

Wettelijke verankering Gedragscode Behandeling Letselschade, een gamechanger?

Maarten Heeneman, Platform Personenschade/ Verbond van Verzekeraars

Wettelijke verankering van de Gedragscode Behandeling Letselschade (GBL) hangt al een tijd boven de markt, en per 1 juli a.s. gaat het ook echt gebeuren. Dan treedt het Wijzigingsbesluit financiële markten 2024 in werking, waarin dit geregeld wordt. Deze verankering hangt nauw samen met de ontwikkelingen rondom de afwikkeling van langlopende letselschadezaken en de politiek-maatschappelijke context daarvan. In dit artikel stal ik eerst stil bij de achtergrond en totstandkoming hiervan. Vervolgens schets ik de inhoud op hoofdlijnen en geef een kort vooruitzicht.

Achtergrond

De wet kent een lange voorgeschiedenis en is niet los te zien van de maatschappelijke belangstelling voor de afhandeling van met name langlopende letselschadezaken. Hoewel onder meer initiatieven als de GBL (2006, herzien in 2012) bedoeld zijn om de harmonie en duidelijkheid in de afhandeling van personenschade te vergroten, blijkt de praktijk (helaas) weerbarstiger, met name bij langer lopende letselschadezaken. Consumentenprogramma's als RADAR besteedden veel aandacht aan deze problematiek.

Op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft De Letselschade Raad (DLR) aan de Universiteit Utrecht de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de oorzaken van langlopende letselschadezaken. Dit onderzoek¹, dat in 2020 naar de Tweede Kamer is gestuurd, gaf een genuanceerd beeld over de oorzaken van langlopende letselschadezaken.

Kort daarop hebben Kamerleden in een debat met de minister over het onderzoek een aantal moties ingediend, waarvan de belangrijkste zag op het wettelijk verankeren van de GBL². Deze breed aangenomen motie begon met de constatering dat 'te veel slachtoffers met letselschade ook slachtoffer worden van lange en moeizame juridische en financiële procedures door toedoen van verzekeraars en tussenpersonen (Noot MH: bedoeld wordt hier 'belangenbehartigers')'. De Kamer overwoog daarbij dat de GBL 'regels bevat waaraan verzekeraars zich zouden moeten houden, maar het niet naleven van die regels geen consequenties heeft' en verzocht de regering de GBL wettelijk te verankeren. Daarnaast verzocht de Kamer hieraan het volgende toe te voegen:

- dat altijd binnen zes weken gereageerd moet worden op correspondentie en onnodig rekken van een letselschadezaak tot een hoger schadebedrag moet leiden;
- dat verschuldigde bedragen binnen veertien dagen uitgekeerd worden, inclusief de factuur van de advocaat;
- dat communicatie vanuit de verzekeraar door een eventuele belangenbehartiger altijd ook aan de betrokkene, het slachtoffer, wordt verzonden;
- dat verzekeraars en tussenpersonen (belangenbehartigers) bij het niet naleven van de regels een boete of een dwangsom opgelegd kunnen krijgen, bijvoorbeeld voor iedere dag dat niet aan de regels wordt voldaan.

In de hierop volgende kabinetsreactie is de minister ingegaan op initiatieven vanuit de sector om meer grip te krijgen op het proces van schadeafhandeling, onder meer via de Kamer Langlopende Letselschadezaken (KLLZ), een pilot voor bevordering van herstelbemiddeling en mediation en de start van het Nationaal Keurmerk Letselschade (NKL). Daarnaast schetste de minister de contouren waarlangs de wettelijke verankering van de GBL zou moeten plaatsvinden. Eerst is in kaart gebracht welke onderdelen van de GBL (inclusief aanscherping ervan) wettelijk verankerd en bestuursrechtelijk gesanctioneerd konden worden. Dit zijn de regels met termijnen, die niet aan een inhoudelijke beoordeling van de zaak zijn gekoppeld. Deze meer procedurele regels richtten zich vrijwel allemaal tot de verzekeraar, en daarmee lag het ook volgens het Ministerie van Financiën in de rede deze regels mee te nemen in het bestaande bestuursrechtelijke toezicht op de bedrijfsvoering van verzekeraars. Dit

wordt gerealiseerd via aanpassing van het zogeheten Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen (BGfo), onderdeel van de Wft. Het toezicht door de AFM is risicogebaseerd en op ondernemingsniveau, de AFM treedt niet op in individuele zaken.

