

Vergaderjaar 2009–2010

28 781

Aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met de vergoedbaarheid van schade als gevolg van het overlijden of ernstig en blijvend letsel van naasten

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2010

Inleiding

Tijdens de tweede termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel affectieschade (28 781)¹ in uw Kamer op 9 juni 2009 is besloten om de verdere behandeling daarvan te schorsen en weer voort te zetten nadat ik een ontwerp-AMvB met daarin vastgesteld de bedragen van de vergoedingen waarop naasten en nabestaanden aanspraak maken, aan Uw Kamer heb voorgelegd. Afgesproken is eveneens om daarmee te wachten totdat de Raad van State over dit ontwerp heeft geadviseerd, hetgeen inmiddels is geschied. De ontwerp-AMvB² treft u bijgaand aan. Ten slotte is afgesproken dat ik in deze brief de in de tweede termijn gestelde vragen zal beantwoorden. De beantwoording van deze vragen treft u hieronder aan, waarbij zij aangetekend dat een deel van deze vragen betrekking had op het voornemen van mijn ambtsvoorganger om in de AMvB één standaardbedrag vast te stellen. De beantwoording van deze vragen is achterwege gebleven voorzover die met de ontwerp-AMvB, waarin meer bedragen zijn vastgesteld, is achterhaald.

Over de ontwerp-AMvB zij het volgende opgemerkt. Tijdens het plenaire debat op 9 juni 2009 is uitvoerig gesproken over het rapport «Slachtoffers en aansprakelijkheid»³, waarin onderzoek is gedaan naar de behoeften van naasten. Hieruit blijkt enerzijds dat naasten een duidelijke voorkeur hebben voor een wijze van vaststelling van het bedrag waarop zijn aanspraak maken die rekening houdt met hun individuele omstandigheden. Anderzijds blijkt echter ook dat naasten van mening zijn dat lastige discussies over de hoogte van het bedrag hun verwerking van het gebeurde in de weg zal staan. Tijdens het plenaire debat is voor beide lastig te verenigen voorkeuren door de verschillende fracties indringend aandacht gevraagd. Door een aantal fracties is aangedrongen op een stelsel met meerdere bedragen waarbij rekening kan worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van naasten. De omvang en intensiteit van het leed, zo is er terecht op gewezen, kan immers per geval uiteenlopen. In het debat is er echter ook op gewezen dat voorkomen

¹ Aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven in verband met de vergoedbaarheid van schade als gevolg van het overlijden of ernstig en blijvend letsel van naasten.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 143312.03

³ Kamerstukken I 2008/09, 28 781, G.

moet worden dat naasten betrokken worden in een lang en pijnlijk onderhandelingsproces over de omvang van de schade. Een spoedige afhandeling van schade kan immers bijdragen aan de verwerking van de emotionele gevolgen van de gebeurtenis, terwijl een langdurige discussie over de omvang van het verdriet en de pijn die gevolgen juist aanzienlijk kan vergroten. Ik heb in het debat vervolgens toegezegd om meerdere bedragen vast te stellen, zodanig dat individuele omstandigheden tot uitdrukking komen in de hoogte van het bedrag. In de ontwerp-AMvB worden vier categorieën onderscheiden waarbij ter zake van de omvang van de vergoeding telkens rekening wordt gehouden met de meest van belang zijnde individuele omstandigheden, doch welke ook zodanig gedefinieerd zijn dat er geen discussie mogelijk is over de vraag binnen welke categorie een naaste valt. Voor de uitwerking verwijs ik naar de ontwerp-AMvB en de toelichting daarop.

De Raad van State heeft instemmend over het ontwerp geadviseerd. Gezien de door uw Kamer geuite zorgen heb ik ook het Verbond van Verzekeraars en Slachtofferhulp Nederland gevraagd om over deze ontwerp-AMvB te adviseren. Tot mijn genoegen hebben beide organisaties positief geadviseerd. Het Verbond van Verzekeraars spreekt de hoop uit dat de regeling voor affectieschade in deze vorm op korte termijn wordt ingevoerd. Slachtofferhulp Nederland vindt deze ontwerp-AMvB ten opzichte van het oorspronkelijke voornemen om één vast bedrag vast te stellen, een verbetering. Voor een weergave van hun overige commentaar verwijs ik naar de nota van toelichting¹.

Tot slot zij opgemerkt dat de VVD-fractie in tweede termijn expliciet op een evaluatie heeft aangedrongen. Hoewel in het wetsvoorstel geen evaluatiebepaling is opgenomen, ben ik voornemens het wetsvoorstel – ook weer gezien de zorgen van uw Kamer – vijf jaar na de inwerkingtreding te evalueren. Bij die evaluatie wil ik nagaan of met de wet en het stelsel van bedragen zoals dat in de ontwerp-AMvB is vastgesteld, voldaan wordt aan de doelstellingen van het wetsvoorstel en ook daadwerkelijk tegemoet wordt gekomen aan de behoeften van naasten en nabestaanden.

Beantwoording van de in tweede termijn gestelde vragen

Mevrouw Broekers-Knol (VVD) heeft gevraagd hoe ik het opnemen van de hardheidsclausule beoordeel in het licht van het feit dat het wetsvoorstel juist beoogt de kring van gerechtigden zo beperkt mogelijk te houden. Zij vraagt daarbij of ik vrees dat de druk zal toenemen om de kring van gerechtigden uit te breiden en of de jurisprudentie aan die druk gehoor zal geven.

Het opnemen van de hardheidsclausule dient te worden gezien in het spanningsveld tussen de wenselijkheid van een beheersbare en eenvoudig uitvoerbare regeling en de wenselijkheid van een regeling die ook ruimte biedt om in sprekende gevallen naasten, die zich lastig laten vatten in specifiek te benoemen categorieën, voor vergoeding van affectieschade in aanmerking te laten komen. Ik meen dat met het opnemen van de hardheidsclausule in dit spanningsveld een goede balans is gevonden. Uitgangspunt van het voorstel is dat de personen die niet behoren tot de vaste kring van gerechtigden geen recht hebben op de vergoeding van affectieschade. Dit is met de hardheidsclausule alleen onder strikte voorwaarden anders, namelijk indien deze personen daadwerkelijk een hechte affectieve relatie kunnen aantonen. Gezien het uitzonderingskarakter van deze clausule en de bewijslast die op deze personen rust, vrees ik niet dat de rechter moeilijk de druk zal kunnen weerstaan om aan buiten de vaste kring van gerechtigden vallende personen een vergoeding van affectieschade toe te kennen.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 143312.03.

Mevrouw Broekers-Knol wijst erop dat het wetsvoorstel alleen een grondslag biedt voor vaste bedragen, gedifferentieerd per categorie. Zij vraagt of een dergelijk stelsel in strijd is met de uitkomsten van het onderzoek. In de inleiding heb ik opgemerkt dat uit het onderzoek inderdaad blijkt dat naasten een duidelijke voorkeur hebben voor een wijze van vaststelling van het bedrag die rekening houdt met hun individuele omstandigheden, maar dat naasten ook van mening zijn dat lastige discussie over de hoogte van het bedrag hun verwerking van het gebeurde in de weg zal staan. Met de ontwerp-AMvB is getracht het midden te vinden tussen beide lastig te verenigen voorkeuren, waarbij nog opgemerkt kan worden dat hierin rekening is gehouden met die persoonlijke factoren waarvan uit het onderzoek blijkt dat naasten van mening zijn dat die van invloed zouden moeten zijn op de hoogte van de vergoeding. Ik verwijs daarvoor naar de nota van toelichting. Daarover zij nog opgemerkt dat het onderzoek geen steun biedt voor de in de tweede termijn wel verwoorde veronderstelling dat ook de factor «mate van verwijtbaarheid» van de dader van invloed zou moeten zijn op de hoogte van de vergoeding.

Uit het onderzoek blijkt dat de wijze waarop een vergoeding van affectieschade wordt aangeboden van groot belang is, ook voor de mate waarin de doelstellingen erkenning en genoegdoening gerealiseerd worden. Men heeft behoefte aan een persoonlijke manier van aanbieden waaruit medeleven blijkt. Ik heb naar aanleiding hiervan overleg gevoerd met de Stichting PIV die heeft toegezegd initiatieven te ontplooien om in samenspraak met De Letselschade Raad tot regulering te komen. Dit moet uiteindelijk leiden tot een aanbeveling van De Letselschade Raad, zodat alle bij het letselschadeproces betrokken partijen (verzekeraars, letselschadeadvocaten en Slachtofferhulp Nederland) met de daarin neergelegde wijze van aanbidding kunnen instemmen.

