

Vergaderjaar 2017–2018

34 257

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht teneinde de vergoeding van affectieschade mogelijk te maken en het verhaal daarvan alsmede het verhaal van verplaatste schade door derden in het strafproces te bevorderen

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 maart 2018

Slachtofferhulp Nederland, het Fonds Slachtofferhulp, de ANWB, de Vereniging van Letselschade Advocaten (LSA), de Letselschade Raad en het Schadefonds Geweldsmisdrijven spreken alle hun steun uit voor het onderhavige wetsvoorstel. De mensen werkzaam bij deze organisaties komen dagelijks in aanraking met slachtoffers van individuele ongevallen, misdrijven en rampen en hun naasten of nabestaanden. Zij menen dat het vergoeden van affectieschade voor naasten of nabestaanden helpt om hun leed te verzachten en een plaats te geven. Hun steun motiveert mij zeer bij de behandeling van dit wetsvoorstel in uw Kamer.

De voorgestelde regeling is afgebakend met het oog op een voortvarende afwikkeling van de vergoeding tot affectieschade: er bestaat uitsluitend een aanspraak op vergoeding in het geval van overlijden of ernstig en blijvend letsel van een gekwetste, de aanspraakgerechtigden worden in de wettelijke regeling genoemd.

Ik dank de leden van de fracties van de VVD en het CDA voor hun inbreng en beantwoord de door hun gestelde nadere vragen graag als volgt.

1. Behoefte aan vergoeding affectieschade

De leden van de **VVD-fractie** vragen wanneer de regering de voorgestelde wettelijke regeling gaat evalueren. Zij vragen of de vaste omvang van de vergoeding van affectieschade een onderwerp zal zijn van de evaluatie. Ook vragen zij of de Kamer over de uitkomsten van de evaluatie wordt geïnformeerd.

De wet wordt vijf jaar na haar inwerkingtreding geëvalueerd. Ik zeg graag toe in de evaluatie de vaste omvang van de bedragen te betrekken en de wijze waarop slachtoffers daarmee recht wordt gedaan. Uw Kamer zal vanzelfsprekend over de uitkomsten van de evaluatie worden geïnformeerd.

De leden van de **CDA-fractie** vragen naar de maatschappelijke behoefte aan de vergoeding van affectieschade van naasten en nabestaanden. Zij

wijzen erop dat het onderzoek van de Vrije Universiteit dateert van 9 jaar geleden.

De vraag naar de behoefte van naasten aan de vergoeding van affectieschade is belangrijk. Die behoefte is immaterieel van aard: naasten putten erkenning en genoegdoening uit de vergoeding van affectieschade. Dit helpt hen bij de verwerking van hun verdriet. Het onderzoek van de Vrije Universiteit bevestigt dit (Akkermans e.a., Slachtoffers en aansprakelijkheid, Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht, Deel II: Affectieschade, Den Haag 2015). Dit onderzoek dateert uit 2008, maar heeft zijn actualiteitswaarde behouden. Dit blijkt uit de steun die Slachtofferhulp Nederland, het Fonds Slachtofferhulp, de ANWB, de Vereniging van Letselschade Advocaten (LSA) en de Letselschade Raad uitspreken voor het wetsvoorstel, onder meer in de brief aan de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van uw Kamer van 20 juni 2017. De mensen werkzaam bij deze organisaties ontmoeten slachtoffers en hun naasten dagelijks, zijn betrokken bij hun schadeafwikkelingen en kennen hun behoeften. Zij ervaren dat het voor naasten moeilijk te aanvaarden is, dat hun erkenning en genoegdoening wordt onthouden, nu dit geen rol speelt in de schade-afhandeling. In de landen om ons heen wordt deze behoefte wel alom erkend. De «Anerkennung ihres seelischen Leids» heeft ook in Duitsland recentelijk (2017) geleid tot de aanvaarding van een wetsvoorstel dat voorziet in het recht op vergoeding van affectieschade van nabestaanden.

De leden van de CDA-fractie wijzen voorts op het onderzoek van Weterings getiteld «Efficiëntere en effectievere afwikkeling van letselschade-claims: een studie naar schikkingsonderhandelingen in de letselschade-praktijk, normering en geschiloplossing door derden» (Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004). Uit dit onderzoek blijkt dat in 1–5% van de letselschadezaken een juridische procedure wordt gestart. Bij de vaststelling van dit percentage is evenwel geen rekening gehouden met de vergoeding van affectieschade.

Uit het genoemde onderzoek blijkt dat het aantal procedures bij de rechter in letselschadezaken zeer beperkt is. De meeste zaken worden buitengerechtelijk afgehandeld. Het onderzoek van Weterings houdt geen rekening met de vergoeding van affectieschade, nu deze vergoeding ook nog niet bestaat naar Nederlands burgerlijk recht. Mijn verwachting is – daarin gesteund door de reacties uit de consultaties – dat de vergoeding van affectieschade in de regel ook goed kan worden uitgevoerd in een buitengerechtigde traject van schade-afhandeling. De vaste kring van gerechtigden (wetsvoorstel) en de vaste bedragen (algemene maatregel van bestuur) bevorderen dit. Over deze kwesties zal de discussie in de regel klein zijn. Met de leden van de CDA-fractie onderstreep ik het belang van het voorkomen van juridische procedures over de vergoeding van affectieschade. In de toegezegde evaluatie van de wettelijke regeling zal om die reden aandacht worden besteed aan de wijze waarop de vergoeding van affectieschade wordt afgehandeld.

2. Het begrip «ernstig en blijvend letsel»

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering om in aanvulling op de memorie van antwoord verder beargumenteerd aan te geven waarom de AMA-guides van belang zijn bij het bepalen van de vraag of sprake is van «ernstig en blijvend letsel» en niet de criteria van de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) of de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

Bij de vergoeding van affectieschade staat het leed van de *naaste* van de gekwetste centraal. Ernstig en blijvend letsel van de *gekwetste* is de voorwaarde voor toekenning van deze vergoeding aan de *naaste*.

