelijk, vanuit overwegingen met betrekking tot de leesbaarheid, niet letterlijk de subvragen zoals weergegeven in hoofdstuk 2. De feitelijke beantwoording vindt in hoofdstuk 4 plaats. Deze bevindingen worden uiteraard wel gebruikt bij de onderbouwing van de conclusies (antwoorden op de onderzoeksvragen).

informatiesystemen (RDW, kadaster en belastingdienst) opgevraagd kunnen worden om een eerste beeld te krijgen van het geregistreerde vermogen van een verdachte.⁴⁸

Bij 13% ($n= 17$) van de gelegde beslagen is er beklag aangetekend door de verdachte. Bij twee derde (12 zaken) van deze zaken is uit het dossier op te maken wat de uitspraak van de rechter is. Bij de helft van die zaken is de beklaagde geheel of gedeeltelijk in het gelijk gesteld. We hebben in de dossiers of interviews geen informatie ontvangen over of er een schadevergoeding is gevraagd bij de civiele rechter in het kader van onrechtmatig beslag op grond van onrechtmatige daad. We kunnen niet uitsluiten dat dergelijke zaken voorkomen, maar we kunnen wel stellen dat het aantal van dergelijke zaken vermoedelijk (zeer) klein is.

4.1.3 Ongeveer de helft van de zaken met conservatoir beslag leidt tot een schadevergoedingsmaatregel

Uit het dossieronderzoek blijkt dat ongeveer de helft (50%) van de zaken met conservatoir beslag leidt tot een schadevergoedingsmaatregel. De belangrijkste redenen zijn het seponeren van de zaak of de verdachte wordt niet veroordeeld (12%), het feit dat het slachtoffer zich niet heeft gevoegd (16%) en het feit dat de vordering van het slachtoffer door de rechter geheel niet-ontvankelijk is verklaard (12%).

Dat bijna de helft van de zaken uiteindelijk niet leidt tot een opgelegde schadevergoedingsmaatregel, is een punt van aandacht. De beslagene heeft enige tijd niet over zijn goederen kunnen beschikken, terwijl uiteindelijk geen schadevergoedingsmaatregel is opgelegd. Mogelijk hangt dit samen met het relatief vaak vroegtijdig (bij aanhouding) beslag leggen; waardoor er minder zekerheid bestaat over een eventuele voeging in het strafproces of strafoplegging door de rechter.

Verder blijkt uit het dossieronderzoek dat niet alle bij de schadevergoedingsmaatregel opgelegde conservatoir beslagen tijdig bekend zijn geworden bij het CJIB. Uit de vergelijking tussen de data van het OM en het CJIB blijkt in meer dan de helft van de zaken het CJIB niet bekend te zijn met het bij de schadevergoeding behorende beslag. Dat komt omdat de overdracht van het beslag van het OM naar het CJIB niet geautomatiseerd plaatsvindt, maar handwerk is met zeer beperkte ICT-ondersteuning.

Het aantal conservatoir beslagen in combinatie met een schadevergoedingsmaatregel dat uiteindelijk bij het CJIB bekend is, betrof in 2015 17 zaken, in 2016 47 en in 2017 96 zaken; zo blijkt uit de beschikbare data van het CJIB. Uit het dossieronderzoek (periode 2015 t/m 2017) bij het CJIB blijkt dat 11% ($n= 4$) van de onderzochte zaken betaald wordt zonder dat het inbeslaggenomen vermogen daartoe is geëxecuteerd. Bij de overige zaken (89%) ($n= 38$) is het inbeslaggenomen vermogen wel geëxecuteerd door het CJIB, al is dat niet altijd dekkend voor de gehele schadevergoedingsmaatregel. Bij 39% ($n= 15$) is het gelegde beslag dekkend en bij de overige 61% ($n= 23$) is dat niet het geval en gaat het CJIB over tot het reguliere inningstraject bij de verdachte.

⁴⁸ Het onderzoek naar vermogen kan pas nadat er een machtiging is verleend op basis van art. 126nd Sv.

4.1.4 *Aantallen nog te laag om te concluderen of conservatoir beslag daadwerkelijk ertoe leidt dat schade vaker, vollediger en sneller wordt vergoed*

Op basis van een vergelijking van het betaalpercentage van zaken met en zonder conservatoir beslag is vooralsnog nauwelijks vast te stellen of er sprake is van een statistisch significant verschil tussen beide groepen. Er is vooralsnog alleen een aanwijzing dat het leggen van beslag werkt bij opgelegde schadevergoedingen tussen de € 5.000,- en € 10.000,-; voor die groep is sprake van een significant beter betaalpercentage. Gezien het lage aantal zaken waar sprake is van conservatoir beslag, is niet onderzocht of het conservatoir beslag ertoe leidt dat schade vollediger en sneller is vergoed. Overigens blijkt dat het gelegde conservatoir beslag in 89% van de gevallen gebruikt is om (een deel van) de schadevergoedingsmaatregel te innen. Er is dus zeker sprake van een meerwaarde; al zijn de aantallen klein.

Er is ook sprake van samenloop tussen conservatoir beslag en de voorschotregeling. Dat betreft natuurlijke personen (en eenmanszaken) die slachtoffer zijn van een misdrijf. Zij krijgen, als deze nog niet (helemaal) is betaald, na 8 maanden een geheel of gedeeltelijk voorschot op de opgelegde schadevergoedingsmaatregel. Als er sprake is van ernstige geweld- of zedenmisdrijven wordt de gehele opgelegde schadevergoedingsmaatregel betaald, bij de andere schadevergoedingsmaatregelen gebeurt dat tot een maximum van € 5.000,-. Uit het dossieronderzoek blijkt van bij 32% van de opgelegde schadevergoedingsmaatregelen de voorschotregeling is toegepast. Overigens heeft het leggen van conservatoir beslag ook meerwaarde; het kan voor het slachtoffer goed zijn om te weten dat de dader de schade betaalt. Daarnaast wordt de voorschotregeling door de Staat gefinancierd en draagt conservatoir beslag eraan bij dat er minder gebruik hoeft te worden gemaakt van deze voorschotregeling.

Het conservatoir beslag is voor zaken met een rechtspersoon als slachtoffer en zaken met een gemaximeerde vergoeding (onder de voorschotregeling) een extra geschikt middel, omdat deze slachtoffers moeten afwachten of zij schadeloos worden gesteld. Het conservatoir beslag zorgt ervoor dat een (deel) van de toegekende schadevergoedingsmaatregel zeker is gesteld. Wel moet de officier van justitie telkens afwegen of een conservatoir beslag voor een zogenoemde 'weerbare derde' rechtspersoon geschikt is. Deze weerbare derden kunnen namelijk geacht worden zelf een civiele procedure te starten om hun schade te verhalen op de verdachte, omdat zij beschikken over een juridische afdeling. Niet-weerbare derden kunnen ook een dergelijke civiele procedure starten, maar dit vraagt meer van dergelijk slachtoffers.

4.1.5 *Ter afsluiting: het slachtofferperspectief*

Tot slot zoomen we nog in op het slachtofferperspectief. Hoewel we in dit onderzoek bewust geen slachtoffers hebben gesproken, zijn er wel enkele voor hen relevante conclusies te trekken op basis van de gevoerde interviews met ketenpartners.

Ten eerste valt op dat het slachtoffer lang niet altijd op de hoogte is van het gelegde conservatoir beslag. In elke fase van het proces zijn er momenten dat het slachtoffer van het conservatoir beslag zou kunnen horen, maar er is geen vast communicatiemoment waardoor er een grote kans is dat het slachtoffer nooit iets weet van de inspanningen die, voor hem of haar, zijn gedaan.

Ten tweede biedt conservatoir beslag de mogelijkheid voor het OM sneller en meer 'lik op stuk' te reageren op geleden schade, ook al was dat geen doelstelling van de wetswijziging. Hoewel het slachtoffer niet direct de geleden schade vergoed krijgt, blijkt uit enkele interviews dat het voor het slachtoffer wel van meerwaarde kan zijn dat een verdachte direct de gevolgen van zijn daad merkt. Het vermogen wordt immers direct in beslag wordt genomen en niet pas na een veroordeling.

4.2 Aanbevelingen

Enkele conclusies geven aanleiding tot aanbevelingen. Op basis van de interviews en een verbeterbijeenkomst met een aantal ketenpartners, komen we tot enkele aanbevelingen.

4.2.1 *Verbeter de ICT-ondersteuning voor politie, OM en CJIB*

De eerste aanbeveling betreft het verbeteren van de ICT-ondersteuning van het beslagproces. De overdracht van beslagen tussen het OM en het CJIB kan verbeterd worden door deze te automatiseren. En ook voor de politie kan het behulpzaam zijn om gelegde beslagen geautomatiseerd over te kunnen dragen aan het OM. Een betere automatisering leidt ten eerste tot het verminderen van de weglek tussen OM en CJIB. Ten tweede kan het leiden tot minder werklast voor de betrokken partijen, waardoor de drempel om conservatoir beslag toe te passen, kleiner wordt. Ten derde biedt het de mogelijkheid om eenvoudiger inzicht te krijgen in het verloop van het proces en de aantallen (zie ook 5.2.4).

