



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 29 september 2014

onderwerp Advies concept-wetsvoorstel schadevergoeding zorg- en
affectieschade

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 2 juni 2014, kenmerk 382857, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake de aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht teneinde de vergoeding van schade door letsel en overlijden te verruimen (Wetsvoorstel schadevergoeding zorg- en affectieschade - het "Wetsvoorstel").

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd de positie van personen die door toedoen van een ander letselschade lijden en van de naasten van personen die door toedoen van een ander letselschade lijden of komen te overlijden te verbeteren. Het Wetsvoorstel legt vast dat zorgkosten van een gekwetste ook voor vergoeding in aanmerking kunnen komen indien zij de kosten van professionele hulp overstijgen. Ook voorziet het Wetsvoorstel in een regeling van de vergoeding van affectieschade. Ten slotte wordt voorzien in de mogelijkheid dat naasten en nabestaanden zich kunnen voegen als benadeelde partij in het strafproces voor de vergoeding van affectieschade. Ook kunnen derden zich in het strafproces voegen voor vergoeding van kosten die zij ten behoeve van het slachtoffer hebben gemaakt.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 2 van 14

Advies

De Raad zal na enkele algemene opmerkingen met betrekking tot verzekeringsaspecten en draagkracht (I) eerst ingaan op de voorgestelde regeling voor de vergoeding van zorgkosten (II), om vervolgens aandacht te besteden aan de voorgestelde regeling voor de vergoeding van affectieschade (III), voeging in het strafproces (IV), het overgangsrecht (V) en de werklastgevolgen voor de Rechtspraak. In de bijlage zijn enkele wetstechnische en redactionele opmerkingen opgenomen.

I. VERZEKERINGSASPECTEN EN DRAAGKRACHT

Het Wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van de schadevergoedingsaanspraken. De wetgever lijkt ervan uit te gaan dat de met deze uitbreiding gepaard gaande kosten door verzekeraars zullen worden gedragen. Daarbij wordt echter buiten beschouwing gelaten dat er ook tal van letselzaken zijn waarin de schade niet verzekerd is en de aansprakelijke partij de schade zelf moet dragen. Dat schadevergoedingsvorderingen uit de hand kunnen gaan lopen laat zich in dat soort gevallen weten. De Memorie van Toelichting (MvT) gaat echter nauwelijks in op de draagkracht van de aansprakelijke partij. Dit punt verdient meer aandacht in de toelichting.

II. DE VERGOEDING VAN ZORGKOSTEN

De Raad kan zich vinden in het aan het Wetsvoorstel ten grondslag liggende streven om de mogelijkheden voor vergoeding van zorgkosten te verduidelijken. Gelet op het uitgangspunt in het regeerakkoord dat mensen voor zorg en ondersteuning eerder en vaker een beroep dienen te doen op familie, vrienden en buren, acht de Raad het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid goed dat duidelijk in de wet vast komt te liggen dat het slachtoffer/de gekwetste recht heeft op vergoeding van de zorg voor zover dat redelijk is. Ten aanzien van de voorgestelde uitwerking van de vergoeding van zorgkosten in het Wetsvoorstel heeft de Raad de volgende opmerkingen.

De strekking van artikel 6:96 lid 2 sub d BW

De Raad signaleert dat de strekking van artikel 6:96 lid 2 sub d BW zoals omschreven in de toelichting niet geheel tot uitdrukking lijkt te komen in de voorgestelde formulering van dat artikel. Blijkens p. 1 van de MvT legt het Wetsvoorstel vast dat deze kosten [zorgkosten] ook voor vergoeding in aanmerking kunnen komen indien zij de kosten van professionele krachten overstijgen. Dat ook deze kosten voor vergoeding in aanmerking komen volgt echter naar de mening van de Raad niet zonder meer uit de formulering van artikel 6:96 lid 2 sub d BW dat bepaalt dat "redelijke kosten die een gekwetste in verband met zijn letsel maakt voor een redelijke verzorging, verpleging, begeleiding en huishoudelijke hulp" mede voor vergoeding in aanmerking komen. De Raad vraagt u om de wettekst op dit punt te verduidelijken en meer in overeenstemming te brengen met de toelichting.

Dubbele redelijkheidstoets

De Raad kan zich vinden in de dubbele redelijkheidstoets zoals voorgesteld in artikel 6:96 lid 2 sub d BW. De dubbele redelijkheidstoets geeft de rechter meer beoordelingsruimte dan de huidige maatstaf



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 3 van 14

“normaal en gebruikelijk”. Hierdoor zal de rechter meer dan nu rekening kunnen houden met de specifieke omstandigheden van het geval.

Regie bij de gekwetste als uitgangspunt

De Raad heeft begrip voor het uitgangspunt dat het in beginsel de gekwetste is die de zorgkosten – ook de gedeelde inkomsten van een naaste die minder gaat werken – vordert. Aan de hand van diens letsel moet immers ook beoordeeld worden of het redelijk is kosten te maken en of de kosten redelijk zijn. Er zijn echter situaties denkbaar waarin het wenselijk kan zijn dat de naaste/derde die vordering rechtstreeks bij de aansprakelijke in kan stellen – bijv. bij plotseling overlijden van de gekwetste. Ervan uitgaande dat het de bedoeling is dat de door derden gemaakte kosten daadwerkelijk ook aan de naasten/derden ten goede komen, geeft de Raad u in overweging nog eens te bezien of het niet wenselijk is expliciet te regelen dat ook de naaste/derde in specifieke - uitzonderlijke - gevallen rechtstreeks een vordering in kan stellen bij de aansprakelijke.²

In dit verband vraagt de Raad ook om aandacht voor de positie van de naaste/derde in relatie tot de gekwetste. Een duidelijke juridische verplichting van de gekwetste om de naaste te compenseren lijkt in het Wetsvoorstel te ontbreken, terwijl er best situaties denkbaar zijn waarin het ontbreken hiervan tot complicaties kan leiden. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin de gekwetste geen vordering ter zake instelt of de aan hem uitbetaalde vordering niet aan de naaste/derde afdraagt.³ Verduidelijking van het Wetsvoorstel op dit punt is wenselijk.

III. AFFECTIESCHADE

De Raad heeft waardering voor het streven van de wetgever om tot een eenvoudige regeling voor de vergoeding van affectieschade te komen die desalniettemin ruimte laat om rekening te houden met de individuele omstandigheden van het geval. Over de wijze waarop dit streven vorm heeft gekregen, heeft de Raad de volgende opmerkingen.

A. Vergoeding van affectieschade bij letsel en bij overlijden (artikel 6:107 en 6:108 BW)

Onderdeel IIIA van het advies ziet op zowel vergoeding van affectieschade bij letsel als op vergoeding van affectieschade bij overlijden. De Raad concentreert zich daarbij op de kring van gerechtigden (1) en de bedragen (2).

1. De kring van gerechtigden (artikelen 6:107 lid 2 6:108 lid 4 BW)

Discretionaire bevoegdheid van de rechter

De voorgestelde artikelen 6:107 lid 2 en 6:108 lid 4 BW bevatten een opsomming van de personen die in aanmerking komen voor vergoeding van affectieschade bij letsel en bij overlijden. In artikelen 6:107

² Zie in dit verband ook A.J. Verheij, ‘Wetsvoorstel zorg- en affectieschade: een evenwichtsoefening tussen hanteerbaarheid en individuele rechtvaardigheid’, *Verkeersrecht* 2014/95, p. 4.

³ Deze voorbeelden zijn ontleend aan eerdergenoemd artikel van Verheij, p. 4.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 4 van 14

lid 2 sub g en 6:108 lid 4 sub g BW is een hardheidsclausule opgenomen die onder uitzonderlijke omstandigheden een recht op vergoeding van affectieschade toekent aan een persoon die niet tot de "vaste" kring van gerechtigden behoort, waarbij niet de formele, maar de feitelijke relatie (een "hechte affectieve relatie") doorslaggevend is. Hoewel de toepassing van de hardheidsclausule naar verwachting tot de nodige discussies kan leiden, kan de Raad zich vinden in de hier geboden mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen rekening te kunnen houden met de individuele omstandigheden van het geval.

Blijkens de MvT (p. 21) geldt spiegelbeeldig ook dat in gevallen waarin vergoeding in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn, deze vergoeding met een beroep op artikel 6:2 lid 2 BW kan worden afgewezen. De Raad acht het juist dat de rechter ook in deze gevallen een zekere discretionaire bevoegdheid krijgt. Wel merkt de Raad op dat de hier geboden ruimte voor de rechter om geen vergoeding toe te kennen zeer beperkt is: de ontsnappingsclausule naar "maatstaven van redelijkheid en billijkheid" is immers streng en zal slechts in zeer uitzonderlijke situaties kunnen worden toegepast. Het is niet ondenkbaar dat in de praktijk behoefte bestaat aan een ruimere mogelijkheid om in bepaalde gevallen geen vergoeding toe te kennen. De Raad geeft u daarom in overweging om voor een iets minder streng criterium te kiezen. Ter vergroting van de duidelijkheid geeft de Raad u voorts in overweging om de discretionaire bevoegdheid van de rechter expliciet te vermelden in artikelen 6:107 en 6:108 BW.

Positie (half)broers en (half)zusters onduidelijk

Het valt op dat (half)broers en (half)zusters ontbreken in de opsomming van de kring van gerechtigden in artikelen 6:107 lid 2 en 6:108 lid 4 BW. Ook in de toelichting van deze artikelen wordt niet ingegaan op de positie van (half)broers en (half)zussen. Is het de bedoeling van de wetgever om deze familieleden van het slachtoffer/de gekwetste onder de restcategorie van artikel 6:107 lid 2 sub g en artikel 6:108 lid 4 sub g BW te laten vallen? De Raad acht verduidelijking op dit punt gewenst.

2. De bedragen

Vaste bedragen affectieschade

De voorgestelde regeling voor de vergoeding van affectieschade gaat uit van vaste categorieën rechthebbenden waaraan vaste bedragen als vergoeding worden gekoppeld. De Raad heeft begrip voor de keuze om uit te gaan van vaste bedragen. Vaste bedragen bieden het voordeel van duidelijkheid en rechtszekerheid. Wel pleit de Raad ervoor om de indexatie ook in de wet vast te leggen om de bedragen toekomstbestendig te houden. Ook moet het naar de mening van de Raad in zeer uitzonderlijke gevallen mogelijk zijn om van de bedragen af te wijken, waarover meer hieronder.

Verduidelijking van de mogelijkheid tot vermindering

De Raad constateert dat de mogelijkheid om het forfaitaire bedrag te verminderen niet wordt uitgesloten. Zo worden de mogelijkheid dat de rechter rekening houdt met de "eigen schuld" van de gekwetste (artikel 6:101 BW, bevestigd in de MvT, p. 24) en de matigingsbevoegdheid van de rechter op grond van artikel 6:109 BW niet uitgesloten. Het verdient naar mening van de Raad aanbeveling om, teneinde misverstanden te voorkomen, het voorgaande in de wettekst te verduidelijken.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 5 van 14

Maximumbedrag bij meerdere gerechtigden (artikel 6:107 lid 4 en 6:108 lid 6 BW)

Het Wetsvoorstel bevat, voor de situatie dat meerdere naasten (van dezelfde gekwetste dan wel van hetzelfde overleden slachtoffer) recht hebben op vergoeding van affectieschade, een tweetal bepalingen op grond waarvan bij AMvB een maximumbedrag kan worden vastgesteld. Volgens de MvT bestaat voornamelijk niet het voornemen een dergelijk maximumbedrag vast te stellen. De Raad ziet geen rechtvaardiging voor een dergelijk maximumbedrag. Natuurlijk kan de rekening vooral voor een niet-verzekerde gedaagde aardig oplopen maar voor zo'n gedaagde zal de vergoeding van affectieschade aan één naaste vaak al problematisch zijn, dus dat lijkt de Raad op zichzelf geen valide argument. Niet alleen kan een dergelijk maximum als kwetsend of zelfs discriminatoir worden opgevat door kinderrijke groepen in de Nederlandse samenleving,⁴ het is ook in strijd met het uitgangspunt van ons schadevergoedingsrecht dat men recht heeft op volledige vergoeding van de schade. Weliswaar wordt hier gewerkt met een fixum, maar dat doet er niet aan af dat dat bedrag geacht wordt de volledige (affectie)schade te zijn. De Raad adviseert om de voorstelde mogelijkheid tot het vaststellen van een maximumbedrag uit het Wetsvoorstel te schrappen. Voorzover er op grond van omstandigheden aan de kant van de aansprakelijke gematigd moet worden, verdient het naar de mening van de Raad de voorkeur om dat te doen op grond van artikel 6:109 BW (matigingsrecht). Verder vraagt de Raad zich af waarom de bestaande mogelijkheid om op grond van artikel 6:110 BW bij AMvB bedragen vast te stellen, waarboven de aansprakelijkheid zich niet uitstrekt (dit opdat de aansprakelijkheid die ter zake van schade kan ontstaan niet hetgeen redelijkerwijs door verzekering kan worden gedekt, te boven gaat), waarvan overigens sinds de introductie nog nooit gebruik is gemaakt, hiervoor niet toereikend zou zijn. Hierop wordt in de MvT niet ingegaan.

Verhouding met uitkeringen van het Schadefonds Geweldsmisdrijven

Zoals in de MvT (p. 5) tot uitdrukking komt, bestaat thans reeds de mogelijkheid voor nabestaanden van slachtoffers van misdrijven om een uitkering ter vergoeding van affectieschade te verkrijgen uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: Schadefonds). Het Schadefonds hanteert bij de toekenning van immateriële schade aan nabestaanden vaste forfaitaire bedragen die zijn neergelegd in de letsellijst van het Schadefonds. Op p. 20 van de Beleidsbundel van het Schadefonds (18 maart 2014) wordt hierover overwogen: "De uitkering voor immateriële schade is voor het leed en het verdriet van de nabestaande in verband met het overlijden van een naaste. Als is voldaan aan de vereisten voor een uitkering voor nabestaanden (...) dan verstrekt het Schadefonds standaard een uitkering voor immateriële schade van letselcategorie 5. Als een nabestaande ook shockschade heeft (...), wordt de uitkering voor immateriële schade verhoogd naar letselcategorie 6." De letselschadecategorieën 5 en 6 bedragen respectievelijk € 4500,- en € 6000,-.⁵ De Raad stelt vast dat deze bedragen beduidend lager zijn dan de bedragen die worden genoemd in de MvT (€ 12.500,- tot € 20.000,-, MvT, p. 21-22). In de MvT wordt niet ingegaan op de verhouding tussen de in het Wetsvoorstel voorgestelde bedragen en de uitkeringen van het Schadefonds. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

⁴ Zie in dit verband ook Verheij, p. 9 en 10.

⁵ Bron: letsellijst Schadefonds Geweldsmisdrijven, 18 maart 2014.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 6 van 14

B. Vergoeding van affectieschade bij ernstig en blijvend letsel

Naast het geval van overlijden van het slachtoffer introduceert het Wetsvoorstel de mogelijkheid dat naasten van een slachtoffer dat ten gevolge van een gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is letsel oploopt in aanmerking komen voor vergoeding van affectieschade in het geval het gaat om "ernstig en blijvend letsel" (art. 6:107 lid 1 sub b BW). De ratio van het voorstel is volgens de MvT gelegen in "de wenselijkheid van juridische en maatschappelijke erkenning van het feit dat ernstig en blijvend letsel niet alleen een zeer ingrijpend verlies voor de verwonde zelf betekent, maar, gelet op de nauwe persoonlijke betrekkingen die zijn directe naasten met hem onderhouden, ook voor die naasten, aan wie door de toekenning van een vergoeding van affectieschade tevens genoegdoening wordt verschaft" (MvT, p. 18-19).

Volgens de MvT zijn voor de invulling van het begrip "ernstig en blijvend letsel" bewust geen harde regels geformuleerd en richtsnoeren gegeven en wordt het wenselijk geacht dat de praktijk en de rechter in deze enige ruimte wordt gelaten (MvT, p. 22). In de MvT wordt wel aangegeven waar in dit verband aan wordt gedacht. Voorts bevat de wettekst de bepaling dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld wanneer letsel als ernstig en blijvend letsel kan worden aangemerkt (het voorgestelde art. 6:107 lid 3 BW).

Dit onderdeel van het Wetsvoorstel geeft de Raad aanleiding voor de volgende opmerkingen.

"Ernstig"

Volgens de MvT zal ernstig en blijvend letsel moeten worden aangetoond door degene die een beroep op vergoeding van affectieschade doet, "hetgeen tevens meebrengt dat het in de praktijk zal gaan om medisch objectiveerbare letsels" (MvT, p. 18). Meer specifiek wordt in de MvT gesteld dat kan worden aangenomen dat bij een blijvend functioneel verlies van 70% of meer in de praktijk sprake zal zijn van ernstig en blijvend letsel in de zin van het Wetsvoorstel. Een dergelijk percentage hoeft kennelijk echter evenwel niet in alle gevallen doorslaggevend te zijn. De MvT (p. 19) noemt in dit verband naast functionele invaliditeit als richtsnoeren ook:

- Het letsel heeft een ingrijpende invloed op het leven van de naaste en de gekwetste;
- Er is sprake van een zodanig verlies of ernstige verstoring van de mogelijkheid van wezenlijk persoonlijk contact tussen het slachtoffer en diens naasten dat dit als ernstig en blijvend letsel moet worden aangemerkt. Blijkens de MvT valt hier te denken aan:
 - coma,
 - ernstige karakter- en gedragsveranderingen,
 - het algeheel verlies van het vermogen tot spreken,
 - ernstige afasie,
 - ernstige aantastingen van de geheugenfunctie,
 - ernstig of algeheel functieverlies van zintuigen,
 - letsels die leiden tot het verlies of een ernstige verstoring van de mogelijkheid om lichamelijk contact te hebben, zoals derdegraads brandwonden over een groot deel van het lichaamsoppervlak of ernstige verlittekening van grote delen van in dit verband belangrijke delen van het lichaam, zoals het gelaat en de hals;



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 7 van 14

- Er is sprake van (nagenoeg) volledig afhankelijk worden van zodanig intensieve hulp en zorg dat de mogelijkheid van het onderhouden van een privéleven (ook voor de naaste) ernstig wordt verstoord.

De Raad leidt uit het in de MvT genoemde richtinggevende percentage van uitval van tenminste 70% van de lichaamsfuncties en de andere genoemde factoren af dat de wetgever de drempel voor toekenning van affectieschade bij letsel (zeer) hoog heeft willen leggen. Het ware te overwegen om dit ook in het algemene deel van de MvT te verduidelijken. De Raad merkt daarnaast op dat het genoemde minimumpercentage hem tamelijk arbitrair overkomt. De Raad mist bovendien een toelichting waarop dit percentage is gebaseerd en volgens welke methodiek dit dient te worden vastgesteld. Het noemen van een concreet percentage in de MvT zal naar verwachting van de Raad in de praktijk veel nadruk krijgen, ook al is dit percentage niet absoluut bedoeld. Daarnaast is het naar mening van de Raad de vraag waarom het überhaupt wenselijk of nodig is om een concreet percentage te noemen als dit niet absoluut is, en waarom niet kan worden volstaan met een beschrijving van de materiële gevolgen die het letsel voor de naaste met zich brengt en waarvan sprake moet zijn om het letsel te kunnen kwalificeren als ernstig en blijvend. Gelet op het voorgaande acht de Raad op dit punt een verduidelijking van het Wetsvoorstel gewenst.

“Blijvend”

De Raad verwacht dat de kwalificatie “blijvend” letsel tot bewijsproblemen of in elk geval discussie zal leiden. Blijkens de MvT wordt met deze kwalificatie beoogd tot uitdrukking te brengen dat het moet gaan om het gedurende lange tijd op indringende wijze geconfronteerd worden door naasten met de ingrijpende gevolgen van de schadeveroorzakende gebeurtenis (MvT, p. 18). Het vereiste dat het ernstige letsel blijvend moet zijn, betekent volgens de MvT verder “dat het vooruitzicht ontbreekt dat de letselgevolgen na verloop van tijd verminderen, althans in die mate dat het letsel niet meer als ernstig valt aan te merken” (MvT, p. 18).

De Raad mist in de MvT een toelichting ten aanzien van de vraag op welk moment, in welke gevallen en aan de hand van welke maatstaf letsel als blijvend moet worden aangemerkt. Ook mist de Raad een toelichting ten aanzien van de niet geheel ondenkbeeldige mogelijkheid dat een slachtoffer met op zichzelf ernstig letsel met op dat moment ongunstig vooruitzicht daarvan na verloop van tijd toch kan herstellen. Het is bovendien de vraag of in alle gevallen reeds in het stadium waarin de rechter naar de zaak kijkt de vraag kan worden beantwoord of het letsel naar verwachting “blijvend” is. Soms zal dit immers pas (veel) later kunnen blijken. Dit geldt temeer bij de procedure voor de strafrechter, die doorgaans plaatsvindt relatief kort na een incident. De veronderstelde blijvendheid van het letsel kan dan ook ter zitting onderwerp van discussie worden. Deze notie ontbreekt in de MvT. De Raad werpt voorts de vraag op of affectieschade niet ook voorstelbaar is bij ernstig, maar niet blijvend letsel of bij letsel van lange duur. In de MvT wordt hierop niet ingegaan. Gelet op het voorgaande acht de Raad ook op dit punt een verduidelijking van het Wetsvoorstel gewenst.

Psychisch letsel

Bijzondere aandacht vraagt de Raad voor de vraag of onder omstandigheden ook psychisch letsel als ernstig en blijvend letsel in de zin van het Wetsvoorstel kan worden aangemerkt. Strikt genomen laat



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 8 van 14

het Wetsvoorstel met de term “letsel” deze mogelijkheid open. Op grond van de MvT lijkt echter vooral bedoeld te worden op lichamelijk letsel. Dit verdient verduidelijking.

Mogelijkheid regeling bij AMvB

Als gezegd zijn volgens de MvT voor de invulling van het begrip “ernstig en blijvend letsel” bewust geen harde regels geformuleerd en richtsnoeren gegeven, maar bevat het Wetsvoorstel wel een bepaling die het mogelijk maakt dat op dit punt bij AMvB regels worden gesteld. Blijkens de MvT wordt met deze bepaling kennelijk beoogd te anticiperen op twee mogelijke situaties die na verloop van tijd kunnen ontstaan, namelijk ter codificatie van de praktijk dan wel ter bijsturing daarvan indien de in de MvT genoemde richtsnoeren onvoldoende houvast blijken te bieden. Met inachtneming van hetgeen hiervoor is opgemerkt over de door de Raad gewenste verduidelijkingen van het Wetsvoorstel acht de Raad de voorgestelde AMvB-mogelijkheid ongewenst en bovendien niet nodig. Met deze bepaling wordt namelijk – vanwege het relatieve gemak om in plaats van een formele wetswijziging te entameren een AMvB op te stellen – naar mening van de Raad gestimuleerd of zelfs min of meer uitgelokt dat naar aanleiding van individuele rechterlijke uitspraken steeds politieke discussie ontstaat over de invulling van het betreffende begrip, met daaraan gekoppeld een roep aan de regering om een AMvB als hier bedoeld op te stellen. Dit vormt een belemmering van de totstandkoming van een consistent systeem. De voorgestelde bepaling is ook niet nodig, omdat de wetgever te allen tijde de mogelijkheid houdt om, indien de praktijk hem daar aanleiding toe geeft, de wet op dit punt te wijzigen. De Raad adviseert dan ook om de voorgestelde bepaling uit het Wetsvoorstel te schrappen.

IV. VOEGING IN HET STRAFPROCES

Algemene opmerking

Het Wetsvoorstel breidt de kring van personen die zich met een vordering tot schadevergoeding kunnen voegen in het strafproces met de volgende personen:

- Naasten van een slachtoffer met ernstig en blijvend letsel en naasten van een overleden slachtoffer, ter zake van hun vordering tot vergoeding van affectieschade als bedoeld in art. 6:107 lid 1 onder b BW resp. 6:108 lid 3 BW;
- Derden, ter zake van de kosten die zij ten behoeve van het slachtoffer hebben gemaakt, als bedoeld in art. 6:107 lid 1 onder a BW) (zogenoemde verplaatste schade).

Verder bepaalt het Wetsvoorstel dat met betrekking tot deze vorderingen ook een schadevergoedingsmaatregel zal kunnen worden opgelegd (artikel III van het Wetsvoorstel). Op grond van een dergelijke maatregel wordt de Staat belast met de inning van de schadevergoeding. Indien bovendien de veroordeelde acht maanden na onherroepelijk worden van het vonnis nog niet heeft betaald, keert de Staat de vergoeding aan de rechthebbende uit op grond van de zogeheten voorschotregeling. Verder is een gevolg van de schadevergoedingsmaatregel dat bij niet betalen de veroordeelde in hechtenis kan worden genomen (waarbij de hechtenis de betalingsverplichting niet opheft en dus materieel niet als “vervangende hechtenis” kan worden aangemerkt, art. 36f jo. 24c Sr).

Gelet op de opzet van het voorstel heeft volgens de MvT een vordering tot vergoeding van affectieschade “niet snel als te ingewikkeld voor afdoening in het kader van het strafproces te worden beschouwd” (MvT, p. 26). De Raad is van mening dat met de voorgestelde uitbreiding, in combinatie



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 9 van 14

met de voornoemde in de MvT neergelegde stelling omtrent de ontvankelijkheid van vorderingen tot affectieschade in het strafproces, verwachtingen worden gewekt die niet realistisch zijn. De civiele vordering in het strafproces heeft immers een accessoir karakter en daarin wordt met het Wetsvoorstel geen verandering aangebracht: het criterium dat een civiele vordering geen onevenredige belasting van het strafgeding mag opleveren blijft ongewijzigd gehandhaafd (art. 361 lid 3 Sv). Nu zal de behandeling van de vorderingen in gevallen waarin het slachtoffer is overleden doorgaans niet ingewikkeld zijn. Dit ligt echter anders bij letselschadezaken. Deze kunnen reeds naar huidig recht al als te ingewikkeld worden beschouwd voor een volledige civiele afhandeling in het strafproces, en daar voegt het Wetsvoorstel met het nieuwe begrip “ernstig en blijvend letsel” alleen maar complexiteit aan toe. Daar komt bij dat de behandeling van de vordering blijft plaatsvinden op een moment dat de schuld van de verdachte nog niet vaststaat. Dit vormt in het algemeen een belemmering voor de openheid waarmee de vorderingen kunnen worden besproken en kan bovendien bij slachtoffers en nabestaanden tot teleurstelling leiden wanneer bijvoorbeeld vrijspraak volgt. Tot slot wordt geen verandering aangebracht in de onmogelijkheid voor een benadeelde partij om getuigen of deskundigen aan te brengen (art. 334 lid 1 Sv) en in de mogelijkheid voor de strafrechter om een vordering niet ontvankelijk te verklaren in het geval de behandeling daarvan naar zijn oordeel een onevenredige behandeling van het strafgeding oplevert (art. 361 lid 3 Sv). De verwachting is dan ook gerechtvaardigd dat alleen de evidente gevallen inhoudelijk in het strafproces kunnen worden behandeld en dat het grootste deel van de voegingsgerechtigden zullen worden doorverwezen naar de burgerlijke rechter. De Raad adviseert dit in de MvT tot uitdrukking te laten komen.

Gevolgen oplegging schadevergoedingsmaatregel

Als gevolg van het Wetsvoorstel kunnen de bedragen die in het strafproces worden gevorderd voor de betreffende veroordeelden aanzienlijk oplopen, zeker ook gelet op de mogelijkheid dat verschillende naasten en derden in het strafproces vergoeding van affectieschade en kosten kunnen vorderen. Voor zover de behandeling van deze vorderingen geen onevenredige belasting van het strafgeding oplevert zal de strafrechter de vorderingen over het algemeen dienen toe te wijzen en daarbij waarschijnlijk ook een schadevergoedingsmaatregel opleggen. Op basis van algemene praktijkervaring is de verwachting gewettigd dat de meeste verdachten gelet op hun draagkracht niet (volledig) aan de vergoedingsverplichting op grond van deze maatregel zullen kunnen voldoen. Het is dan ook de vraag of betalingsverplichtingen van een dergelijke omvang in de praktijk niet (vaker) zullen resulteren in (verkapte) vrijheidsstraffen (vgl. HR 16 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1812). Het ware aan te bevelen hieraan (en met name aan de verhouding tussen de toekenning van vergoedingen voor affectieschade en de oplegging van schadevergoedingsmaatregelen) in de MvT aandacht te besteden.

Wie betaalt de schadevergoedingsmaatregel?

In vervolg op de vorige opmerking merkt de Raad op dat naar verwachting de meeste verdachten gelet op hun draagkracht niet (volledig) aan de nieuwe schadevergoedingsverplichtingen zullen kunnen voldoen, zeker niet als het gaat om de orde van grootte van de voorgestelde bedragen voor affectieschade. Gelet op de toepasselijkheid van de voorschotregeling ligt het dan ook voor de hand dat een groot deel van de op te leggen nieuwe schadevergoedingsmaatregelen uiteindelijk ten laste van de collectieve middelen zullen komen. In de MvT wordt gewezen op het relatief hoge inningspercentage van het CJIB, waardoor een groot deel van de verstrekte voorschotten uiteindelijk weer terug naar de



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 10 van 14

Staat vloeien (MvT p. 9-10). In de MvT wordt echter niet gespecificeerd of dit ook geldt voor de dadergroep die het hier betreft in combinatie met de voorgestelde bedragen. De Raad adviseert de MvT hierop aan te vullen.

Verder valt de Raad op in de MvT in dit verband niet wordt ingegaan op de verhouding met deze passage uit het Regeerakkoord: *"We verbeteren de positie van slachtoffers voor, tijdens en na afloop van het strafproces. De schade verhalen we op de daders."*⁶ Gelet op het onderwerp roept dit de vragen op, aangezien in het midden wordt gelaten of het onderhavige Wetsvoorstel als uitwerking van het Regeerakkoord moet worden gezien, en daarmee in welke mate wordt verwacht dat de betreffende schadevergoedingen daadwerkelijk op de daders zullen worden verhaald. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

Voegingsmogelijkheid van derden/ouders

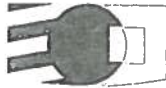
De voorgestelde wijziging van artikel 51f Sv in combinatie met het voorgestelde nieuwe lid 1 sub a van artikel 6:107 BW biedt mogelijkheden voor onder meer ouders om in het strafproces kosten die zij ten behoeve van hun minderjarige kind hebben gemaakt te verhalen op de dader. Ter onderbouwing van deze wijziging wordt in de MvT onder meer gewezen op de zogeheten Amsterdamse zedenzaak. Daarin werden de ouders van minderjarige slachtoffers in dergelijke vorderingen op de verdachte niet ontvangen omdat sprake zou zijn van verplaatste schade als bedoeld in artikel 6:107 BW (MvT, p. 8 en hof Amsterdam 26 april 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ8885). Dit oordeel is inmiddels in cassatie bekrachtigd door de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2014:2668).

Het valt de Raad op dat het Wetsvoorstel alleen mogelijkheden voor het vorderen van verplaatste schade biedt als sprake is van 'letsel'. Juist in zedenzaken met minderjarige slachtoffers zal wel steeds sprake zijn van (ernstige) inbreuken op de lichamelijke en geestelijke integriteit, maar niet (altijd) van letsel; althans niet van lichamelijk letsel. Dat zou kunnen betekenen dat de situatie die (mede) aanleiding heeft gegeven voor het Wetsvoorstel mogelijk niet onder de reikwijdte daarvan valt. De Raad adviseert om dit aspect van het Wetsvoorstel nader te bezien.

V. OVERGANGSRECHT

Ingevolge het voorgestelde overgangsrecht geldt het nieuwe recht pas voor schadeveroorzakende gebeurtenissen die plaats vinden ná inwerkingtreding. De Raad vraagt zich af of dit niet erg lang is, nu het in huidige procedures soms gaat over ongevallen die meer dan tien jaar geleden hebben plaatsgevonden. Een apart overgangsrecht met een eerdere inwerkingtreding zou te overwegen zijn.

⁶ Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, p. 26.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 11 van 14

Werklast

Strafrecht

De Raad verwacht dat invoering van het Wetsvoorstel gevolgen heeft voor de werklast van zowel rechtbanken als gerechtshoven. De Raad verwacht dat het Wetsvoorstel voor een kleine 3% van de strafzaken (in aantallen circa 3000 zaken) een structurele toename van de werklast per zaak met zich brengt, en dat deze werklasttoename zorgt voor extra kosten van ongeveer één miljoen euro per jaar. Dit wordt hieronder toegelicht.

Toelichting:

Naar verwachting zullen in een kleine 3% van de strafzaken nabestaanden en/of naasten zich in het strafproces voegen met een vordering gebaseerd op de voorgestelde wetgeving. Deze schatting is mede gebaseerd op cijfers van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het huidige aantal uitspraken schadevergoeding in strafzaken. In het licht van die aantallen gaat het hier om een voorzichtige schatting. In totaal zal het aantal voegingen in strafzaken toenemen met 6400 vorderingen per jaar. Daarbij is aangenomen dat het per zaak om gemiddeld 2 nabestaanden en/of naasten zal gaan.

Elke vordering, bedoeld onder artikel 51f lid 2 Sv, zal naar verwachting gemiddeld vijf minuten extra behandeltijd per rechterlijk ambtenaar en gerechtssecretaris tot gevolg hebben. De tijd die de rechter nodig heeft voor een vordering heeft zijn weerslag op de voorbereidings-, zittings- en afrondingstijd. Met name de vorderingen van de personen, bedoeld in artikel 6:107 lid 2 onder g BW en artikel 6:108 lid 4 onder g BW, zorgen voor extra behandeltijd. Hier moet namelijk sprake zijn van een persoon, die een zeer nauwe persoonlijke relatie met het slachtoffer heeft. Deze relatie moet in de vordering worden aangetoond en door de rechter worden getoetst.

Aanvullend op de hiervoor omschreven behandeltijd per vordering, is de verwachting dat gemiddeld tien minuten extra behandeltijd noodzakelijk is voor iedere vordering op basis van artikel 51 f, lid 2 jo. artikel 6:107 lid 1 onder b BW, per rechtelijk ambtenaar en gerechtssecretarissen. De rechter moet namelijk hierin vaststellen dat er sprake is van ernstig en blijvend letsel. Deze vaststelling zal meer tijd met zich brengen, met name door de te verwachten discussie die ter terechtzitting plaatsvindt en de noodzakelijke motivering van de beslissing in het vonnis.⁷

Door artikel 51f lid 2 jo. artikel 6:107 lid 1 onder a BW wordt het voor derden mogelijk zogenoemde 'verplaatste schade' in een strafzaak te vorderen. De gemiddelde behandeltijd zal als gevolg van deze vorderingen naar verwachting toenemen met tien minuten per vordering en rechterlijk ambtenaar en gerechtssecretarissen. De Raad verwacht deze toename omdat de beraadslaging, omtrent de hoogte van de schade en ontvankelijkheid van de vordering meer tijd ter terechtzitting in beslag neemt.

⁷ Daarbij merkt de Raad ten overvloede op dat het hier gaat om een gemiddelde en dat werklasttoename ook aan de orde is in het geval de uitkomst is dat de behandeling van de vordering een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 12 van 14

Die extra behandeltime voor het genoemde aantal zaken vergt uitbreiding van de personele capaciteit om werkdruktoename bij rechters, gerechtssecretarissen en ander ondersteunend personeel te voorkomen. In totaal gaat die extra behandeltime structureel circa één miljoen euro per jaar kosten.

De Raad verwacht dat de Rechtspraak met name in het eerste jaar – na de invoering van het wetsvoorstel – nog meer behandeltime per vordering nodig heeft. De extra tijd wordt in deze aanloopfase verwacht, omdat jurisprudentie hieromtrent ontbreekt. Hierdoor is de behandeltime die nodig is twintig procent langer, bijvoorbeeld door de raadkamer tijdens de schorsing ter terechtzitting.

De bepalingen in het Wetboek van Strafvordering waarin wordt gesproken van "benadeelde partij" zijn van overeenkomstige toepassing op de personen als bedoeld in artikel 51f lid 2 Sv. Dat betekent dat deze rechten ook kunnen worden ingeroepen door de categorie personen waarmee artikel 51f lid 2 Sv met dit Wetsvoorstel wordt uitgebreid. Hierdoor kunnen deze personen ook een verzoek indienen tot bijvoorbeeld de kennisneming van processtukken en het voegen van stukken bij de processtukken. Dit zorgt voor een toename van het aantal raadkamerzaken. De verwachting is echter dat dit aantal beperkt blijft.

Civiel recht

- **Zaaks aantallen**

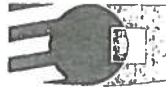
Op dit moment is binnen het aansprakelijkheidsrecht al relatief veel uitgekristalliseerd en wordt de meerderheid van de letselschadezaken buiten rechte geregeld. De nieuwe mogelijkheden tot vergoeding van schade in het wetsvoorstel zal naar verwachting leiden tot meer procedures, er zijn immers meer gerechtigden (artikel 6:107 lid 1b jo 6:107 lid 2 BW) en daarnaast zijn er meer schades die voor vergoeding in aanmerking komen. Daar tegenover staat een verwachte daling van het aantal procedures omdat een aantal van de huidige (civiele) procedures gevoegd gaan worden in de strafzaak. Hoe dit effect uitwerkt op de aantallen is op voorhand niet zeggen.

- **Zaakswaarte**

De procedures zullen zwaarder worden als gevolg van de vermeerdering van discussiepunten. Zo zal de dubbele redelijkheidstoets van artikel 6:96 lid 2 d BW met betrekking tot de zorgkosten nog helemaal uitgekristalliseerd moeten worden. Dit geldt o.a. ook voor de term "ernstig blijvend letsel" en de hardheidsclausule uit artikel 6:107 lid 2g BW en artikel 6:108 lid 4g BW. Als dit is uitgekristalliseerd zal de werkdruk weer dalen tot wat nu gebruikelijk is. Om deze reden en omdat deze zaken al behoren tot de relatief zware zaken, zal er weliswaar een verzwaring van de werklast optreden maar lijkt het waarschijnlijk dat deze op te vangen is binnen het budget van de Rechtspraak.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 13 van 14

Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,


mr. F.C. Bakker
voorzitter Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 september 2014

pagina 14 van 14

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Artikel 6:108 lid 4 BW

Het Schadefonds geweldsmisdrijven heeft sinds 1 januari 2012 de mogelijkheid om aan nabestaanden een tegemoetkoming toe te kennen voor affectieschade (artikel 4 Wet schadefonds geweldsmisdrijven). Het valt op dat de definitie van 'nabestaanden' in artikel 3 Wet schadefonds geweldsmisdrijven afwijkt van de definitie van 'naasten' in het voorgestelde artikel 6:108 lid 4 BW. Het is de vraag of een dergelijk onderscheid wenselijk is. In ieder geval zou de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel de redenen voor dit onderscheid kunnen verduidelijken.

Uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel en voegingsformulier

Artikel 1 lid 1 Uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel (Stb. 2010, 311) ziet op uitkeringen (uit het zogenaamde Voorschotfonds) aan "het slachtoffer of diens nabestaanden". Nu kennelijk wordt beoogd de voorschotregeling ook van toepassing te laten zijn op de groep personen waarmee artikel 51f lid 2 Sv wordt uitgebreid (zie p. 9-10 MvT), zal ook dit besluit aanpassing behoeven. Dit wordt al aangekondigd op p. 27 MvT. Waarschijnlijk zal ook het door de minister vastgestelde voegingsformulier als bedoeld in artikel 51g lid 1 Sv enige aanpassing behoeven. In de MvT zou daaraan aandacht kunnen worden besteed.