Mevrouw Broekers-Knol heeft zich afgevraagd of het niet te gemakkelijk is om deze materie aan zelfregulering over te laten en of daarentegen betrokkenheid van de overheid op haar plaats is. Ik ben van mening dat de genoemde partijen, die dagelijks in de letselschadepraktijk werkzaam zijn, met de hun daarin opgedane ervaringen en kennis van de praktijk beter dan de overheid in staat zijn om te bepalen op welke wijze een vergoeding het beste kan worden aangeboden. Daarmee wil ik niet zeggen dat de overheid hierbij in het geheel niet betrokken zou moeten worden. Die betrokkenheid bestaat er dan vooral uit dat erop wordt toegezien dat er daadwerkelijk zelfregulering tot stand komt.

De heer Van de Beeten (CDA) heeft twijfels geuit bij de rol van de overheid bij het leed van naasten en nabestaanden. Zijn voorlopig oordeel is dat hier geen plaats is voor wetgeving omdat het hier gaat om gebeurtenissen waarbij niet zozeer de overheid geroepen is om via wetgeving leed te verzachten, maar waarin het de samenleving zelf is – familie, vrienden, kerk – om hen die getroffen worden door dergelijk leed tot steun en toeverlaat te zijn.

Met de heer Van de Beeten ben ik van mening dat de rol van de naaste omgeving van diegenen die door ernstig leed getroffen worden, van niet te onderschatten belang is om die getroffen te helpen om hun leed dragelijk te maken. Deze rol kan niet door wetgeving worden overgenomen, maar dat is ook niet wat met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd. Het voorstel beoogt uitdrukking te geven aan het gegeven dat ernstig letsel of het overlijden van een naaste voor de verwanten als een ernstig verlies wordt ervaren, niet alleen omdat deze verwanten hun verdriet moeten dragen, maar ook omdat zij moeten meemaken dat zij hun leven opnieuw moeten inrichten. Het recht op vergoeding van affectieschade beoogt in de eerste plaats erkenning te verschaffen dat deze naasten dit onheil is aangedaan. Daarnaast wordt met het recht op vergoeding van affectieschade beoogd deze naasten genoegdoening te verschaffen in die zin dat het geschokte rechtsgevoel van de naasten in

zekere zin wordt verzacht doordat van de schadeveroorzaker een opoffering wordt verlangd. Erkenning en genoegdoening zijn aldus de belangrijkste gronden voor het recht op vergoeding van affectieschade. Daarbij zij opgemerkt dat naasten en nabestaanden er om hun moverende redenen vanaf kunnen zien om vergoeding van affectieschade te verdienen.

De heer Van de Beeten heeft voorts opgemerkt dat de problematiek van de naasten die hun partner levenslang bijstaan als gevolg van een handicap hoge prioriteit dient te hebben. Zijns inziens dient veel meer aandacht te worden besteed aan de gevolgen daarvan voor deze naasten, ook in financiële zin. Mevrouw Haubrich-Gooskens (PvdA) heeft in dit verband gevraagd wanneer het wetsvoorstel inkomensschade van naasten valt te verwachten en mevrouw Quik-Schuijt heeft gevraagd of ik het probleem van een goede en deugdelijke afwikkeling van de financiële schade van naasten ter hand ga nemen.

Zoals ik reeds in tweede termijn heb opgemerkt is een concept-wetsvoorstel dat voorziet in verruiming van de mogelijkheden voor derden om hun materiële schade zoals inkomensschade te verhalen, in consultatie geweest. Ik heb daarbij opgemerkt dat ik wilde wachten met daaraan een vervolg te geven totdat de behandeling van het wetsvoorstel affectieschade is voltooid. Nu die voltooiing in zicht is, zal dit concept-wetsvoorstel verder ter hand worden genomen. Het is, zo is mij gebleken, juridisch-technisch een ingewikkeld onderwerp waarbij nog een aantal lastige knopen moet worden doorgehakt.

Mevrouw Quik-Schuijt (SP) vraagt of uit de kring van gerechtigden moet worden afgeleid dat degene die daartoe behoren per definitie schade lijden, dan wel of er ruimte is voor de rechter om vast te stellen dat er in een specifiek geval geen nadeel wordt geleden.

De kring van gerechtigden is zodanig geformuleerd dat aangenomen mag worden dat degenen die daarin zijn opgenomen een hechte affectieve relatie hebben met het slachtoffer of de overledene. Degenen die tot die kring behoren maken dan ook aanspraak op een vergoeding, zonder dat er ruimte is voor de rechter om vast te stellen dat er in een specifiek geval geen nadeel wordt geleden. Daarmee worden discussies over de intensiteit van deze affectieve relaties vermeden. Het belang om onsmakelijke discussie daarover te voorkomen, blijkt ook uit het voorbeeld dat mevrouw Quik-Schuijt te verduidelijking van haar vraag geeft.

Verder vraagt mevrouw Quik-Schuijt of er gebruik zal worden gemaakt van de in het voorstel neergelegde bevoegdheid om bij meer naasten het totaal van vergoedingen bij algemene maatregel van bestuur te beperken. Ik zie vooralsnog geen aanleiding om van deze bevoegdheid gebruik te maken. De ontwerp-AMvB bevat dan ook niet zo'n beperking.

Mevrouw Quik-Schuijt bepleit om de verantwoordelijkheid voor regulering van de wijze van aanbieden van een vergoeding neer te leggen bij De Letselschade Raad. Zoals ik hierboven heb opgemerkt, is het inderdaad de bedoeling dat deze Raad met een aanbeveling komt.

Hierboven is reeds beantwoord de vraag van mevrouw Haubrich-Gooskens (PvdA) wanneer het wetsvoorstel inkomensschade van naasten valt te verwachten. In antwoord op haar vraag wanneer een totaalbeeld van de positie van derden in het schadevergoedingsrecht kan worden verwacht waarin ook de verschillende deelvoorstellen op hun samenhang worden bekeken, verwijs ik naar de brief van mijn ambtvoorganger van 8 december 2004¹, waarin uitvoerig de positie van derden in het aansprakelijkheidsrecht wordt beschreven. Het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel inkomensschade derden is daar een uitvloeisel van.

Mevrouw Haubrich-Gooskens vraagt wat nu in de AMvB nader kan worden uitgewerkt en vraagt in het bijzonder of bij AMvB kan worden afgeweken van het in de wet neergelegde stelsel van een vast bedrag of

¹ Kamerstukken II 2004/05, 28 781, nr. 8.

meer bedragen. Zij vraagt mij aan te geven in hoeverre de wet een grondslag biedt om met individuele omstandigheden en kenmerken rekening te houden en vraagt of een stelsel met gedifferentieerde bedragen niet zodanig afwijkt van het voorstel, dat zo'n stelsel alleen met een formele wetswijziging kan worden ingevoerd.

Het is niet mogelijk om bij AMvB af te wijken van het in de wet neergelegde stelsel van één vast bedrag of meer bedragen. Zoals ik in tweede termijn heb aangegeven, sluit het wetsvoorstel ook uit dat de hoogte van de vergoeding aan de rechter wordt overgelaten. Het voorstel dwingt daarentegen ook niet tot het vaststellen van één bedrag. Het voorstel biedt immers ook de mogelijkheid om meer bedragen vast te stellen. Dit kunnen echter alleen *vaste* bedragen zijn. In die zin is differentiatie mogelijk en kunnen individuele omstandigheden vertaald worden naar vaste daarbij passende bedragen. Daarbij kan, indien van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, niet van een koers- of stelselwijziging gesproken worden, omdat het stelsel van een vast bedrag of meer vaste bedragen in de wet is neergelegd. Een formele wetswijziging is daarvoor dan ook niet nodig. In de ontwerp-AMvB is van de bevoegdheid om meer vaste bedragen vast te stellen, gebruik gemaakt.

Mevrouw Haubrich-Gooskens vraagt ten slotte of de Gedragscode Behandeling Letselschade kan worden aangevuld met een regeling van de wijze van aanbidding van de vergoeding van affectieschade. Daarover vraagt zij voorts op welke termijn ik wil ingrijpen als zelfregulering niet zou lukken. Zoals ik heb aangegeven is het streven om te komen met een aanbeveling van De Letselschade Raad. Het is aan de Raad om te beoordelen of deze aanbeveling al dan niet onderdeel zal gaan uitmaken van de Gedragscode. Ik verwacht niet dat het bereiken van overeenstemming hierover een moeizame aangelegenheid zal zijn en ga er daarom van uit dat een ingrijpen niet noodzakelijk zal zijn. Dit laat uiteraard onverlet dat ik een vinger aan de pols houd.

Tot slot

Ik zal het op prijs stellen als uw Kamer de behandeling van het wetsvoorstel in het licht van deze brief wil afronden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin