

Belangenbehartiging bij letselschade: nog een weg te gaan

*Prof. mr. dr. W.H. van Boom, prof. mr. dr. R. Rijnhout,
mr. dr. H. Gulyás, mr. J. Derksen, mr. R. van Tilburg, mr.
dr. E. van Dongen, prof. mr. dr. M. Faure en prof. mr.
dr. A.J. Akkermans**

1. Inleiding

‘De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat een Nationaal Keurmerk Letselschade bestaat waarmee kwaliteit gewaarborgd wordt van letselschadebehandelaars; constaterende dat een substantieel deel van de letselschadebehandelaars niet is aangesloten bij dit keurmerk; van mening dat het belang van het slachtoffer centraal moet staan voor een letselschadebehandelaar; verzoekt de regering een onderzoek te doen naar kwalijke praktijken in de ongereguleerde praktijk van letselschadebehandelaars, en gaat over tot de orde van de dag.’¹

Aldus de motie van het Tweede Kamerlid Ellian die aanleiding was² voor het onderzoek naar belangenbehartiging bij letselschade, dat werd uitgevoerd door een consortium van onderzoekers werkzaam aan de Radboud Universiteit Nijmegen, de Universiteit Utrecht, de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Vrije Universiteit Amsterdam in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC). In dit artikel doen wij beknopt verslag van dit onderzoek. Het volledige onderzoeksrapport is open access beschikbaar op de website van het WODC, en uitgegeven als boek bij WJS Uitgevers.

Zoals zal blijken uit de bijdragen aan dit themanummer van *TVP* is het onderzoeksrapport door diverse partijen binnen de

letselschadewereld kritisch ontvangen. Het lijkt alsof velen hadden verwacht dat het onderzoek zou aanbevelen dat het Nationaal Keurmerk Letselschade (NKL) verplicht moet worden gesteld. Misschien kwam die verwachting mede door de motie van Ellian, waarin immers wordt geconstateerd dat door het NKL ‘kwaliteit gewaarborgd wordt’, en verzocht wordt onderzoek te doen naar ‘kwalijke praktijken in de ongereguleerde praktijk’. Door het WODC werd de onderzoeksopdracht echter breder ingestoken, namelijk met de volgende drie doelstellingen:

1. het verkrijgen van inzicht in het aanbod van letselschadebelangenbehartigers en de wijze waarop en mate waarin de betrouwbaarheid en kwaliteit van de dienstverlening van deze beroepsgroep zijn geborgd. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen het gereguleerde en het ongereguleerde aanbod;
2. het verkrijgen van inzicht in de aard, impact en zo mogelijk ook de omvang van kwalijke praktijken door belangenbehartigers in de letstelschadebranche;
3. het verkrijgen van kennis over wat professionals uit de letselschadepraktijk en andere deskundigen vinden van de effectiviteit van bestaande mogelijkheden om kwalijke praktijken in te perken, en waar kansen liggen om deze uit te breiden of te versterken.³

Op grond van deze brede opdracht hebben wij onderzocht hoe de markt van belangenbehartiging eruit ziet, wat er te zeggen valt over ‘kwaliteit’, en welke interventies vallen te overwegen. Verplichtstelling van het NKL (een vorm van ‘certificering’) komt er niet uit als panacee. Het is de vraag hoe effectief dat werkelijk zou zijn. Ook in de gereguleerde markt moet verder worden gewerkt aan kwaliteit, certificering heeft in zijn algemeenheid ook nadelen, en er zijn tal van andere interventies denkbaar die hetzelfde of meer zouden kunnen bereiken. Daarover doen wij een groot aantal aanbevelingen, waarvan sommige verder reikend zijn (zoals een delegatiegrondslag in afdeling 6.1.10 BW), en die allemaal actie veronderstellen van een of meer actoren op de markt. Zie de opsomming aan het eind van deze bijdrage. De bal ligt nu bij de overheid én bij de

* Prof. mr. dr. W.H. van Boom is hoogleraar burgerlijk recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Prof. mr. dr. R. Rijnhout is als hoogleraar Instituten, Conflictoplossing en Privaatrecht verbonden aan het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht van de Universiteit Utrecht. Mr. dr. H. Gulyás is als universitair docent verbonden aan het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht van de Universiteit Utrecht. Mr. J. Derksen is promovenda en docent burgerlijk recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Mr. R. van Tilburg is als promovenda verbonden aan het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht van de Universiteit Utrecht. Mr. dr. E. van Dongen is als universitair hoofddocent verbonden aan het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht van de Universiteit Utrecht. Prof. mr. dr. M. Faure is professor of Comparative Private Law and Economics aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Prof. mr. dr. A.J. Akkermans is hoogleraar privaatrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 *Kamerstukken II* 2021/22, 33552, nr. 98.

2 Aldus expliciet de Startnotitie WODC-onderzoek ‘Kwalijke praktijken door belangenbehartigers in de letselschadebranche’, WODC Projectnr. 3396.

3 Startnotitie WODC-onderzoek ‘Kwalijke praktijken door belangenbehartigers in de letselschadebranche’, WODC Projectnr. 3396.

markt. Ook als besloten zou worden het NKL verplicht te stellen is er nog een flinke weg te gaan.

2. Onderzoeksopzet

Het onderzoek behelsde een combinatie van juridisch-empirische en rechtseconomische methoden. We verrichtten gestructureerd deskresearch en hielden semigestructureerde interviews. De bevindingen confronteerden we vervolgens met een drietal theoretisch gefundeerde perspectieven op kwaliteit (zie hierna in par. 6), zodat we op grond daarvan een aantal relevante kwaliteitsbevorderende en -belemmerende factoren konden identificeren. Vervolgens konden we, mede naar aanleiding van een expertbijeenkomst, een aantal beleidsaanbevelingen doen.

De belangrijkste afbakening die wij aanbrachten bij ons onderzoek, is dat wij ons beperkten tot de gangbare civielrechtelijke afwikkeling van letselschade, met de nadruk op situaties waarin een aansprakelijkheidsverzekeraar betrokken is bij de afwikkeling. Wij hebben de strafrechtelijke schadevergoedingsroute buiten beschouwing gelaten, onder meer omdat de strafrechtelijke route in veel opzichten anders is dan de civielrechtelijke route en de rol van aansprakelijkheidsverzekeraars bij de strafrechtelijke route aanzienlijk kleiner is. Ook is sprake van een aantal beperkingen die aan onze studie kleven. Zo moet onze studie vooral als verkennend worden gezien. De cijfers die wij hebben verzameld, zijn indicatief en niet uitputtend. In veel opzichten zijn de cijfers incompleet en is geen scherp beeld ontstaan van de schaal van bepaalde verschijnselen. Ja, er zijn kwalijke praktijken die moeten worden tegengegaan (zie hierna in par. 5), ongeacht hoe vaak zij voorkomen, maar hoe vaak dat is, valt niet te zeggen. Bij de uitvoering liepen we ook aan tegen een aantal beperkingen. Zo bleek het ondanks verschillende pogingen nauwelijks mogelijk om ongebonden belangenbehartigers bereid te vinden om met ons te praten.

3. Hoe ziet de markt eruit en welke regels gelden er?

Veel van de lezers van *TVP* weten hier uiteraard het nodige van, maar het rapport is geschreven voor een breder publiek. Belangenbehartiging is zoals bekend een vrij beroep en er is sprake van een grote heterogeniteit van het aanbod van belangenbehartigingsdiensten. Welke regels gelden op de markt verschildt per groep: advocaten zijn onderworpen aan specifieke regels wat betreft de toegang tot de markt, de kwaliteit van dienstverlening en het toezicht op en de toetsing van de naleving daarvan. Die regels gelden niet voor ongebonden belangenbehartigers. Maar er zijn wel basisregels die voor iedereen gelden. Het contract tussen benadeelde en belangenbehartiger wordt beheerst door algemene consumentenrechtelijke beschermingsregels. Uit die basisregels kan een aantal eisen worden afgeleid waar de dienstverlening door de belangenbehartiger aan moet voldoen. Zo zijn er de regels inzake algemene voorwaarden en zijn tal van consumentenrechtelijke regels van toepassing op het proces van werving van klanten, zoals de regeling inzake oneerlijke handelspraktijken, die eisen stelt aan

reclame en aan informatie die vóór het sluiten van overeenkomsten moet worden gegeven. Ook is de context van het aansprakelijkheidsrecht en het wettelijke schadevergoedingsrecht relevant, aangezien de belangenbehartiging plaatsvindt 'in de schaduw van het aansprakelijkheidsrecht', en zijn er bepaalde standaarden en werkwijzen in de letselschadepraktijk die invulling geven aan de kwaliteit die verwacht mag worden. Alles bij elkaar genomen leidt dit tot de conclusie dat alle belangenbehartigers, en dus óók de groep van volledig ongebonden belangenbehartigers, nu al gehouden zijn om te voldoen aan de standaard van de 'maatmens-dienstverlener' wat betreft juridische, medische en fiscale kennis en inzicht in de relevante gebruiken en praktijken in de letselschadeafwikkeling.

Een cijfermatig beeld van de markt van belangenbehartiging is niet eenvoudig te geven. Naar schatting wordt door verzekeraars jaarlijks € 1,5 miljard aan schadevergoeding uitgekeerd aan ruim 70.000 benadeelden. Van de uitgekeerde bedragen is vermoedelijk zo'n 20% voor bekostiging van dienstverlening door belangenbehartigers. In meer dan de helft van de gevallen is een belangenbehartiger aan de zijde van de benadeelde betrokken bij de afwikkeling. Wij schatten het aantal werkzame belangenbehartigers op ten minste 1350 personen en van hen lijkt ongeveer 70% aangesloten te zijn bij de Vereniging van Letselschade Advocaten (LSA), het NKL, het Nederlands Instituut Van Register Experts (NIVRE), et cetera. Van de ruim 600 advocaten die blijkens het rechtsgebiedenregister van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) als belangenbehartiger optreden, lijkt zo'n 20% nergens bij aangesloten te zijn. Van de niet-advocaten is de meerderheid aangesloten bij het NIVRE en/of het NKL. Het aantal belangenbehartigers dat volledig ongebonden is, is naar onze inschatting een minderheid. Hoe groot die groep exact is, hoe stabiel de samenstelling van die groep is, en of er een of meer gemeenschappelijke kenmerken zijn bij deze groep, hebben we niet kunnen vaststellen. Bovendien vertellen de cijfers die we wel hebben ons niet hoe de volumes op de markt zijn verdeeld; daardoor weten we bijvoorbeeld niet of alleen de moeilijkste of omvangrijkste letselgevallen bij de meest gespecialiseerde advocaten (die naar wij vermoeden tevens de hoogste kostprijs hebben) terechtkomen.

We hebben ook geprobeerd in kaart te brengen hoe een benadeelde 'terechtkomt' bij de belangenbehartiger. Ook daar is betrekkelijk weinig openbare informatie over te vinden, net zomin als over welke stappen een benadeelde zoal onderneemt bij het kiezen uit het aanbod aan belangenbehartiging. Het bleek dat er tal van 'routes' naar de belangenbehartiger zijn, van mond-tot-mondreclame van oud-cliënten tot actieve werwing met Google Ads. Bij sommige routes wordt door tussenpersonen geld verdiend aan 'het dossier' van de benadeelde en bij andere niet.

4. Kostenverhaal en beloningsstructuren

Bij de schets van de markt blijkt ook van belang dat sprake is een hybride karakter van de beloning van de belangenbehartiger. Allereerst is er het kostenverhaal (art. 6:96 lid 2 sub b en c

BW), dat de benadeelde de mogelijkheid geeft om in veel gevallen onder meer de redelijke kosten van buitengerechtelijke rechtsbijstand vergoed te krijgen van de aansprakelijke, indien aansprakelijkheid vaststaat of niet wordt betwist. Aangezien naar schatting meer dan 90% van alle letselschadedossiers buiten de rechtszaal wordt afgewikkeld, kan worden aangenomen dat artikel 6:96 lid 2 BW in evenzovele gevallen het doorslaggevend kader voor kostenverhaal is. In de zeldzame gevallen dat de rechter zich moet uitlaten over de redelijkheid van de in rekening gebrachte kosten, leidt deze toetsing er naar het lijkt in een klein aantal gevallen toe dat het gevorderde bedrag niet volledig wordt toegewezen. Wel zijn er aanwijzingen dat rechters in de loop der tijd kritischer zijn geworden wat betreft de toetsing van de redelijkheid van het uurtarief. In de praktijk proberen verzekeraars met een gestandaardiseerde vergoeding (de zogeheten BKB-staffel⁴) het gros van de letselschadezaken efficiënt te regelen, maar het gebruik van die BKB-staffel wordt niet door alle groepen van belangenbehartigers aanvaard.

In de tweede plaats is er in het contract tussen benadeelde en belangenbehartiger een beloningsstructuur afgesproken. Daarbij gaat het om de contractuele afspraak tussen benadeelde en belangenbehartiger over het honorarium dat de benadeelde verschuldigd zal zijn aan de opdrachtnemer. De heterogeniteit in het aanbod dat we signaleerden tussen de verschillende groepen belangenbehartigers bleek zich op dit punt verder te verdiepen. Advocaten zijn aan specifieke regels onderworpen als het gaat om beloning. Het uurtarief is aan de markt overgelaten, maar een andere vorm van beloning dan per gewerkt uur is minder gebruikelijk en deels zelfs verboden. De ongebonden niet-advocaten zijn alleen aan de basisregels van het contractenrecht gebonden, en die regels bepalen hier niets over. Het gevolg is bijvoorbeeld dat ongebonden belangenbehartigers in principe no-cure-no-payafspraken (NCNP; resultaatsafhankelijke beloning) en *quota pars litis*-afspraken (een NCNP-afpraak in de vorm van een percentage van het financiële resultaat) mogen maken met benadeelden die daarmee goed geïnformeerd instemmen, terwijl dat voor advocaten en NKL-aangesloten belangenbehartigers niet zomaar is toegestaan.

De conclusie is dat de onderwerpen kostenverhaal en beloningsstructuren sterk samenhangen: in de letselschadepraktijk wordt een groot deel van de beloning via de regels van kostenverhaal bij (de verzekeraar van) de aansprakelijke partij neergelegd. Daarmee heeft de beloning een hybride karakter. Wat we zien is dat daardoor een dynamiek ontstaat tussen benadeelde, belangenbehartiger en aansprakelijkheidsverzekeraar die specifiek is voor de letselschadebranche. Deze dynamiek geeft aanleiding tot een bijzondere verantwoordelijkheid voor de rechterlijke macht, die desgevorderd de redelijkheid van het kostenverhaal dient te toetsen. Zoals gezegd komen de meeste zaken niet voor de rechter, en als een zaak wel voor de rechter komt, leidt dat er soms toe dat de redelijkheid van het uurtarief

rief en/of het gemaakt aantal uren ter discussie wordt gesteld; we kunnen niet zeggen dat de rechter een actieve toezichhouder is op het kostenverhaalsysteem van artikel 6:96 lid 2 BW.

5. Welke zorgen over praktijken zijn er?

Wat zijn de zorgen over bepaalde praktijken die zich volgens professionals en andere deskundigen op het gebied van letselschade voordoen? Allereerst inventariseerden we welke praktijken er zoal worden waargenomen door en bij de verschillende groepen belangenbehartigers en in welke zin deze als zorgelijk worden bestempeld in het debat daarover. Dit debat wordt grotendeels gevoerd door verschillende belangenbehartigers en hun belangenorganisaties. Ook inventariseerden we welke oplossingsrichtingen worden genoemd in dat debat. De praktijken waarover zorgen worden geuit, lopen enorm uiteen: van misleidende reclame, het gebruik van lokmiddelen en andere oneerlijke wervingspraktijken en het leveren van ondermaatse kwaliteit tot het opkloppen van geleden schade en praktijken die neigen naar fraude en verduistering. Ook kwamen we zorgen tegen over de praktijk van ‘dubbel declareren’, waarbij de belangenbehartiger tegenover de verzekeraar aanspraak maakt op het kostenverhaal van artikel 6:96 lid 2 BW en tegelijk tegenover de benadeelde een resultaatsafhankelijke beloning bedingt, veelal zonder dat verzekeraar en benadeelde van elkaar weten dat zij elk betalen aan de belangenbehartiger. Een praktijk die er ook uit sprong, betreft het betalen voor dossiers (ook wel betalen voor ‘leads’ genoemd), terwijl de benadeelde daar geen weet van heeft.

Het overzicht van de praktijken waarover zorgen worden geuit, bracht ons tot de volgende inzichten. Allereerst weten we vrij weinig over de mate waarin deze praktijken zich voordoen. Van sommige praktijken is plausibel dat zij zich meer voordoen bij ongebonden belangenbehartigers dan bij gebonden belangenbehartigers, maar we hebben er geen hard bewijs van gevonden. In de tweede plaats zijn de juridische verschillen tussen de genoemde praktijken groot. Sommige van deze praktijken zijn ronduit strafbaar, een ander deel is waarschijnlijk in strijd met regels van consumentenrecht, maar er zijn ook praktijken die niet algeheel verboden zijn maar alleen voor sommige belangenbehartigers. Die leiden dus in zekere zin tot een ‘ongelijk speelveld’. In de derde plaats toont het overzicht dat gebonden belangenbehartigers zich zorgen maken over de kwaliteit van de dienstverlening door ongebonden belangenbehartigers en de gevolgen die de concurrentie door deze groep heeft voor hun eigen boterham en marktaandeel. Het valt in dat verband op dat veel klachten gaan over verdienmodellen en hoe die al dan niet onethisch en onaanvaardbaar zouden zijn, maar dat er weinig aandacht uitgaat naar wat benadeelden zelf belangrijk vinden. In essentie heeft ons onderzoek dus geen inzicht in de schaal van de waargenomen praktijken opgeleverd, nog daargelaten de vraag wat als wantoestand kan worden beschouwd.

⁴ BKB staat voor buitengerechtelijke kosten belangenbehartigers.

6. Wat is kwaliteit?

Vervolgens hebben wij de vraag gesteld wat precies kwaliteit is bij belangenbehartiging. Als we kwaliteit omschrijven als het beoordelen van het proces en de uitkomsten daarvan in het licht van de gestelde doelen van het proces tegenover eisen en verwachtingen die betrokken partijen en de maatschappij als geheel bij dat proces mogen hebben, dan lopen we tegen een obstakel aan. Elke betrokken partij kan eigen doelen voor ogen hebben, terwijl de verwachtingen van de maatschappij weer een andere kant uit kunnen gaan. Hanteren we de notie van kwaliteit zoals de overheid voor ogen stond bij het formuleren van het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht en bij het ontwikkelen van beleid in dit gebied (het overheidsperspectief)? Of laten we de noties van kwaliteit die de meest betrokken partijen, zoals benadeelden, hun belangenbehartigers, de aansprakelijk gestelde partijen, hun verzekeraars en de rechterlijke macht, centraal stellen de doorslag geven, en zo ja, welke van deze betrokkenen hebben dan de zwaarste stem (het belanghebbendenperspectief)? Of moet de notie van kwaliteit voor de maatschappij als geheel de doorslag geven (het maatschappelijk perspectief), zodat bijvoorbeeld vanuit een rechtseconomisch perspectief aspecten als kosteneffectiviteit, acceptabele uitkomsten en optimalisering van afwikkelingsgedrag een rol kunnen spelen?

Om de vraag naar kwaliteit concreet te maken, kozen we ervoor om een drietal perspectieven op kwaliteit in onderlinge samenhang te onderzoeken:

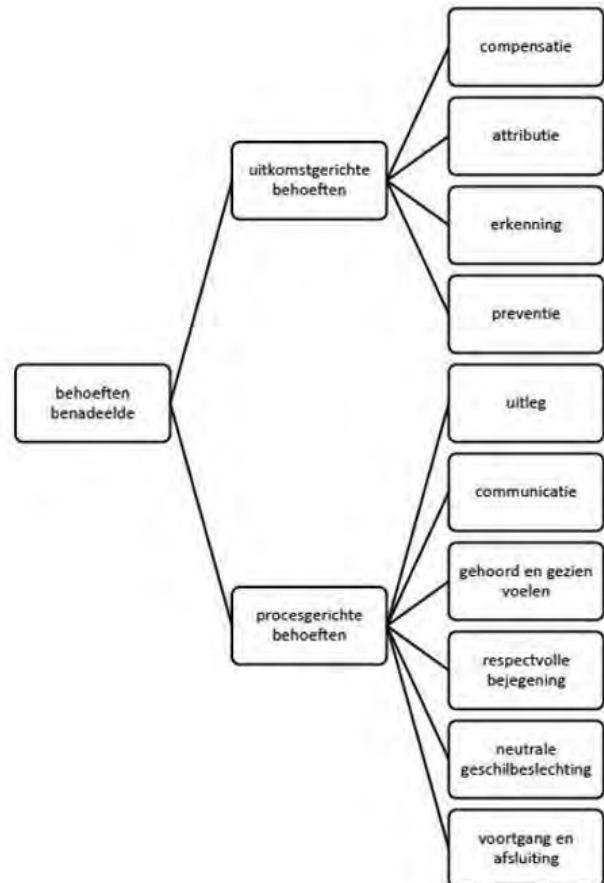
1. het overheidsperspectief;
2. het belanghebbendenperspectief; en
3. het rechtseconomische perspectief.

Vanuit het overheidsperspectief gezien kan worden geconcludeerd dat de wetgever enerzijds onderkent dat de maatschappij belang heeft bij een goede kwaliteit van letselschadeafwikkeling, maar anderzijds in grote lijnen de verantwoordelijkheid voor de bepaling van die kwaliteit en de borging ervan legt bij het maatschappelijk veld, meer bepaald de verzekeraars en gebonden belangenbehartigers en de rechter. Voor specifieke wetgeving naast de algemene wettelijke kaders zou geen aanleiding bestaan, hoe belangrijk alle initiatieven vanuit het maatschappelijk veld ook worden gevonden.

Bij het belanghebbendenperspectief valt op dat de afgelopen decennia een ontwikkeling in gang is gezet waarbij er naast professionalisering van de belangenbehartiging meer aandacht is gekomen voor de immateriële behoeften van benadeelden, gegeven de aard, ernst en duur van het letsel. Kwaliteit van belangenbehartiging kan zodoende aan de hand van een aantal thema's worden geconcretiseerd, zoals deskundigheid, transparantie en communicatie, empathie en respect, efficiëntie en

tijdigheid, juridische integriteit en klanttevredenheid.⁵ In het rapport wordt dit geïllustreerd met een schema (zie figuur 1).

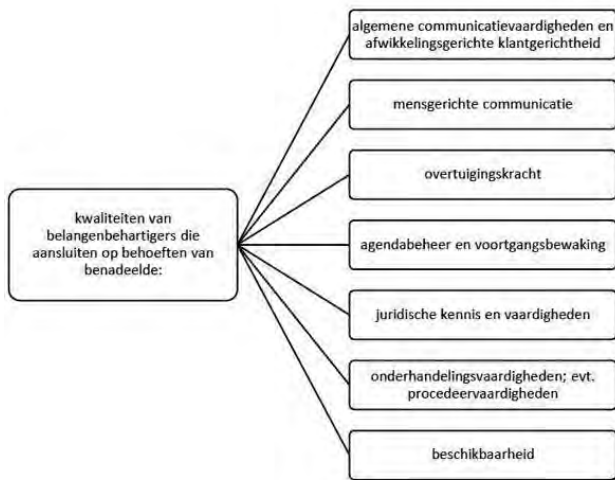
Figuur 1 Behoeften benadeelden



Als we dit vertalen naar kwaliteiten van de belangenbehartiger die op deze behoeften aansluiten, dan komt een aantal kwaliteiten naar voren (zie figuur 2).

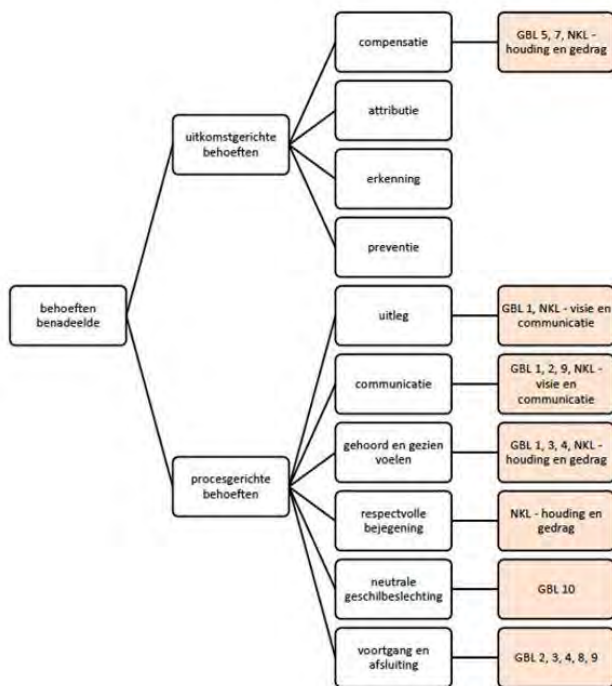
⁵ Dit is al meer dan een decennium bekend. Zie N.A. Elbers, K.A.P.C. van Wees & A.J. Akkermans, "Hij schreef dat hij contact op zou nemen zodra hij de tegenpartij had gesproken": letselschadeslachtoffers over hun belangenbehartiger. Empirisch onderzoek brengt vijf belangrijke factoren voor waardering belangenbehartiger aan het licht, *TVP* 2012, afl. 3, p. 102-113.

Figuur 2 Aansluitende kwaliteiten belangenbehartigers



Als we de bestaande kennis over het benadeeldenperspectief op kwaliteit plaatsen tegenover de verschillende kwaliteitsinstrumenten die bestaan in de letselschadepraktijk (denk aan de Gedragscode Behandeling Letselschade (GBL) en de uitgangspunten van het NKL), dus tegenover het perspectief van bepaalde belangenbehartigersgroeperingen, dan zien we dat er nog wel wat licht zit tussen het benadeeldenperspectief op kwaliteit en het perspectief dat deze instrumenten kiezen.

Figuur 3 Behoeften tegenover bestaande kwaliteitsindicatoren



Zoals figuur 3 laat zien, bestaat er geen volledige overeenstemming tussen de behoeften van benadeelden enerzijds en de

kwaliteitsindicatoren van de GBL en het NKL anderzijds: attributie, erkenning en preventie worden vanuit het belangenbehartigersperspectief (vooralsnog) niet als prioriteit gezien bij de schadeafwikkeling. In de interviews die wij hielden met letselschadeprofessionals werden deze behoeften evenmin genoemd als kwaliteitsindicatoren. In dat licht is het te ongenueanceerd om te suggereren, zoals de Kamermotie Ellian lijkt te doen, dat het allemaal wel goed komt met het centraal stellen van de benadeelde als iedereen aangesloten zou zijn bij het NKL. Daarnaast verdient opmerking dat het hier slechts gaat om theoretische overeenstemming; of de kwaliteit van de gemiddelde belangenbehartiger die werkt volgens de door de GBL en het NKL benoemde beginselen, toetsingscriteria en wijzen van toetsing in werkelijkheid aansluit op de behoeften van benadeelden, weten wij niet. Uit de interviews die wij hielden, lijkt echter wel te volgen dat een deel van deze kwaliteitsaspecten is geïnternaliseerd door de meest betrokken partijen. Veelgenoemde kwaliteitsaspecten zijn namelijk: vakinhoudelijke deskundigheid, proceszorgvuldigheid, cliëntgerichtheid, communicatie- en samenwerkingsvaardigheden.

Vanuit een rechtseconomisch perspectief zijn kwaliteitsaspecten de bouwstenen voor een goed werkende markt. Als benadeelden bij het kiezen van een belangenbehartiger goed weten wat hun preferenties zijn en hoe zij die rangschikken, zij bovendien op de hoogte zijn van het juridisch afwikkelingskader en goed kunnen beoordelen wat de kwaliteit van het aanbod van de verschillende belangenbehartigers is én wat de kosten daarvan zijn, dan zou er een goed functionerende markt voor belangenbehartigingsdiensten bestaan: de benadeelde heeft in dat geval voldoende informatie om kwaliteit en prijs van het aanbod te wegen in het licht van de eigen preferenties. Om tal van redenen wijkt de werkelijk bestaande markt voor belangenbehartigingsdiensten af van dit theoretisch uitgangspunt. Er is onder meer sprake van een inherente informatieasymmetrie tussen de benadeelde als *one-shot player* en de belangenbehartiger als *repeat player*. Daarmee is weliswaar duidelijk dat op deze markt enige interventie nodig is, maar welke dat moet zijn, is niet evident. Het invoeren van een vergunningstelsel (het 'beschermde beroep'-model) brengt in allerlei opzichten kosten voor de maatschappij met zich, terwijl het in de weg kan staan aan innovatie en op zichzelf geen oplossing biedt voor de verschillen tussen het perspectief van benadeelden en belangenbehartigers op kwaliteit. Er is de afgelopen jaren al veel kwaliteitswinst geboekt via maatschappelijk overleg en wij denken daarom dat de schaal van wantoestanden aanzienlijk moet zijn om te bepalen of de te verwachten baten van een vergunningstelsel opwegen tegen de kosten. Ons onderzoek heeft als gezegd geen inzicht in de schaal van wantoestanden opgeleverd, nog daargelaten de vraag wat als wantoestand kan worden beschouwd. Tegelijk zijn ook minder drastische ingrepen denkbaar (zie par. 8) – en misschien zijn die op dit moment al mogelijk op grond van bestaande wetgeving – om evident misbruik van kwetsbaarheid en/door informatieasymmetrie tegen te gaan en om verdere verbetering van de werking van de markt voor belangenbehartiging te realiseren. Een voorbeeld is

het verzorgen van betrouwbare publieke informatie over verschillende groepen van belangenbehartigers en de dienstverlening die zij bieden.⁶ Daarmee zou aanzienlijk meer kunnen worden bereikt dan door certificering alleen.

7. Bevordering en belemmering van kwaliteit: factoren en denkrichtingen

Tegen de achtergrond van de drie perspectieven op kwaliteit kwamen we tot een analyse van kwaliteitsbelemmerende praktijken en bespraken we mogelijke interventies om de kwaliteit een stap verder te helpen. Een kwaliteitsbevorderende werking zal allereerst kunnen uitgaan van verdere verbetering van de informatie die in het algemeen beschikbaar is over wat verwacht kan worden van een letselschadetraject en verbetering van de specifieke informatievervalsing voor en tijdens het belangenbehartigingsproces.

Een betere aansluiting van de dienstverlening bij de materiële en immateriële behoeften van de benadeelde is het tweede kwaliteitsbevorderende aspect dat aandacht verdient. Als de belangenbehartigers de benadeelde centraal willen stellen, moet het 'ken uw klant'-principe gelden en nader worden ingevuld. Deze aansluiting bij de materiële en immateriële behoeften van de benadeelde maakt dat ongebonden belangenbehartiging als zodanig een legitieme beroepsuitoefening is.

Het derde aspect betreft fraude. Fraude is uiteraard kwaliteitsbelemmerend en de bestrijding ervan is een collectief goed, waartoe verzekeraars al een aantal instrumenten hebben. Die instrumenten zijn geen panacee, bijvoorbeeld omdat detectie van sommige vormen van fraude niet eenvoudig is. Daarnaast zijn er evidente oneerlijke handelspraktijken; aanbevolen wordt onder meer het activeren van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) om gericht onderzoek uit te voeren en om tot handhaving over te gaan. Dit hangt samen met het vierde aspect: misleiding, versluiering en ondoorzichtige financiële afspraken. We zijn daar relatief diep op ingegaan omdat deze praktijken naar onze inschatting doorwerken in de kwaliteit van de dienstverlening door belangenbehartigers. Het betreft onder meer misleidende reclame, versluiering van de manier waarop kosten worden verhaald en hoe dat verhaal zich verhoudt tot de honorariumafspraken, de praktijk van 'betalen voor dossiers' en het 'dubbel declareren'. Wij menen dat deze praktijken kwaliteitsbelemmerend zijn of kunnen zijn en dat overwogen moet worden om hier paal en perk aan te stellen.

Het laatste aspect ziet op de centrale functie die aansprakelijkheidsverzekeraars hebben. Door het mechanisme van het kostenverhaal van artikel 6:96 lid 2 BW kunnen zij een rol vervullen van facilitator én poortwachter. Ze zijn facilitator omdat het kostenverhaal het mogelijk maakt om benadeelden de bij-

stand te geven die ze verdienen, terwijl ze poortwachter kunnen zijn omdat toepassing en precisering van de regels van kostenverhaal wel eens de sleutel kunnen blijken te zijn om een aantal van de schadelijke praktijken aan te pakken. Verzekeraars lijken meer mogelijkheden te hebben om duidelijker grenzen te stellen aan bepaalde praktijken en om op objectieve grondslag differentiatie toe te passen in het kader van het kostenverhaal. Zo stelt artikel 6.4 BKB als voorwaarde dat de belangenbehartiger het NKL-keurmerk heeft, maar dit instrument voor stimulering van kwaliteit lijkt niet door alle verzekeraars ten volle te worden gebruikt. Onze indruk is dat dit soort dingen niet vanzelf zullen gaan, en dus moet de rijksoverheid regie nemen en deze poortwachtersfunctie nader invullen. In dat verband bevelen wij aan dat een delegatiegrondslag wordt ingevoerd in afdeling 6.1.10 BW, zodat die overheidsregie verder vorm kan krijgen.

8. Aanbevelingen

In het licht van het voorgaande kwamen wij tot de volgende aanbevelingen, die zich richten tot verschillende partijen:

1. Zorg voor overheidsregie om deze aanbevelingen in samenhang en gecoördineerd door te voeren.
2. Blijf inzetten op detectie van verzekeringsfraude, zowel van belangenbehartigers alleen als van fraude in samenwerking met benadeelden.
3. Verzorg een gericht handhavingsonderzoek naar overtreding door belangenbehartigers van consumentenbeschermende bepalingen onder de Wet handhaving consumentenbescherming.
4. Ga door met het verbeteren van de aansluiting tussen de behoeften van benadeelden en wat belangenbehartigers bieden.
5. Verzorg betrouwbare publieke informatie over verschillende groepen van belangenbehartigers (en hun opleidingseisen, auditeisen, tucht- en klachtregelingen), het letselschadeproces en gangbare beloningsstructuren (objectief informatieplatform).
6. Sta de aansprakelijke en diens verzekeraar uitdrukkelijk toe om onder voorwaarden ook rechtstreeks te corresponderen met de benadeelde zodat gestandaardiseerde informatie over de rechten van benadeelden ook bekend wordt bij de benadeelde.
7. Sta de aansprakelijke en diens verzekeraar toe om rechtstreeks bij de benadeelde te vragen naar de inhoud van het contract met de belangenbehartiger en om te verifiëren of betaling werkelijk aan de belangenbehartiger moet plaatsvinden.
8. Wees als belangenbehartiger naar de benadeelde toe – zowel voor en tijdens de opdracht als bij beëindiging daarvan – volledig transparant over het kostenverhaal op de verzekeraar.
9. Verzekeraars moeten in hun werkprocessen kunnen differentiëren tussen 'vertrouwde' belangenbehartigers en andere belangenbehartigers.
10. Overweeg afdeling 6.1.10 BW zodanig aan te passen dat een delegatiegrondslag ontstaat voor nadere regels bij lage-

⁶ Bijv. in de geest van het nooit uit de planfase gekomen initiatief tot oprichting van een zogenoemde 'Kieswijzer Letselschade'. Zie daarover A.J. Akkermans, 'Van de Kieswijzer Letselschade en de dingen die nog niet voorbijgaan', in: *Het Victoriaanse tijdperk. Afscheid Victor Jammers*, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland 2019, p. 23-25.

re wetgeving over normering van kostenverhaal, bijvoorbeeld na advies door een vaste commissie letselschade.

11. Verbied dubbel declareren zonder geïnformeerde toestemming van de benadeelde (dat wil zeggen zonder geïnformeerde toestemming bedingen van *quota pars litis* terwijl/zodra art. 6:96 lid 2 BW ook al van toepassing is op het dossier).
12. Verplicht belangenbehartigers die betalen voor het verkrijgen van het dossier hierover volledig transparant te zijn tegenover benadeelden, liefst op een uniforme wijze.
13. Overweeg de introductie van een Alternative Dispute Resolution (ADR)-commissie voor geschillen over artikel 6:96 lid 2 BW.

Daarnaast bevelen wij aan:

14. Onderzoek nader of het verboden zou moeten worden dat de belangenbehartiger contractueel bedingt dat een eventueel niet-declarabel deel van de buitengerechtelijke kosten (BGK) alsnog op de benadeelde verhaald kan worden.
15. Onderzoek of het wenselijk is (en of het mededingingsrechtelijk is toegestaan) om naast het gebruik van de BKB-staffel de vergoeding ex artikel 6:96 lid 2 BW te normeren al naargelang de toegevoegde waarde van de belangenbehartiging, waarbij het redelijke uurtarief onder meer wordt afgestemd op objectiveerbare criteria zoals ervaringsjaren en mate van specialisatie.
16. Onderzoek de positionering van De Letselschade Raad (DLR).
17. Evalueer de werking van de BKB-staffel.

Onze aanbevelingen vergen aanzienlijke inspanningen van verschillende partijen. Sommige aanbevelingen zijn eenvoudiger uit te voeren dan andere, en sommige bieden vooral een eerste stap in plaats van een pasklare oplossing. De aanbevelingen hebben één ding gemeen: ze zijn gebaseerd op de veronderstelling dat de rijksoverheid meer regie zal nemen dan in het verleden en meer dan ooit werk gaat maken van coördinatie van de verschillende inspanningen. Dat is niet vreemd, want letselschaderegeling is tot op zekere hoogte een collectief goed en de kwaliteit ervan dus een publiek belang.