

Evaluatie Wet vergoeding affectieschade

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Uitgevoerd door

Vrije Universiteit Amsterdam & Universiteit Utrecht

Onderzoekers

Kiliaan van Wees
Rianka Rijnhout
Arno Akkermans
Anneloes Kuiper
Nieke Elbers
Lydia Dalhuisen
August Van

November 2024

Samenvatting

Dit rapport bevat het verslag van het onderzoek ‘Evaluatie Wet vergoeding van affectieschade’ dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) is uitgevoerd door de Vrije Universiteit Amsterdam en de Universiteit Utrecht. Aanleiding voor dit onderzoek is de toezegging aan de Tweede Kamer om de Wet vergoeding affectieschade vijf jaar na de inwerkingtreding (1 januari 2019) te evalueren.

Doel en opzet van de wet

Met de Wet vergoeding affectieschade beoogde de wetgever tegemoet te komen aan de wens om een vorm van erkenning en genoegdoening te verschaffen van het door naasten ondervonden leed als gevolg van het overlijden of ernstig en blijvend gewond raken van een dierbare door ongevallen, misdrijven, en andere gebeurtenissen waarvoor een derde aansprakelijk is. De wet kent een afgebakende groep personen die recht heeft op vergoeding van affectieschade. Deze vaste of wettelijke kring van gerechtigden bestaat kort gezegd uit echtgenoten, samenwonenden, ouders, kinderen, en degenen die duurzaam door het primaire slachtoffer werden verzorgd of die duurzaam de zorg hadden voor het primaire slachtoffer. Voorts werkt de wet met vaste vergoedingsbedragen, neergelegd in het Besluit vergoeding affectieschade (variërend van € 12.500 tot € 20.000). De opzet van een wettelijke regeling met een vaste kring van gerechtigden en vaste bedragen was een bewuste keuze. Men wilde daarmee pijnlijke discussies over de aanspraak en de omvang daarvan zoveel mogelijk voorkomen. Een hardheidsclausule biedt nog wel de mogelijkheid om in uitzonderlijke situaties ook aan personen die buiten de vaste kring van gerechtigden vallen een vergoeding toe te kennen. Met deze hardheidsclausule is gezocht naar een balans tussen de wens voor een eenvoudig uitvoerbare regeling en om in sprekende gevallen toch een affectieschadevergoeding mogelijk te maken.

Onderzoeksdoel en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan in hoeverre de wet de beoogde doelstelling heeft behaald, oftewel of naasten of nabestaanden de vergoeding ervaren als erkenning van leed en als vorm van genoegdoening. Daarnaast moet het onderzoek inzicht bieden in de voor- en nadelen van het eventueel wijzigen van de omvang van de schadevergoeding en de kring van gerechtigden. Daarbij moet worden vermeld dat in de afgelopen ruim 5 jaar na inwerkingtreding van de Wet vergoeding affectieschade in de literatuur en in het parlement (met name) is gediscussieerd over de positie van broers en zussen. Zij zijn niet opgenomen in de wettelijke kring van gerechtigden en hebben dus in beginsel geen wettelijke aanspraak op affectieschadevergoeding. Als zij die vergoeding willen ontvangen, staat voor hen alleen een beroep op de hardheidsclausule open. Een dergelijk beroep slaagt in de praktijk lang niet altijd. Op deze positie van broers en zussen wordt kritiek geuit.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre wordt de doelstelling van de Wet vergoeding affectieschade, namelijk erkenning van leed van naasten en het bieden van een vorm van genoegdoening, behaald?

De doelstellingen van de wet (erkenning en genoegdoening) kunnen niet los worden gezien van de nevendoelstelling van de wet (voorkomen van discussie) die bepalend was voor de vormgeving ervan (met als belangrijkste elementen de vaste kring van gerechtigden en de gestandaardiseerde bedragen). Ten behoeve van dit evaluatieve onderzoek is deze centrale

vraagstelling onderverdeeld in een groot aantal deelvragen. Deze deelvragen hebben betrekking op de betekenis van de doelstellingen van de wet, de kring van gerechtigden, de gestandaardiseerde bedragen en de praktijk van toekenning en afhandeling.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: bestudering van wetsgeschiedenis, literatuuronderzoek, rechtspraakanalyse (Hoge Raad n=3, hoven/rechtbanken straf n=414, hoven/rechtbanken civiel n=5), vragenlijstonderzoek onder naasten en nabestaanden (n=130) en professionals (n=125), interviews met naasten en nabestaanden (n=18), verkennend rechtsvergelijkend onderzoek en focusgroepen (n=2; 1 met professionals en 1 met nabestaanden van MH17). Gekozen is voor dit *mixed-method* ontwerp om daarmee een volledig beeld te krijgen van de werking van, en vraag- en discussiepunten over de wet. Beperking van het vragenlijstonderzoek en de interviews is dat - ondanks intensieve pogingen - het aandeel aanspraakgerechtigden en professionals uit het strafrecht beperkt zijn gebleven. Ook de arbeidsongevallen en medische fouten zijn onder gerepresenteerd.

Hieronder volgt een samenvatting met de belangrijkste bevindingen van deze wetsevaluatie. Achtereenvolgens gaan die bevindingen over: de ervaringen van naasten en nabestaanden met de wet, de afbakening van de vaste kring van gerechtigden, het werken met standaardbedragen en indexering, de toepassing van het criterium ernstig en blijvend letsel, causaliteitsvragen en de zakelijke wijze van aanbidding die verbeterd kan worden in de rechtspraktijk.

Ervaringen met de wet van naasten en nabestaanden zijn positief

De uitkomsten houden in dat de wet in algemene zin voldoet aan haar doelstelling. Zij biedt inderdaad erkenning aan naasten en nabestaanden, en zonder al te veel discussie, althans voor diegenen die behoren tot de vaste kring van gerechtigden. De opzet met een vaste kring en vaste bedragen werkt zoals bedoeld en wordt breed geaccepteerd. Aanspraakgerechtigden waarderen het ontvangen van een affectieschadevergoeding positief (gemiddeld rapportcijfer 7,9/10). Als men bedenkt hoe moeizaam het is om het verlies van een naaste te vertalen naar geld en om de gevoelige materie van deze wet te gieten in vaste regels, is dat een bijzondere score. Er wordt weinig gedoe ervaren over de vraag of men recht heeft op deze uitkering. Ook de doorlooptijd lijkt goed te worden ervaren. De informatie over de afhandeling gaat in het algemeen goed, de afwikkeling wordt als eerlijk ervaren. Men is redelijk tevreden met de hoogte van het ontvangen bedrag. Diverse discussiepunten die naar voren werden gebracht ten tijde van de invoering van de wet blijken zich niet of slechts in geringe mate te hebben voorgedaan in de rechtspraktijk.

Belangrijkste knelpunt: afbakening vaste kring van gerechtigden

Het belangrijkste knelpunt blijkt de afbakening van de vaste kring van gerechtigden te zijn, met name de uitsluiting van broers en zussen, in het bijzonder wanneer zij met het slachtoffer in gezinsverband samenwonen. De Tweede Kamer heeft de minister opgeroepen de kring van gerechtigden uit te breiden naar broers en zussen. De onderzoeksuitkomsten sluiten op verschillende wijzen aan bij de opvatting dat dit als het belangrijkste knelpunt in het functioneren van de wet moet worden gezien. Broers en zussen zijn de grootste groep die een beroep op de hardheidsclausule doet. Naasten en professionals menen dat het onderscheid met andere gezinsleden slecht uit te leggen valt en dat het zou moeten worden opgeheven.

Vooropgesteld kan worden dat elke uitbreiding van de kring van gerechtigden lastige vragen oproept. Het noopt tot het opnieuw overdenken van de mogelijke rechtvaardigingen om een aanspraak wel aan de een, maar niet aan de ander toe te kennen. De wet beoogt immers niet elk verlies als zodanig van een naaste te compenseren, maar enkel dat verlies waarvan kan worden gezegd dat het wegens het bestaan van een bijzondere emotionele band leidt tot een ommezwaai in het eigen leven van de naaste of nabestaande. Een te ruim getrokken vaste kring van gerechtigden zou de beheersbaarheid van de regeling in gevaar brengen en de waarde van de in de vergoeding gelegen erkenning van het verlies kunnen devalueren.

