

De belangenbehartiger bij letselschade

Over het bevorderen van
kwaliteit en het tegengaan van
zorgelijke praktijken op de markt
voor belangenbehartigings-
dienstverlening bij letselschade

Willem van Boom
Rianka Rijnhout
Han Gulyás
Jolette Derksen
Rosalba van Tilburg
Emanuel van Dongen
Michael Faure
Arno Akkermans



WJS
UITGEVERS

De belangenbehartiger bij letselschade

Over het bevorderen van kwaliteit en het tegengaan
van zorgelijke praktijken op de markt voor belangen-
behartigingsdienstverlening bij letselschade

Willem van Boom

Rianka Rijnhout

Han Gulyás

Jolette Derksen

Rosalba van Tilburg

Emanuel van Dongen

Michael Faure

Arno Akkermans



2024

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2024 de auteurs | WJS uitgevers

Het aan deze publicatie ten grondslag liggende onderzoek heeft plaatsgevonden in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-834798-0-4

NUR 822

wjs-uitgevers.nl

Inhoud

Gebruikte afkortingen	9
Voorwoord	11
Samenvatting	13
Summary	23
1 Inleiding	33
1.1 Aanleiding	33
1.2 Doelstelling en vraagstelling	35
1.3 Opzet van de studie	37
2 Een eerste schets van de markt voor belangenbehartiging	39
2.1 Inleiding	39
2.2 Actoren, speelveld en toepasselijke regels	40
2.2.1 Algemeen	40
2.2.2 De overeenkomst van opdracht	41
2.2.3 Het verkrijgen van financiële compensatie via het aansprakelijkheidsrecht	43
2.2.4 Basisregels, wettelijke regulering, zelfregulering en uitvoering van de opdracht	45
2.3 Advocaten en hun specialisaties	48
2.3.1 Algemeen	48
2.3.2 Vereniging van Letselschade Advocaten (LSA)	50
2.3.3 Vereniging van Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade (ASP)	52
2.3.4 Overig	53
2.4 Andere organisaties en vormen van zelfregulering	54
2.4.1 Het Nationaal Keurmerk Letselschade	54
2.4.2 Nederlands Instituut Van Register Experts	59
2.4.3 Nederlands Instituut van Schaderegelaars	61
2.4.4 Nederlandse Letselschade Experts	63
2.5 Enkele cijfers	64
2.6 De route naar de belangenbehartiger	67
2.7 Conclusie	69

3	Kostenverhaal en beloningsstructuren	71
3.1	Inleiding	71
3.2	Kostenverhaal	71
3.2.1	Algemeen	71
3.2.2	Regeling Buitengerechtelijke kosten Belangenbehartigers 2021 (BKB)	72
3.2.3	Toetsing van kostenverhaal door de rechter	74
3.3	Beloningsstructuren	75
3.3.1	Algemeen	75
3.3.2	Welke beloningsstructuren worden door belangenbehartigers toegepast?	77
3.3.3	Overzicht	80
3.3.4	Rechterlijke toetsing	82
3.4	Conclusie	90
4	Welke zorgen over praktijken zijn er?	93
4.1	Algemeen	93
4.2	Praktijken waargenomen bij ongebonden belangenbehartigers	96
4.3	Praktijken waargenomen bij gebonden belangenbehartigers	101
4.4	Praktijken waargenomen bij verzekeraars met betrekking tot belangenbehartigers	102
4.5	Betalen voor dossiers	103
4.6	Voorgestelde oplossingsrichtingen	109
4.7	Conclusie	111
5	Kwaliteit van belangenbehartiging: drie perspectieven	113
5.1	Inleiding	113
5.2	Perspectief vooraf	115
5.3	Het overheidsperspectief	117
5.4	Het belanghebbendenperspectief	121
5.4.1	Algemeen	121
5.4.2	Hoe het benadeeldenperspectief terrein heeft gewonnen	125
5.5	Het rechtseconomische perspectief	130
5.5.1	<i>One shot players</i> en ervaringsgoederen	130
5.5.2	Informatie-asymmetrie en de markt voor citroenen	131
5.5.3	Marktfalen en reguleringsoplossingen	132
5.5.4	Aandacht voor beloningsstructuur	135
5.6	Conclusie	137

6	Bevordering en belemmering van kwaliteit: factoren en denkrichtingen	141
6.1	Inleiding	141
6.2	Benadeelde informeren en centraal stellen	141
6.3	Behoeften en sociale identificatie	143
6.4	Fraude	143
6.5	Misleiding, versluiering en ondoorzichtige financiële afspraken	145
6.6	Artikel 6:96 lid 2 BW de sleutel?	147
6.7	Aanbevelingen in het kort	150
6.8	De implicaties van onze aanbevelingen	155
7	Antwoorden op onderzoeksvragen	157
8	Bijlage 1 Verantwoording algemeen	161
9	Bijlage 2 Verantwoording deskresearch	163
9.1	Categorie 1: advocaten	163
9.2	Categorie 2: belangenbehartigers die geen advocaat zijn	166
9.2.1	Gereguleerde belangenbehartigers	166
9.2.2	Ongebonden belangenbehartigers	168
10	Bijlage 3 Interviews	173
10.1	Algemeen	173
10.2	Script en topic list	174
10.3	Kenmerken van kwaliteit	180
10.3.1	Inleiding	180
10.3.2	Kenmerken van kwaliteit	180
10.3.3	Kwaliteit in verschillende fases van de schadeafwikkeling	185
10.3.4	Samenhang tussen kwaliteit en opleidingseisen, brancheorganisaties en keurmerken, en controleerbaarheid	195
10.3.5	Tussenconclusie	203
10.4	Kwaliteitsbelemmerende factoren	204
10.4.1	Inleiding	204
10.4.2	Factoren die samenhangen met de individuele schadeafwikkeling	204
10.4.3	Factoren die samenhangen met de wijze waarop de belangenbehartiger wordt gevonden	207
10.4.4	Factoren die samenhangen met de wijze waarop de letselschadeafwikkeling is georganiseerd	209
10.4.5	Kwaliteitsbelemmerende factoren vanwege de wijze waarop de letselschadeafwikkeling wordt gefinancierd	212
10.4.6	Tussenconclusie	213

10.5	Kwalijke praktijken aan de zijde van de belangenbehartiger	214
10.5.1	Inleiding	214
10.5.2	Kwalijke praktijken die het vaakst voorkomen	214
10.5.3	Kwalijke praktijken in het benaderen/werven van cliënten	221
10.5.4	Kwalijke praktijken tijdens de buitengerechtelijke onderhandelingen	223
10.5.5	Kwalijke praktijken tijdens de finale afwikkeling van een letselschadezaak	225
10.5.6	Specifieke inzichten	226
10.5.7	Tussenconclusie	229
10.6	Afsluiting	230
11	Bijlage 4 Expertbijeenkomst	231
12	Verkort aangehaalde bronnen en vindplaatsen	233

Gebruikte afkortingen

ACM	Autoriteit Consument & Markt
ADR	<i>Alternative dispute resolution</i>
Afd.	Afdeling
ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijdersbond
Art.	artikel
ASP	Vereniging Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BGK	Buitengerechtelijke kosten
BKB	Regeling Buitengerechtelijke kosten Belangenbehartigers 2021
BW	Burgerlijk Wetboek
DLR	De Letselschade Raad
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
GAV	Geneeskundig Adviseurs Verzekeringszaken
GBL	Gedragscode Behandeling Letselschade
GOMA	Gedragscode Openheid medische incidenten
HiIL	The Hague Institute for Innovation of Law
Hof	gerechtshof
HR	Hoge Raad
HvD	Hof van Discipline
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
I.w.tr.	inwerkingtreding
KNGF	Koninklijk Nederlands Genootschap voor Fysiotherapie
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
LANGZS	Stichting Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zeden Slachtoffers
LHV	Landelijke Huisartsen Vereniging
LSA	Vereniging van Letselschade Advocaten
MinJenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
NCNP	<i>no cure no pay</i>
NIS	Nederlands Instituut van Schaderegelaars
NIVRE	Nederlands Instituut Van Register Experts
NKL	Nationaal Keurmerk Letselschade
NLE	Nederlandse Letselschade Experts
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
Nvva	Nederlandse Vereniging van Arbeidsdeskundigen
PE	Permanente Educatie