Dergelijk letsel van de gekwetste duidt erop dat het leven van zijn *naaste* dramatisch is veranderd. Zijn leven met de gekwetste zal – geheel ongewild – niet meer hetzelfde zijn als voor het ongeval. Een gelijkwaardige partnerrelatie verandert bijvoorbeeld in een zorgrelatie of de zorg voor een gekwetst kind is blijvend en zeer intensief met alle gevolgen van dien en leidt bijvoorbeeld tot grote zorgen bij de naaste over het gezamenlijke gezinsleven en de toekomst van het kind. Het vergt in deze gevallen van de naaste veel om het dagelijkse leven na het ongeval opnieuw vorm te geven. De vergoeding van affectieschade leidt tot erkenning van het verdriet dat dit meebrengt en tot genoegdoening. De Wmo 2015 en AWBZ richt respectievelijk richtte zich op *zorgverstreking aan zorgbehoevenden* door de overheid. De zorgbehoevende (= gekwetste) staat centraal. Deze wetten betreffen alle vormen van zorg, waaronder zorg in het geval van ziekte en tijdelijk of blijvend letsel. De ernst en de blijvendheid van het letsel en de gevolgen hiervan voor de naasten van de gekwetsten zijn niet kwalificerend bij de toepassing hiervan. Deze wetten bieden daarom geen houvast bij de toekenning van affectieschade.

Ook de Wlz richt zich op de zorgbehoevende en de voor hem benodigde zorg. Deze wet is van toepassing als er een blijvende behoefte is aan permanent toezicht of 24-uurs zorg in de nabijheid. Er is sprake van een zogenaamde verblijfsindicatie: iemand is niet in staat zelfstandig te wonen. Dit zal vaak samen vallen met ernstig en blijvend letsel als bedoeld in het wetsvoorstel. Toch is er niet voor gekozen om een Wlz-indicatie bepalend te doen zijn voor de vraag of de vergoeding van affectieschade is aangewezen. Er kan namelijk ook sprake zijn van ernstig en blijvend letsel als bedoeld in het wetsvoorstel, zonder dat sprake is van een Wlz-indicatie. Een voorbeeld is iemand met een hoge dwarslaesie die zich met een rolstoel goed kan redden in het dagelijkse leven. Hetzelfde geldt voor gekwetste met ernstige zenuwpijn door letsel aan de onderrug. De pijn kan leiden tot ernstige functionele belemmeringen, bijvoorbeeld een blijvende onmogelijkheid tot zitten of liggen, zonder dat een Wlz of zelfs een Wmo-2015-indicatie aan de orde is. Deze letsels zijn wel «ernstig en blijvend» als bedoeld in het wetsvoorstel. Ze hebben onmiskenbaar grote gevolgen voor het leven van de naaste van de gekwetste.

Er wordt in het wetsvoorstel daarom uitgegaan van een criterium «ernstig en blijvend letsel», waarbij de impact van het letsel op het leven van de naaste van de gekwetste centraal staat. De beoordeling van die impact wordt zo veel mogelijk geobjectiveerd door middel van de aard en omvang van het letsel van de gekwetste. Het leed van de naaste is daarvan een onvermijdelijke afgeleide. De AMA-guides kunnen bij de objectivering van het leed behulpzaam zijn. Een functiestoornis van de gekwetste wordt aan de hand hiervan op een objectieve wijze vastgesteld. In de schaderegeling is het uitgaan van percentages functiestoornis gebruikelijk. De weerslag van het letsel op het leven van de gekwetste en de naaste kan ook uit andere omstandigheden blijken dan de functiestoornis alleen (Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 3, p. 13). Hersenletsel dat leidt tot ernstige karakter- en gedragsveranderingen van de gekwetste heeft onmiskenbaar grote gevolgen voor zijn naasten. Dit geldt evenzeer voor letsels die leiden tot het verlies of een ernstige verstoring van de mogelijkheid om lichamelijk contact te hebben, zoals derdegraadsbrandwonden over grote delen van het lichaam. Ook kan worden gewezen op het voorbeeld dat de leden van de CDA-fractie geven: (Mentaal) letsel dat ertoe leidt dat iemand onmogelijk nog voor zichzelf kan zorgen valt eveneens onder de kwalificatie «ernstig en blijvend letsel», zoals bedoeld in het wetsvoorstel, ook als sprake zou zijn van een functiestoornis van minder dan 70%.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts wie de omvang van de functiestoornis beoordeelt. Zij verzoeken een reactie op de opmerking van

de Vereniging van Geneeskundig Adviseurs in particuliere Verzekeringszaken (GAV), dat het niet aan een arts is om vast te stellen in welke mate iemand lijdt. De leden van de CDA-fractie vragen ook naar de gevolgen van het feit dat in een (straf)procedure op de naaste de bewijslast rust voor het aantonen van het ernstig en blijvend letsel en mogelijk van een functiestoornis. Zij vragen of de balans in de verhouding tussen verzekeraar en naaste is gewaarborgd.

De omvang van een functiestoornis wordt beoordeeld door een expert, die als arts is ingeschreven in het BIG-register. Dit zal in de regel een onafhankelijke, gespecialiseerde arts betreffen die is aangesteld in opdracht van de verzekeraar en de advocaat die de gekwetste bijstaat. De bevindingen van deze arts worden door de medisch adviseurs van beide partijen beoordeeld en van commentaar voorzien. De arts beoordeelt uitdrukkelijk niet de omvang van het lijden, maar enkel het letsel en de daarmee samenhangende functiestoornis. De zorg van de GAV kan daarmee geheel worden weggenomen. Het beoordelen van de functiestoornis gebeurt op basis van de AMA-guides op objectieve wijze. In schaderegelingen is het gebruikelijk om bij de vaststelling van de schade uit te gaan van percentages functiestoornis. Dit zal de gekwetste zelf in zijn eigen vordering tot schadevergoeding ook doen om tot de vaststelling van zijn schade te komen.