Voorts is de vraag hoe een eventuele uitbreiding adequaat vormgegeven kan worden. Daarbij zullen onder andere de volgende vragen onder ogen moeten worden gezien: 1) wil men alle broers en zussen includeren, of wil men dit beperken tot enkel in gezinsverband samenwonende broers en zussen; 2) wil men, net als bij echtgenoten/geregistreerde partners (sub a) en ouders en kinderen (sub c) en (sub d), de enkele juridische familieband bepalend laten zijn, of wil men aansluiten bij de moderne maatschappelijke realiteit die in toenemende mate samengestelde gezinsvormen kent (met half- en stiefbroers/zussen), zoals reeds werd gedaan voor zorgrelaties onder (sub e) en (sub f).

Met betrekking tot de eerste vraag (beperking tot in gezinsverband samenwonende broers en zussen?) kan worden opgemerkt dat de uit het vragenlijsonderzoek en de interviews naar voren komende roep om includering van broers en zussen primair betrekking heeft op de in gezinsverband samenwonende broers en zussen. De inbreuk op de gezinseenheid lijkt in dat verband de dragende gedachte. In de focusgroep met professionals was echter de algemene teneur dat bij een eventuele uitbreiding toch ook volwassen en 'uitgevlogen' broers en zussen binnen de vaste kring van gerechtigden gebracht zouden moeten worden (waarbij men overigens wel voor zich zag dat er verschillende bedragen zouden worden gehanteerd). Anders zou een in de praktijk vaak aanvechtbaar onderscheid ontstaan met lastige 'rafelrandjes'. Dan gaat het dus niet om de kerngezingedachte, maar om het voorkomen van pijnlijke discussies.

Met betrekking tot de tweede vraag (wil men de enkele juridische familieband bepalend laten zijn of wil men aansluiten bij de maatschappelijk realiteit van toenemende samengestelde gezinsvormen) is in de eerste plaats relevant of het aansluiten bij de juridische familieband op grond van artikel 8 EVRM überhaupt wel houdbaar zou zijn en de wet niet sowieso bij de feitelijke familieverhoudingen zou moeten aansluiten. Die zijn echter zeer divers. Veelvoorkomend is bijvoorbeeld een samengesteld gezin waarbij een of beide ouders kinderen hebben uit een eerdere relatie. Die kinderen kunnen al dan niet, of in uiteenlopende mate, met elkaar onder één dak leven of hebben geleefd. Mogelijk zou een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen inwonende stiefbroers en stiefzussen waar men de vraag of er sprake is van duurzaam onder één dak samenleven bepalend laat zijn en uitwonende stiefbroers en stiefzussen die men buiten de uitbreiding van de vaste kring houdt (en dus afhankelijk blijven van een beroep op de hardheidsclausule). Eenvoudig in een wettelijke regeling te gieten is deze materie niet. Gezocht zou moeten worden naar werkbare, verdedigbare en uitlegbare onderscheidingen.

Een verruiming van mogelijkheden voor broers en zussen – en andere naasten – om een vergoeding voor affectieschade te kunnen vorderen zou ook gestalte gegeven kunnen worden door middel van een verruiming van de hardheidsclausule. Een nadeel van de hardheidsclausule is en blijft dat zij aanleiding geeft tot onzekerheid en vervelende en emotionele discussies. Uit het vragenlijstonderzoek bleek dat professionals het liefst van de hardheidsclausule af zouden willen. De professionals in de focusgroep, net als bij de vragenlijst

werkzaam zowel aan de ‘halende’ als aan de ‘betalende’ kant van het veld, waren op dit punt unaniem en nadrukkelijk. Men zag niets in ‘oprekking’ van de hardheidsclausule, omdat dit resulteert in onduidelijkheid en debat in gevoelige dossiers. De nadrukkelijke voorkeur ging uit naar uitbreiding van de vaste kring van gerechtigden.

Besluit vergoeding affectieschade en indexering

Uit zowel het rechtspraakonderzoek als het vragenlijstonderzoek blijkt dat de bedragen uit het Besluit vergoeding affectieschade in de rechtspraktijk worden gevolgd. Naasten en professionals waarderen het werken met vaste bedragen over het algemeen ook positief. Vanzelfsprekend geven sommige naasten aan het bedrag te laag te vinden, en dat het in ieder geval het leed niet kan goedmaken, maar men begrijpt ook dat het een symbolisch bedrag is en ziet het belang van het voorkomen van discussies. Bij de suggesties over mogelijke wijzigingen werd door professionals geregeld op wenselijkheid van indexering gewezen. In de focusgroep met professionals bestond consensus over de noodzaak van periodieke indexering. Dit vooral om te voorkomen dat de erkenning die in het ontvangen van het bedrag besloten ligt, op den duur zou worden uitgehold. In dit verband verdient opmerking dat andere smartengeldbedragen eveneens worden geïndexeerd. Vanuit dat perspectief bestaat met betrekking tot de bedragen in het Besluit vergoeding affectieschade vanaf de inwerkingtreding van de wet reeds een ‘achterstand’ van circa 22%. Gezien het symbolische karakter van de bedragen kan het beste met afgeronde bedragen worden gewerkt, met bijstellingen eens in de paar jaar.

Ernstig en blijvend letsel

De Wet vergoeding affectieschade ziet niet alleen op gevallen van overlijden, maar is ook van toepassing in situaties waarin een naaste ‘ernstig en blijvend letsel’ heeft opgelopen. De wetgever heeft aangegeven dat het moet gaan om gevallen waarin het letsel – vanwege de nauwe persoonlijke band tussen de gekwetste en naaste – ook voor die naaste een ‘ommezwaai in het leven’ betekent. Daarbij is als richtsnoer meegegeven dat daarvan sprake zal zijn bij een blijvend functieverlies van 70% of meer. Maar beslissend is de impact van het letsel op het slachtoffer en zijn naaste(n). Ook bij lagere percentages kan sprake zijn van ‘ernstig en blijvend’ letsel in de zin van de wet.

Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat het, zoals voorzien voorafgaand aan de introductie van de wet, niet in alle opzichten vanzelf gaat om de categorie 'ernstig en blijvend' letsel op een eenduidige manier af te bakenen. Juist omdat de ernst van het letsel varieert van zaak tot zaak, en de impact daarvan op het leven van de gekwetste en de naaste ook al naar gelang de relatie en de omstandigheden van het geval, lijkt het niet mogelijk (of zelfs wenselijk) om dit criterium op voorhand (wettelijk) verder inhoudelijk af te bakenen. Verdere inhoudelijke afbakening zou immers ook tot onwenselijke uitkomsten kunnen leiden, doordat sommige gevallen die nu wel gebracht kunnen worden onder deze open norm er dan buiten kunnen/zullen vallen. Wat wij hier – als onderzoekers – herhalen is dat de handvatten die de wetgever heeft meegegeven in de wetsgeschiedenis, worden teruggelezen in de gepubliceerde rechtspraak, zo ook in die van de Hoge Raad. Daaruit blijkt dat het bij de vraag of het letsel ‘ernstig’ is, gaat om de impact van het letsel op het leven van de gekwetste en dat van de naaste. Er moet sprake zijn van een ommezwaai-karakter, waarvan de bewijslast bij de naaste ligt. Als sprake is van een 70% blijvende functiestoornis of meer (waarvan de bewijslast bij de naaste ligt) wordt van deze ommezwaai uitgegaan. Maar dat betekent niet dat er geen ruimte is om ook in andere gevallen (gemotiveerd) te concluderen dat sprake is van ernstig en blijvend letsel. Er moet dus ook niet te veel gewicht worden gegeven aan dit percentage; het is

enkel een hulpmiddel voor de naaste om aan te tonen dat sprake is van ernstig letsel. Is geen sprake van 70% blijvende invaliditeit dan moet er eenvoudigweg nog debat plaatsvinden tussen partijen over het bestaan van affectieschade in een letselschadezaak (conform de bewijsregels van art. 150 Rv), net zoals in veel andere zaken overlegd wordt tussen partijen over het bestaan van bepaalde schades.