Daar waar de motie zich dus ook nadrukkelijk tot belangenbehartigers richtte, en hiermee in mijn optiek ook meer recht deed aan de bevindingen van het eerder genoemde rapport, is het door de koppeling aan termijnen en in de uitvoering ervan beperkt tot verzekeraars met een hoofdzetel in Nederland. Dat de wetgeving zich alleen beperkte tot verzekeraars, terwijl de GBL betrekking heeft op alle professionals die zich beroepsmatig bezighouden met de afhandeling van letselschade heeft de wetgever ook als risico, bestempeld³ maar heeft niet tot een andere invulling geleid.

Ontwerpbesluit

Op 13 september 2023 is het zogeheten ontwerpbesluit gepubliceerd, waarmee ook voor het eerst openbaar werd welke termijnen de wetgever op het oog had om te verankeren, maar daarover later meer. In de hierop volgende consultatiefase hebben verschillende partijen kritisch gereageerd op het ontwerpbesluit, te weten NIS, ASP, DLR, Nivre, NLE, individuele advocaten en het Verbond.⁴

Een aantal partijen heeft gewezen op het niet vrijblijvende karakter van de GBL. Ze hebben hierbij onder meer gewezen op het gegeven dat GBL-normen reeds in het NKL zijn opgenomen en dus integraal onderdeel uitmaken van het keurmerk. Het Verbond heeft hieraan toegevoegd dat de GBL ook onderdeel is van de bindende zelfregulering voor verzekeraars die lid zijn van het Verbond. De GBL is niet vrijblijvend en er wordt toegezien op de naleving ervan.

Los van het dynamische karakter van de GBL is ook gewezen op het risico van divergentie van normen, namelijk gelijktijdig verschillende normen via regulering en zelfregulering. En het is de vraag wat deze wettelijke verankering met het primaat doet van de partijen die binnen DLR via zelfregulering werken aan verbetering van het letselschadeproces. Daarnaast heeft het Verbond aandacht gevraagd voor het gegeven dat er licht zit tussen de tekst van de GBL-normen en de wettekst, en hebben wij gevraagd om te verduidelijken dat de GBL-tekst leidend is.

Ook de Raad van State was kritisch.⁵ Vanuit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit stelde de Raad dat het 'onwenselijk is als wetten of algemene maatregelen van bestuur worden 'dichtgeregeld' en door een stapeling van beleidswensen onwerkbaar worden'. De legitimatie voor overheidsinterventie naast de bestaande zelfregulering van de sector vond de Raad onduidelijk en onvoldoende gemotiveerd. Ten aanzien van het opnemen van concrete wettelijke (reactie)termijnen gaf de Raad aan dat dit kan leiden tot 'het versturen van onnodige brieven en onnodige formalisering en jurisdisering'. En vroeg zich af of de benadeelde hiermee geholpen is. De Raad adviseerde de wetgever om in de toelichting op het besluit op deze punten in te gaan. In jargon een 'dictum B'.

In de toelichting van het uiteindelijke besluit zoals gepubliceerd in het Staatsblad⁶ is de wetgever nader ingegaan op het advies van de Raad. Hieruit blijkt dat de verankering 'primair het vertrouwen in verzekeraars in de letselschadebranche beoogt te versterken en in het verlengde ervan, het vertrouwen in de gehele verzekeringssector'. Met de wettelijke verankering wordt 'de dekkingsgraad van de GBL onder verzekeraars verder vergroot. Ook wordt deze effectief voor verzekeraars met zetel in Nederland die zich hieraan niet reeds via het Verbond van Verzekeraars c.q. het Nationaal Keurmerk Letselschade hebben gecommitteerd'. Wat betreft het punt van reactietermijnen onderkent de wetgever dat er een risico is dat de nadruk wordt gelegd op het gegeven dat er een reactie komt en de inhoud daarvan ondergeschikt raakt. Dit risico is volgens het ministerie beperkt, nu een voortvarende inhoudelijke behandeling een belangrijk uitgangspunt is en dit inzet vereist van zowel verzekeraar als belangenbehartiger, hoewel dit dus nu alleen voor één partij wettelijk geregeld wordt.

De toevoeging 'verzekeraars met zetel in Nederland' is relevant. Door de systematiek ervan geldt de Wft niet onverkort voor verzekeraars die een bijkantoor hebben in Nederland. Hierdoor blijven verzekeraars met een bijkantoor in Nederland buiten deze wettelijke verankering. In onze consultatiereactie hebben wij dit punt aangestipt, omdat hiermee feitelijk 29 procent van de WA-

verzekeraars, gemeten naar premie-inkomen 2021, erbuiten valt. Voor zover deze verzekeraars lid zijn van het Verbond is naleving van de GBL zoals eerder aangegeven niettemin onderdeel van de bindende zelfregulering. Dit betekent dat de GBL niet geldt en dus niet afdwingbaar is voor verzekeraars die a) geen hoofdzetel in Nederland hebben, b) geen NKL-keurmerkhouders en c) geen lid zijn van het Verbond.

In paragraaf 6 van de Nota van Toelichting op het besluit gaat de wetgever in op de punten die in de consultatiefase aan de orde zijn gesteld. De wetgever benadrukt dat de wettelijke verankering geen betrekking heeft op nieuwe normen, maar op normen die al geruime tijd onderdeel zijn van de GBL en daarmee van de letselschadepraktijk. De wettelijke verankering vormt daarmee volgens de wetgever geen doorkruising van het primaat van de polder. Evenmin wordt de zorg gedeeld dat dit kan leiden tot het sturen van niet-inhoudelijke correspondentie.

Wat betreft het punt van licht tussen de bewoordingen van de GBL en de wettekst (inclusief toelichting) geeft de wetgever herhaaldelijk aan dat van een daadwerkelijk inhoudelijk verschil geen sprake is. 'Indien artikel 35g BGfo tekstueel afwijkt van de GBL, dan is dat over het algemeen uitsluitend om de terminologie beter te laten aansluiten op de in wet- en regelgeving gehanteerde terminologie dan wel toe te spitsen op de verankering', aldus de Nota van Toelichting.

De wetgever houdt ook rekening met het dynamische karakter van de zelfregulering, zoals een herziening van de GBL. 'Indien op termijn normen uit de zelfregulering toch zouden wijzigen, worden onderhavige eisen aan de bedrijfsvoering in het BGfo daarop aangepast'. Hoewel deze passage een soort automatisme veronderstelt dat iedere aanpassing van de relevante GBL-bepalingen in de wet wordt overgenomen, zal dit in de praktijk onderhevig zijn aan een politieke afweging, nog even los van een zuiver tijdsverloop tussen aanpassing van de zelfregulering en aanpassing van de wet. Daarmee is wat mij betreft het risico van divergerende normen niet weggenomen.

De wet

Artikel 35g BGfo luidt als volgt (met onderstrepingen van de auteur):

1. *Een schadeverzekeraar met zetel in Nederland die zich bezighoudt met de afhandeling van letselschade beschikt over adequate procedures en maatregelen die ten minste waarborgen dat de schadeverzekeraar van degene die de schade heeft veroorzaakt, zijn schaderegelaar of het bureau, bedoeld in artikel 2, zesde lid, van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen:*
 - a. *de ontvangst van de aansprakelijkstelling schriftelijk bevestigt aan de benadeelde of diens belangenbehartiger, uiterlijk twee weken na de datum van de ontvangst;*
 - b. *direct na de aansprakelijkstelling een onderzoek start naar de aansprakelijkheid van haar verzekerde;*
 - c. *binnen 6 weken reageert op inhoudelijke correspondentie van de benadeelde en diens belangenbehartiger;*
 - d. *binnen drie maanden na de datum van ontvangst van de aansprakelijkstelling een onderbouwd standpunt over de aansprakelijkheid inneemt;*
 - e. *ten minste eenmaal per jaar persoonlijk contact heeft met de benadeelde en diens belangenbehartiger om zich op de hoogte te stellen van diens letsel en de situatie, tenzij de benadeelde aangeeft op dat contact geen prijs te stellen;*
 - f. *de schade die door de schadeverzekeraar is erkend of tussen partijen definitief is vastgesteld uitkeert binnen 14 dagen na deze erkenning of definitieve vaststelling; en*
 - g. *indien de schadebehandeling langer duurt dan twee jaar na de schademelding, het initiatief neemt om met de benadeelde of diens belangenbehartiger na te gaan wat daarvan de oorzaak is.*
2. *Het eerste lid is van toepassing op een schadeverzekeraar die zich bezighoudt met aansprakelijkheid bij bedrijfsongevallen en beroepsziekte, voor zover dekking bestaat krachtens de polis en aansprakelijkheid gedeeltelijk of geheel is vastgesteld. Het eerste lid is niet van toepassing op een schadeverzekeraar voor zover deze zich bezighoudt met medische aansprakelijkheidszaken.*

3. *Het eerste lid, onderdeel d, is niet van toepassing op een schadeverzekeraar die de branche Aansprakelijkheid motorrijtuigen uitoefent.*

Scope

De verplichting uit de wet om adequate procedures en maatregelen te treffen geldttingevolge lid 2 voor verzekeraars met zetel in Nederland die zich bezighouden met de afhandeling van letselschades. Dit geldt niet alleen voor WAM-verzekeraars, maar ook aansprakelijkheidsverzekeraars bij bedrijfsongevallen en beroepsziekten, voor zover dekking bestaat krachtens de polis en de aansprakelijkheid gedeeltelijk of geheel is vastgesteld. Aangenomen mag worden dat deze bepalingen ook in situaties van volmacht en co-assurantie te gelden hebben. Medische aansprakelijkheid is buiten de scope gelaten, mede als gevolg van specifieke wet- en regelgeving op dit terrein. Daarnaast geldt voor deze situaties de GOMA 2022.⁷ Wel geldt onverkort dat verzekeraars bij de afhandeling van medische aansprakelijkheidszaken, aansprakelijkheid bij bedrijfsongevallen of beroepsziekten een actief (schaderegeling)beleid voeren en handelen in de geest van de GBL.

De procedurele normen uit art. 35g lid 1 sub a t/m g corresponderen met de GBL-gedragsregels 2, 3, 4, 5, 7 en 8, met uitzondering van de norm sub c (reactietermijn 6 weken). In de Nota van Toelichting wordt artikelsgewijs stil gestaan bij deze bepalingen, waarbij de wetgever ook heeft geput uit de toelichting per gedragsregel uit de GBL. Hierbij is dus niet de integrale toelichting uit de GBL overgenomen, maar alleen de voor de wettelijk verankerde procedurele bepalingen relevante delen daaruit. Zou de integrale toelichting zijn overgenomen, dan zou dat ook gevolgen hebben gehad voor de scope van het toezicht van de AFM daarop en dat zou onwenselijk zijn. Ook hierbij geldt dat met de wettelijke verankering geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van de tekst en strekking van de GBL zelf is beoogd.

Belangrijk is hier te vermelden dat de wettelijk verankerde procedurele norm uit Gedragsregel 4 GBL om binnen 3 maanden na ontvangst van de aansprakelijkheidsstelling een onderbouwd standpunt in te nemen over de aansprakelijkheid in onderdeel d volgens lid 3 niet van toepassing op WAM verzekeraars of hun schaderegelaars, omdat deze norm al in art 4:70 lid 6 Wft is vastgelegd.

Toezicht

De Autoriteit Financiële Markten heeft aangegeven⁸ dat zij voor de invulling van hun risicogebaseerd toezicht uitgaat van het reguliere handhavingsbeleid⁹ voor de financieel toezichthouders en over voldoende bevoegdheden beschikt om effectief te kunnen handhaven. De wettelijke verankering GBL maakt onderdeel uit van de integere bedrijfsvoering door verzekeraars. In de aanloop naar dit wetsvoorstel heeft de AFM gesproken met De Letselschade Raad om meer inzicht te krijgen in het NKL en wijze waarop het toezicht op de naleving van de keurmerkeisen is geregeld via de auditstructuur. Verzekeraars moeten inzichtelijk kunnen maken welk beleid er wordt gevoerd ten aanzien van de behandeling en afwikkeling van letselschadezaken en de gehanteerde termijnen. De AFM kan indien daartoe aanleiding bestaat, het toezicht intensiveren, bijvoorbeeld door een onderzoek in te stellen en indien nodig, handhavende maatregelen te treffen, zoals het opleggen van een boete. De AFM is als toezichthouder geen geschillenrechter en treedt als gezegd niet op in individuele gevallen.

Vooruitblik

Het wettelijk verankeren van zelfregulering is geen gebruikelijk wettelijk instrument. Het is vaak het een of het ander, maar niet beide. In het geval van de wettelijke verankering van de GBL is het dat laatste, waarbij de motivering van het versterken van het vertrouwen in de sector naar mijn mening maar ten dele overtuigt. De GBL-normen gelden al langere tijd en zijn inmiddels door verzekeraars in beleid en procedures verankerd. Toezicht op de naleving hiervan voor leden van het Verbond is geregeld via het NKL of toetsing via de zelfregulering. Het wettelijk verankeren van procedurele normen voor een van de bij de GBL betrokken partijen gaat hieraan waarschijnlijk niet veel veranderen, terwijl het risico van mogelijk divergerende normen en gevolgen hiervan voor de dynamiek van wat partijen met elkaar binnen DLR afspreken om het letselschadeproces te optimaliseren wel onder druk kan komen te staan.

Daarmee zal de wettelijke verankering waarschijnlijk wel een gamechanger zijn, maar op een andere manier dan beoogd wordt.

Voetnoten:

- 1 R. Rijnhout, E.G.D. van Dongen, D. van Maurik, I. Giesen, Langlopende letselschadezaken, een empirisch-juridisch onderzoek naar kenmerken van letselschadezaken die niet binnen twee jaar zijn afgesloten, Boom Juridische uitgevers, 2020
- 2 Kamerstuk 33552 nr. 74 (motie van het lid Van Nispen c.s.)
- 3 Beleidskompas Wijzigingsbesluit Financiële Markten 2024, te vinden via onder 'relevante documenten' bij <https://www.internetconsultatie.nl/b24/b1>
- 4 <https://www.internetconsultatie.nl/b24/reacties>
- 5 Advies W06.24.00168/III, gepubliceerd 30 september 2024, te vinden via <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@144609/w06-24-00168-iii/#highlight=wijzigingsbesluit>
- 6 Besluit van 2 december 2024 tot wijziging van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, het Besluit prudentiële regels Wft, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector en enige andere besluiten op het terrein van de financiële markten (Wijzigingsbesluit financiële markten 2024), Staatsblad 2024, 388
- 7 Gedragscode Openheid medische incidenten, betere afwikkeling medische aansprakelijkheid 2022, te vinden via https://deletselschaderaad.nl/wp-content/uploads/GOMA-2022_digitaal.pdf
- 8 Uitvoeringstoets AFM Wijzigingsbesluit Financiële Markten 2024, te vinden via <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/themas/over-het-toezicht-en-beleid-van-de-afm/toezicht-en-beleid/uitvoeringstoetsen>
- 9 Het handhavingsbeleid van AFM en DNB, te vinden via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044284/2020-11-03>