4.2.2 *Breng het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer nogmaals onder de aandacht*

Aanbevolen wordt om het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer nogmaals onder de aandacht te brengen van de politie en het OM. Het onderwerp lijkt niet 'top of mind' en hernieuwde aandacht zou dat kunnen verbeteren. Slachtofferhulp Nederland kan daarnaast in zaken waar conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer opportuun lijkt, dit ook bij het OM melden. Ook kan het vermelden van de mogelijk op het voegingsformulier mogelijk dienen als herinnering.

4.2.3 *Maak afspraken over op welke momenten standaard moet worden overwogen om beslag te leggen*

Het maken van afspraken van wanneer je beslag moet overwegen verdient ook aanbeveling. Zoals nu in parketten die we hebben gesproken standaard bij het aantreffen van € 300,- of meer door de officier van justitie een afweging moet worden gemaakt of beslag wenselijk is, kun je dat ook voor andere momenten afspreken. Denk bijvoorbeeld aan de afspraak om vanaf een bepaalde verwachte schade (al dan niet na indienen van het voegingsformulier) standaard een onderzoek te doen naar het beschikbaar vermogen van de verdachte en de mogelijkheden voor conservatoir beslag.

4.2.4 *Monitor het aantal gelegde conservatoire beslagen ten behoeve van het slachtoffer*

Monitor het aantal gelegde conservatoire beslagen ten behoeve van het slachtoffer bij de politie en het OM, indien mogelijk door betere ICT-ondersteuning. Dit kan ten eerste dienen om zicht te krijgen op de huidige

stand van zaken. Daarna kan aan de hand van nader te bepalen KPI's de ontwikkeling per eenheid of parket worden gevolgd.

4.2.5 Overweeg of het slachtoffer niet beter geïnformeerd moet worden over het beslag

Tot slot zou moeten worden overwogen of het slachtoffer niet beter moet worden geïnformeerd over het gelegde conservatoir beslag. Hierdoor wordt voor hen duidelijk dat al vanaf een vroeg moment aandacht is voor hun positie. Daarnaast zou het kunnen stimuleren om zich te voegen in het strafproces als er conservatoir beslag is gelegd. Het slachtoffer weet immers dat er al beslag is gelegd op het vermogen of goederen van de verdachte om de schade te betalen.

A. Bijlage: Topiclijst voor de gesprekken

De topiclijst is opgesteld als richtlijn voor het gesprek dat wij voeren met de ketenpartijen.

Persoon/functie

- a. Wat is uw functie?
- b. In hoeverre heeft u te maken gehad met het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer?
- c. Welke invloed heeft u in uw functie op de toepassing van het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer?
- d. Hoe lang is uw organisatie gemiddeld bezig met de behandeling van een conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer (inschatting)?

Algemeen

Doelstelling vanuit de wetgever voor het wetsvoorstel:

Met behulp van het conservatoir beslag vergemakkelijkt de wetgever de afhandeling van schade, draagt het bij aan het herstel van het slachtoffer en komt het tegemoet aan de maatschappelijke rechtvaardigheid. Hiermee poogt de wetgever zorg te dragen voor de daadwerkelijke vergoeding van de door het slachtoffer geleden schade aan het misdrijf door de veroordeelde.

Voldoet de praktijk aan de doelstelling van de wetgever? Waarom wel/niet?

Waar heeft dat mee te maken? (wet, beleid, organisatiestructuur(cultuur) of anders?) Kunt u dat concreet maken?

Hoe zou je dit kunnen verbeteren?

Welke rol kan uw organisatie/beroepsgroep daarin vervullen?

Casussen uit het dossieronderzoek

- a. Hoe beoordeelt u de verschillende casussen in de bijlage?
- b. In hoeverre is de toepassing van conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer in de verschillende casussen een effectief middel geweest?
- c. Op welke wijze kan het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer effectiever worden ingezet in deze casussen?

Slachtofferperspectief

- a. Is het slachtoffer bekend met de toepassing van het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer op de goederen van de verdachten/veroordeelden?
- b. Komt het slachtoffer te weten op welke manier de schadevergoedingsmaatregel betaald is (al dan niet geheel m.b.v. een voorschotregeling)?
- c. Bestaat er een type slachtoffer dat meer baat heeft gehad bij de invoering van deze wet? Zo ja, welk type is dat?
- d. In hoeverre is de voorschotregeling van slachtoffer voldoende voor de dekking van de schadevergoedingsmaatregel?

