

1.1 OVER DIT RAPPORT

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 affectieschade¹ vijf jaar na de inwerkingtreding te evalueren, dus per 1 januari 2024.² Het doel van dit onderzoek is om na te gaan in hoeverre de wet de bij invoering van de wet beoogde doelstelling heeft behaald, oftewel of naasten of nabestaanden de vergoeding ervaren als erkenning van leed en als vorm van genoegdoening.³ 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. Met deze evaluatie kan uiteindelijk een geïnformeerde keuze worden gemaakt over de herijking van de hoogte van de smartengeldbedragen en over de eventuele uitbreiding van de kring van gerechtigden.

1.2 DOELEN EN VORMGEVING VAN DE WET VERGOEDING AFFECTIESCHADE

Na een langdurig wetgevingsproces is de Wet vergoeding affectieschade per 1 januari 2019 in werking getreden. Door middel van deze wet werd het voor een bepaalde groep naasten mogelijk om aanspraak te maken op vergoeding van affectieschade. Daarmee heeft de wetgever beoogd tegemoet te komen aan de wens om een vorm van erkenning en genoegdoening te verschaffen van het door naasten ondervonden

1 Wet van 11 april 2018 tot 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, *Stb* 2018, 132.

2 *Handelingen II* 2016-2017, nr. 71, item 19, p. 12, *Kamerstukken I* 2017-2018, 34257, nr. E, p. 1.

3 Hierna wordt de term ‘naasten’ in beginsel gebruikt voor zowel naasten als nabestaanden. Als de term ‘nabestaanden’ wordt gebruikt gaat het specifiek over naasten in overlijdensschadezaken.

leed als gevolg van het overlijden of ernstig en blijvend gewond raken van een dierbare. De affectieschadevergoeding heeft een symbolisch karakter, omdat het leed dat naasten of nabestaanden is aangedaan zich niet laat wegnemen.⁴ De wet kent een afgebakende groep personen die voor vergoeding in aanmerking komen en werkt met vaste, gestandaardiseerde smartengeldbedragen, neergelegd in het Besluit vergoeding affectieschade.⁵ Dat was een bewuste keuze. Men wilde daarmee pijnlijke discussies over de aanspraak en de omvang daarvan zoveel mogelijk voorkomen. Tegelijkertijd zouden daarmee gerechtelijke procedures kunnen worden voorkomen en de transactiekosten worden beperkt. De vormgeving van de wet heeft in zoverre ook een duidelijke nevendoelstelling: het voorkomen van discussie over de aanspraak en de omvang daarvan.⁶ De wetgever heeft de kring van gerechtigden willen beperken tot de groepen van naasten en nabestaanden die geacht mogen worden een zeer nauwe band met de gekwetste/overledene (het primaire slachtoffer) te hebben. Deze vaste of wettelijke kring van gerechtigden bestaat kort gezegd uit echtgenoten, samenwonenden, ouders, kinderen, en degene die duurzaam door het primaire slachtoffer werd verzorgd of die duurzaam de zorg voor het primaire slachtoffer had. Ook deze wettelijke kring was een bewuste keuze. Men wilde: 1) voorkomen dat de beheersbaarheid van de regeling te zeer zou afnemen; en 2) voldoende zekerheid bieden dat 'een vergoeding alleen wordt betaald in gevallen waarin daadwerkelijk van een ernstig verlies sprake is'.⁷ 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.⁸ Op het wettelijk kader wordt nader ingegaan in hoofdstuk 2.

1.3 DISCUSSIE OVER VERRUIMING KRING VAN GERECHTIGDEN

Dit evaluatieonderzoek betreft een groot aantal onderwerpen over affectieschadevergoeding. Ook is op verschillende manieren onderzoek gedaan naar de voorliggende onderzoeksvragen. Daarover straks meer. Eerst moet worden vermeld dat in de 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

4 *Kamerstukken II 2015/2016, 34257, nr. 6, p. 27; Kamerstukken I 2016/2017, 34257, C, p. 1.*

5 *Stb 2018, 133.*

6 *Kamerstukken II 2014-2015, 34257, nr. 3, p. 4, Kamerstukken I 2016-2017, 34257, nr. C, p. 2.*

7 *Kamerstukken II 2014/2015, 34257, nr. 3, p. 13-14.*

8 *Kamerstukken II 2014/2015, 34257, nr. 3, p. 15.*

vergoeding willen ontvangen, staat voor hen alleen een beroep op de hardheidsclausule open. Zoals wij zullen zien slaagt dat beroep lang niet altijd.⁹ Op deze positie van broers en zussen wordt kritiek geuit.¹⁰

De beperkte mogelijkheden voor broers en zussen tot het verkrijgen van vergoeding voor affectieschade waren ook aan de orde in de strafzaak inzake de MH17-ramp. In deze strafzaak veroordeelt de rechtbank drie verdachten tot een levenslange gevangenisstraf wegens hun betrokkenheid bij het neerhalen van het toestel van Malaysia Airlines boven Oekraïne.¹¹ Daarnaast beoordeelt de rechtbank in totaal 306 schadevergoedingsvorderingen van nabestaanden, vrijwel allemaal strekkende tot vergoeding van affectieschade. Op die vorderingen is het Nederlandse strafprocesrecht van toepassing. Inhoudelijk worden de vorderingen echter beoordeeld naar Oekraïens burgerlijk recht.¹² Dat maakt vergoeding van immateriële schade, waaronder affectieschade, mogelijk voor feiten uit 2014 (dus vóór de invoering van de Nederlandse regeling in 2019). Onder Oekraïens recht wordt de kring van gerechtigden gevormd door de echtgeno(o)t(e), de geregistreerde partner, de (adoptie)ouders en de (adoptie)kinderen van de overledene, alsmede de personen (onder wie stiefkinderen) met wie de overledene samenwoonde, een gezamenlijk huishouden deelde en wederzijdse rechten en plichten had. Broers en zussen die niet met de overledene in gezinsverband samenwoonden vallen dus ook in Oekraïne buiten de kring van gerechtigden en hebben geen aanspraak op affectieschadevergoeding. Honderden broers en zussen vielen aldus buiten de boot. Dat zou bij toepassing van Nederlands recht niet anders zijn geweest.¹³ Dit gegeven bracht de nabestaanden in het MH17-proces ertoe de rechtbank te vragen een oproep te doen aan de Nederlandse wetgever om de positie van broers en zussen op dit punt te heroverwegen. De rechtbank heeft daaraan gehoor gegeven.¹⁴

Ook in het parlement is het onderwerp op de agenda gezet. Diverse Tweede Kamerleden hebben de minister voor Rechtsbescherming op meerdere momenten over

9 Zie het rechtspraakoverzicht in hoofdstuk 5.

10 Zie bijv. A. Joxhorst, 'De Wet Affectieschade – hoe staat het ermee?' *PPS Bulletin*, april 2022, p. 49-50 en, J. Mantel, 'De toepassing van de Wet affectieschade in de rechtspraak', *TVP* 2022, nr. 1, p. 19-21, B.A. van Beest, 'Uitbreiding van gerechtigden met broers en zussen? Evaluatie Wet vergoeding affectieschade', *L&S* 2023, afl. 3, p. 23-29.

11 Rb. Den Haag 17 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:12216, 12217, 12218. De vonnissen zijn te vinden op: <https://www.courtmh17.com/over-de-rechtszaak/uitspraak-17-november-2022-2/>

12 Zie de vonnissen onder 12.5.2.

13 Bovendien vallen onder de Nederlandse regeling ook inwonende broers en zussen niet onder de 'vaste' kring van gerechtigden.

14 Rb. Den Haag 17 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:12216, 12217, 12218, r.o. 12.5.2. Zie par. 5.5.3.3.

dit onderwerp bevestigd.¹⁵ Op 14 september 2023 werd een bijzondere commissievergadering (zogenaamde bijzondere procedure) georganiseerd over affectieschade voor broers en zussen.¹⁶ En in de eerste helft van 2024 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin wordt opgeroepen de kring van gerechtigden uit te breiden naar broers en zussen.¹⁷

De aanspraak van broers en zussen is één van de onderwerpen die centraal staat in deze wetsevaluatie. Als gezegd, de Wet vergoeding affectieschade wordt in brede zin geëvalueerd in dit onderzoek.

1.4 DE ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN

1.4.1 Centrale onderzoeksvraag

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 onderzoeksvraag is evaluatief van aard, waarbij de doelstellingen van de wet het evaluatiekader vormen. Deze evaluatie betreft in hoofdlijnen drie aspecten. Ten eerste de omvang van de gestandaardiseerde vergoeding. Ten tweede de kring van gerechtigden, waarbij aandacht uitgaat naar zowel de wettelijke kring als de hardheidsclausule. Ten derde de knelpunten en positieve punten in de praktijk van afhandeling en toekenning. Deze insteek, evaluatie op drie aspecten, resulteert in deelvragen. De deelvragen laten zich groeperen in vier categorieën: A. Evaluatiekader, B. Omvang van de vergoeding, C. Kring van gerechtigden, en D. Praktijk van toekenning en afhandeling.

15 CD Slachtofferbeleid van 23 februari 2023 (*Kamerstukken II 2023/2024*, 33 552, nr. 108), Voortgangsbrief Slachtofferbeleid 6 juni 2023 (*Kamerstukken II 2023/2024*, 33 552, nr. 112), CD strafrechtelijke onderwerpen 5 oktober 2023 (*Kamerstukken II 2023/2024*, 29 279, nr. 821), Begrotingsbehandeling JenV 7 en 8 februari 2024.

16 https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A04264.

17 *Kamerstukken II 2023/2024*, 36 410 VI, nr. 43: “De kamer ...spreekt uit dat onder de kring van gerechtigden die aanspraak kunnen maken op affectieschade uitdrukkelijk ook broers en zussen vallen; verzoekt de regering te bezien of op korte termijn een wetsvoorstel in procedure kan worden gebracht zodat broers en zussen ook daadwerkelijk deze aanspraak kunnen effectueren.”

1.4.2 *Evaluatiekader (A)*

In de centrale onderzoeksvraag is de doelstelling van de wet (erkenning en genoegdoening) centraal gesteld. Zoals reeds aangegeven kan dit niet los worden gezien van de nevendoelstelling van de wet (voorkomen van discussie) die bepalend was voor de vormgeving ervan. De volgende deelvragen zijn daarom leidend in de vormgeving van het evaluatiekader:

1. Wat is de betekenis van de doelstelling van erkenning van leed toegebracht aan naasten en nabestaanden volgens de parlementaire geschiedenis van de Wet vergoeding affectieschade?
2. Wat is de betekenis van de doelstelling van genoegdoening volgens de parlementaire geschiedenis van de Wet vergoeding affectieschade?
3. Welke andere nevendoelstelling(en) kent de Wet vergoeding volgens de parlementaire geschiedenis, en hoe is daarmee rekening gehouden in de vormgeving van deze wet?

1.4.3 *De omvang van de gestandaardiseerde vergoeding (B)*

De volgende deelvragen focussen op de totale omvang van de vergoedingen, de ervaringen met het werken met gestandaardiseerde vergoedingsbedragen en de gevolgen van eventuele verhoging van die gestandaardiseerde bedragen.

4. In hoeveel gevallen is affectieschade jaarlijks toegekend binnen het strafproces? En in hoeveel gevallen door aansprakelijkheidsverzekeraars? Is daarin een uitsplitsing te maken naar categorie van gerechtigden?¹⁸
5. Wat is het totaalbedrag van toegewezen vergoedingen sinds de inwerkingtreding van de wet, binnen enerzijds de strafrechtketen en anderzijds de civiele keten?¹⁹
6. Welke gevolgen heeft de wet gehad voor de premies van aansprakelijkheidsverzekeringen?²⁰
7. Wat zijn de ervaringen van aanspraakgerechtigden met de gestandaardiseerde vergoeding uit het Besluit vergoeding affectieschade?
8. In hoeverre geven de ervaringen van aanspraakgerechtigden aanleiding om (de hoogte van de) gestandaardiseerde bedragen te heroverwegen, dan wel om het mogelijk te maken om in uitzonderlijke gevallen hogere schadevergoedingen toe te kennen?

18 Bij de beantwoording van deze vraag waren we afhankelijk van de vraag in hoeverre betrokken betalende partijen (CJIB en Verbond van Verzekeraars) in staat en bereid waren deze gegevens met ons te delen.

19 Zie vorige noot.

20 Bij de beantwoording van deze vraag waren we afhankelijk van de vraag in hoeverre het Verbond van Verzekeraars in staat en bereid was deze gegevens met ons te delen.