Vooropgesteld wordt dat de vergoeding van affectieschade zich veelal buiten het strafrecht afspeelt. Het wetsvoorstel ziet op de vergoeding van affectieschade ontstaan uit onrechtmatige daad. Die onrechtmatige daad kan bijvoorbeeld een huis-tuin-en-keukenongeval, een arbeids- of verkeersongeval of een misdrijf betreffen. Is geen sprake van een strafprocedure, dan zal de vordering naar verwachting worden meegenomen in de afhandeling van de vordering tot schadevergoeding van de gekwetste en veelal buitengerechtelijk plaatsvinden. In de regel zullen de gekwetste en zijn naasten – waar mogelijk – samen optrekken en zal gebruik worden gemaakt van dezelfde medische onderzoeken. Er is dan geen nieuw onderzoek nodig voor de naasten. Zowel de gekwetste en zijn naaste als de verzekeraar zullen zich laten bijstaan door een belangenbehartiger, waardoor een evenwichtige belangenbehartiging wordt gewaarborgd. De gekwetste en zijn naaste kunnen in bepaalde gevallen een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Een afhandeling in het *straf*proces is alleen aan de orde als de omstandigheden zich daarvoor lenen: er dient sprake te zijn van een strafbaar feit en een procedure tot strafvervolgning. De benadeelde partij dient zich in het strafproces te voegen. En de strafrechter moet van oordeel zijn dat de vordering tot schadevergoeding zich leent voor behandeling in het strafproces (zie artikel 361, derde lid, Wetboek van Strafvordering, hierna: Sv). Met de leden van CDA-fractie onderstreep ik het belang van een juiste informatieverstrekking over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de voeging van een benadeelde partij, in dit geval een naaste, in het strafproces. De mogelijkheden binnen het strafproces zijn begrensd. Ik verwijs hiervoor graag naar paragraaf 5 in deze nota.

3. Kring van gerechtigden

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering er rekening mee heeft gehouden dat gerechtigden in aparte procedures een beroep doen op de vergoeding van affectieschade. Zij vragen of dit leidt tot hoge bedragen en of er een plafond van de totale te vergoeden schade is voor de aansprakelijke partij.

In de praktijk zullen de gekwetste en zijn naasten naar verwachting gezamenlijk optreden. De voorgestelde regeling en schadevergoeding is afgebakend: de aanspraakgerechtigden worden in de voorgestelde regeling genoemd en de vergoedingen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De aansprakelijke partij, veelal de verzekeraar,

heeft hierdoor in de regel zekerheid over de omvang van de door hem te vergoeden schade. In de toegezegde evaluatie van de wettelijke regeling wordt de wijze waarop de vergoeding van affectieschade wordt afgehandeld betrokken. Ook zal hierbij aandacht zijn voor de omvang van de bedragen, zowel gezien vanuit degene die de vergoeding ontvangt, als degene die de vergoeding betaalt.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of een gekwetste verzet kan aantekenen tegen het feit dat een naaste verzoekt om de vergoeding van affectieschade, bijvoorbeeld indien de naaste een aanstaande ex-echtgenoot betreft. Ook vragen zij of een wensouder door middel van een DNA-test zijn persoonlijke relatie tot het gekwetste kind moeten aantonen. Ten slotte vragen zij om een voorbeeld van een geval waarin een beroep op de hardheidsclausule (sub g) aan de rechter wordt voorgelegd.

De vergoeding van affectieschade is een eigen vordering van de naaste ten opzichte van de aansprakelijke partij. Het is aan de aansprakelijke partij om zich te verweren tegen een vordering. De vergoeding van affectieschade aan een in het wetsvoorstel genoemde naaste is niet aan orde, als dit naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is (zie artikel 6:2 lid 2 BW).

Het enkele feit dat echtgenoten voornemens zijn om te gaan scheiden, rechtvaardigt geen afwijzing van de vergoeding van affectieschade aan één van de echtgenoten. Er is nog sprake van een huwelijk en het ernstig en blijvend letsel of het overlijden van de een zal in de regel ook een ommezwaai in het leven van de ander betekenen bijvoorbeeld als zij hun kinderen gezamenlijk wilden blijven opvoeden (zie ook: Kamerstukken I 2016/17, 34 257, C, p. 7, 8). In uitzonderlijke gevallen zal de aansprakelijke partij echter kunnen stellen dat de vergoeding van affectieschade aan een aanstaande ex-echtgenoot onaanvaardbaar is, bijvoorbeeld als hem blijkt dat de echtgenoten al in geen jaren meer contact hebben met elkaar. In uitzonderlijke gevallen kan een nauwe persoonlijke relatie met de gekwetste ook rechtvaardigen dat een naaste recht heeft op de vergoeding van affectieschade op grond van de hardheidsclausule (zie artikel 6:107 lid 2, onder g, en artikel 6:108 lid 3, onder g BW zoals voorgesteld). Het is aan de naaste om deze nauwe persoonlijke betrekking aannemelijk te maken. Voor het aannemen van een nauwe persoonlijke betrekking is biologische verwantschap niet vereist. Biologische verwantschap kan bij de vraag of hiervan sprake is wel van belang zijn. Het is uiteindelijk aan de rechter om de bijzondere omstandigheden te wegen en te beslissen op de aanspraak op vergoeding van affectieschade. Een voorbeeld van een beroep op de hardheidsclausule van voornoemde artikelonderdelen is de situatie van twee broers die hun leven lang samenwonen en voor elkaar zorgen. Wordt één van hen het slachtoffer van een ongeval, dan kan de ander aanspraak maken op de vergoeding van affectieschade, omdat hun nauwe persoonlijke relatie dat rechtvaardigt.

4. Zorgschade

De leden van de **VVD- en CDA-fractie** vragen of zij een afschrift mogen ontvangen van de Handreiking zorgschade. Zij vragen of de regering naast deze handreiking nadere wetgeving aangewezen acht voor de vergoeding van zorgschade. De leden van de VVD-fractie vragen of dit aspect wordt meegenomen in de aangekondigde evaluatie van de wet en of zij over de uitkomst van de evaluatie worden geïnformeerd.