Een andere onderzoeksbevinding is de kwestie van de medische eindtoestand. In sommige uitspraken lijkt het bereikt zijn van de medische eindtoestand als noodzakelijk te worden gezien om de blijvende aard van het ernstige letsel te kunnen vaststellen. Deze verwarring kan wellicht ook worden verklaard door het debat hierover in de wetsgeschiedenis. Deze wetsinterpretatie lijkt niet de juiste. Aangetoond moet worden dat het letsel blijvend ernstig is. Die vaststelling kan ook plaatsvinden zonder dat sprake is van een medische eindtoestand. Ook reeds in het licht van de prognoses en vooruitzichten ten aanzien van het (gedeeltelijke) herstel kan dat immers voldoende duidelijk zijn.

Tot slot laten verschillende onderzoeksuitkomsten zien dat de positie van naasten bij ontucht met kinderen in het strafproces als ingewikkeld wordt ervaren. In de wetsgeschiedenis werd hiervoor door Kamerleden al aandacht gevraagd. In de literatuur zijn daarvoor verschillende mogelijkheden genoemd, waarnaar de staatssecretaris onderzoek zou kunnen laten verrichten.

Affectieschade en medische aansprakelijkheid

In de focusgroep met professionals kwam aan de orde dat bij medische zaken causaliteitsvragen zich uit de aard der zaak vaker voordoen dan in andere domeinen. Ook het vragenlijstonderzoek onder professionals liet dit zien. Pre-existente klachten of kwetsbaarheid kunnen tot lastige discussies leiden over de vraag of en in welke mate de fout van de zorgverlener het overlijden of de gezondheidsschade van de naaste heeft veroorzaakt. Vorderingen tot vergoeding van affectieschade vergroten deze problematiek uit, omdat er de nodige medische zaken zijn waarin dit de enige of belangrijkste schadecomponent is, waardoor met de introductie van de wet de schadelast is gestegen. Geconstateerd kan worden dat de Wet vergoeding affectieschade de medische sector getalsmatig harder raakt dan andere sectoren, en daar vaker tot discussie leidt over aansprakelijkheid en causaal verband. Hiervoor lijken echter geen oplossingen voor de hand te liggen: discussies over aansprakelijkheid en causaal verband zijn niet te vermijden en het is de vraag of een uitzondering voor medische aansprakelijkheid of het toepassen van leeftijdsdifferentiatie wenselijk zou zijn.

De wijze van aanbidding van de vergoeding kan worden verbeterd

Zowel het vragenlijstonderzoek als het interviewonderzoek laten zien dat de zakelijke afhandeling van de Wet vergoeding affectieschade goed verloopt. Men is tevreden over de duidelijkheid van de regeling die weinig aanleiding geeft tot discussie. Wat de interviews wel laten zien is dat er ook nadelen kleven aan deze zakelijke gang van zaken, namelijk dat het als afstandelijk en (te) formeel kan overkomen. Sommige respondenten geven aan dat zij meer informatie op prijs hadden gesteld. In dit verband wordt de manier van aanbieden niet door iedereen als positief ervaren, al is er desondanks erkenning en levert de vergoeding een positieve ervaring op. Eerder WODC onderzoek had al laten zien dat, om de doelstelling van de vergoeding van affectieschade veilig te stellen, zij plaats dient te vinden in een context van zorgvuldige communicatie met de gerechtigden. De praktijk blijkt op dit punt uiteenlopend, maar geconstateerd moet worden dat een op de doelstelling van de wet afgestemde wijze van aanbidding niet steeds wordt gerealiseerd. Betere informatievoorziening en een meer

empathische bejegening met oog voor de emotionele impact van de schadeveroorzakende gebeurtenis lijken daarom verbeterpunten.