Verdachte/veroordeelde perspectief

- a. Bestaat er een type verdachte/veroordeelde waarbij het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer het beste werkt? Zo ja, welke is dat?
- b. Bestaat er een type delict waarbij het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer het beste werkt? Zo ja, welke is dat?
- c. Bent u bekend met een situatie waarbij de veroordeelde een schadevergoeding vraagt bij de civiele rechter voor het onrechtmatige beslag op grond van een onrechtmatige daad? Kunt u die situatie schetsen?
 - i. Kunt u inschatten hoe vaak dit voorkomt?
 - ii. Het beslag is bij een vrijspraak of sepot met terugwerkende kracht onrechtmatig, wat betekent dit voor de toepassing van het conservatoir beslag?
- d. In welke situaties gaat de verdachte in beklag tegen het conservatoir beslag?
- e. Op welke wijze wordt beslag gelegd op buitenlands vermogen van de verdachte?

Overig perspectief

- a. Welke afweging wordt gemaakt bij de oplegging van het conservatoir beslag?
- b. In welke situatie(s) uit uw praktijk is het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer een succes gebleken? Waarom?
- c. Wat maakte dit een succes?
- d. In welke situatie(s) uit uw praktijk leidde het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer juist tot onbevredigde resultaten? Waarom?
- e. Kunt u hier een trend uit destilleren of is dit juist een geïsoleerd geval?
- f. In welke situatie(s) is een mondelinge machtiging van de R-C voor het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer een geschikt middel?
- g. Is het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer een goed middel (in vergelijking met andere juridische mogelijkheden)? Kunt u een situatie schetsen waarin dat het geval is?
- h. In welke situaties wordt het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer nog onvoldoende toegepast? Waarom?
- i. Hoe zou dit verbeterd kunnen worden? Welke rol heeft uw organisatie/beroepsgroep daarin?

B. Bijlage: Respondenten en betrokken organisaties

In het kader van het onderzoeken zijn 18 respondenten in 12 interviews (waarvan 3 dubbelgesprekken) uitgevoerd met 7 verschillende ketenpartners. De volgende gesprekken hebben plaatsgevonden:

Politie

- i. Landelijk Implementatiemanager en Afpakcoördinator FinEC.
- ii. Teamleider Financiële Ondersteuning (FINO), eenheid Den Haag.
- iii. Operationeel specialist, eenheid Groningen.

OM

- i. Officier van Justitie, AP Amsterdam.
- ii. Dubbelgesprek met 2 Officieren van Justitie, AP Oost-Brabant.
- iii. Officier van justitie, AP Den Haag.

Rechtspraak

- i. 1 Rechter-Commissaris, Rechtbank Amsterdam (voorheen strafrechter).
- ii. 1 Coördinerend Rechter-Commissaris, Rechtbank Zeeland-West-Brabant, locatie Breda (voorheen strafrechter en civiele rechter).
- iii. 1 Rechter-Commissaris, Rechtbank Rotterdam, locatie Dordrecht (voorheen strafrechter).
- iv. 1 Rechter-Commissaris, Rechtbank Noord-Nederland, locatie Leeuwarden (voorheen civiele rechter).

Centraal Justitiele Incasso Bureau

- 1 Operationeel manager.
- 1 Medewerker verwerken en behandelen, Intake Straf Schadevergoedingsmaatregelen.

Slachtofferhulp Nederland (SHN)

- Dubbelgesprek met 2 juridisch adviseurs.

Advocatuur

- 2 (slachtoffer)advocaten.

Gerechtsdeurwaarders

- Dubbelgesprek met deurwaarder en relatiebeheerder van GGN, Den Haag.

C. Bijlage: Enkele discussies rondom het wetgevingstraject

C.1 Conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer in het licht van Europese wetgeving

De positie van het slachtoffer in het strafproces wordt steeds belangrijker. Zo ook in de wetgeving. Inmiddels is er een tweede besluit van de Europese Raad dat ziet op de positie van slachtoffers van misdrijven. Dit betreft de Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012⁴⁹, waarin de minimumnormen voor de rechten en de bescherming van slachtoffers van misdrijven worden gesteld. De Europese lidstaten mogen slechts in positieve zin voor het slachtoffer afwijken van deze bepalingen.

De bepalingen stellen een norm voor de basisbehoeften van slachtoffers van misdrijven, waaronder een juiste bejegening en goede (en juiste) informatieverstrekking. Ook is onder andere het recht om te worden gehoord vastgelegd, het recht op rechtsbijstand, het recht op vergoeding van kosten en het recht op teruggave van voorwerpen. Art. 16 van de Richtlijn beschrijft de mogelijkheid tot schadevergoeding door de dader, waarbij binnen een redelijke termijn een beslissing moet worden genomen over de schadevergoeding (lid 1) en er bevorderlijke maatregelen moeten worden ingesteld die de dader ertoe bewegen de schade op passende wijze aan het slachtoffer te vergoeden. Omdat er in het Nederlandse civiele recht al de mogelijkheid bestond om geleden schade te verhalen op een schuldenaar, was aan het vereiste uit art. 16 Richtlijn 2012/29/EU voldaan. De Nederlandse wetgeving gaat met de invoering van het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer dus verder dan het Europese Recht voorschrijft ten opzichte van de positie van het slachtoffer binnen het strafproces.

C.2 Pre-conservatoir beslag

Het conceptwetsvoorstel bevatte in eerste instantie het voorstel dat een opsporingsambtenaar namens de officier van justitie zonder voorafgaande machtiging van de R-C conservatoir beslag zou kunnen opleggen. Door middel van dit zogenoemde 'pre-conservatoir beslag' zou een opsporingsambtenaar over kunnen gaan tot het leggen van conservatoir beslag, in geval van een ontdekking op heterdaad van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en de schriftelijke machtiging van de R-C niet op tijd kon worden toegepast. Het beslag zou kunnen worden opgelegd op roerende zaken (met uitzondering van registergoederen) en rechten aan toonder of order, mits er gegronde vrees bestaat voor verduistering van het roerend goed.

Pre-conservatoir beslag leidde in de consultatie bij diverse partijen tot kritiek. De Raad voor de rechtspraak stelde in deze de vraag of een opsporingsambtenaar voldoende in staat is te stellen om te kunnen beoordelen of er kan worden overgegaan tot het leggen van conservatoir beslag. Daar voegde de Raad aan toe dat zij betwijfelt of een opsporingsambtenaar op deze bevoegdheid zit te wachten⁵⁰. Ook de Raad van Korpschefs en het Korpsbeheerdersberaad stelden geen voorstander te zijn om de uitvoering van een pre-conservatoir beslag bij de politie neer te leggen⁵¹. Verder was het College van Procureurs-Generaal van mening dat de

⁴⁹ PbEG 2012, L315/57.

⁵⁰ Advies Raad voor de rechtspraak van 6 oktober 2011, p. 6-7.

⁵¹ Advies Korpsbeheerdersberaad van 1 oktober 2011.

praktijk in zijn geheel geen behoefte kent aan deze nieuwe bevoegdheid en adviseerde het pre-conservatoir beslag uit het voorstel te halen⁵². Deze kritiek is aanleiding geweest om het pre-conservatoir beslag uit het wetsvoorstel te verwijderen.

Ter vervanging van het pre-conservatoir beslag heeft de wetgever - op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State - de zogenoemde mondelinge machtiging geïntroduceerd. Deze houdt in dat in geval van ontdekking op heterdaad conservatoir beslag kan worden opgelegd op de vordering door de officier van justitie middels een mondelinge machtiging. Een beperking tot conservatoir beslag tot bewaring op het recht op verhaal van een op te leggen schadevergoeding is hierbij niet gemaakt. Zodoende kan ook bij het leggen van conservatoir beslag met het oog op de potentiële geldboete of ontnemingsmaatregel in heterdaadsituaties worden volstaan met een mondelinge machtiging. De mondelinge machtiging wordt achteraf op schrift opgesteld door de R-C.

In de situatie waarin een strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo) loopt, hoeft een officier van justitie geen machtiging bij de R-C te vorderen. In een dergelijk onderzoek is de officier van justitie zelf bevoegd om conservatoir beslag te leggen (op grond van art. 126 jo. 126b Sv). In alle andere gevallen toetst de R-C op vordering van de officier van justitie of een machtiging voor een conservatoir beslag voor het verhaal van een schadevergoedingsmaatregel rechtmatig en opportuun is. Hierin liggen 3 eisen besloten:

- i. Bestaat een redelijke verwachting dat de verdachte wordt veroordeeld;
- ii. Bestaat een redelijke verwachting dat een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd voor van een bepaald gedrag; en
- iii. Is het conservatoir beslag noodzakelijk.

⁵² Advies College van Procureurs-generaal van 16 september 2011, p. 3-4.