De Handreiking Zorgschade is in ontvangst genomen op de jaardag van de Letselschade Raad op 16 november jl. Een afschrift hiervan treft u als bijlage aan bij deze nadere memorie van antwoord. Zorgschade betreft de kosten die een gekwetste maakt in verband met zijn verzorging,

verpleging en begeleiding. De handreiking is opgesteld door de Werkgroep Zorgschade van de Letselschade Raad. Deze vakkundige werkgroep bestond uit een arbeidsdeskundige, twee letselschade-experts van wie één optredend namens verzekeraars en één namens slachtoffers, twee ergotherapeuten, de waarnemend directeur van de Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars (PIV) en de directeur van de Letselschade Raad. De werkgroep is tot haar bevindingen gekomen op basis van de expertmeetings over zorgschade die de Letselschade Raad heeft georganiseerd in 2016 en 2017 (zie nader Kamerstukken I 2016/17, 34 257, C, p. 9, 10).

In deze expertmeetings zijn in de eerste plaats knelpunten in de schaderegeling geïnventariseerd. In de tweede plaats is gedacht aan oplossingen om deze knelpunten te ondervangen. Uit de bijeenkomsten bleek dat er behoefte bestond aan een eenduidige procesbeschrijving voor professionals die betrokken zijn bij het behandelen van zorgschades. Dit maakt inzichtelijk waar de betrokkenen bij de schadeafhandeling zich in dit proces bevinden en wat er in een individueel geval nodig is om een optimaal zorgaanbod te realiseren. Nadat is vastgesteld dat een gekwetste behoefte heeft aan bovennormale zorg, komen de volgende fasen aan bod: de beschrijving van de zorgbehoefte en de zorgtaken, het vaststellen van de personele organisatie, het informeren van de zorgverleners en het opstellen van het financieringsplan. De handreiking definieert wanneer er sprake is van bovennormale zorg. De handreiking hanteert ook overigens een uniform begrippenkader, zodat de verschillende betrokken professionals «dezelfde taal» spreken. Niet alle stappen hoeven in ieder geval te worden doorlopen. Van belang is dat de betrokkenen kunnen vaststellen wat er in een individueel geval nog nodig is. Hoewel de handreiking is toegeschreven op zogenoemde bovennormale zorg, kan zij ook worden gebruikt in andere gevallen van (reguliere) zorgschade. In de handreiking is voorts aandacht voor afstemming van private en publieke zorgvoorzieningen. Deze afstemming wordt in de praktijk door professionals ervaren als knelpunt, vanwege de verschillende publieke voorzieningen op zowel gemeentelijk als landelijk niveau en de vrijwel voortdurende verandering hierin. Als er een compleet beeld is van de gewenste zorgvoorzieningen, kan de financiering hiervan ten slotte inzichtelijk worden gemaakt. De werkgroep normering van de Letselschade Raad legt momenteel de laatste hand aan de financiële paragraaf van de handreiking.

In deze laatste fase – de financiering van de zorgregeling – komt ook de vergoeding van de zorgschade als bedoeld in het voorontwerp aan bod. Dit betrof kort gezegd de schade door het verlies aan arbeidsinkomen van *naasten* van gekwetsten in verband met de zorg die zij aan de gekwetsten verlenen. Uit de expertmeetings bleek dat deze situaties uitzonderlijk zijn en zich moeilijk in een algemene wettelijke regeling laten «vangen», omdat zij maatwerk vereisen. Er is flexibiliteit nodig om de gekwetste zo goed mogelijk te kunnen helpen. Dit maakt het mogelijk om te kiezen voor onorthodoxe praktische oplossingen, zoals het hypotheekvrij maken van een woning of het realiseren van een aangepaste woning in plaats van meer exacte schadeberekeningen. Vanuit de Letselschade Raad is aangegeven dat er op dit moment in de praktijk geen behoefte meer bestaat aan een andere of nadere wettelijke regeling voor de financiering van specifiek deze vorm van zorgschade. Ik verwijs in dit verband naar het persbericht op de website van de Letselschade Raad (<https://deletselschaderaad.nl/activiteit/handreiking-zorgschade/>). De zelfregulering door de Letselschade Raad blijkt in betere oplossingen te kunnen voorzien dan wetgeving. Bij de afwikkeling van zorgschade zijn vooral praktische vragen aan de orde, die met de handreiking kunnen worden opgelost.

De handreiking legt de focus op de kwaliteit van zorg voor de gekwetste en de rol en de positie van de mantelzorger. De vergoeding van zorgschade kan zo verder worden geoptimaliseerd. De aandacht voor de

kwaliteit van zorg zal actueel blijven. De handreiking is een «levend» document. De Werkgroep Zorgschade is omgevormd tot de Permanente Commissie Zorgschade. Deze commissie zal twee keer per jaar bijeenkomen om de handreiking te actualiseren. Ook zal deze commissie toezien op de ontwikkeling van de kwaliteitsborging van zorgdeskundigen, die in complexe zorgzaken kunnen worden ingeschakeld. De handreiking wordt door de Letselschade Raad geëvalueerd. De eerste evaluatie zal eind 2018 plaatsvinden.

Uit het voorgaande volgt dat de vergoeding van affectieschade en de evaluatie van de voorgestelde wettelijke regeling los staan van de optimalisering van de vergoeding van zorgschade. Dit neemt niet weg dat ik u graag toezeg om in mijn reactie op de evaluatie van de wettelijke regeling over affectieschade ook aandacht te besteden aan de ontwikkelingen omtrent de vergoeding van zorgschade.

5. Voegingsmogelijkheid

De leden van de **VVD-fractie** vragen of bij het opstellen van het wetsvoorstel rekening is gehouden met de gevolgen hiervan voor de (straf)rechter. Ook vragen zij of de regering een schatting kan geven van het aantal zaken dat door de strafrechter zal kunnen worden behandeld. Ten slotte vragen deze leden dit punt te betrekken in de evaluatie van deze wet die vijf jaar na haar inwerkingtreding zal worden uitgevoerd. De leden van de **CDA-fractie** vragen of met de voorgestelde voegingsmogelijkheid in het strafproces bij slachtoffers een juiste verwachting wordt gewekt, omdat de strafrechter de ontvankelijkheid van de vordering beoordeelt in het kader van artikel 361 Sv.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is ervan uitgegaan dat het wetsvoorstel leidt tot 740 extra voegingen per jaar in strafzaken (Kamerstukken II 2014/15, 34 257, 3, p. 7). De Raad voor de rechtspraak gaat uit van 1200 tot 1300 zaken (Kamerstukken II 2015/16, 34 257, 6, p. 8). In beide gevallen betreft het schattingen. Voor de rechtspraak is in verband met het aantal extra voegingen structureel 150.000 euro per jaar gereserveerd. Mocht uit de inventarisatie van de Raad voor de rechtspraak te zijner tijd blijken dat dit niet toereikend is, dan wordt dit betrokken bij de vaststelling van zijn budget.

