

Rapport

Een onderzoek naar de informatieverstrekking door het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incassobureau over vertraging bij de uitvoering van de schadevergoedingsmaatregel.

Datum: 17 oktober 2016

Rapportnummer: 2016/094

AANLEIDING ONDERZOEK

Als een dader bij het plegen van een strafbaar feit aan iemand schade heeft toegebracht, kan de rechter hem verplichten tot het betalen van de schade, of een gedeelte daarvan, aan het slachtoffer. Deze door de rechter opgelegde maatregel heet een schadevergoedingsmaatregel (zie Achtergrond).

Het Openbaar Ministerie (OM) geeft in dat geval het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) de opdracht om het bedrag voor het slachtoffer te innen. Het CJIB zorgt er vervolgens voor dat dat bedrag op de rekening van het slachtoffer wordt gestort.

In 2015 ontving de Nationale ombudsman enkele klachten van slachtoffers van misdrijven aan wie een schadevergoedingsmaatregel was toegekend door de rechter.

Hoewel de rechter had besloten dat de veroordeelde een schadevergoeding moest betalen, hoorde deze groep slachtoffers niets van het OM en/of het CJIB, ontving geen enkel bedrag en moest zelf in actie komen om ervoor te zorgen dat de aan hen toegekende schadevergoeding alsnog op hun rekening werd gestort.

Zij lieten de Nationale ombudsman weten dat zij in het geheel niet op de hoogte werden gehouden over de status van hun dossier. En wanneer zij zelf contact met het OM opnamen, kregen zij te horen dat er sprake was van een ICT-probleem.

Een slachtoffer ontving van één van de parketten een brief waarin stond dat het berichtenverkeer tussen het OM en het CJIB met betrekking tot de tenuitvoerlegging (inning) van de schadevergoedingsmaatregelen niet goed verliep. Het betrof een landelijk probleem. Er was sprake van een systeemfout waardoor de opdrachten tot verwerking van de maatregelen vanuit het OM niet goed doorkwamen bij het CJIB en deze na verloop van tijd weer retour werden ontvangen, zonder dat inning had plaatsgevonden.

"Mijn echtgenoot en ik zijn buiten onze schuld om betrokken bij een geweldsdelict. Wij hebben hierbij beiden blijvend letsel opgelopen. De (inmiddels) veroordeelde dader is diezelfde avond opgepakt en in voorlopige hechtenis genomen. Na veel pro-forma rechtszaken is de zaak op 27 november 2013 inhoudelijk behandeld. De dader is tot 3 jaar gevangenisstraf veroordeeld alsmede tot het betalen van een schadevergoeding (een kleine €10.000, - voor mijn echtgenoot en mij samen). Na veel bellen, gebrekkige en foutieve informatie is de te vorderen schadevergoeding in mei 2015 pas overgedragen aan het CJIB. Dit echter pas na herhaaldelijk rappelleren van onze advocaat. Wij zijn niet geïnformeerd over de status van ons dossier bij het CJIB/OM. We moesten het uiteindelijk doen met de erkenning dat ons dossier onnodig lang bij het OM is blijven liggen."

Slachtoffers konden door dit technische probleem geen streep zetten onder het verleden. Zo gaf een slachtoffer aan dat hij - als nabestaande - hoopte het hele gebeuren rond het overlijden van zijn broer eindelijk te kunnen afronden, maar dat dat niet lukte zolang de

inning van de schadevergoedingsmaatregel niet was uitgevoerd en hij er achteraan moest blijven gaan.

"In november 2013 is door de rechtbank een schadevergoedingsmaatregel opgelegd welke door de staat geïnd dient te worden bij de veroordeelde. Dit is echter niet gebeurd. Na herhaaldelijk gebeld te hebben met het CJIB en met het OM is het mij duidelijk dat niemand bereid is en/of in staat is deze inning ook daadwerkelijk uit te voeren. Mijn zaak is blijkbaar, net zoals vele andere zaken, zoek geraakt in een computersysteem. Het feit dat ik beide instanties er van op de hoogte heb gebracht, meerdere malen, betekent blijkbaar niet dat er iemand in staat is om dit probleem op te lossen. Het is ronduit schandalig dat ik binnen het OM en het CJIB misschien wel 20 mensen heb gesproken maar dat niemand deze zaak wil of kan oppakken. Deze schadevergoedingsmaatregel gaat nu al ruim twee jaar heen en weer tussen het OM en het CJIB. Na herhaaldelijk bellen en schriftelijk indienen van een klacht is er nog steeds geen zicht op een oplossing."

"In oktober 2014 heb ik mij gevoegd in een strafzaak om de door mijn overleden broer geleden schade geïnd te krijgen door het CJIB. De verdachte is veroordeeld tot het betalen van deze schadevergoeding, inclusief wettelijke rente. Eind oktober 2014 is dit vonnis definitief geworden. Aangezien ik in januari 2015 nog niets van het CJIB gehoord had, heb ik het CJIB zelf gebeld. Daar bleek de vordering nog niet in het systeem te zitten en kreeg ik het advies het parket te bellen. Zo gezegd, zo gedaan. De medewerkster zou uitzoeken waarom het nog niet aan het CJIB overgedragen was en zou mij daarover terugbellen. Dat is ook gebeurd. De vordering was door een systeemtechnische fout, waar meerdere mensen de dupe van zijn geworden, nog niet overgedragen. Eind januari weer naar het CJIB gebeld; de vordering stond nog steeds niet in het systeem en de medewerker zou zelf naar het parket bellen en mij terugbellen. Dat is ook gebeurd. Hij zou de zaak in de gaten houden en, als ik over 3 weken nog niets gehoord had, kon ik hem weer bellen. Dus eind februari heb ik weer met hem gebeld. Hij heeft wederom naar het parket gebeld en mij teruggebeld met de mededeling dat er nog steeds een technisch probleem was."

De klachten zijn door tussenkomst van de Nationale ombudsman uiteindelijk naar tevredenheid van de slachtoffers opgelost door het OM en het CJIB.

Het technische probleem, waardoor vonnissen niet aankwamen bij het CJIB en de inning van de schadevergoedingsmaatregel niet overgedragen kon worden, is inmiddels opgelost.

Bovenstaande klachten riepen echter wel de volgende vragen op. Wat hebben de betrokken instanties ondernomen toen duidelijk werd dat het probleem bij de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel op grotere schaal speelde? De Nationale ombudsman, voor wie het perspectief van de burger centraal staat, focust daarbij op de vraag of het Ministerie van Veiligheid en Justitie (het OM/het CJIB) hierbij oog heeft gehad voor de slachtoffers.

De Nationale ombudsman stelde daarom een onderzoek uit eigen beweging in en omschreef het onderwerp van het onderzoek als volgt.

ONDERWERP VAN HET ONDERZOEK

Wat mag een slachtoffer van een strafbaar feit in redelijkheid van het OM en het CJIB verwachten wanneer zich een technisch probleem voordoet dat de belangen van een slachtoffer raakt?

In het kader van het onderzoek stelde de Nationale ombudsman ook enkele vragen aan de minister van Veiligheid en Justitie.

REACTIE VAN DE MINISTER OP HET ONDERZOEK

De minister gaf aan dat het ministerie volop bezig is het proces rond de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen te verbeteren, waaronder de inning van de schadevergoedingsmaatregel. Hij illustreerde dit met vele voorbeelden van maatregelen die het ministerie en de betreffende uitvoeringsorganisaties hebben genomen (zie bijlage bij dit rapport). Kort samengevat luidde de reactie van de minister als volgt.

De minister liet weten dat slachtoffers die zich tot het CJIB hebben gewend met vragen altijd mondeling of schriftelijk antwoord hebben gekregen. Als de zaak bij het CJIB nog niet bekend was, werden de slachtoffers verwezen naar het OM.

Het OM en het CJIB hebben laten weten dat in de gevallen waarin benadeelden zich hebben beklagd er technische problemen zijn geweest bij de overdracht van zaken van schadevergoedingsmaatregelen vanuit de OM-systemen aan de CJIB-systemen, aldus de minister. Het betroffen echter niet alleen technische problemen, er waren ook procedurele fouten in de overdracht waardoor zaken soms "heen en weer gestuurd" werden tussen het OM en het CJIB. Zo kon het gebeuren dat een OM-onderdeel van mening was dat een zaak correct was overgedragen, het CJIB gaf dan aan dat de zaak incompleet of incorrect was en stuurde deze terug, aldus de minister.

Met het leggen van de focus op het realiseren van feitelijke verbeteringen in dit proces, is de proactieve communicatie naar slachtoffers helaas blijven liggen. Het OM gaat daarom samen met het CJIB bezien hoe die communicatie kan worden verbeterd, zodat in de toekomst de slachtoffers proactief worden geïnformeerd indien vertraging ontstaat en voor hen duidelijk is waar zij terecht kunnen met vragen. Het OM en het CJIB streven ernaar om de beoogde verbetering in het derde kwartaal van 2016 gereed te hebben.

De minister concludeert dat de slachtoffers niet steeds op behoorlijke wijze zijn geïnformeerd door het OM en het CJIB. Dat betreurt de minister. Tegelijkertijd geeft de

minister aan dat het OM en het CJIB de problematiek onder ogen hebben gezien en met behulp van het programma USB en de opgerichte Taskforce de problemen met de data-overdracht tussen het OM en het CJIB in brede zin het hoofd bieden.

BESCHOUWING NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman heeft eind 2012 spelregels voor een behoorlijke omgang met slachtoffers in het strafproces opgesteld¹. Eén daarvan luidt als volgt:

De overheid verstrekt proactief informatie aan het slachtoffer. Zij wijst het slachtoffer uit eigen beweging op zijn rechten en licht toe hoe hij deze kan verwezenlijken.

Door een technisch probleem kwamen vonnissen vanuit het OM niet aan bij het CJIB. Hierdoor kon het CJIB niet overgaan tot het innen van de schadevergoedingsmaatregel voor het slachtoffer².

Bij dit onderzoek uit eigen beweging ging het om de vraag wat een slachtoffer in redelijkheid van het OM en het CJIB mag verwachten wanneer er een probleem speelt dat zijn belangen raakt, en in het bijzonder hoe het OM en het CJIB zich opstellen jegens burgers.

Het juist, tijdig en adequaat informeren vraagt van de betrokken instanties inlevingsvermogen in de positie van het slachtoffer.

De minister liet weten dat de slachtoffers die zich met vragen tot het CJIB en/of het OM hebben gewend, antwoord hebben gekregen of in voorkomend geval werden verwezen. De bij de Nationale ombudsman ontvangen klachten lieten een ander beeld zien. De verwijzing was niet steeds adequaat; slachtoffers werden van het CJIB naar het OM gestuurd en vice versa³. Zij moesten lange tijd wachten op die informatie en het duurde soms meer dan een jaar voordat het slachtoffer bericht ontving dat de schadevergoedingsmaatregel succesvol door het OM was overgedragen aan het CJIB.

Ook de groep slachtoffers die niet uit zichzelf bij het OM en het CJIB aanklopten, werden door het OM en het CJIB in het ongewisse gelaten over wanneer de overdracht van de vordering door het OM aan het CJIB zou plaatsvinden.

De Nationale ombudsman stelt vast dat er onvoldoende oog is geweest voor de positie van deze slachtoffers. Het OM en het CJIB hebben niet proactief, maar reactief informatie verstrekt. In een situatie zoals deze waarin sprake was van een landelijk

¹ Rapport 2012/200.

² Indien het CJIB overgaat tot inning heeft het overigens niet altijd succes. Als de veroordeelde onvindbaar is of niet kan betalen, moet het CJIB de inning soms beëindigen.

³ Een relevante spelregel die de Nationale ombudsman in rapport 2012/200 formuleerde betreft de samenwerkingsgezindheid tussen ketenpartners van het strafproces. Die is nodig opdat het slachtoffer niet tussen wal en schip valt. De Nationale ombudsman stelde: "Het slachtoffer wordt met zijn verzoek om informatie niet van het kastje naar de muur gestuurd. Uitgegaan wordt van het 'no wrong door' principe met als ideaal één vast aanspreekpunt gedurende het gehele traject vanaf het delict tot en met het moment van beëindiging van de tenuitvoerlegging van de straf of schadevergoedingsmaatregel."

computerprobleem waardoor de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregelen niet goed verliep, hadden het CJIB en het OM het niet moeten laten aankomen op vragen en klachten van slachtoffers, maar uit zichzelf informatie moeten verstrekken. Bijvoorbeeld door op hun website actuele informatie te plaatsen, zodat slachtoffers zich op de hoogte hadden kunnen stellen. Of door het sturen van een brief naar deze groep slachtoffers.

De Nationale ombudsman constateert dan ook, met de minister, dat de proactieve communicatie heeft ontbroken en dat de slachtoffers niet steeds op behoorlijke wijze zijn geïnformeerd.

De minister gaf aan dat dat het OM en het CJIB samen gaan bezien hoe de communicatie richting slachtoffers kan worden verbeterd, zodat in de toekomst de slachtoffers proactief worden geïnformeerd indien vertraging ontstaat en voor hen duidelijk is waar zij terecht kunnen met vragen.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de voorgenomen verbetermaatregelen daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht met oog voor de betrokken slachtoffers. Gelet hierop formuleert de Nationale ombudsman de volgende aanbeveling.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt de minister aan om een concrete werkwijze te ontwikkelen om slachtoffers proactief te informeren over bijzondere ontwikkelingen die consequenties hebben voor de positie van het slachtoffer.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

BIJLAGE

REACTIE MINISTER

Brief van 28 april 2016 van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Nationale ombudsman.

"Geachte heer Van Zutphen,

Bij brief van 4 december 2015 stelde u mij in de gelegenheid te reageren op een aantal door u gestelde vragen in het kader van een onderzoek dat u bent gestart naar aanleiding van diverse klachten van benadeelden aan wie door de rechter een schadevergoedingsmaatregel is toegekend.

(...)

Achtergrondinformatie

In 2011 is gestart met het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB). Het programma is gericht op het verbeteren van de prestaties van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Doelen zijn zekere tenuitvoerlegging, een snellere start van de tenuitvoerlegging en het goed informeren van slachtoffers en gemeenten over de tenuitvoerlegging. Het wetsvoorstel Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB) draagt bij aan het bereiken van deze doelen. Met inwerkingtreding van deze wet zal de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging verschuiven van het OM naar de minister van Veiligheid en Justitie. Het OM blijft verantwoordelijk voor een snelle en correcte aanlevering van de strafrechtelijke beslissing aan het CJIB/AICE (Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen).

Het wetsvoorstel ligt op dit moment ter behandeling bij de Tweede Kamer. Een van de uitgangspunten van het programma USB is voorwaartse control. Dit betekent dat de aanleverende partij een zaak volledig en correct dient aan te leveren bij de ontvangende partij. De ontvangende partij kan zonder nadere controle uitgaan van de juistheid van het geleverde.

De kwaliteit van aanlevering tussen het OM en het CJIB/AICE is nog niet in alle gevallen van het gewenste niveau. Om de problemen met data-overdracht tussen OM en CJIB/AICE in brede zin het hoofd te bieden, is onder meer de Taskforce kwaliteit aanlevering strafrechtelijke beslissingen ingesteld, waarin het OM, het CJIB/AICE en JustID zijn vertegenwoordigd. De Taskforce spant zich in om, door middel van organisatorische en technische verbeteringen, de kwaliteit van aanlevering van strafrechtelijke beslissingen tussen OM en CJIB/AICE structureel te verbeteren. Daarbij is voor wat betreft de schadevergoedingsmaatregelen in de eerste plaats geïnvesteerd in het genereren van goede overzichten van zaken waarbij de overdracht van het OM naar het CJIB technisch misliep, zodat die zaken alsnog correct voor afhandeling bij het CJIB

konden worden aangeleverd. Daarnaast is geïnvesteerd in het opzetten van goede contacten en afspraken tussen de verschillende parketten van het OM enerzijds en het CJIB anderzijds.

Technische problemen komen weinig meer voor en daarnaast is bewerkstelligd dat het OM als verantwoordelijke partij zicht heeft op zaken die niet correct en tijdig bij het CJIB aankomen en daarop acteert.

Naast de taskforce is het OM voor wat betreft de aanlevering van schadevergoedingsmaatregelen actief gaan sturen op een correcte overdracht van deze categorie zaken aan het CJIB binnen de normtijd van 42 dagen na de toewijzing van de schadevergoeding door de rechter (Aanwijzing Executie). Hierin is in het afgelopen jaar een duidelijke verbetering opgetreden. Voor dit jaar is het correct aanleveren van schadevergoedingsmaatregelen binnen 42 dagen zelfs een van de Kritische Prestatie-Indicatoren in de planning & control-verantwoording tussen het College van procureurs-generaal en de parketleidingen. Parketleidingen gaan dit jaar op dit punt dus expliciet verantwoording afleggen. Na inwerkingtreding van de wet USB zal het OM strafrechtelijke beslissingen binnen 14 dagen na het executeerbaar worden van de beslissing dienen aan te leveren bij het CJIB/AICE.

Zaken waarin klachten zijn geuit

Het OM en het CJIB hebben mij laten weten dat het juist is dat in de gevallen waarin benadeelden zich hebben beklagd, er technische problemen zijn geweest bij de overdracht van zaken van schadevergoedingsmaatregelen vanuit de OM-systemen aan de CJIB-systemen. Het ging daarbij niet alleen om technische problemen, maar ook om procedurele fouten in de overdracht waardoor zaken soms "heen en weer gestuurd" werden tussen OM en CJIB: een OM-onderdeel was dan van mening dat een zaak correct was overgedragen, het CJIB gaf dan aan dat de zaak incompleet of incorrect was en stuurde deze terug.

Met het leggen van de focus op het realiseren van feitelijke verbeteringen in dit proces, is de proactieve communicatie naar slachtoffers helaas blijven liggen. Het OM gaat daarom samen met het CJIB bezien hoe die communicatie kan worden verbeterd, zodat in de toekomst de slachtoffers waar uw onderzoek op ziet proactief worden geïnformeerd indien vertraging ontstaat en voor hen duidelijk is waar zij terecht kunnen met vragen. OM en CJIB hebben het streven om de beoogde verbetering in het derde kwartaal van 2016 gereed te hebben.

Slachtoffers die zich met vragen tot het CJIB hebben gewend, hebben mondeling of schriftelijk antwoord gekregen. In voorkomend geval werden slachtoffers naar het OM doorverwezen omdat hun zaak bij het CJIB nog niet bekend was. Slachtoffers die zich met vragen tot het OM wendden, hebben eveneens mondeling of schriftelijk antwoord gekregen op hun vraag: slachtoffers die contact opnamen met de slachtofferloketten hebben in het algemeen telefonisch antwoord gekregen, schriftelijke vragen zijn schriftelijk beantwoord.

Conclusie

Ten aanzien van de door u geformuleerde onderzoeksvraag moet ik vaststellen dat de daarin benoemde categorie van slachtoffers door het OM en het CJIB niet steeds op behoorlijke wijze is geïnformeerd. Dat betreurt ik. Tegelijkertijd constateer ik dat OM en CJIB de problematiek onder ogen hebben gezien en met behulp van het programma USB en de opgerichte Taskforce de problemen met data-overdracht tussen-OM en CJIB-in brede zin het hoofd bieden. Daarnaast geven beide organisaties aan dat zij nu samen gaan bezien hoe de proactieve communicatie in de richting van de betrokken slachtoffers kan worden verbeterd. Ik hecht daar veel waarde aan. Gezien de ingezette verbeteringen acht ik specifiek beleid op dit punt niet aangewezen."

ACHTERGROND

RELEVANTIE LITERATUUR EN WET- EN REGELGEVING

Aanwijzing executie (2014A013), geldend van 22-04-2016 t/m heden (www.wetten.nl)

"Paragraaf 3. Taken en bevoegdheden OM

Schadevergoedingsmaatregelen

De parketten spannen zich in om een vonnis of arrest waarin een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd zo snel mogelijk vrij te geven voor executie en in persoon te betekenen als dit nodig is om de rechterlijke uitspraak onherroepelijk te maken. OM en CJIB kunnen hierover nadere werkafspraken maken."

(...)

"Hoofdstuk II. De taken en werkprocessen van het CJIB

4.2. Tenuitvoerlegging van schadevergoedingsmaatregelen

4.2.1. Algemeen

Een schadevergoedingsmaatregel is een door de strafrechter opgelegde maatregel tot betaling aan de staat ten behoeve van een slachtoffer als bedoeld in art. 36f Sr. Aan het CJIB worden uitsluitend vonnissen en arresten met betrekking tot schadevergoedingsmaatregelen overgedragen die onherroepelijk zijn."