

Vergaderjaar 2023–2024

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 825

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2023

Met deze brief geef ik een reactie op de motie van de leden Van Nispen (SP) en Ellian (VVD) over oninbare civiele vorderingen.¹ Deze reactie is in aanvulling op de Kamerbrief over de integrale aanpak van online fraude die eerder mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de bewindspersonen van Financiën en Economische Zaken en Klimaat aan uw Kamer is gestuurd.² Op 26 oktober jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de nadere uitwerking van de thematafels civiele invorderingsketen. In deze brief sta ik stil bij de toezegging die ik tijdens het commissiedebat civielrechtelijke onderwerpen van 10 november 2022 (Kamerstuk 29 752, nr. 16) heb gedaan om in gesprek te gaan met de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders over de executie van civiele vonnissen en de (on)mogelijkheden daarbij. Tijdens dit debat heb ik ook toegezegd in te gaan op de motie over de oninbare civiele vorderingen.

Oninbare civiele vorderingen

Uw Kamer heeft aandacht gevraagd voor de situatie waarin slachtoffers van oplichting voor het verhalen van de schade soms zijn aangewezen op de civiele rechter. Het probleem dat zich kan voordoen is dat ondanks een toewijzing van de vordering door de civiele rechter dit niet garandeert dat de dader ook daadwerkelijk verhaal biedt. Het slachtoffer staat in dat geval met lege handen. De eerdergenoemde Kamerleden vinden het onwenselijk dat slachtoffers zelfs met een toegewezen vordering hun recht niet altijd kunnen behalen. Zij verzoeken de regering de mogelijkheden te onderzoeken om te voorkomen dat slachtoffers met oninbare civiele vonnissen blijven zitten en de rol van de overheid daarin. Als mogelijke oplossingen wijzen de Kamerleden erop dat de overheid civiele vorderingen van slachtoffers zou kunnen overnemen als een dader niet direct aan de vordering kan of wil voldoen.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 28 684, nr. 680.

² Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 372.

Uw Kamer heeft daarbij verwezen naar de initiatiefnota van het lid Van Toorenborg (2017).³ Het Kamerlid Van Toorenborg heeft destijds voor slachtoffers van internetoplichting een aantal aanbevelingen gedaan. Eén van die aanbevelingen ziet op het inschakelen van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (hierna: CJIB) bij het effectueren van civiele vonnissen. Het gaat dan om de gevallen waarin de rechter de eisende partij in het gelijk heeft gesteld inzake internetoplichting op grond van onrechtmatige daad, onverschuldigde betaling, bedreiging, dwaling of misbruik van bevoegdheden. Deze aanbeveling is niet overgenomen door mijn voorgangers. Tijdens het commissiedebat Slachtofferbeleid van 23 februari jl. heeft het lid Ellian opnieuw aandacht gevraagd voor de groep mensen die hun schade niet kunnen verhalen.⁴ Daarbij heeft het lid Ellian het initiatief genomen voor een rondetafelgesprek. Dat heeft op 13 april jl. plaatsgevonden, met onder meer de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, belangenorganisaties als Stichting Slachtoffers Eerst en Slachtofferhulp Nederland als gespreksdeelnemers.

Reactie op de motie

Laat ik vooropstellen dat ik begrijp dat uw Kamer aandacht vraagt voor de groep burgers die gedupeerd is door oplichting en voor het verhalen van hun schade zijn aangewezen op een civiele procedure. Opgelicht worden kan grote gevolgen hebben. Niet alleen financieel maar ook fysiek en emotioneel. Slachtoffers kunnen dan ook terecht bij de Fraudehelpdesk en Slachtofferhulp Nederland voor advies en steun.

In de beantwoording van de Kamervragen heb ik uiteengezet dat het blijkt geeft van een gebrek aan verantwoordelijkheid als de wederpartij in een civiele procedure onder de betalingsverplichting probeert uit te komen.⁵ Het mogelijk jarenlang civiel moeten procederen om het verschuldigde bedrag terug te krijgen is frustrerend. Zeker als de vordering vervolgens oninbaar blijkt te zijn, levert dit schrijnende situaties op. Het is wel van belang om bij dit vraagstuk de twee stelsels te onderscheiden waarin burgers de mogelijkheid hebben om compensatie van schade te verzoeken: via het civiele recht en via het strafrecht.

De overheid heeft geen rol in het civiele recht. Gezien het belang van het vraagstuk zet ik mij echter wel in voor verbeteringen op dit vlak door bijvoorbeeld het voeren van gesprekken met de gerechtsdeurwaarders over het effectueren van civiele vorderingen. De overheid is wel verantwoordelijk voor vorderingen binnen het strafrecht. Ook binnen het strafrecht zet ik mij in door het aantal niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen benadeelde partij terug te dringen. Zo kijk ik naar het vereenvoudigen en eenduidiger maken van de behandeling vordering benadeelde partij. Doel is om meer vorderingen inhoudelijk te behandelen in het strafproces, zodat meer slachtoffers daar hun schade kunnen verhalen. Ik licht hieronder beide stelsels toe en zet de verbetermaatregelen uiteen.

Schadeverhaal in strafzaak

Als er sprake is van strafbare feiten kunnen slachtoffers aangifte doen bij de politie. Indien de officier van justitie overgaat tot strafvervolgning, hebben slachtoffers van oplichting de mogelijkheid om zich op basis van artikel 51f van het wetboek van Strafvordering als benadeelde partij in het strafproces te voegen. Hiermee heeft de wetgever immers beoogd binnen

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 615, nr. 10.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 33 552, nr. 108.

⁵ Aanhangsel Handelingen II, 2022/23, nr. 3238.

het strafproces te voorzien in een eenvoudige en laagdrempelige manier voor slachtoffers om hun schade te kunnen verhalen. Als de strafrechter bij een bewezenverklaring ook de schadevordering toewijst, kan hij daarbij ook de schadevergoedingsmaatregel opleggen. Dit is onderdeel van de opgelegde straf en houdt in dat de dader de schadevergoeding aan de Staat moet betalen en dat het CJIB dit bedrag voor het slachtoffer bij de dader int.

Het CJIB maakt voor de inning gebruik van gerechtsdeurwaarders. Als de veroordeelde acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis, de schade niet (volledig) heeft voldaan, treedt de voorschotregeling in werking. Dit houdt in dat de Staat het nog niet door de veroordeelde betaalde bedrag uitkeert aan het slachtoffer en de inning op de dader voortzet. Deze voorschotregeling is gemaximeerd tot € 5.000,- maar ongemaximeerd voor slachtoffers van een gewelds- of zedenmisdrijf. Het kan voorkomen dat de vordering in het strafproces (deels) niet-ontvankelijk wordt verklaard, wanneer deze een onevenredige belasting van het strafproces oplevert. Het slachtoffer heeft dan de mogelijkheid om alsnog een civiele procedure te starten.

In mijn beleidsreactie van 2 juni jl. op het advies van de Commissie Donner heb ik opgemerkt dat ik het aantal door de strafrechter niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen terug wil brengen, zodat slachtoffers vaker hun schade binnen het strafproces kunnen verhalen.⁶ De Raad voor de rechtspraak laat in dit kader een onderzoek uitvoeren naar de normering van schadebedragen en standaardisering van de behandeling van de vordering benadeelde partij in het strafproces. Normbedragen bevorderen zowel de rechtseenheid als de rechtszekerheid voor zowel slachtoffers als verdachten, omdat dit bijdraagt aan het verwachtingenmanagement van beiden. Ook kan eventuele secundaire victimisatie worden voorkomen. Tweederde van de vorderingen van natuurlijke personen wordt (gedeeltelijk) niet-ontvankelijk verklaard. Dit betreft ongeveer 20.000 vorderingen per jaar, waarvan ongeveer 8.000 gewelds- en zedenzaken.⁷ Door normering en standaardisering kunnen naar verwachting 4.600 extra schadevorderingen inhoudelijk worden beoordeeld in het strafproces.⁸ Na afloop van dit onderzoek, naar verwachting halverwege 2025, zal ik samen met de betrokken organisaties bezien wat eventuele vervolgstappen kunnen zijn en of er aanvullend beleid nodig is zoals de mogelijkheid van een aparte schadevergoedingskamer.

Schadeverhaal in civiele procedure

Ook in een civiele procedure hebben gedupeerden de mogelijkheid om schade te verhalen. Dit kan in situaties waarin geen aangifte is gedaan en tevens in situaties waarin een aangifte niet leidt tot vervolging van de dader. De toegang tot de civiele rechter vind ik van belang, zodat betrokkenen kunnen opkomen voor hun rechten. Ik werk in dat kader aan de versterking van de toegang tot het recht. Onderdeel daarvan is het verlagen van de kosten van het starten van een civiele procedure.⁹

Gedupeerden kunnen – als zij door de civiele rechter in het gelijk worden gesteld – met een toewijzend vonnis en met behulp van een gerechtsdeurwaarder, dit vonnis ten uitvoer laten leggen door beslag te laten leggen

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 33 552 en 29 279, nr. 111.

⁷ Kamerstukken II 2022–2023, 29 279, nr. 748.

⁸ Kamerstukken II 2022–2023, 29 279, nr. 748.

⁹ Kamerstuk 29 279, nr. 800.

op het vermogen en bezittingen van de veroordeelde(n). Zoals de motie benoemt is dit geen garantie dat een veroordeelde daadwerkelijk kan betalen.

In tegenstelling tot het strafrecht is er in civiele procedures geen rol voor de overheid. De overheid is geen procespartij en treedt niet in de onderlinge rechtsbetrekkingen tussen partijen. Het gaat in een civiele procedure om het beslechten van een geldelijk geschil tussen twee partijen waarbij de rechter beslist of de geldelijke vordering wordt toegewezen. En niet om punitieve strafoplegging of strafmaatregelen, zoals de Staat die in het strafrecht kan vorderen.

Om die reden draagt de overheid geen verantwoordelijkheid voor het innen van de schadevergoeding die in een civiele procedure is toegewezen, ook niet als die oninbaar blijkt. Dat de schadeveroorzaker niet of niet voldoende in staat is om de schade te vergoeden, rechtvaardigt niet dat de overheid bij een civiel vonnis verantwoordelijk is voor het verhalen of compenseren van de schade. Hoe schrijnend dit ook kan zijn in individuele gevallen.

Ik wijs in dit verband ook naar het advies van de Commissie Donner die stelt dat het opleggen en innen van een schadevergoedingsmaatregel bij het strafproces hoort en dat deze als onderdeel van de gehele sanctie in het licht van het gepleegde strafbare feit moet worden gezien. Een schadevergoedingsmaatregel betreft een aan de dader opgelegde sanctie en schept voor de dader een publiekrechtelijke plicht tot schadevergoeding jegens de staat. Het is een publiek belang dat, als de dader wordt veroordeeld en in het kader van een adequate reactie op zijn daad ook een schadevergoeding moet betalen ten behoeve van het slachtoffer, deze wordt geïnd door het CJIB. De Commissie concludeert ook dat de inning door het CJIB in strafzaken geen ongerechtvaardigde bevoordeling is van deze groep slachtoffers ten opzichte van de gedupeerden die een schadevergoeding via het civiele proces trachten te verkrijgen en daar geen vergelijkbare voordelen genieten.¹⁰

Op basis van de inrichting van ons strafrechtelijke en civiele schadestelsel, zie ik geen grond en noodzaak om het CJIB een inningstaak te geven bij civiele vonnissen. Temeer omdat het CJIB ook gebruik dient te maken van gerechtsdeurwaarders bij het innen een executoriale titel en daarmee de verhaalsmogelijkheden voor een burger niet vergroot worden wanneer het CJIB een rol krijgt bij de inning. Bij de executie van civiele vonnissen is er immers een wettelijke rol voor de gerechtsdeurwaarder die optreedt als openbaar ambtenaar. In die hoedanigheid heeft de gerechtsdeurwaarder bevoegdheden om ten behoeve van de gedupeerde partij een vonnis gedwongen ten uitvoer te kunnen leggen.

Verder is ook niet aan de orde dat de overheid schadevoorschotten gaat verstrekken in civiele oplichtingszaken als degene die moet betalen geen verhaal biedt. Dit zou betekenen dat particuliere schade wordt afgewenteld op de samenleving als geheel en dit is niet betaalbaar. Een dergelijke rol heeft de overheid daarnaast ook niet als schuldeisers gedupeerd raken door betalingsonmacht van de andere contractpartij.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21 33 552, nr. 83. Zie het advies van de Commissie Donner: Adviesrapport commissie-Donner stevige basis voor toekomstig schadestelsel | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

Dat er geen rol is voor de overheid bij de inning van civiele vonnissen, betekent niet dat er niet onderzocht kan worden of er mogelijkheden zijn om het innen van civiele vonnissen te verbeteren. Daarom heb ik uw Kamer in het debat op 10 november 2022 toegezegd in gesprek te treden met de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) over het effectueren van civiele vonnissen.¹¹ Bij brief van 26 oktober jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortzetting van de thematafels waarbij ik met partijen uit de keten heb gesproken over verbeteringen in het stelsel van incasso. Hierin sta ik stil bij de toezegging om in gesprek te gaan met de KBvG over de effectuering van civiele vorderingen. Zoals in deze brief is aangegeven worden deze gesprekken voortgezet. Daarbij heb ik in deze brief tevens toegezegd samen met de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen een verkenning te starten naar mogelijke wijzigingen in het stelsel van civiele invordering.

In het position paper dat de KBvG voorafgaand aan het de rondetafelgesprek op 13 april jl. heeft ingediend heeft de beroepsgroep opgeroepen hun mogelijkheden tot verhaal te vergroten door onder meer een afdwingbare en verbeterde transparantieplichting en realtime inzage in banktegoeden. Deze twee punten worden meegenomen in de gesprekken met de KBvG waarover ik uw Kamer op 26 oktober jl. heb bericht. Vraagstukken over inzicht in vermogen en de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering worden in brede zin meegenomen in de hiervoor genoemde verkenning.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 29 752 nr. 16.