De vordering tot vergoeding van affectieschade is een civiele vordering. De grondslag van de vordering is de onrechtmatige daad van de schadeveroorzaker jegens de gekwetste. Dit onrechtmatig handelen kan een strafbaar feit betreffen, maar dat is lang niet altijd het geval. Er kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van een verkeers- of arbeidsongeval, een huis-tuin-en-keukenongeval, of een medische fout. In die gevallen zijn het strafrecht en dus de strafrechter veelal reeds om die reden niet aan de orde. Vorderingen tot vergoeding van letselschade worden in de regel ook buiten de civiele rechter om afgehandeld, in een minnelijk traject. Ik ga ervan uit dat dit voor de vorderingen tot vergoeding van affectieschade niet anders zal zijn.

Met het wetsvoorstel en de beoogde voorlichting die na aanvaarding hiervan zal worden gegeven, wordt getracht naasten en nabestaanden van slachtoffers van misdrijven een reëel beeld te schetsen van de mogelijkheid om een vordering tot schadevergoeding binnen het strafproces af te handelen. De kern van het strafproces is het berechten van strafbare feiten. Vorderingen van benadeelde partijen kunnen daarom alleen worden behandeld, als dit niet leidt tot een onevenredige belasting van het strafproces (artikel 361, derde lid, Sv). De voorgestelde regeling maakt dit niet anders. De mogelijkheid van voegen in het strafproces is dan ook geen panacee voor alle gevallen waarin naasten en nabestaanden nu met lege handen blijven staan, zoals het OM in zijn advies over het voorontwerp terecht constateert. De mogelijkheid tot voeging leidt er wel toe dat naasten en nabestaanden in een aantal evidente gevallen hun

vordering op de veroordeelde zo eenvoudig mogelijk kunnen verhalen. Een voorbeeld is het geval waarin een verdachte wordt veroordeeld voor het om het leven brengen of het ernstig en blijvend verwonden van een persoon bij een woninginbraak. De keuze voor forfaitaire bedragen (algemene maatregel van bestuur) vermindert de kans dat behandeling van de vordering als een onevenredige belasting van het strafproces wordt gezien. Het is vanzelfsprekend van belang dat ook advocaten die slachtoffers en hun naasten of nabestaanden bijstaan in een strafproces een reëel beeld schetsen van de mogelijkheden die het strafproces biedt voor het schadeverhaal. Is het niet mogelijk om de schade binnen het strafproces te behandelen, dan staat de weg naar de civiele rechter open. In voorkomend geval kan een slachtoffer of naaste zich wenden tot het Schadefonds geweldsmisdrijven.

Ik zeg graag toe om bij de evaluatie van het wet de wijze waarop de schade wordt afgehandeld te betrekken. In dit verband zal ik met de Raad voor de rechtspraak bespreken of het mogelijk is om de aankomende jaren ten behoeve van de evaluatie van de wet bij te houden hoeveel vorderingen benadeelde partij tot vergoeding van affectieschade daadwerkelijk worden behandeld in het strafproces.

6. Algemene maatregel van bestuur

De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering de Eerste Kamer wil informeren over de reacties naar aanleiding van de consultatie van het concept besluit vergoeding affectieschade. Ook vragen zij of de regering de Eerste Kamer te zijner tijd wil informeren over de evaluatie van de omvang van de bedragen en de herijking hiervan. De leden van de **CDA-fractie** vernemen graag op grond waarvan het schadevergoedingsbedrag van € 12.500 tot € 20.000 is vastgesteld en aan de hand van welke maatstaven wordt beoordeeld of de bedragen in de algemene maatregel van bestuur in de toekomst aanpassing verdienen.

Uit de consultatie van het concept-besluit vergoeding affectieschade volgt dat het Verbond van Verzekeraars, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Vereniging van Letselschade Advocaten dit besluit graag onderschrijven. Centramed, een medische aansprakelijkheidsverzekeraar van hoofdzakelijk ziekenhuizen en GGZ-instellingen, adviseert lagere vergoedingen toe te kennen in het geval van medische aansprakelijkheid ofwel de zorgsector uit te zonderen voor zover het de vergoeding van affectieschade betreft, met het oog op de verzekeringspremies van ziekenhuizen. Een paar ziekenhuizen en een GGZ-instelling onderschrijven dit advies van Centramed. Van een uitzonderingspositie voor de medische sector is afgezien, gelet op het overstijgende belang van naasten van gekwetsten. Het wetsvoorstel kent naasten een schadevergoeding toe, als een onrechtmatige daad tot ernstig en blijvend letsel of overlijden leidt. Het betreft gevallen die zo ingrijpend zijn voor de naasten, dat de vergoeding van affectieschade gerechtvaardigd is. Of het letsel of overlijden nu is veroorzaakt door een fout van arts of door een fout van een verkeersdeelnemer, doet niet af aan het verdriet dat dit letsel of overlijden meebrengt voor naasten. Vanuit het perspectief van de naasten van gekwetsten zou rechtsongelijkheid ontstaan wanneer voor onrechtmatig handelen door zorgaanbieders een uitzondering wordt gemaakt. De erkenning en genoegdoening van het verdriet zou dan aan deze naasten worden onthouden.

