

Vergaderjaar 2016–2017

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

B VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 11 juli 2017

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Een vergelijkbaar wetsvoorstel² als het onderhavige heeft het in 2010, nadat het ruim 3,5 jaar in deze Kamer in behandeling was, niet gehaald. Deze leden hebben na bestudering van het wetsvoorstel nog niet geheel helder voor ogen of en op welke wijze dit voorstel de toenmalige bezwaren geheel wegneemt. Ook hebben zij nog een aantal andere vragen. Zij zouden graag de vragen beantwoord zien, zodat zij een beter oordeel kunnen vellen over het wetsvoorstel.

De **CDA**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Vergoeding van affectieschade. Naar aanleiding van dit voorstel hebben zij een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat regelt dat nabestaanden en naasten van een persoon die ernstig en blijvend letsel heeft geleden of is overleden door toedoen van een ander, de mogelijkheid krijgen om affectieschade te vorderen. Zij zien echter wel enkele obstakels ten aanzien van de uitvoerbaarheid van onderdelen van de voorgestelde wet en hebben daarover enkele vragen.

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), Hoekstra (CDA), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), 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.

De leden van de **50PLUS**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben een aantal vragen.

2. Behoeftte aan vergoeding affectieschade

Een bedenking bij het vorige wetsvoorstel over affectieschade³ was onder meer dat het voorstel en de AMvB onvoldoende rekening hielden met persoonlijke omstandigheden van de naasten en nabestaanden. Deze laatste hebben vooral behoefte aan opoffering van de kant van de schadeveroorzaker, maar daarin leken het wetsvoorstel en de AMvB niet te voorzien. In de meeste gevallen zou de schade worden vergoed door de verzekeraar of het Schadefonds Geweldsmisdrijven. De schadeveroorzaker zou er dan weinig van merken. Bij de vaststelling van de hoogte van de vergoeding van de affectieschade werd daarnaast onvoldoende rekening gehouden met individuele omstandigheden. In onderhavig wetsvoorstel lijkt met dit bezwaar geen rekening te zijn gehouden. Ook werd de manier van aanbieden van de affectieschadevergoeding onvoldoende geregeld. Uit onderzoek bleek dat nabestaanden en naasten juist behoefte hadden aan een persoonlijke van medeleven getuigende manier van aanbieden. Ook hierover zegt het wetsvoorstel (nog) niets. Weer een andere bedenking had te maken met de vraag of het voorstel voldoende «Straatsburg-proof» was. Wil de regering hier eens op reflecteren? De leden van de **VVD**-fractie zijn er nu nog niet van overtuigd dat met het onderhavig wetsvoorstel de eerdere bezwaren van de VVD-fractieleden voldoende worden weggewomen.

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat uit het onderzoek van de Vrije Universiteit⁴ geconcludeerd kan worden dat naasten en nabestaanden in meerderheid een duidelijke behoefte aan een vergoeding van affectieschade hebben.⁵ Waar blijkt dat precies uit? Gaarne een reactie.

Beschikt de regering over andere en recentere onderzoeksgegevens dan de hiervoor genoemde, waaruit objectief zou blijken dat een meerderheid van de burgers voorstander zou zijn van affectieschade?

Is de regering het met de **CDA**-fractieleden eens dat erkenning van het leed en het verdriet voor nabestaanden en naasten belangrijker is dan een financiële vergoeding? Uit Belgische ervaringen blijkt dat nabestaanden en naasten het zeer onaangenaam vinden om over affectieschade te procederen. Waarom denkt de Nederlandse regering dat Nederlanders daar anders over zouden denken dan Belgen?

3. Het begrip «ernstig en blijvend letsel»

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat in de memorie van toelichting de regering toelicht dat de term «ernstig en blijvend letsel» in concrete gevallen uiteraard uitleg zal behoeven⁶. Het zal moeten worden aangevoerd door degene die een beroep doet op vergoeding van de affectieschade. Aangenomen wordt dat bij een blijvende functiestoornis van 70% of meer, in de praktijk sprake zal zijn van «ernstig en blijvend letsel». Gaat dat niet leiden tot onsmakelijke procedures waarin de advocaat van de aansprakelijkgestelde alles uit de kast zal halen om aan te tonen dat de functiestoornis onder de 70% is gebleven of zal blijven? Hoe objectief zijn

³ Kamerstukken 28 781.