PEOPIL	<i>Pan European Organisation of Personal Injury Lawyers</i>
PIV	Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars
Rb.	rechtbank
RU	Radboud Universiteit
RvD	Raad van Discipline
SHN	Slachtofferhulp Nederland
Stb.	Staatsblad
Stichting VSSA	Stichting Vergoeding schade slachtoffers schietincident Alphen aan den Rijn
UM	Universiteit Maastricht
UU	Universiteit Utrecht
VBM	Vereniging van Bergings- en Mobiliteitsspecialisten
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
VSO	vaststellingsovereenkomst
VU	Vrije Universiteit Amsterdam
VvV	Verbond van Verzekeraars
VHGD	Vereniging Herstelgerichte Dienstverleners
VJPP	Vereniging Jonge Professionals Personenschade
WA	Wettelijke aansprakelijkheid
WAA	Werkgroep Artsen en Advocaten
WAM	Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen
Whc	Wet handhaving consumentenbescherming
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum Ministerie van Justitie en Veiligheid

Voorwoord

Dit boek bevat het resultaat van onderzoek dat wij verrichtten in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het onderzoek gaat over de kwaliteit van de dienstverlening die belangenbehartigers in de Nederlandse letselschadepraktijk bieden aan benadeelden. Het is een breed en verkennend onderzoek naar de volgende vragen: wat is de kwaliteit van de dienstverlening van belangenbehartigers ten behoeve van de benadeelde? Welke factoren hebben invloed op die kwaliteit? Welke zorgen bestaan er over deze kwaliteit? Welke praktijken komen daarbij in beeld, en welke interventies zijn in dat verband denkbaar en aan te bevelen? Deze vragen zijn veelomvattend en vergen, om tot bruikbare antwoorden te komen, een nadere focus. Deze studie laat zich daarom vooral lezen als een poging om vanuit de breedte van de vraagstelling te komen tot trechtering en diepgang. Het is natuurlijk niet het laatste woord over de materie. Wij hopen dat het vooral richting kan geven aan de volgende stappen in de beleidsdiscussie over en mét de letselschadepraktijk.

Het project (WODC Project nr. 3396) werd uitgevoerd in de periode september 2023-mei 2024 en de tekst werd afgerond in juni 2024. Latere ontwikkelingen, zoals de verschijning van de BKB 2024, werden niet meer verwerkt. Enkele verschrijvingen en misslagen werden nog wel hersteld. De verwijzingen naar internetbronnen waren correct tussen november 2023 en mei 2024.

Dit onderzoek kon alleen worden gerealiseerd dankzij de bereidwilligheid van vele personen. We zijn dank verschuldigd aan de begeleidingscommissie bestaande uit Ton Hartlief (Hoge Raad/UM, voorzitter), Olivier Hendriks (WODC), Thomas Veenstra (MinJenV), Maurits Barendrecht (HiilL) en Marnix Hebly (EUR) voor nuttige feedback en hulp bij het totstandkomingsproces. We zijn alle respondenten dankbaar dat we ze mochten interviewen. De deelnemers aan de expertbijeenkomst danken we voor hun inbreng, net als de verschillende organisaties en personen die ons allerlei informatie verschaften en vragen beantwoordden. Lydia Dalhuizen (UU) bedanken we voor feedback op de opzet van de interviews, en Diede Steentjes (RU) en Dries Bilas (RU) voor hun voortreffelijke student-assistentie.

Juni 2024

Willem van Boom (RU)
Rianka Rijnhout (UU)
Han Gulyás (UU)
Jollette Derksen (RU)
Rosalba van Tilburg (UU)
Emanuel van Dongen (UU)
Michael Faure (EUR)
Arno Akkermans (VU)

Samenvatting

1 Probleemschets en doelstelling

Deze studie gaat over de kwaliteit van belangenbehartiging op de Nederlandse markt voor belangenbehartigingsdienstverlening bij letselschadegevallen. De benadeelde, die door letsel schade lijdt en daarvoor via het aansprakelijkheidsrecht compensatie wenst te verkrijgen van de aansprakelijke c.q. diens aansprakelijkheidsverzekeraar, wendt zich vaak tot een belangenbehartiger om dit te bewerkstelligen. Onder belangenbehartiging verstaan we dus het bijstaan door de belangenbehartiger van de benadeelde op grond van een contractuele opdracht van die benadeelde. Daar waar een contract gesloten wordt, kunnen we van een markt spreken met vraag en aanbod, en dus ook van een markt voor belangenbehartigingsdienstverlening, waarbij de belangenbehartigers de aanbodzijde vormen.

Deze studie heeft als doelstelling het verkrijgen van inzicht in de samenstelling van de markt voor dienstverlening door belangenbehartigers, het verkrijgen van inzicht in kwaliteit van die belangenbehartiging en de factoren die deze kwaliteit bevorderen en belemmeren, en het verkrijgen van inzicht in mogelijke verbeteringen in die kwaliteit. De aanleiding voor het onderzoek was onder andere recente berichtgeving over 'kwalijke praktijken' in de letselschadebranche en een Kamermotie waarin de regering werd opgeroepen onderzoek te doen naar vermeende 'kwalijke praktijken' van belangenbehartigers die niet aangesloten zijn bij het Nationaal Keurmerk Letselschade (NKL). Belangenbehartiging is geen beschermd beroep. Belangenbehartigers hoeven geen jurist, laat staan advocaat te zijn, en ze hoeven ook niet aangesloten te zijn bij een specialisatievereniging, keurmerk of andere 'garantie' voor kwaliteit. Er zijn allerlei groepen van belangenbehartigers werkzaam op deze markt. Aan de ene kant van het spectrum van de aanbodzijde zijn er gespecialiseerde advocaten die onderworpen zijn aan beroeps- en toegangseisen, tuchtrecht en inhoudelijke eisen van hun specialisatieverenigingen, en helemaal aan de andere kant is er de volledig ongebonden, ongeorganiseerde en ongereguleerde groep van belangenbehartigers. Daartussenin bestaan veel schakeringen: denk bijvoorbeeld aan niet-gespecialiseerde advocaten die niet aangesloten zijn bij een specialisatievereniging of aan belangenbehartigers die zijn aangesloten bij een keurmerk of een bepaalde beroepskwalificatie hebben.

Te verwachten valt dat, gezien de heterogeniteit van het veld van belangenbehartigers, er ook verschillen in kwaliteit zijn. Maar wat is eigenlijk kwaliteit in dit verband? Iedereen zal in abstracte zin het belang van goede kwaliteit van letselschadebehandeling onderschrijven. Lastiger wordt het als we vervolgvragen stellen: Wat houdt goede kwaliteit precies in? Wat mag dat kosten? Is het gerechtvaardigd dat er verschillen in kwaliteit bestaan? Valt er een 'ondergrens' aan te wijzen? Welke praktijken bevorderen kwaliteit

en welke belemmeren kwaliteit? En zijn interventies in deze markt nodig, gegeven wat we weten over de kwaliteit van het aanbod?

2 Onderzoeksvragen, methode en afbakening

Tegen deze achtergrond hebben wij onderzoek verricht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe ziet de markt voor belangenbehartigingsdienstverlening eruit en welke regels gelden op die markt? (zie hierna onder 3 en 4)
2. Hoe wordt door de meest betrokken partijen gedacht over kwaliteit van belangenbehartiging? (zie hierna onder 5 en 6)
3. Welke doelen dienen te worden nagestreefd met het systeem van belangenbehartiging bij letselschadeafwikkeling? (zie hierna onder 6)
4. Wat kan worden gezegd over kwaliteitsbevorderende en kwaliteitsbelemmerende factoren vanuit het belanghebbendenperspectief en het rechtseconomische perspectief? (zie hierna 6)
5. Welke interventies zijn in dat licht zonder meer te overwegen en welke vraagstukken zouden nader onderzoek verdienen, een en ander mede gezien het overheids-perspectief op kwaliteit? (zie hierna onder 7)

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, 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 geheel 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. 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?

Als gezegd is belangenbehartiging een vrij beroep en is sprake van een grote heterogeniteit van het aanbod van belangenbehartigingsdiensten. Er zijn zowel gespecialiseerde advocaten (leden van LSA en ASP), niet-gespecialiseerde advocaten, niet-advocaten die aangesloten zijn bij een vakvereniging (NIS, NLE), register (NIVRE) of keurmerk (NKL), als niet-advocaten die *nergens* bij aangesloten zijn (de 'ongebonden' belangenbehartigers) werkzaam op deze markt.¹ De opleidings-, toelatings- en kwaliteitseisen verschillen tussen deze groepen, en aangenomen mag dus worden dat de kostprijs van de dienstverlening ook verschilt.

Welke regels gelden op de markt? Dat verschilt per groep: advocaten zijn onderworpen aan specifieke regels wat betreft de toegang tot de markt, kwaliteit van dienstverlening en toezicht op en 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 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 daarvan lijkt ongeveer 70% aangesloten te zijn bij LSA, NKL, NIVRE etc. Van de ruim 600 advocaten die blijkens het NOVA-rechtsgebiedenregister

1 LSA staat voor *Vereniging van Letsel Schade Advocaten*; ASP staat voor *Vereniging van Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade*; NIS staat voor *Nederlands Instituut van Schaderegelaars*; NLE staat voor *Nederlandse Letselschade Experts*; NIVRE staat voor *Nederlands Instituut van Register Experts*; NKL staat voor *Nationaal Keurmerk Letselschade*.

als belangenbehartiger optreden, lijkt zo'n 20% nergens bij aangesloten te zijn. Van de niet-advocaten is de meerderheid aangesloten bij NIVRE en/of 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 binnen 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 werving 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 van 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 niet wordt betwist of vaststaat. Aangezien naar schatting meer dan 90% van alle letselschadedossiers buiten de rechtszaal worden 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-staffel) het gros van de letselschadezaken efficiënt te regelen, maar het gebruik van die BKB-staffel wordt niet door alle groepen van belangenbehartigers aanvaard en er kleven ook nadelen aan dat gebruik.

In de tweede plaats is 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 pay*-afspraken (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 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 en/of het gemaakt aantal uren ter discussie wordt gesteld. We kunnen niet zeggen dat de rechter een actieve toezichthouder 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 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, 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 uitsprong, 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 weinig aandacht uitgaat naar wat benadeelden zélf belangrijk vinden. In essentie heeft ons onderzoek dus geen inzicht opgeleverd in de schaal van de waargenomen praktijken, nog daargelaten de vraag wat als wantoestand kan worden beschouwd.

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 kunnen uitgaan. 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: (i) het overheidsperspectief, (ii) het belanghebbendenperspectief en (iii) 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 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. Een benadeeldenperspectief dus. 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. 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 en de uitgangspunten van de 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.

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 informatie-asymmetrie 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 opgeleverd, nog daargelaten de vraag wat als wantoestand kan worden beschouwd. Tegelijk zijn ook minder drastische ingrepen denkbaar – en misschien zijn die op dit moment al mogelijk op grond van bestaande wetgeving – om evident misbruik van kwetsbaarheid en/door informatie-asymmetrie tegen te gaan en om verdere verbetering van de werking van de markt voor belangenbehartiging te realiseren.

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 informatieverschaffing 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 belangenbehartiger 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 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 *vierde* en 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 bijstand te geven die ze verdienen, terwijl ze poortwachter kunnen zijn omdat toepassing en precisering van de regels van kostenverhaal wel eens de sleutel kan 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. Onze indruk is dat dit niet vanzelf zal 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.

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 lagere wetgeving over normering van kostenverhaal, bijvoorbeeld na advies door een vaste commissie letselschade.
11. Verbied dubbel declareren zonder geïnformeerde toestemming van de benadeelde (d.w.z. zonder geïnformeerde toestemming bedingen van *quota pars litis* terwijl/zodra artikel 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 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 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 naar gelang de toegevoegde waarde van de belangenbehartiging, waarbij het redelijke uurtarief onder meer wordt afgestemd op objectieveerbare 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 een 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 is dus een publiek belang.



Summary

The claims management professional in personal injury cases

On promoting quality and countering troubling practices in the personal injury claims management and litigation services market

1 Problem outline and objective

This study deals with the quality of services provided to victims of personal injury in the Dutch market for personal injury claims management and litigation services. The injured party who suffers damage due to injury and wishes to obtain compensation from the liable party or his liability insurer through liability law, often turns to a service provider – a lawyer or other service provider – to achieve this. Thus, by claims management and litigation services we mean the assistance provided to the injured party based on a services contract. Where such contracts are concluded, we can speak of a market with supply and demand, with service providers forming the supply side.

The objective of this study is to gain an understanding of the composition of the management and litigation services market, to gain an understanding of the quality of such services and the factors that promote and hinder that quality, and to gain an understanding of possible improvements in that quality. Among the reasons for the study were recent reports about malpractices in the personal injury sector and a parliamentary motion calling on the government to investigate alleged malpractices by rogue service providers who are not affiliated with the *Dutch Personal Injury Quality Mark* (NKL).

Provision of management services is not a protected profession. Service providers do not have to hold law degrees, let alone be attorneys admitted to the bar, nor do they have to be affiliated with a specialization association, acquire some license, hallmark, or other guarantee of quality. There are all kinds of groups of service providers working in this market. At one end of the supply-side spectrum, there are specialized lawyers who are subject to professional and entry requirements, disciplinary law, and substantive requirements of their specialty associations, and at the very opposite end there is the completely unaligned, unorganized, and unregulated group of service providers. There are many shades in between, for example, non-specialized lawyers who are not affiliated with a professional association or freestanding, self-proclaimed service providers who do not have a particular professional qualification.

It is to be expected that given the heterogeneity of the field of management and litigation services, there are also differences in quality. But what is quality in this context? In the abstract, everyone will subscribe to the importance of good quality

personal injury treatment. It becomes more difficult if we ask follow-up questions, such as: What exactly does good quality entail? What should it cost? Is it justified that there are differences in quality? Can a 'lower limit' be identified? Which practices promote quality, and which hinder quality? And are interventions in this market necessary, given what we know about the quality of supply?

2 Research questions, method, and demarcation

Against this background, we conducted research using the following research questions:

1. What does the market for advocacy services look like and what rules apply in that market? (see below under paragraphs 3 and 4)
2. What do the most concerned parties think about quality of advocacy services? (see below under paragraphs 5 and 6)
3. What goals should be pursued by the system of interest representation in personal injury settlement? (see below under paragraph 6)
4. What can be said about quality promoting and quality impeding factors from the stakeholder perspective and the law economy perspective? (see below under paragraph 6)
5. In this light, which interventions can be considered without question and which issues would deserve further investigation, also in view of the government's perspective on quality? (see below under paragraph 7)

The research involved a combination of legal-empirical and legal-economic methods. We conducted structured desk research and semi-structured interviews. We then confronted the findings with three theoretically grounded perspectives on quality to identify several relevant factors promoting and impeding quality. Then, partly following an expert meeting we held, we were able to make several policy recommendations. The main delineation we applied to our research is that we limited ourselves to the usual civil law settlement of personal injury claims, with an emphasis on situations where a liability insurer is involved in the settlement. We excluded the criminal procedure compensation route entirely, in part because the criminal law route is different in many respects from the civil route and the role of liability insurers in the criminal route is significantly smaller. There are also several limitations to our study. For example, our study should be seen primarily as exploratory. The facts and figures we have collected are indicative and far from exhaustive. Indeed, in many respects, the figures are incomplete. A sharp picture of the scale of certain phenomena has not emerged. We also ran into several limitations in the implementation phase. For example, despite several attempts, it proved nearly impossible to find freestanding, self-proclaimed service providers willing to talk to us.