De vergoeding heeft een symbolisch karakter, omdat deze het verdriet van de naaste niet kan wegnemen. De vergoeding leidt wel tot erkenning van het ondervonden leed en verschaft naasten een zekere genoegdoening. Uit onderzoek naar affectieschade wordt de conclusie getrokken dat € 10.000 door een meerderheid van de naasten destijds als niet ongepast werd ervaren (Akkermans e.a., Affectieschade, Slachtoffers en aansprakelijkheid, Vrije Universiteit Amsterdam, Den Haag: Boom 2015, p. 63). Mede

gelet op het tijdsverloop sinds het voornoemde onderzoek dat in 2008 plaatsvond, zijn de bedragen over de gehele linie in beperkte mate verhoogd. In de bedragen is voorts enige differentiatie aangebracht. Ze variëren tussen € 12.500 en € 20.000. Hoewel het leed waar het hier om gaat zich niet in geld laat uitdrukken, reflecteert de omvang van de vergoeding zo de aard van het leed. De bedragen verschillen in de eerste plaats al naar gelang er sprake is van ernstig en blijvend letsel of overlijden. Uit voornoemd onderzoek naar affectieschade blijkt dat dit een onderscheid is dat in de hoogte van de vergoeding tot uitdrukking moet komen (idem, p. 63). Voorts wordt onderscheid gemaakt in de aard van de relatie. Het is te rechtvaardigen hogere bedragen toe te kennen indien de gekwetste en de naaste echtgenoten, partners, levensgezellen, ouders en minderjarige of meerderjarige thuiswonende kinderen zijn. In deze gezinsgevallen mag een zodanig hechte band worden aangenomen dat voor deze naasten een hoger bedrag op zijn plaats is in vergelijking met de andere tot de kring van gerechtigden behorende naasten. Een dergelijke hogere vergoeding ligt eveneens in de rede indien een naaste een pleeg- of stiefkind is, of een persoon die de verzorging en opvoeding van een dergelijk pleeg- of stiefkind op zich heeft genomen (de gerechtigden genoemd onder (e) en (f)). De feitelijke zorgrelatie is bepalend, niet de juridische duiding hiervan. Het bedrag is voor deze categorie veranderd ten opzichte van het bedrag in de tabel in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 3, p. 16). Hiermee wordt de motie van de leden Groothuizen en Van Nispen uitgevoerd (Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 10). Ten slotte is het te rechtvaardigen om het bedrag hoger vast te stellen indien het overlijden of het ernstige en blijvende letsel door een misdrijf is veroorzaakt. De genoegdoeningsfunctie verlangt dan een hoger bedrag. Ook hier geldt dat de verhoging geen vertaling is van het daadwerkelijk ondervonden leed, maar symbolisch is. Bij misdrijven is er per definitie sprake van een schending van een zwaarwegende – want in de strafwet neergelegde en gesanctioneerde – maatschappelijke norm en daarmee van ernstig laakbaar handelen. Dit geldt niet alleen voor misdrijven waarbij het opzet gericht was op het toebrengen van letsel, maar ook voor andere misdrijven waarvan ernstig en blijvend letsel het gevolg is, bijvoorbeeld zware milieudelicten.

Ik ben voornemens de bedragen die in het concept-besluit zijn vastgesteld periodiek te bezien. De eerste herijking van de bedragen geschiedt na de evaluatie van de wet. Deze evaluatie vindt plaats vijf jaar na de inwerking-treding van de wet. Hierin wordt de omvang van de bedragen meegenomen. Na de eerste herijking zullen de bedragen elke vijf jaar worden opnieuw worden bezien. De bijzondere aard van de vergoedingen en de maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder de ontwikkelingen in de toekenning van smartengeld en de algemene prijsontwikkelingen, worden bij de herijking betrokken. Ik zeg graag toe uw Kamer te zijner tijd te infomereren over de uitkomsten van de evaluatie en de herijking van bedragen.

8. Internationale aspecten

De leden van de **VVD-fractie** vragen of er literatuur of onderzoek is naar de ervaringen met en de gevolgen van de vergoeding van affectieschade in andere landen. Zij hebben daarbij het oog op vergelijkbaar onderzoek als is verricht naar de ervaringen in België. Zij vragen in dit verband ook of vergoeding van affectieschade in andere landen buitengerechtelijk of gerechtelijk plaatsvindt. Zij zouden graag informatie ontvangen over de ervaringen met ten minste een paar andere landen.

Navraag door hoogleraar A.L.M. Keirse (Universiteit Utrecht) bij hoogleraren in Duitsland, Noorwegen, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Griekenland wijst uit dat er in deze landen geen recent

empirisch onderzoek voor handen is, vergelijkbaar met het hiervoor genoemde empirisch onderzoek dat is uitgevoerd door Akkermans naar de ervaringen met de vergoeding van affectieschade in België. Ook het WODC is na documentatieonderzoek niet gestuit op dergelijk onderzoek. Hoewel daar expliciet naar is gevraagd, heeft geen van de voornoemde hoogleraren aangegeven dat de vergoeding van affectieschade heeft geleid tot buitensporig claimgedrag.

Uit de Digest of European Tort Law, Volume 2: Essential cases on Damage, eds. Winiger, Koziol, Koch, Zimmermann (2011) blijkt dat elk modern Europees rechtssysteem een vergoeding van immateriële schade kent, maar dat de benaderingen hiervan in de landen uiteenloopt. In sommige landen wordt geen onderscheid gemaakt tussen materiële en immateriële schade. Andere landen kennen alleen in bijzondere omstandigheden een vergoeding van immateriële schade toe. In de meeste landen is het doel de vergoeding van schade, ook al laat immateriële schade zich moeilijk in geld uitdrukken. Ook de vergoeding van immateriële schade van *naasten* verschilt in de Europese landen. In sommige landen kan een naaste alleen aanspraak maken op schadevergoeding als hij ingevolge het betreffende recht kan worden beschouwd als een primair gekwetste (Oostenrijk, Zwitserland, Griekenland). In andere landen is de schadevergoeding aan naasten het uitgangspunt en kunnen naasten schade vorderen voor het verdriet dat zij hebben ten gevolge van het letsel of overlijden van de primair gekwetste (Frankrijk, België, Spanje).

Uit de voornoemde Digest of European Tort Law (p. 493-616) is o.m. het volgende af te leiden over de rechtstelsels van Oostenrijk, Zwitserland, Griekenland, Frankrijk, Noorwegen, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk en de uitgangspunten in de richtlijnen voor Europees aansprakelijkheidsrecht. Deze informatie aangevuld met gegevens die zijn verkregen via de Pan-European Organisation of Personal Injury Lawyers (PEOPIL). PEOPIL is een professionele organisatie van Europese letselschadeadvocaten die tot doel heeft om juridische samenwerking en wederzijdse kennis op het terrein van letselschadezaken te bevorderen en te verbeteren.

Uit het Oostenrijkse recht – wet en rechtspraak – volgt dat als er sprake is van ziektebeelden van een naaste ten gevolge van een ongeval van een gekwetste, zijn immateriële schade vergoed wordt. Dit onafhankelijk van de vraag of de naaste direct bij het ongeval aanwezig was. Als er geen sprake is van een ziektebeeld is de vergoeding van immateriële schade aan een naaste alleen mogelijk, als degene die de onrechtmatige daad heeft begaan grove nalatigheid is te verwijten.

Het Zwitserse recht kent geen vergoeding van schade aan naasten in algemene zin, maar er zijn uitzonderingen. Een naaste kan aanspraak maken op vergoeding als zijn persoonlijkheidsrechten zijn geschaad door de onrechtmatige daad. Hiervan is sprake bij het overlijden en bij ernstige verwondingen van gekwetsten, bijvoorbeeld verlamming, hersenletsel, coma, infectie met een ernstige ziekte, de onmogelijkheid om te communiceren. Rechter nemen ook de pijn en het lijden in aanmerking bij de toekenning van schadevergoeding aan de naaste. Informatie van een Zwitserse advocaat wijst uit dat er in het geval van overlijden van een echtgenoot/ partner aan zijn echtgenoot/partner een bedrag tussen 30.000 en 50.000 Zwitserse Frank (ZF) wordt toegekend. Bij het verlies van een kind wordt aan elke ouder tussen de 15.000 en 35.000 ZF toegekend, en in de spiegelbeeldige situatie aan een kind tussen de 10.000 en 30.000 ZF. Bij het overlijden van een broer of zus kunnen de overige broers en zussen uit dat gezin aanspraak maken op 5.000 tot 8.000 ZF. Is sprake van ernstig en blijvend letsel dan worden bedragen van een vergelijkbare orde van grootte toegekend.

Naar Grieks recht kunnen nabestaanden (kort gezegd: gezinsleden) van een overleden slachtoffer aanspraak maken op een vergoeding van schade door pijn en lijden. Op basis van de omstandigheden van het geval beslist een rechter over de omvang van de vergoeding. Uit

rechtspraak die is verstrekt door een Griekse advocaat blijkt dat de bedragen in vergelijking met de meeste andere Europese landen hoog zijn, voor ouders en kinderen variëren deze tussen de 120.000 en 380.000 euro.

Naar Frans recht hoeft geen sprake te zijn van uitzonderlijk lijden van een gekwetste, wil de naaste van een gekwetst of overleden slachtoffer aanspraak kunnen maken op de vergoeding van affectieschade. De naaste is wettelijk niet nader gedefinieerd en hoeft evenmin een affectieve relatie met de gekwetste aannemelijk te maken. Een naaste kan aanspraak maken op de vergoeding van affectieschade onder de algemene voorwaarden voor schadevergoeding. Zijn schade moet direct, zeker en persoonlijk zijn. Navraag bij een Franse hoogleraar en een Franse advocaat wijst uit dat Franse rechters voor de omvang van de vergoeding van affectieschade na overlijden veelal gebruik maken van een indicatieve tabel. In deze tabel zijn bedragen opgenomen met een bandbreedte bijvoorbeeld: een ouder krijgt tussen de 20.000 en 30.000 euro aan affectieschade vergoed. Deze tabel is opgesteld door Franse appelrechters.

In Noorwegen bestaat van oudsher een vergoeding van affectieschade in het geval van overlijden. Hoewel de omvang van ondervonden leed subjectief is, hanteren Noorse rechters gestandaardiseerde bedragen voor de vergoeding van affectieschade (in 2011: 100.000 Noorse kronen).

Ook in Tsjechië bestaat er een vergoeding van affectieschade in het geval van overlijden. Uit informatie verkregen van een Tsjechische advocaat blijkt dat de bedragen voor echtgenoten, ouders en kinderen variëren tussen 240.000 en 700.000 Tsjechische kronen. De omstandigheden van het geval zijn relevant voor het bepalen van de aanspraak in een concreet geval. De vergoeding voor familieleden die verder afstaan van het overleden slachtoffer zijn lager.

In het Verenigd Koninkrijk wordt in het geval van overlijden aan een in de «Fatal Accident Act» omschreven gerechtigden een vergoeding van affectieschade toegekend in het geval van overlijden. Dit betreffen kort gezegd partners, ouders en minderjarige kinderen. De vergoeding is gemaximeerd en bedraagt 12.980 pond.

De «Group of European Tort Law» bestaat uit wetenschappers van verschillende Europese landen. Haar doelstelling is om bij te dragen aan de verbetering en harmonisatie van het aansprakelijkheidsrecht in Europa. De groep heeft daarom de zogenoemde «Principles of European Tort Law» (PETL) opgesteld, die dienen als basis voor verankering en verbetering van het aansprakelijkheidsrecht op nationaal en Europees niveau. Binnen EU-verband is het zogenaamde «Draft of a Common Frame of Reference (DCFR)» opgesteld, dat ook tot doel heeft om het aansprakelijkheidsrecht in Europa kenbaar te maken. Zowel de PETL als de DCFR gaan ervan uit dat naast aanspraak hebben op vergoeding van affectieschade in het geval van overlijden of ernstig letsel van het slachtoffer. Een ziektebeeld bij de naaste zelf is hiervoor geen voorwaarde. PETL en DCFR gaan niet uit van vaste bedragen.

Bij PEOPIL is ten slotte navraag gedaan over de wijze waarop de vergoeding van affectieschade plaatsvindt, buitengerechtelijk of gerechtelijk. Dit verzoek leverde ook informatie op over Polen en de recentere wetwijzigingen in Spanje (i.w.t. 2016) en Hongarije (i.w.t. 2014). In Polen kunnen nabestaanden van een overleden slachtoffer aanspraak maken op de vergoeding van affectieschade. De nabestaanden zijn in de regel de directe gezinsleden van de overledene. De rechter beslist over de omvang van de bedragen op basis van de omstandigheden van het geval. In Spanje geldt dat nabestaanden een aanspraak hebben op de vergoeding van immateriële schade. De immateriële schade wordt verondersteld al naar gelang de nabijheid van de naaste aan de gekwetste. Er wordt van bedragen met een bandbreedte uitgegaan. De bedragen zijn in vergelijking met de vergoedingen in de andere Europese landen hoog. Bij een echtgenoot wordt er bijvoorbeeld, al naar gelang de

leeftijd van de overledene, uitgegaan van een vergoeding tussen de 50.000 en 90.000 euro. De vergoeding kan nog hoger zijn, als blijkt dat bijzondere en/of uitzonderlijke omstandigheden dit rechtvaardigen. In algemene zin geldt dat er bij *letselschade* enkel schade wordt vergoed aan de gekwetste zelf, en dat deze vergoeding ook strekt ten behoeve van zijn familieleden. Dit is alleen anders in de meeste uitzonderlijke gevallen van ernstig letsel.

Navraag bij een Hongaarse advocaat wijst voorts uit dat op 15 maart 2014 een wet is ingevoerd die ziet op de vergoeding van schade in verband met pijn en lijden. In het geval van overlijden van een gekwetste hebben naasten (echtgenoten, partners, ouders, kinderen broers en zussen) op grond van rechtspraak aanspraak op vergoeding van dergelijke schade. De schadevergoeding wordt vastgesteld in een som-ineens, waarbij acht wordt geslagen op de omstandigheden van het geval. In het geval van overlijden komt een echtgenote circa 15.000 euro aan schadevergoeding toe en een minderjarig kind tussen de 12.000 en de 15.000 euro.

Voor het Belgische en Duitse recht verwijst ik naar de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2016/17, 34 257, C, p. 10, 11).

Voor wat betreft de wijze waarop de vergoeding van affectieschade plaatsvindt, buitengerechtelijk of gerechtelijk, is eveneens informatie van PEOPII verkregen. Hieruit blijkt dat in letselschadezaken in Polen vrijwel altijd een gang naar de rechter is vereist. De vergoeding van affectieschade wordt hierin meegenomen. Dit in tegenstelling tot de andere landen waarover informatie is verstrekt. In België worden letselschadezaken in de regel buitengerechtelijk afgehandeld. Dit is zeker het geval wanneer het gaat om lichamelijke schade na verkeersongevallen. De minnelijke regelingen worden meestal bekrachtigd in een vaststellings-overeenkomst zonder dat hierbij een rechter wordt betrokken. In geval van betwisting, bij zeer zware schadegevallen en strafzaken wordt wel vaker een beroep op de rechtbank gedaan in verband met het begroten van de lichamelijke schade. Ook in Engeland wordt de vergoeding van affectieschade in de meeste gevallen buitengerechtelijk afgehandeld zonder dat dit leidt tot vertraging in de schade-afhandeling. Naar ik heb begrepen, is dit eveneens het geval voor de vergoeding van affectieschade in Ierland en Noord-Ierland. Ook in Hongarije, Spanje en Zwitserland worden veruit de meeste letselschadezaken buitengerechtelijk afgehandeld. In Tsjechië is een gang naar de rechter in de meeste zaken niet vereist. Dit is alleen anders in gevallen waarin de gevorderde vergoedingen relatief gezien omvangrijk zijn. In Griekenland wordt tot slot circa de helft van de letselschadezaken buitengerechtelijk afgehandeld.

9. Overig

De leden van de **CDA-fractie** vragen hoe de matigingsbevoegdheid uit 6:109 BW – om in geval van eigen schuld schadevergoeding te verminderen – zich verhoudt ten opzichte van de vaste bedragen van schadevergoeding van voorliggend wetsvoorstel.

In uitzonderlijke gevallen kan de rechter een verplichting tot schadevergoeding matigen op grond van artikel 6:109 BW. Dit kan als volledige schadevergoeding leidt tot kennelijk onaanvaardbare gevolgen. De rechter betreft in die gevallen onder meer de aard van de aansprakelijkheid, de tussen partijen bestaande rechtsverhouding en hun beider draagkracht. Een matiging van de vergoeding van affectieschade is eveneens mogelijk in uitzonderlijke gevallen.

Met het recht op vergoeding van affectieschade wordt – naast erkenning – beoogd de naasten van het slachtoffer genoegdoening te verschaffen in die zin dat hun geschokte rechtsgevoel wordt verzacht doordat van de aansprakelijke persoon een opoffering wordt verlangd. Fouten van het slachtoffer zelf die mede oorzaak zijn van het letsel, worden meegewogen bij de vraag in welke mate die genoegdoening kan worden verlangd. De

aangesproken partij kan eigen schuld van de gekwetste aan de naaste tegenwerpen. Indien – om een voorbeeld te noemen – een motorrijder zonder een helm te dragen betrokken raakt bij een ongeval waarvoor een ander aansprakelijk is, en daarbij ernstig en blijvend hersenletsel oploopt, is denkbaar dat dit letsel niet ernstig zou zijn geweest, als hij wel een helm had gedragen. Het is in dat geval moeilijk te rechtvaardigen om de aansprakelijke persoon te verplichten desondanks het volledige bedrag aan affectieschade te vergoeden. De mate van eigen schuld van de gekwetste werkt daarom door in de omvang van de vergoeding van affectieschade. In het geval dat de mate van eigen schuld de omvang van de schadevergoeding aan de gekwetste vermindert, met bijvoorbeeld 30%, wordt de omvang van de vergoeding van affectieschade in dezelfde mate beperkt.

Ik vertrouw erop uw vragen op voorgaande wijze naar tevredenheid te hebben beantwoord. Ik waardeer uw bijdrage aan het debat zeer en zie een spoedige mondeling voortzetting daarvan graag tegemoet.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker