

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

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 16 november 2017

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende nadere opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van uw ambtsvoorganger op de door hen gestelde vragen. Voor zover de antwoorden nog niet tot de gewenste duidelijkheid hebben geleid, worden zij hieronder herhaald en wordt daarbij aangegeven op welke punten het antwoord specifieke onderbouwing of nadere toelichting behoeft.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Deze leden wensen nog een aantal aanvullende vragen te stellen.

2. Behoeftte aan vergoeding affectieschade

Een van de bedenkingen van de **VVD**-fractie bij het vorige wetsvoorstel affectieschade² had te maken met de vraag of het voorstel voldoende «Straatsburg-proof» was. Zij doelden hiermee op het feit dat de bedragen tot vergoeding van affectieschade forfaitair waren vastgesteld, en daarmee in sommige gevallen lager (en in andere gevallen hoger) zouden kunnen zijn, dan de bedragen waarop de naasten gelet op hun persoonlijke omstandigheden aanspraak zouden hebben. In het voorlopig verslag

¹ Samenstelling:

Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Vlietstra (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wezel (SP), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS).

² Kamerstukken 28 781; dit voorstel is na een hoofdelijke stemming op 23 maart 2010 verworpen.

gaven deze leden aan er nog niet van overtuigd te zijn dat met het onderhavig wetsvoorstel de eerdere bezwaren voldoende worden weggenomen. In reactie hierop stelt de regering dat uit het EVRM, de daarbij behorende protocollen en de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat het aan de Verdragsstaten zelf is om te bepalen op welke bedragen naast aanspraak hebben en hoe deze bedragen dienen te worden vastgesteld. In Engeland, Wales en Ierland wordt eveneens uitgegaan van vaste bedragen. Verdriet is moeilijk in geld te vertalen en laat zich ook niet door geld wegnemen. Het is volgens de regering dan ook moeilijk te zeggen of naasten door het hanteren van forfaitaire bedragen meer of minder krijgen, dan waar zij recht op hebben. De regering kondigt aan dat in de evaluatie de omvang van de schadevergoeding mee zal worden genomen. Wanneer is de regering voornemens de evaluatie van de wet uit te voeren? Wil zij dan ook in ieder geval dit aspect meenemen en de Kamer informeren over de uitkomsten hiervan?

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag van de regering of nog wel gesteld kan worden dat er onder naasten en nabestaanden een maatschappelijke behoefte aan affectieschade bestaat, gezien het feit dat het onderzoek van de Vrije Universiteit³ waar de regering naar verwijst dateert van 9 jaar geleden?

In de memorie van antwoord wordt gesteld dat in 1–5% van de letselschadeprocedures een juridische procedure wordt gestart. Dit percentage wordt uit een onderzoek gehaald.⁴ Is de regering ermee bekend dat dit onderzoek zich richtte op hoe de beslissingskosten bij de afwikkeling van letselschadeclaims kunnen worden gereduceerd, zodanig dat de kwaliteit van de letselschaderegeling toeneemt? En dit percentage dus niet rekening houdt met de mogelijkheid van het vergoeden van affectieschade? De leden van de CDA-actie vernemen graag een reactie van de regering.

3. Het begrip «ernstig en blijvend letsel»

De leden van de **CDA**-fractie hebben in het voorlopig verslag de vraag gesteld in hoeverre de AMA⁵-guides objectief zijn. De criteria die gelden in de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) blijken volgens de regering niet te voldoen. Deze leden verzoeken de regering beter beargumenteerd aan te geven waarom deze criteria niet voldoen en waarom het voorgestelde criterium van de AMA-guides wél objectief en geschikt zou zijn?

De Raad voor de Rechtspraak gaf in haar advies aan dat de norm van 70% uitval van lichaamsfuncties om te kunnen voldoen aan de kwalificatie van ernstig letsel, tamelijk arbitrair overkomt.⁶ De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de regering bekend is met het gegeven dat op grond van de AMA-guides bij meerdere functiestoornissen is bepaald dat bij uitval van minder dan 70%, slachtoffers ook al volledig afhankelijk kunnen zijn van intensieve hulp en zorg?⁷ Bijvoorbeeld bij mentale functiestoornissen

³ A.J. 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*, 2008.

⁴ Weterings, *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, p. 3, 232.

⁵ American Medical Association.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 3, bijlage Extern advies Raad voor de rechtspraak, p. 7.

⁷ Zie: Richtlijnen functieverlies – vijfde editie, december 2013. Uitgegeven door Nederlandse Vereniging van Geneeskundig Adviseurs in particuliere Verzekeringszaken.

veroorzaakt door een hersenbeschadiging, is vanaf 50% al sprake van de onmogelijkheid van het slachtoffer om voor zichzelf te kunnen zorgen.⁸ Klopt het dat in deze gevallen waarin een slachtoffer onmogelijk voor zichzelf kan zorgen, dit niet onder de kwalificatie ernstig en blijvend letsel van dit wetsvoorstel valt?