⁴ 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.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 257, nr. 6, p. 11–12.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 3, p. 12.

de AMA⁷-guides? Waarom heeft de regering niet overwogen om aansluiting te zoeken bij criteria die gelden voor verpleging, zorg of ondersteuning op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)?

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) constateert in een recentelijk verschenen rapport⁸ dat er met betrekking tot het civiele schadeverhaal in het strafproces, ten opzichte van het rapport van Van Wingerden e.a. uit 2007⁹, veel is gewonnen met betrekking tot de destijds geconstateerde problemen. Het WODC constateert echter ook dat de vraag nog steeds openstaat of ook ingewikkeldere schades in aanmerking kunnen komen voor behandeling in het strafproces middels een civiel schadeverhaal. Onduidelijk is waar de grens van de onevenredige belasting ten aanzien van voorgaande schades ligt en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen.¹⁰ In het onderhavige wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om een vergoeding van nadeel dat niet in vermogensschade bestaat, te vorderen. Deze mogelijkheid geldt voor naasten en nabestaanden van een persoon die ernstig en blijvend letsel heeft opgelopen ten gevolge van een gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is. De Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr) stelt in zijn advies dat het begrip «ernstig en blijvend letsel» door zijn complexiteit moeilijkheden met zich kan brengen bij de onderbouwing van een dergelijke vordering in een civiele afhandeling in het strafproces.¹¹ In voorkomende gevallen zal bij aanvang van de strafzitting niet altijd op voorhand duidelijk zijn of er sprake is, dan wel zal zijn, van ernstig en blijvend letsel van de gekwetste waarvoor naasten en nabestaanden een vergoeding kunnen vorderen. Met name het blijvende karakter van letsel laat zich in voorkomende gevallen moeilijk voorspellen of is in een strafproces moeilijk te bewijzen. De leden van de fractie van **D66** vragen de regering, indachtig de openstaande vragen van het voornoemde WODC-rapport en de door de Rvdr gesignaleerde complexiteit van het begrip «ernstig en blijvend» letsel, nog eens te reflecteren en in te gaan op de vraag waarom gekozen is voor het begrip «ernstig en blijvend» letsel. Heeft zij overwogen om in plaats van het begrip «blijvend» het begrip «langdurig» te hanteren, zoals de Rvdr bijvoorbeeld oppert. En zo ja, waarom is daarvoor niet gekozen? Kan de regering voorts meer inzicht verschaffen in de gezichtspunten en criteria voor toepassing van het begrip «ernstig en blijvend letsel»?

4. Kring van gerechtigden

In de voorgestelde AMvB worden bedragen die voor vergoeding in aanmerking komen, gekoppeld aan het begrip «naaste». Onder het begrip «naaste» wordt ook verstaan «overige nauwe persoonlijke relaties». Wil de regering dit begrip nader duiden, afbakenen en concretiseren? Horen halfbroers en halfzussen hier bijvoorbeeld ook toe, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie.

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat de kring van gerechtigden en de hoogte van de uitkering in vergelijking met het vorige wetsvoorstel uitgebreid c.q. verhoogd is. Is de regering niet bevreesd dat in beide

⁷ American Medical Association.

⁸ R.S.B. Kool e.a., *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraktijk en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij*, Utrecht: 2016.

⁹ S. van Wingerden e.a., *De praktijk van schadevergoedingen voor slachtoffers van misdrijven*, 2007.

¹⁰ R.S.B. Kool e.a., *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraktijk en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij*, Utrecht: 2016, p. 259–260.

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 3, bijlage Extern advies Raad voor de rechtspraak, p. 9.

gevallen procedures gestart zullen worden waarin de grenzen van deze criteria worden opgerekt? Is het inderdaad de bedoeling dat een echtgenote die in (v)echtscheiding verkeert wel tot de kring van de gerechtigden behoort en een kind in de buik van een draagmoeder niet? Of geldt voor deze laatste een beroep op de hardheidsclausule?

5. Financiële aspecten

De leden van de **D66**-fractie hebben op zichzelf genomen sympathie voor de gedachte achter het voorstel dat naasten en nabestaanden van een persoon die ernstig en blijvend letsel heeft opgelopen of is overleden, een affectieschadevergoeding kunnen vorderen van de voor die gebeurtenis aansprakelijke persoon. In het voorkomende geval dat het gaat om een verdachte in een strafproces, is goed denkbaar dat bij toewijzing van een dergelijke vordering, de veroordeelde geen verhaal biedt op het moment dat de vordering geïnd wordt. De mogelijkheid bestaat dat een veroordeelde na afloop van zijn gevangenisstraf wordt geconfronteerd met de voornoemde onbetaalde vordering. Indien de veroordeelde op dat moment nog steeds geen verhaal biedt, bestaat de mogelijkheid dat daarvoor vervangende hechtenis wordt bevolen. Dit kan een onwenselijk effect hebben met betrekking tot de resocialisatie van de veroordeelde na afloop van zijn gevangenisstraf. Graag vragen de voornoemde leden de regering op het voorgaande te reflecteren en aan te geven welke afweging in een voorkomend geval wordt gemaakt ten aanzien van het belang van de resocialisatie van de veroordeelde enerzijds, en het belang van de Staat om de vordering welke hij op de veroordeelde heeft, op grond van de voorschotregeling te innen anderzijds.

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de voorschotregeling het volgende geschreven: «Het voorstel opent de mogelijkheid dat naasten en nabestaanden respectievelijk derden zich kunnen voegen als benadeelde partij in het strafproces ter zake van de vergoeding van affectieschade en verplaatste schade. Wanneer de strafrechter deze schadevergoeding toewijst en daarvoor een schadevergoedingsmaatregel oplegt, komt die vergoeding, wanneer de veroordeelde acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis nog niet heeft betaald, ten laste van de Staat»¹². De regering stelt in de memorie van toelichting dat zij ervan uitgaat dat het voorstel slechts beperkte financiële gevolgen voor de Staat met zich brengt ten aanzien van niet-inbare voorschotten. Ter onderbouwing van het voorgaande wijst zij op het hoge inningspercentage van het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB), waardoor slechts een relatief klein bedrag ten laste komt van de Staat.¹³ De leden van de D66-fractie vragen zich echter af of bij het voorgaande rekening is gehouden met de omvang van de bedragen die het CJIB diende te innen. In het voorliggende wetsvoorstel kan, blijkens de memorie van toelichting, een affectieschadevergoeding van maximaal 20.000 euro worden toegewezen¹⁴. Het is goed voorstelbaar dat een dergelijk hoog bedrag voor het overgrote deel van de veroordeelden niet of nauwelijks is op te brengen. Zijn er gegevens bekend van de (gemiddelde) hoogte van de door het CJIB geïnde voorschotten en de (gemiddelde) hoogte van de niet-inbare voorschotten, zo vragen de voornoemde leden. Ook vragen zij de regering, indachtig het voorgaande, of zij bij haar berekeningen van de beperkte financiële gevolgen voor de Staat rekening heeft gehouden met de omvang van de voorschotten in het geval van affectieschadevergoedingen ten laste van een veroordeelde.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 3, p. 7–8.

¹³ Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 3, p. 8–9.

¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 3, p. 16.

6. Minderjarigen en de vergoeding van affectieschade

Wanneer schade door een geweldsmisdrijf wordt toegebracht – welke gekwalificeerd zou kunnen worden als affectieschade – door een dader die de leeftijd van 12 jaar nog niet heeft bereikt, en deze dus strafrechtelijke niet vervolgbaar is¹⁵, is de affectieschade dan te vorderen buiten het strafproces om, zo vragen de leden van de **50PLUS**-fractie. Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe kan dat verhaald worden op de minderjarige dader zonder diens veroordeling? Kan de affectieschade dan op de wettelijke vertegenwoordigers van de minderjarige dader verhaald worden via een civielrechtelijke procedure?

Wanneer affectieschade wordt toegebracht door een minderjarige dader in de leeftijdscategorie van 12 tot 13 jaar (categorie onder de 14 jaar), valt affectieschade dan te vorderen en toe te wijzen binnen het jeugdstrafrecht? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe kan dat verhaald worden op de minderjarige dader? Kan bij veroordeling van de dader de affectieschade verhaald worden op de wettelijk vertegenwoordigers van de dader? Hoe verhoudt zich dit met artikel 6:164 van het Burgerlijk Wetboek?

Wanneer affectieschade wordt toegebracht door een dader in de leeftijdscategorie van 14 tot 16 jaar, valt affectieschade dan te vorderen en toe te wijzen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe kan dat verhaald worden op de minderjarige dader? Kan bij veroordeling van de dader de affectieschade verhaald worden op de wettelijk vertegenwoordigers van de dader?

De leden van de 50PLUS-fractie vragen ten slotte hoe artikel 6:169 van het Burgerlijk Wetboek zich verhoudt tot de toe te wijzen affectieschade en verhaal op de wettelijk vertegenwoordigers bij de hiervoor genoemde leeftijdscategorieën.

7. Zorgschade

De **VVD**-fractieleden merken op dat in de memorie van toelichting wordt genoemd dat anders dan het wetsvoorstel, 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.¹⁶ Is zij nog steeds voornemens om de wettelijke regeling op termijn in genoemde zin te verruimen?

De leden van de **CDA**-fractie hebben met zeer grote teleurstelling kennisgenomen van het feit dat veertien jaar na indiening van het eerste wetsvoorstel¹⁷ er nog geen wettelijke regeling voor de zorgschade is ontworpen. Kan de regering aangeven waarom zij hieraan geen prioriteit geeft, maar wel aan de wettelijke regeling voor affectieschade? Speelt hier de vrees mee dat de invoering van een wettelijke zorgschade tot een verhoging van verzekeringspremies zal leiden? Bij de invoering van een dergelijk wetsvoorstel wordt immers geschat dat de premies al met 10% tot 15% zullen stijgen.

¹⁵ Artikel 486 van het Wetboek van Strafvordering.

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 3, p. 3.

¹⁷ Kamerstukken 28 781.

8. Internationale aspecten

In vrijwel alle Europese landen bestaat in enige vorm de mogelijkheid van vergoeding van affectieschade. De **VVD**-fractieleden vragen welke ervaringen deze landen hiermee hebben opgedaan? En hoe vaak wordt verhoudingsgewijs een vordering tot vergoeding van affectieschade door een rechter toegewezen? Hoeveel vorderingen worden buiten de rechter afgedaan in deze landen?

Naar verluidt zou affectieschade ook in Duitsland wettelijk worden geregeld. Kan de regering de **CDA**-fractieleden aangeven of dit inderdaad het geval is en hoe de Duitse regeling eruit ziet?

In welke landen is een vergoeding van affectieschade uitsluitend voor nabestaanden mogelijk en in welke landen voor nabestaanden en naasten, al dan niet wettelijk geregeld of door de jurisprudentie mogelijk gemaakt?

Bij de verwijzing naar de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zo merken de **CDA**-fractieleden op, lijkt voorbijgegaan te worden aan het feit dat het in die casus gaat om procedures tussen Staten en burgers, terwijl in het voorliggende wetsvoorstel het de bedoeling is dat affectieschade tussen burgers wettelijk wordt geregeld. In hoeverre snijdt het argument van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dan nog hout?

9. AMvB

De bedragen van de vergoedingen zullen worden gemaximeerd en kunnen worden geïndexeerd. Kan de regering aan de **CDA**-fractieleden de toezegging doen dat, wanneer er een verhoging van de maxima wordt overwogen, de aanpassing van de AMvB eerst aan het parlement zal worden voorgelegd?

10. Overige

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat een van de bedenkingen bij het vorige wetsvoorstel over affectieschade¹⁸ was dat het feit dat affectieschade wordt erkend en vergoed, bijdraagt aan een claimcultuur. Hoe wordt in onderhavig wetsvoorstel tegemoetgekomen aan deze bedenking? Hoe beoordeelt de regering de risico's van de introductie van een claimcultuur? In hoeverre is er een hausse aan claims te verwachten?

In artikel I, onder A, van het wetsvoorstel wordt een wijziging voorgesteld om artikel 6:95 van het Burgerlijk Wetboek zodanig te wijzigen dat art 6:106, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek als een tweede lid aan artikel 6:95 van het Burgerlijk Wetboek wordt toegevoegd. De motivering is inhoudelijk te volgen, maar artikel 6:95 van het Burgerlijk Wetboek formuleert een belangrijk algemeen uitgangspunt. Is het niet beter om het uitsluiten van een immateriële schadevergoeding van beslag in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te regelen en de overgang van een aanspraak in titel 2, van boek 6, van het Burgerlijk Wetboek, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie.

¹⁸ Kamerstukken 28 781.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur uiterlijk 1 september 2017 – met belangstelling tegemoet.

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

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