

Vergaderjaar 2008–2009

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

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2009

1. Aanleiding voor en inhoud van het onderzoek

Bijgaand treft u deel II van het rapport «Slachtoffers en aansprakelijkheid»¹ aan. Dit onderzoek is een vervolg op een eerder uitgevoerd onderzoek naar de verwachtingen en behoeftes die slachtoffers en naasten hebben van het aansprakelijkheidsrecht². Deel II van het rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar specifiek de behoeften van naasten en nabestaanden ter zake van de vergoeding van affectieschade. Dit onderzoek is in opdracht van het Ministerie van Justitie uitgevoerd door het Interfacultair samenwerkingsverband Gezondheid en Recht van de Vrije Universiteit te Amsterdam, in samenwerking met het WODC. In deze brief treft u het kabinetsstandpunt op dit rapport.

Aanleiding voor het onderzoek was het debat in uw Kamer, onder meer tijdens de plenaire behandeling op 12 september 2006 van het wetsvoorstel affectieschade (28 781)³. Dit wetsvoorstel voorziet in een vergoeding voor het nadeel dat niet in vermogensschade bestaat en dat men lijdt doordat een persoon met wie men een affectieve relatie heeft, ernstig gewond raakt of overlijdt als gevolg van een gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is. In het debat zijn vraagtekens geplaatst bij de empirische onderbouwing van de aannames waarop het wetsvoorstel berust. In overleg met uw Kamer zijn vervolgens de beraadslagingen over dit wetsvoorstel opgeschort en is besloten om onderzoek te doen naar onder meer de vraag of er onder naasten en nabestaanden een behoefte bestaat aan vergoeding van affectieschade. Ook een aantal andere vragen dat rondom het wetsvoorstel affectieschade speelt en in het plenaire debat aan de orde is gekomen, is in het rapport beantwoord.

In het onderzoek zijn aan de orde gekomen de vraag of er onder naasten en nabestaanden behoefte bestaat aan de vergoeding van affectieschade, de vraag of een vergoeding een bijdrage kan leveren aan de verwerking van het leed, alsmede vragen over de modaliteiten van die vergoeding en van de wijze van uitkering daarvan. Ook is onderzocht of er een samen-

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffienummer 143312.

² Zie Kamerstukken II 2006/07, 28 781, nr. 13.

³ 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.

hang bestaat tussen de antwoorden op deze vragen en een aantal aspecten zoals persoonlijke kenmerken, kenmerken van de relatie met het slachtoffer, kenmerken van de schadeveroorzakende gebeurtenis, en de tijd die sinds de gebeurtenis is verlopen.

Hieronder worden de resultaten van het onderzoek weergegeven, waarna conclusies worden getrokken met betrekking tot de gevolgen daarvan voor het wetsvoorstel affectieschade. Alvorens dat te doen is het goed kort stil te staan bij de opzet van het onderzoek.

2. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek heeft bestaan uit een kwantitatief onderzoek (vragenlijst-onderzoek) in Nederland en een kwalitatief onderzoek (interviews) in België. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden werd een vragenlijst-onderzoek gehouden onder naasten en nabestaanden in Nederland uit het deelnemersbestand van TNS NIPO en aanvullend geworven nabestaanden. Deze deelnemers behoorden tot de kring van gerechtigden, zoals bedoeld in het wetsvoorstel.

Parallel aan het vragenlijst-onderzoek in Nederland werden interviews gehouden met Belgische «ervaringsdeskundigen» (naasten en nabestaanden die smartengeld voor naasten ontvingen). Doel hiervan was gegevens te verzamelen die van waarde kunnen zijn voor de eventuele inrichting van het voorgestelde Nederlandse systeem van vergoeding van affectieschade. Het Belgische rechtssysteem kent namelijk van oudsher een vergoeding voor naasten en nabestaanden van slachtoffers die vergelijkbaar is met de in Nederland voorgestelde vergoeding. De verwachting was dat de inzichten uit dit kwalitatieve onderzoek een zelfstandige waarde zouden hebben voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen, en tevens een extra mogelijkheid zouden bieden om de gegevens die in het kwantitatieve onderzoeksdeel worden verkregen, te valideren en interpreteren.

Een dergelijke methode van onderzoek heeft voorts het voordeel dat het daardoor mogelijk is het wetsvoorstel vanuit inhoudelijk verschillende invalshoeken te evalueren. In het Nederlandse onderzoek kunnen uit de aard der zaak slechts hypothetische vragen worden gesteld met betrekking tot de vergoeding van affectieschade («wat zou u ervan hebben gevonden indien»), terwijl in het Belgische onderzoek kan worden geleerd van daadwerkelijke ervaringen met het daar bestaande systeem van vergoeding.

3. De onderzoeksvragen

Ingegeven door onder meer de vragen die werden gesteld tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel affectieschade, werden verschillende onderzoeksvragen geformuleerd. De belangrijkste volgende vragen zullen hieronder telkens in een aparte paragraaf aan de orde komen:

1. In welke mate bestaat er onder naasten (van ernstig gewonde slachtoffers) en nabestaanden (van slachtoffers die zijn overleden) behoefte aan het recht op vergoeding van affectieschade?
2. Kan het vergoeden van affectieschade een positieve bijdrage leveren aan de bevrediging van bij naasten en nabestaanden levende immateriële behoeften?
3. Welke elementen uit het wetsvoorstel dragen bij aan de bevrediging van immateriële behoeften en welke niet? (vast bedrag, hoogte van bedrag)?
4. Welke aspecten zijn van belang bij de daadwerkelijke uitkering van de

vergoeding, uitgaande van de bevrediging van immateriële behoeften? (manier en moment van aanbieden).

4. Behoeftte aan een recht op vergoeding van affectieschade?

Uit de resultaten van het vragenlijstonderzoek blijkt dat een meerderheid van naasten en nabestaanden een duidelijke behoefte heeft aan een recht op vergoeding van affectieschade. Slechts een minderheid gaf aan die behoefte in mindere mate of niet te hebben. Voorts bleek dat naasten en nabestaanden niet significant van elkaar verschillen in hun behoefte aan een recht op vergoeding van affectieschade. De uitkomsten laten zien dat naasten en nabestaanden behoefte hebben aan aandacht voor de emotionele gevolgen die het ongeval voor hen heeft. De mogelijkheid van vergoeding van affectieschade is in die context meer een middel tot een doel dan een doel op zich.

De vraag derhalve of er onder naasten en nabestaanden een behoefte bestaat, is hiermee positief beantwoord. Tijdens de eerder genoemde plenaire behandeling op 12 september 2006 van het wetsvoorstel affectieschade hebben de leden van de CDA-fractie verzocht ook te onderzoeken of een vergoeding alleen moet worden toegekend bij overlijden, of ook bij ernstig en blijvend letsel. Uit het onderzoek blijkt nu dat naasten en nabestaanden in vrijwel gelijke mate behoefte hebben aan een vergoeding.

5. Levert de vergoeding van affectieschade een bijdrage aan de bevrediging van immateriële behoeften?

De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat een recht op vergoeding van affectieschade volgens naasten en nabestaanden zal bijdragen aan hun verwerking van de emotionele gevolgen. Respondenten gaven aan een recht op vergoeding van affectieschade onder meer op te vatten als: erkenning voor de naaste/nabestaande zelf, erkenning door het Nederlandse rechtssysteem van de emotionele gevolgen van het ongeval voor naasten, het erkennen van de fout door de dader, en het vragen van een opoffering van de verantwoordelijke partij.

Hieruit blijkt volgens de onderzoekers dat de vergoeding van affectieschade meer wordt gezien als een middel tot een doel, dan als een doel op zichzelf: een recht op vergoeding van affectieschade draagt er aan bij dat behoeften worden vervuld die als zodanig (nog) hoger worden aangeslagen dan de behoefte aan vergoeding van affectieschade zelf, waaronder dat de verantwoordelijke partij zijn fout erkent. Dit sluit volgens de onderzoekers ook goed aan bij de doelstelling van het wetsvoorstel affectieschade, dat immers in de eerste plaats beoogt erkenning en genoegdoening te verschaffen. Compensatie staat slechts op de achtergrond, omdat het wegnemen van het leed niet door schadevergoeding kan worden verwezenlijkt.

6. Wijze van vaststelling van het bedrag voor vergoeding van affectieschade

Minder eenduidig zijn de uitkomsten van het onderzoek betreffende de meest wenselijke wijze van vaststelling van het bedrag voor vergoeding van affectieschade. Uit het onderzoek blijkt enerzijds een duidelijke voorkeur van naasten en nabestaanden voor een wijze van vaststelling van het bedrag voor vergoeding van affectieschade die rekening houdt met hun individuele omstandigheden, boven een systeem met een vast bedrag. 36% van de respondenten koos voor een variabel bedrag, 28% voor een genormeerd bedrag en slechts 16% voor een vast bedrag. 20% antwoordde met «geen mening».

Respondenten gaven anderzijds aan dat lastige discussies over de hoogte van het bedrag hun verwerking zouden hebben belemmerd. Dit is door de respondenten zelfs aangemerkt als het belangrijkste aspecten dat aan de verwerking in de weg staat. Dit wordt ook bevestigd door de geïnterviewde Belgische nabestaanden en naasten. In België wordt de hoogte van de schadevergoeding in beginsel per geval vastgesteld. Het wordt door de Belgische geïnterviewden echter als zeer onaangenaam ervaren om over de hoogte van de vergoeding te moeten discussiëren.

In het rapport wordt opgemerkt dat men op grond van deze uitkomsten zou kunnen veronderstellen dat de voorkeur van de Nederlandse respondenten mede is ingegeven door hun verwachting dat een vast bedrag, vanwege zijn abstracte karakter, naar zijn aard minder erkenning biedt van het door hen individueel ervaren verlies, terwijl deze voorkeur niet wordt gecorrigeerd door daadwerkelijke ervaring met de nadelen van de noodzaak om over de hoogte van het bedrag in debat te gaan. De veronderstelling – zo wordt in het rapport opgemerkt – zou kunnen zijn dat de Belgische geïnterviewden die ervaring wel hebben, en dat dit hun afwijkende opvattingen kan verklaren. Zo bezien is volgens de rapporteurs goed denkbaar dat gebrek aan daadwerkelijke ervaring met discussie over de hoogte van een vergoeding voor affectieschade in het eigen individuele geval, de Nederlandse respondenten parten heeft gespeeld.

Deze uitkomsten zijn voor mij aanleiding om evenals mijn ambtsvoorganger vooralsnog vast te houden aan één vast bedrag. Deze uitkomsten zijn voor mij evenwel ook aanleiding om na verloop van een aantal jaren te evalueren hoe naasten en nabestaanden dit hebben ervaren. Indien deze ervaringen daartoe aanleiding geven, kan alsnog overgestapt worden op een stelsel met meerdere vaste bedragen. Ik zal daarom in de algemene maatregel van bestuur waarin de omvang van de vergoeding wordt vastgesteld, een evaluatiebepaling opnemen. Het wetsvoorstel biedt een grondslag om meerdere bedragen vast te stellen. Een mogelijke naar aanleiding van deze evaluatie te blijken wenselijke aanpassing kan op basis daarvan worden doorgevoerd.

Over de hoogte van de vergoeding wordt in het rapport de conclusie getrokken dat, in het licht van de omstandigheid dat het geleden immaterieel nadeel zich nu eenmaal slecht leent om in een geldbedrag uit te drukken, de voorgenomen hoogte van € 10 000 door een meerderheid in ieder geval niet als ongepast zal worden opgevat. Wel blijken de eigen voorkeuren van de respondenten gemiddeld wat hoger te liggen. Eveneens blijken deze voorkeuren bij nabestaanden weer hoger te liggen dan bij naasten.

Uit het onderzoek blijkt ook dat het onderscheid tussen overlijden en ernstig en blijvend letsel het enige onderscheid is waarvan te verdedigen is dat dit in de hoogte van de vergoeding tot uitdrukking zou moeten komen. Voor andere factoren, zoals de aard van de relatie, de leeftijd van het slachtoffer en de mate van verwijtbaarheid, bieden de onderzoeksresultaten geen steun voor de veronderstelling dat ook die factoren van invloed moeten zijn op de hoogte van de vergoeding.

Dit alles geeft aanleiding om in de hierboven genoemde evaluatie in het bijzonder aandacht te besteden aan de vraag hoe nabestaanden de mogelijkheid van het verkrijgen van één vast bedrag hebben ervaren. Voorts zij over de hoogte van het bedrag nog het volgende opgemerkt. Het wetsvoorstel is begin 2003 bij de Tweede Kamer ingediend. Mijn ambtsvoorganger heeft toen zijn voorkeur uitgesproken voor een bedrag van € 10 000. Ik zal mij er nog op beraden in hoeverre in het licht van het bovenstaande en van de tijd die sindsdien verstreken is, er aanleiding is

om in genoemde algemene maatregel van bestuur een wat hoger bedrag vast te stellen.

7. Wijze van aanbidding 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 doelstelling van erkenning en genoegdoening gerealiseerd worden. De uitkomsten van de Belgische interviews laten zien hoe pijnlijk een strikt zakelijke afhandeling voor de betrokkenen is. Men heeft behoefte aan een persoonlijke manier van aanbieden met een toonzetting waaruit medeleven blijkt. Een ondoordachte manier van aanbieden – zo blijkt uit het onderzoek – kan ernstig afbreuk doen aan het effect van de vergoeding. Het is van groot belang dat op dit punt zorgvuldig wordt gehandeld door de betalende partij. Uit het onderzoek blijkt dat een persoonlijke brief van de verzekeraar van de verantwoordelijke persoon/dader, waaruit medeleven spreekt en waarin wordt aangegeven dat vergoeding van affectieschade een symbolisch karakter heeft, positief worden gewaardeerd. Daarnaast verdient het volgens het onderzoek aanbeveling in een schriftelijke aanbiedingsbrief tevens op te nemen dat erkend en betreurd wordt dat door de verantwoordelijke persoon een fout is gemaakt. In het rapport wordt opgemerkt dat uit recent buitenlands empirisch onderzoek blijkt dat ook mededelingen van deze strekking afkomstig van de verzekeraar effectief zullen zijn.

Uit de interviews in België bleek voorts dat het afbreuk kan doen aan de betekenis van de vergoeding wanneer deze tegelijkertijd wordt afgewikkeld met de vergoeding van financiële schade. Volgens de rapporteurs verdient het daarom aanbeveling om de afwikkeling van affectieschade plaats te laten vinden in een apart traject, dus los van de eventuele afwikkeling van financiële schade. In dit verband is ook het moment van aanbieden van belang. De interviews in België laten zien dat zowel een zeer snelle als een erg trage afwikkeling aanstootgevend wordt gevonden.

De wijze waarop een vergoeding in de praktijk wordt aangeboden leent zich bij uitstek voor zelfregulering. Inmiddels heeft hier overleg over plaatsgevonden met de Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars (PIV). De Stichting PIV heeft toegezegd initiatieven te ontplooiën om tot regulering te komen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een binnen het Nationale Platform Personenschade tot stand te brengen richtlijn of aan een door verzekeraars zelf tot stand te brengen interne bedrijfsregeling. Het PIV heeft thans in beraad aan welke vorm van zelfregulering zij de voorkeur geeft. Ik zal uw kamer hiervan op de hoogte houden.

8. Tot slot: gevolgen van de onderzoeksresultaten voor het wetsvoorstel

Ik heb met grote waardering kennis genomen van het onderzoek. De resultaten daarvan zijn van groot belang voor zowel de verdere behandeling van het wetsvoorstel, als ook voor de praktijk van uitvoering daarvan. De resultaten van het onderzoek geven mij aanleiding tot het trekken van de volgende die conclusies:

1. De uitkomsten van het onderzoek zijn voor mij aanleiding om voortsnog vast te houden aan één vast bedrag voor vergoeding van affectieschade. Deze uitkomsten zijn voor mij daarentegen ook aanleiding om na verloop van een aantal jaren te evalueren hoe naasten en nabestaanden dit hebben ervaren. Indien deze ervaringen daartoe aanleiding geven, kan alsnog overgestapt worden op een stelsel met meerdere vaste bedragen. Ik zal daarom in de algemene maatregel van

bestuur waarin de omvang van de vergoeding wordt vastgesteld, een evaluatiebepaling opnemen.

2. De wijze waarop een vergoeding van affectieschade wordt aangeboden, is van groot belang voor de mate waarin de doelstellingen van het wetsvoorstel – erkenning en genoegdoening – gerealiseerd worden. Naasten en nabestaanden hebben behoefte aan een persoonlijke manier van aanbieden met een toonzetting waaruit medeleven blijkt. Het rapport doet een aantal aanbevelingen. Inmiddels heeft hier overleg over plaatsgevonden met de Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars (PIV). De Stichting PIV heeft toegezegd initiatieven te ontplooiën om ter zake hiervan tot regulering te komen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een binnen het Nationale Platform Personenschade tot stand te brengen richtlijn of aan een door verzekeraars zelf tot stand te brengen interne bedrijfsregeling. Het PIV onderzoekt thans wat de meest geschikte vorm van regulering is.
3. Tijdens de plenaire behandeling op 12 september 2006 van het wetsvoorstel affectieschade is in overleg met uw Kamer besloten de beraadslagingen op te schorten, zodat onderzoek kon worden verricht naar de vraag of er onder naasten en nabestaanden een behoefte bestaat aan vergoeding van affectieschade. Deze vraag is door dit onderzoek positief beantwoord. Daarmee is de weg geëffend voor verdere voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel. Ik verzoek uw Kamer dan ook de behandeling van het wetsvoorstel verder ter hand te nemen.

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