Bovengenoemde leden vragen voorts wie gaat beoordelen of er sprake is van 70% uitval van lichaamsfuncties. Door de Vereniging van Geneeskundig Adviseurs in particuliere Verzekeringszaken werd al aangegeven dat de onmogelijke taak om vast te stellen wie in welke mate lijdt, en in welke relatie dit lijden nog moet worden beschouwd als voortvloeiend uit de gewraakte gebeurtenis, bij een arts wordt neergelegd.⁹ Kan de regering hierop reflecteren?

Leidt het voorstel niet tot onsmakelijke en teleurstellende strafprocedures, aangezien de bewijslast bij de naaste ligt en deze onder meer moet bewijzen dat er sprake is van blijvend en ernstig (70%) letsel. Zeker indien in de praktijk de expert die dit vaststelt, de verzekeraar zal zijn. Zal het dan niet amper tot juridische toetsing komen, aangezien in de verhouding tot die expert de naasten altijd in een zeer zwakke positie verkeren en doorgaans ook niet over de middelen zullen beschikken om naar de rechter te gaan voor een dergelijke vergoeding?

4. Kring van gerechtigden

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag van de regering of zij rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat veel gerechtigden in aparte procedures een beroep doen op de vergoeding van affectieschade? Leidt dit niet tot (onmogelijk) hoge bedragen en is er een plafond van de totale te vergoeden schade voor de aansprakelijke partij/dader?

Bovengenoemde leden achten het denkbaar dat naasten moeite kunnen hebben met het feit dat iemand nog nét tot de kring van gerechtigden hoort, ondanks een in gang gezette echtscheidingsprocedure. Is het mogelijk dat naasten hiertegen verzet kunnen aantekenen onder het huidig wetsvoorstel? Zo ja, op grond waarvan bestaat die mogelijkheid van verzet tegen de toekenning van affectieschade, en hoe ziet de procedure van verzet er dan uit?

Deze leden verwijzen voorts naar de memorie van antwoord waarin staat dat ook een wensouder, welke tevens biologisch ouder is, tot de kring van gerechtigden kan worden aangemerkt door de nauwe persoonlijke relatie. Betekent dit dat in een dergelijk geval deze wensouder via een DNA-test de persoonlijke relatie moet aantonen?

Andere personen die in een zodanige nauwe persoonlijke relatie tot de naaste of nabestaande stonden, kunnen naar eisen van redelijkheid en billijkheid ook tot de kring van gerechtigden worden aangemerkt (hardheidsclausule sub g). Onder welke omstandigheden voorziet de regering dat hierover een zaak wordt voorgelegd aan de rechter? Kan de regering voorbeelden noemen? De leden van de CDA-reactie vernemen graag een reactie van de regering op deze vragen.

⁸ Idem.

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 3, bijlage Extern advies Nederlandse Vereniging van Geneeskundig Adviseurs in particuliere Verzekeringszaken, p. 1.

5. Zorgschade

In de memorie van toelichting wordt genoemd dat anders dan het wetsvoorstel dat nu voorligt het voorontwerp ook voorzag in een voorstel tot verruiming van de toe te kennen zorgkosten. Deze kosten zouden voor vergoeding in aanmerking komen, als zij de kosten van professionele krachten overstegen. Uit verschillende adviezen bleek dat er behoefte bestond aan een nadere normering van deze toets. De regering wilde het onderhavige wetsvoorstel hierop niet laten wachten. De regering geeft aan niet uit te sluiten dat ze hiertoe nadere wetgeving aangewezen acht. Inmiddels is een viertal expertmeetings gehouden waarin een eventuele nadere regeling voor de vergoeding van zorgkosten is besproken en bediscussieerd. Dit heeft geresulteerd in een (concept-)Handreiking Zorgschade die nu nader wordt uitgewerkt. De regering geeft aan de Kamer zo spoedig mogelijk te informeren of zij nadere wetgeving aangewezen acht.

De leden van de **VVD**-fractie hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen. Hoe groot acht de regering de kans dat zij nadere wetgeving voor de vergoeding van vervolgschade aangewezen acht? Neemt de regering dit aspect mee in de eerder aangekondigde evaluatie van de wet? Wil de regering deze leden informeren indien zij nadere wetgeving aangewezen acht, alsmede over de uitkomsten van de evaluatie? Wil de regering deze leden een afschrift sturen van de (concept-)Handreiking zorgschade?

De leden van de **CDA**-fractie vragen voorts of er al (tussentijdse) resultaten zijn van de expertmeetings die zijn gehouden over de problemen met betrekking tot vergoeden van zorgschade en wanneer wordt de Handreiking Zorgschade verwacht. Kan de Eerste Kamer deze Handreiking Zorgschade te zijner tijd ook ontvangen? En is de regering bereid om naar aanleiding van de Handreiking met een nieuw wetsvoorstel te komen over het vergoeden van zorgschade?

6. Voegingsmogelijkheid

De leden van de **VVD**-fractie hebben de volgende vragen over de ruimte die er in een strafprocedure zal zijn voor het behandelen van de civiele vordering. De strafrechter zal namelijk in staat moeten zijn om het bewijs van het letsel van het slachtoffer, de ernst en blijvendheid daarvan en de causaliteit tussen het misdrijf en het letsel te beoordelen. Het is aan de strafrechter om te bepalen of hiervoor in de strafprocedure voldoende ruimte is of dat dit de strafprocedure te zeer belast. Als dat laatste het geval is, moeten de nabestaanden of naasten wel een aparte civiele procedure aanhangig maken. In het kader van de werkdruk van (straf)rechters zal dit zomaar eens vaker kunnen gebeuren dan nu wordt ingeschat. Heeft de regering hiermee rekening gehouden? Hoe vaak schat de regering in – verhoudingsgewijs uiteraard – dat nabestaanden toch een aparte civiele procedure aanhangig moeten maken en hoe beoordeelt en weegt de regering het indienen van een aparte civiele procedure? Wil de regering dit aspect nadrukkelijk meenemen in de aangekondigde evaluatie die vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet zal worden uitgevoerd?

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag of met de voorgestelde voegingsmogelijkheid in het strafproces niet onterechte verwachtingen bij slachtoffers gewekt, doordat in de praktijk veel vorderingen niet-ontvankelijk zullen worden verklaard door de strafrechter op grond van artikel 361 Wetboek van Strafvordering?

7. AMvB

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het conceptbesluit vergoeding affectieschade dat op 14 september jl. in internetconsultatie is gegaan.¹⁰ In dit conceptbesluit worden vaste bedragen genoemd, die periodiek na een evaluatie worden herijkt. Na vijf jaar wordt een eerste evaluatie uitgevoerd. Wil de regering de leden van de Eerste Kamer op de hoogte brengen van de uitkomsten van deze evaluatie en wil de regering vervolgens deze leden op de hoogte brengen van de uitkomsten van de herijking van de vaste bedragen? De consultatieronde is op 26 oktober jongstleden gesloten. Wil de regering aangeven wat de belangrijkste uitkomsten van deze consultatieronde waren, en of en hoe deze uitkomsten nog worden verwerkt in het conceptbesluit?

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag op grond waarvan het schadevergoedingsbedrag van € 12.500 tot € 20.000 is vastgesteld? Aan de hand van welke maatstaven wordt beoordeeld of de bedragen in de algemene maatregel van bestuur aanpassing verdienen?

8. Claimcultuur

In het voorlopig verslag merkten de leden van de **VVD**-fractie op dat een van de bedenkingen van de leden bij het vorige wetsvoorstel over affectieschade¹¹ was dat het feit dat affectieschade wordt erkend en vergoed, bijdraagt aan een claimcultuur. Deze leden stelden hierbij de vraag hoe in onderhavig wetsvoorstel tegemoet wordt gekomen aan deze bedenking; hoe de regering de risico's van de introductie van een claimcultuur beoordeelt; en in hoeverre er een hausse aan claims is te verwachten. In de memorie van antwoord stelt de regering dat het wetsvoorstel niet leidt tot een claimcultuur: de situaties waarin een aanspraak bestaat op affectieschade zijn beperkt, de gerechtigden begrensd en het wetsvoorstel gaat uit van vaste bedragen. De regering verwijst in de memorie van antwoord naar de ervaringen in België. De Belgische praktijk wijst volgens een onderzoek uit dat een recht op vergoeding van affectieschade niet leidt tot een grote toename van het aantal procedures of tot langere procedures. Mede door de zogenaamde indicatieve tabel zijn de vergoedingen voor nabestaanden voorspelbaar en ook niet exorbitant. De vergoeding heeft daar niet geleid tot een claimcultuur. De regering baseert haar antwoord nu op alleen een Belgisch onderzoek. Dat is vrij mager. Kent de regering uitkomsten van onderzoeken die zijn uitgevoerd in andere Europese landen of literatuuronderzoek? En zo ja, wat waren die uitkomsten?

9. Internationale aspecten

In vrijwel alle Europese landen bestaat in enige vorm de mogelijkheid van vergoeding van affectieschade. Op de vragen van de **VVD**-fractie welke ervaringen deze landen hiermee hebben opgedaan; hoe vaak verhoudingsgewijs een vordering tot vergoeding van affectieschade door een rechter wordt toegewezen en hoeveel vorderingen buiten de rechter worden afgedaan in deze landen geeft de regering geen duidelijk antwoord. Zij wijdt alleen uit over de uitkomsten van een onderzoek dat naar de Belgische praktijk is uitgevoerd. Heeft de regering echt geen informatie over andere onderzoeken kunnen vinden die zijn uitgevoerd naar de ervaringen in andere landen? Is er zelfs geen literatuur over andere onderzoeken? Als 33 van de 47 landen die zijn aangesloten bij de Raad van Europa een vergelijkbare regeling kennen, dan moet er toch

¹⁰ Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/affectieschade>.

¹¹ Kamerstukken 28 781.

meer over bekend zijn? Deze leden ontvangen graag nadere informatie over de ervaringen met tenminste een paar andere landen.

10. Overige

Tot slot. 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.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren