

# Gaat het wel goed met onze rechtsbijstandverzekeringen?

Ton Steinz<sup>1</sup>

Regulering van en toezicht op rechtsbijstandsverzekeraars zijn geheel aan de branche overgelaten met soms bizarre gevolgen. Al vele jaren is een van de probleempunten dat de verzekerde voor wie een procedure moet worden gevoerd wordt bijgestaan door een rechtshulpverlener die in dienst is van de verzekeraar. Nederland blijkt het enige land te zijn waar medewerkers in loondienst van de verzekeraar procedures mogen voeren. In alle zeventien andere landen waar bijvoorbeeld DAS een rechtsbijstandverzekering aanbiedt – zoals Duitsland en België – is dat niet geoorloofd. Daar doen advocaten dat, die door de verzekerde worden gekozen en door de verzekeraar betaald.

## Inleiding

In oktober 2002 kreeg ik een cliënte met een ingewikkeld arbeidsgeschil. Zij had een hoge functie bij een productie-maatschappij en moest met al haar arbeidsvoorwaarden afvloeien. Zij had haar zaak in januari 2002 bij haar rechtsbijstandsverzekeraar aangemeld maar was daar nog geen stap verder gekomen. Pas na haar dringende verzoeken had zij in oktober een eerste (onbevredigende) bespreking met haar jurist gevoerd. Zij had daarna een klacht ingediend die echter door hem zelf werd behandeld en ook door hem werd afgewezen.

Na het dossier overgenomen en afgehandeld te hebben, diende ik een klacht in bij de Raad van Toezicht Verzekeringen. Die achtte<sup>2</sup> de goede naam van het verzekeringsbedrijf geschaad en bepaalde dat de betreffende rechtsbijstandsverzekeraar vrijwel alle kosten van mijn cliënte moest vergoeden. Voorts moest men een *schriftelijke interne klachtenregeling* ontwerpen, waar overigens de Ombudsman in zijn jaarverslagen al jaren vergeefs om vroeg.

Deze zaak alsmede enkele soortgelijke kwesties, brachten mij ertoe om een studie te maken van de materie van de rechtsbijstandverzekeringen. Het gaat hier immers om een belangrijk fenomeen. Maar liefst 54% van

onze inwoners<sup>3</sup> heeft zo'n polis afgesloten. Wordt die wel adequaat uitgevoerd? Zijn er meer signalen? Welke regeling bestaat er? Welk ministerie houdt zich hiermee bezig en op welke manier? Hoe is het toezicht geregeld? Zijn er wetenschappers die hieraan aandacht besteden? Zijn er Kamerleden die deze materie kennen? Hoe doet het buitenland het? Is er reden voor aanpassing van ons stelsel, want – laat dat duidelijk zijn – *deze verzekeringsvorm moet in elk geval blijven bestaan*.

Met veel voorbeelden en argumenten schreef ik een brief aan de Orde van Advocaten. De Algemene Raad wees echter iedere actie af<sup>4</sup> omdat dat als preken voor eigen parochie zou worden beschouwd. Ook omdat er geen onderzoek naar de kwaliteit van de rechtshulpverleners was uitgevoerd en het aan de toezichthouder (AFM) was om zo nodig in te grijpen.

In 2008 wijdde de Ombudsman van de Gooi en Eemlander aandacht aan de rechtshulp in het algemeen en hem schreef ik met mijn materiaal aan. Dat verwerkte hij<sup>5</sup> tot een artikel en daarmee begon een nieuwe fase. Het programma Radar had namelijk ook klachten over de afhandeling door verzekeraars ontvangen en besloot daaraan aandacht te besteden. Ik werd daarbij betrokken. Er volgden enkele uitzendingen met vele, vaak schokkende, voorbeelden.<sup>6</sup>

### Auteur

1. Mr. A. Steinz is gepensioneerd advocaat te Naarden. Op zijn website [www.steinz.nl](http://www.steinz.nl) zijn alle achterliggende documenten van dit

artikel te vinden, zoals de uitspraken van de Raad van Toezicht verzekeringen.

### Noten

2. RVT 2005/067 van 10 oktober 2005.

3. Volgens Verbond van Verzekeraars 'Verzekerd van cijfers 2016'.

4. Brief van 16 november 2005.

5. *Gooi en Eemlander* 23 februari 2009.

6. Zie Radar op [Avrotros.nl](http://Avrotros.nl) (uitzendingen van 24 mei 2010 en 16 december 2016).

Voor een goed begrip worden in dit artikel eerst de ontwikkelingen in het Europese recht en de jurisprudentie over de vrije advocaatkeuze beschreven. Daarna bespreek ik hoe de rechtsbijstandsverzekeringen in Duitsland en België werken en worden uitgevoerd, waarna ik de situatie in Nederland weergeef. Vervolgens bespreek ik de Tuchtraad Financiële Dienstverlening (ook Tuchtraad Assurantiën genoemd), het WODC Cahier 2012-3, het Toezicht door de AFM en de houding van de politiek. Ten slotte sluit ik af met enkele conclusies.

### Europees recht

Op 22 juni 1987 heeft de Raad van de Europese Gemeenschappen Richtlijn 87/344/EEG tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen over de rechtsbijstandsverzekering aangenomen. Artikel 4 lid 1 daarvan bepaalt dat in elke polis uitdrukkelijk moet staan dat indien een advocaat of andere gekwalificeerde persoon 'wordt gevraagd de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te behartigen, de verzekerde vrij is om deze advocaat of andere persoon te kiezen.' Deze bepaling is overgenomen in artikel 4.67 Wft.

In ons land is het regel dat een *rechtshulpverlener in loondienst* van de verzekeringsmaatschappij (een jurist, een paralegal met HBO-opleiding of een advocaat) een dossier behandelt en ook de procedure voert. Van vrije advocaatkeuze is hierbij geen sprake. Dat lijdt uitzondering wanneer de verzekeringsmaatschappij besluit om externe rechtshulp in te schakelen. Tot 2013 werd dit namelijk aldus uitgelegd dat het moment waarop de verzekeringsmaatschappij tot externe rechtshulp besluit, dat ook het moment is waarop de verzekerde het vrije keuze-recht krijgt. In de zaak *Sneller/DAS*<sup>7</sup> heeft de Hoge Raad echter een prejudiciële vraag aan het HvJ EU gesteld of artikel 4.1 Richtlijn 87/344/EEG dit wel toelaat en of de verzekerde het keuzerecht niet al op een eerder moment moet krijgen. De Hoge Raad gaf daarbij de hint dat de beslissing hierover, tot grote maatschappelijke gevolgen zou kunnen leiden indien de verzekeringspremies daarvoor aanzienlijk zouden stijgen.

## De Hoge Raad gaf daarbij de hint dat de beslissing hierover tot grote maatschappelijke gevolgen zou kunnen leiden

Het Hof antwoordt hierop dat de richtlijn tot doel heeft om de belangen van de verzekerden ruim te beschermen. Daarmee is een beperking van de vrije advocaatkeuze in strijd. Dat betekent dat een verzekerde *reeds zodra duidelijk is dat er een procedure gevoerd zal worden, een eigen advocaat kan kiezen*, ook al kan een medewerker van de verzekeringsmaatschappij die procedure voeren. Daarmee werd dus een streep gehaald door de prak-

tijk dat de verzekerde eerst moest wachten op een besluit van de verzekeringsmaatschappij tot het inschakelen van externe rechtshulp om pas daarna een vrije advocaatkeuze te mogen maken. Het Hof voegt daaraan echter toe dat in bepaalde gevallen wel beperkingen gesteld kunnen worden aan de kosten die door de verzekeraars worden vergoed. Het meerdere moet de verzekerde dan zelf dragen. Die beperkingen mogen echter 'de beginselen van de richtlijn niet van hun wezenlijke inhoud beroven'. Dat betekent dat de vrije keuze, door de beperkingen niet wezenlijk aangetast mag worden. Of dat het geval is moet door de nationale rechter worden uitgemaakt.

Onbekend was wie de beperkingen mocht aanbrengen omdat het Hof dat niet had aangegeven. Daarover werd echter in de zaak *Massar/DAS*<sup>8</sup> beslist. Het Hof bepaalde daarin dat *alleen de lidstaten (dus de wetgevers) een beperkende regeling konden vaststellen*.

Meteen na het *Massar*-arrest maakte DAS echter op haar site bekend dat door de verruiming van de vrije keuze, de kosten en ook de premies zouden stijgen. 'Omdat dit onwenselijk is hebben rechtsbijstandverzekeraars maatregelen getroffen.'<sup>9</sup>

De maatregel die DAS trof bestond uit een nieuwe polisvoorwaarde: wanneer een verzekerde wenst dat een externe rechtshulpverlener, bijvoorbeeld een advocaat, zijn dossier behandelt terwijl dat ook door een rechtshulpverlener van de verzekeringsmaatschappij kan gebeuren, gelden thans een extra eigen risico van € 250 per procedure, alsmede de volgende maximale vergoedingen:

- voor een arbeidsrechtelijke procedure, € 3.025;
- voor een bestuursrechtelijke en sociaal-verzekeringrechtelijke procedure, voor twee instanties tezamen, € 3.630;
- overige procedures € 6.050.

De bedragen zijn exclusief btw.

Deze polisvoorwaarde is in strijd met het *Massar*-arrest omdat alleen de wetgever zulke maatregelen mag nemen en is mijns inziens dan ook nietig.

Ook overigens is de polis van DAS geheel doortrokken van het buiten de deur houden van externe kosten voor advocaten en deskundigen en van het ontmoedigen van de vrije keuze.

### Doorwerking in Nederland?

Op 9 maart 2017 stelt het Kamerlid Swinkels (D66) aan de Minister van Veiligheid en Justitie de vraag<sup>10</sup> hoe het *Massar*-arrest zich verhoudt tot 'de regeling in Nederland waarbij niet de wetgever maar de rechtsbijstandverzekeraars zelf zodanige beperkingen opleggen, waarmee de rechtsbijstandverzekeraars invloed hebben op de vrije advocaatkeuze van de verzekerden?'

De minister antwoordt slechts met een verwijzing naar het *DAS/Sneller*-arrest waaruit zou volgen dat de verzekeraars zelf beperkingen kunnen stellen. Hij voegt daaraan toe dat de vrije keuze daardoor echter niet 'illusoir mag worden gemaakt.'

Op dit laatste ga ik in met een verwijzing naar een uitspraak van de Raad van Toezicht Verzekeringen<sup>11</sup> die met een gerechtelijke uitspraak gelijk gesteld kan worden. Een verzekerde klaagde er over dat een verzekeringsmaatschappij de vergoeding bij zijn vrije advocaatkeuze had beperkt tot € 12 500.<sup>12</sup> De Raad keurde dit af omdat er niet

zonder meer van uitgegaan kon worden dat dit maximum voldoende was. De verzekeringsmaatschappijen verhoogden het maximum toen tot € 50 000. Dit bleek echter te duur uit te pakken zodat de bepaling weer werd geschrapt. Er kwam niets voor in de plaats. De minister heeft deze uitspraak van de Raad van Toezicht Verzekeringen – die concreet aangeeft wanneer de vrije keuze door een beperking illusoir wordt gemaakt – kennelijk over het hoofd gezien.

Bij de beantwoording van de vragen van het Kamerlid Swinkels heeft de minister de Kamer derhalve enerzijds onjuist voorgelicht (hij heeft geen aandacht aan de eisen van het *Massar*-arrest besteed) en anderzijds de Kamer onvolledig geïnformeerd door geen melding te maken van RVT 2005/006. Aldus is bovengenoemde polisorwaarde van DAS niet alleen nietig omdat de beperking niet door de wetgever is aangebracht, maar ook omdat hij in strijd is met RVT 2005/006 en maxima bevat waarvoor je veel te vaak geen procedure kan voeren. De verzekerde moet dus te vaak bijbetalen. DAS en de andere verzekeringsmaatschappijen hebben daarmee de vrije keuze tot een wassen neus gemaakt. Verzekerden doen er dan ook maar een spaarzaam beroep op.

Ook andere verzekeringsmaatschappijen leggen hun interpretatie van de vrije advocaatkeuze in strijd met het *Massar*-arrest uit. Dat is onder andere te zien in een filmpje op de website van ARAG.<sup>13</sup>

## In het *Rechtsanwaltsvergütungsgesetz* staan alle denkbare handelingen en werkzaamheden van advocaten plus de daarbij behorende tarieven

Ondertussen ontstaat meer jurisprudentie. In Hof Arnhem-Leeuwarden van 16 mei 2017<sup>14</sup> gaat een verzekerde in beroep tegen zijn verzekeringsmaatschappij. Deze geeft hem wel toestemming om een eigen advocaat in te schakelen, maar wil de kosten daarvan niet dragen. Het hof wijst echter alle kosten toe met de stelling dat 'Nederland als lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om beperkingen te stellen aan de kosten die moeten worden vergoed.'

Met al deze uitspraken kan een verzekerde inmiddels een werkelijk vrije keuze afdwingen, waarbij zijn advocaat op diens gebruikelijke wijze kan declareren. De verzekeringsmaatschappij kan zich daartegen thans immers niet verzetten of een beperkende regeling voorschrijven.

Ik vermeld ten slotte nog het standpunt van voormalig A-G Spier van de Hoge Raad: 'De consequenties van de onderhavige richtlijn lijken niet erg goed doordacht. Ze zetten potentieel de bijl aan betaalbare rechtsbijstandverzekering of maken deze zelfs bijkans onmogelijk.'<sup>15</sup>

Zou de A-G dat standpunt ook hebben ingenomen wanneer hij over meer informatie had beschikt? En waarom komen er zoveel prejudiciële vragen over de keuze juist uit Nederland?

### Vergelijking met omringende landen

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen heb ik onderzocht hoe de rechtsbijstandverzekeringen in Duitsland en België zijn ingericht. Daarbij heb ik contact opgenomen met de grootste verzekeringsmaatschappij ter plaatse, te weten in beide landen de DAS. Ook de Ordes van Advocaten in België en Duitsland en de Verenigingen van Verzekeraars aldaar heb ik geconsulteerd.

#### Duitsland

In Duitsland vindt bij het afsluiten van een polis de intake plaats aan de hand van een formulier om de risico's goed in te schatten. De verzekerde kan kiezen uit een groot aantal modules waarin vrijwel alle rechtsgebieden voor komen. Ook het begrip familie kan bij de familiepolis tot grote omvang (bijvoorbeeld met stieffamilie) worden uitgebreid.

Medewerkers van de verzekeringsmaatschappij mogen in Duitsland geen dossiers behandelen. Zij mogen dus geen brieven schrijven, onderhandelen, een minnelijke oplossing voorstellen, enzovoort. Wel controleren zij de dekking. Zij mogen ook geen procedures voeren. Dat kan ook reeds niet wegens de grote omvang van de verplichte procesvertegenwoordiging in Duitsland. Hierdoor wordt ook ieder belangenconflict tussen de verzekerde en de verzekeringsmaatschappij voorkomen zoals Richtlijn 87/344/EEG voorschrijft. Er is een volledig vrije advocaatkeuze. Medewerkers van de verzekeraar mogen alleen indien daartoe gevraagd, de naam van een advocaat noemen. De premies liggen tussen € 58 en € 457 per jaar. Advocaten kunnen niet bij een rechtsbijstandverzekeringsmaatschappij in dienst treden. Voor vergoeding van advocaatkosten gelden geen speciale maxima. Die kosten vallen onder het maximum van de betreffende zaak.

Duitsland kent reeds lang een *Rechtsanwaltsvergütungsgesetz*, een wet met 62 artikelen en zeer uitgebreide bijlagen. Daarin staan alle denkbare handelingen en werkzaamheden van advocaten plus de daarbij behorende tarieven. Daardoor zijn er nauwelijks geschillen over de declaraties van advocaten. Aan een regeling van de wetgever ter beperking van de advocaatkosten is dan ook geen behoefte.

Duitsland kent een Ombudsman die hetzij kan bemiddelen, hetzij een geschil tot € 10 000 kan beslechten. Duitsland kent nauwelijks een pro deo-rechtshulpstelsel. DAS behandelt circa 400 000 zaken per jaar. 42% van de huishoudens heeft een rechtsbijstandpolis.

Duitsland heeft 202 advocaten per 100 000 inwoners.

7. C-442/12, ECLI:EU:C:2013:717.

8. C-460/14, ECLI:EU:C:2016:216, r.o. 27.

9. Bericht d.d. 7 april 2016 van DAS op haar site.

10. *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, 1692.

11. RVT 2005/006 van 01 maart 2005.

12. Cijfer 2017 volgens CBS: € 15 000.

13. Zie [www.arag.nl](http://www.arag.nl) en bij zoeken vrije advocaatkeuze intypen, geraadpleegd op 5 juni 2018.

14. ECLI:NL:GHARL:2017:4365.

15. ECLI:NL:PHR:2016:862.

De verzekeraars beheren verder een zeer uitgebreid internetportaal met honderden vragen en antwoorden, raadpleegbaar voor allen die een polis hebben.

### **België**

Aan *Assurantietussenpersonen* is in België een grote rol toebedeeld. Zij verzorgen de intake, nemen de risico's door, maar *coördineren en bewaken* ook een dossier zodra en zolang dat door de verzekeringsmaatschappij wordt behandeld. Zij krijgen daarvoor een vergoeding.

Ook in België is er een grote keuze uit polissen en modules. De medewerkers van de verzekeringsmaatschappij mogen dossiers behandelen, corresponderen, juridische adviezen geven en onderhandelen. Zij proberen nadrukkelijk ook een minnelijke regeling te treffen en leiden het dossier in voor een rechtbank. Zij mogen echter niet procederen. Alles geschiedt in overleg met de verzekerde. In België hebben rechtsbijstandsverzekerden een volledig vrije advocaatkeuze.

De basisdekking voor een gezin kost € 47 per jaar. De meest uitgebreide dekking met de hoogste premie kost € 429 per jaar. Ook in België mogen advocaten niet in dienst treden van een rechtsbijstandsverzekeringsmaatschappij en ook België kent een uitgebreide verplichte procesvertegenwoordiging.

De vergoedingen op grond van de polissen kennen maxima. Bij een arbeidsgeschil is de maximale vergoeding € 12 000 inclusief BTW, maar verder lopen de maxima van € 25 000 tot € 125 000. Advocaatkosten worden tot die maxima betaald. Aan een regeling van de wetgever ter beperking van de advocaatkosten is geen behoefte. Dit is af te leiden uit het Protocolakkoord van 3 november 2011.<sup>16</sup> Hierin wordt een samenwerking aangegaan tussen enerzijds de verzekeringsmaatschappijen en anderzijds de beide Belgische Ordes van advocaten. Er staan voorts gedragslijnen in om geschillen te voorkomen en op te lossen.

#### **Enkele citaten uit het Belgische Protocolakkoord:**

Inleiding nr. 3:

De regelgeving kent aan de verzekeraar het recht toe om diensten te verrichten ten einde de verzekerde in staat te stellen zijn recht te doen gelden, als eiser of als verweerder tijdens de precontentieuze fase. Dit geldt zo lang niet wordt overgegaan tot een gerechtelijke, administratieve of scheidsrechterlijke procedure.

Inleiding nr. 4:

De wet verplicht de verzekeraar om de verzekerde de vrije keuze van advocaat te waarborgen wanneer zulke procedure moet worden ingesteld, of wanneer er hetzij een belangenconflict, hetzij een meningsverschil ontstaat tussen de verzekeraar en de verzekerde in verband met de ten opzichte van de schaderegeling aan te nemen houding.

Met het Protocolakkoord is ook de gemengde commissie rechtsbijstandverzekering (GCR) opgericht. De GCR is bevoegd om in principe over ieder geschil (dus ook over een declaratie) tussen een advocaat en een verzekeraar een uitspraak te doen. Hij is samengesteld uit vier leden,

twee namens de verzekeraars en twee namens de advocatuur. Een van de twee advocaten is voorzitter en heeft bij het staken van stemmen de doorslaggevende stem.

Over de honoraria van de advocaten worden geregeld onderhandelingen gevoerd met de advocatuur. Op 14 mei 2017 heeft het Belgische Ministerie van Justitie via een persbericht bekendgemaakt dat men werkt aan een aangepaste verzekering voor diegenen die niet in aanmerking komen voor pro deo-hulp, maar ook geen onvoorzienbare juridische kosten kunnen dragen. 85% van de Belgische huishoudens heeft een rechtsbijstandspolis. België kent 94 advocaten per 100 000 inwoners.

## **Daar waar voor advocaten onder meer wettelijke gedragsregels, (permanente) opleidingsverplichtingen en tuchtrecht bestaan, heeft de wetgever voor de rechtshulpverleners nooit een vergelijkbaar systeem ontworpen**

### **Nederland**

DAS verzorgt in achttien landen rechtsbijstandverzekeringen, maar Nederland is het enige land waar rechtshulpverleners in loondienst procedures kunnen voeren. Op mijn vraag waarom dat zo is, antwoordt DAS dat zij haar producten ontwikkelt aan de hand van de ruimte die de wetgever in een bepaald land toestaat.

Daar waar voor advocaten onder meer wettelijke gedragsregels, (permanente) opleidingsverplichtingen en tuchtrecht bestaan, heeft de wetgever voor de rechtshulpverleners nooit een vergelijkbaar systeem ontworpen. Dit terwijl de Raad van Toezicht Verzekeringen al vanaf 1988 heeft bepaald dat 'een jurist van een verzekeraar wat betreft de kwaliteit van zijn werk op dezelfde voet moet worden beoordeeld als een advocaat'.<sup>17</sup> De minister heeft dat in 2010/11 opnieuw erkend in antwoord op een vraag van het Kamerlid Koşer Kaya.<sup>18</sup> Hij wilde daaraan echter geen consequenties verbinden.

### **Zelfregulering**

In plaats daarvan heeft de wetgever het steeds aan het Verbond van Verzekeraars – dus aan de meerderheid van de leden/verzekeringsmaatschappijen – overgelaten om via *zelfregulering* te regelen hoe de rechtsbijstand wordt ingericht. Waarom zou zij dat hebben gedaan waar zij zich wel zo nadrukkelijk met de regulering van de advocatuur inlaat? Ik heb daarover niets kunnen vinden en kan

slechts opmerken dat dit voor een zo fundamenteel onderdeel van onze rechtsstaat ten minste zeer uitzonderlijk is. Daarbij komt dat deze zelfregulering niet goed verloopt en bij het Verbond niet in goede handen is. Het is ook een zeer omvangrijke en verantwoordelijke taak die de wetgever geheel aan de branche overlaat.

#### Enkele opmerkingen over het Verbond van Verzekeraars:

- Verzekeringsmaatschappijen zijn niet verplicht om lid te worden van het Verbond.
- Het Verbond heeft alleen door RVT 2005/067 alsmede na dringende verzoeken van de Ombudsman, pas in 2007 een richtlijn over de *interne klachtenregeling* van de verzekeringmaatschappijen vastgesteld.
- Voor geschillen kan een verzekerde zich vanaf 2007 tot het KIFID wenden. Wanneer bemiddeling door de Ombudsman niet slaagt wordt de zaak verwezen naar de Geschillencommissie Financiële Dienstverlening. Deze *toetst het geschil alleen marginaal*, dus alleen vanuit het criterium of het handelen van de verzekeringsmaatschappij verdedigbaar was.
- Bij een geschil over de wijze van behandeling door een rechtshulpverlener, kon een verzekerde tot 2010 niet bij het KIFID terecht. Het Verbond had daarin namelijk niet voorzien. Na vragen van het Kamerlid Koşer Kaya<sup>19</sup> is echter ingevoerd dat het KIFID ook een geschil over de handelwijze van een rechtshulpverlener behandelt. Een sanctie kan echter alleen tegen de verzekeringmaatschappij worden uitgesproken.
- Bij een verschil van mening over de haalbaarheid van de zaak of de wijze van behandeling, kan de verzekerde een beroep doen op de Geschillenregeling. Hij wijst daarbij een advocaat aan die daarover bindend beslist. Er waren echter verzekeringmaatschappijen die hierbij een eigen lijst van advocaten hadden opgesteld waarbij een verzekerde alleen uit die lijst een keuze kon maken. De Raad van Toezicht Verzekeringen (wederom in RVT 2005/006) moest er aan te pas komen om aan deze praktijk een einde te maken en aan een verzekerde een vrij keuzerecht te geven.

Het klachtensysteem voor een verzekerde is dus omslachtig en slechts na reparaties tot stand gekomen. Het is een *lappendeken* die niet voldoet. Het is niet verwonderlijk dat het slechts zeer sporadisch wordt ingeroepen. Over het KIFID zijn veel klachten geuit. Op vragen van het Kamerlid Swinkels antwoordde<sup>20</sup> de minister dat 'er diverse voorzieningen zijn getroffen om te voorkomen dat de sector onwenselijke invloed kan uitoefenen op de beoordelingen door en de werkzaamheden van het

KIFID'. De *gedragsregels* voor de rechtshulpverleners heeft het Verbond evenmin zelfstandig ingevoerd. Na vragen van Kamerlid mevrouw Koşer Kaya heeft het pas in 2010 de Kwaliteitscode Rechtsbijstand<sup>21</sup> opgesteld. Deze kent geen sancties. De premie in Nederland bedraagt tussen de € 45 en € 310. Wij kennen 102 advocaten per 100 000 inwoners. Bij geen van onze universiteiten houdt een hoogleraar of wetenschappelijk medewerker zich met deze materie bezig.

#### De tuchtraad financiële dienstverlening (ook Tuchtraad Assurantiën genoemd)

Bij de oprichting in 2007 van het KIFID was ook een Tuchtcommissie voorzien en reeds in de Statuten opgenomen. Dat zou de Raad van Toezicht Verzekeringen worden. De verzekeringmaatschappijen waren daar echter tegen en wensten een nieuwe Raad die op een andere leest geschoeid zou zijn. Aldus richtte het Verbond van Verzekeraars per 1 januari 2008 de Tuchtraad Financiële Dienstverlening op. Daarover het volgende:

- Klachten kunnen alleen worden ingediend door het KIFID, de Ombudsman financiële dienstverlening, de verzekeraars en belanghebbende partijen. Consumenten zijn als klagers uitdrukkelijk uitgesloten.<sup>22</sup>
- Verzekerden schijnen wel een klacht te kunnen indienen maar in de jaarverslagen van de Tuchtraad heb ik geen klacht van een verzekerde kunnen vinden.
- De Tuchtraad heeft niet de bevoegdheid om sancties op te leggen. Zij kan daarover alleen een advies uitbrengen.

## De Tuchtraad heeft niet de bevoegdheid om sancties op te leggen en consumenten zijn als klagers uitdrukkelijk uitgesloten

gen aan het bestuur van het Verbond. Vervolgens kan alleen dat bestuur een sanctie opleggen aan alleen een verzekeringmaatschappij.

- Het bestuur bestaat uit hooggeplaatsten uit de verzekeringswereld. Zij zouden dus een sanctie moeten opleggen aan de verzekeringmaatschappij van een van hun collega's.
- Er bestaat in ons land geen Tuchtorgaan dat niet zelf een sanctie kan opleggen. De essentie van het Tucht-

16. Tussen het Belgische verbond van verzekeraars 'Assuralia' en de beide Belgische Ordes van advocaten, zie Assuralia.be.

17. VI-88-1, VI-90-4 en VI-98-18.

18. *Aanhangsel Handelingen II* 2010/11, 560.

19. *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, 2950.

20. *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, 1692, zie het antwoord op de vragen 2 en 3.

21. Van 15 december 2010, laatstelijk

gewijzigd op 17 juni 2014 met inwerking-treding per 1 april 2014, www.verzekeraars.nl.

22. Op de website van Tuchtraad Financiële Dienstverlening (Assurantiën) (tuchtraadfd.nl/contact/) is te lezen: 'Zelf een klacht?

Neem dan contact op met uw verzekeraar of het Kifid. Consumenten kunnen namelijk niet rechtstreeks bij de Tuchtraad terecht.'

## Het Verbond heeft de zelfregulering zover doorgevoerd dat het de sancties in eigen beheer oplegt en de normen nauwelijks raadpleegbaar maakt

- recht is immers dat een onafhankelijk orgaan een klacht beoordeelt en daaraan een sanctie kan verbinden tegen afzonderlijke beroepsbeoefenaren.
- De Tuchtraad Financiële Dienstverlening wijst slechts minder dan tien uitspraken per jaar. De vanaf 1963 goed functionerende Raad van Toezicht Verzekeringen ontving per jaar tussen 150 en 200 klachten, waarvan 20 à 30 over rechtsbijstandverzekeringen.
  - Op internet zijn de uitspraken van de Raad van Toezicht Verzekeringen alleen in sommige gevallen en dan slechts gedeeltelijk, te vinden in publicaties. Het Verbond heeft uitspraken nooit openbaar toegankelijk gemaakt terwijl zij (zeer) belangrijke normen en verplichtingen voor de verzekeringsmaatschappijen bevatten, inclusief hun wordingsgeschiedenis. Men kan ze alleen, en dan met precieze gegevens, opvragen bij het Verbond.
  - In zijn antwoord op vragen van het Kamerlid Swinkels presenteert de minister de Tuchtraad als 'een (zelfregulerings)mechanisme om de kwaliteit van de dienstverlening door rechtsbijstandverzekeraars te waarborgen'.
  - Deze Tuchtraad kan mijns inziens echter niet als een volwaardig Tuchtorgaan worden beschouwd.

Het Verbond heeft dus in casu de zelfregulering zover doorgevoerd dat het zelfs de sancties in eigen beheer oplegt alsmede ook de normen van de Raad van Toezicht Verzekeringen nauwelijks raadpleegbaar maakt. Naar mijn mening is het Verbond hier te ver gegaan. Met tucht recht kan niet gesold worden.

### Het WODC-cahier 2012-3

Naar aanleiding van Kamervragen van het lid Teeven zegde de minister in 2010 een onderzoek toe naar de kwaliteit van de dienstverlening van de rechtshulpverleners van de verzekeringsmaatschappijen in vergelijking met de advocatuur. Ik noem enkele bevindingen. Het WODC hangt deze bevindingen desgevraagd thans nog steeds aan omdat er geen andere waarnemingen zijn geweest dan wel veranderingen zijn opgetreden:

- Het is de vraag of een verzekerde zich bij het aangaan van de polis en daarna, een goed oordeel kan vormen over de problemen waarmee hij te maken kan krijgen.
- Bij de verzekeraars kan er een tegenstelling ontstaan tussen het belang van de verzekerde om veel aandacht te krijgen en het belang van de maatschappij dat de rechtshulpverleners in loondienst, zoveel mogelijk dossiers afwerken.
- Bij advocaten is er een sluitende borging van kwaliteit die veel strikter en verstrekkender is dan bij de maatschappijen.
- Er mag niet van uitgegaan worden dat de maatschappijen op zijn best, even goede diensten verlenen als advocaten.

- De maatschappijen sleutelen periodiek aan de polisvoorwaarden waardoor de dekking en de toegang tot het recht worden beperkt.
- Er zijn vaak geschillen over de vraag of een geval wel onder de dekking valt. Hoogopgeleiden zijn hierbij met hun kennis en vasthoudendheid in het voordeel.
- De verzekering dekt niet alle problemen waarmee rechtzoekenden kunnen worden geconfronteerd.
- In civiele rechtszaken met een hoog financieel belang (vanaf € 5000) doet bijna 25% van de verzekerden geen beroep op de polis.
- De waardering voor het werk van een zelfgekozen advocaat is duidelijk hoger dan van een door de maatschappij aangewezen advocaat.

Ik voeg toe dat er nadien een aanvullend onderzoek is geweest<sup>23</sup> over zaken tot € 25 000 die behandeld werden door de kantonrechter. Daaruit vloeide voort dat er bij een zaak van een rechtsbijstandsverzekerde goede rechtshulp werd verleend, ongeacht het type rechtshulpverlener dat werd ingezet.

Mevrouw Koşer Kaya heeft aan de minister gevraagd of de verzekeringsmaatschappijen bij een belangstellende voor een polis, niet eerst een controle moeten uitvoeren of deze pro deo hulp kan krijgen. Hij kan dan gefundeerder zijn beslissing nemen.<sup>24</sup> De minister heeft dit afgewezen met een beroep op de eigen bijdrage bij pro deo-hulp alsmede omdat de verzekeringsmaatschappijen ook de eventuele proceskosten en expertisekosten vergoeden. Velen zijn nu echter onnodig verzekerd.

Overigens is in de loop der jaren op de pro deo-hulp veel te veel bezuinigd. Daardoor is deze in hoge mate in de verdrukking gekomen. De *advocaten* hebben daarbij geregeld *ondermaats gepresteerd*, hetgeen te denken geeft over hun *ethiek* maar ook over de *dwangpositie* waarin zij zijn gebracht om vaak met verlies te moeten werken. Op 25 oktober 2017 heeft de Commissie van der Meer een rapport uitgebracht<sup>25</sup> dat deze problemen schrijnend weergeeft. Het luidt de noodklok en geeft belangrijke aanbevelingen om hierin verbetering te brengen.

### Het toezicht door de AFM

Verzekeringen vallen onder het Ministerie van Financiën. Dat heeft het toezicht daarop opgedragen aan de AFM. Hierbij is de rechtsbijstandverzekering een vreemde eend in de bijt omdat voor beleid en controle ook juridische expertise nodig is die aldaar in de basis ontbreekt. Eerder genoemde Kamerleden hebben aan de minister gevraagd<sup>26</sup> om het toezicht op deze verzekeringen over te hevelen naar het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechts-handhaving van Justitie. Daar beschikt men bij uitstek over expertise met betrekking tot rechtshulp in al zijn facetten. Dat is echter tot twee maal toe afgewezen.

Aan de AFM is opgedragen om erop toe te zien dat

de markten op een duidelijke en eerlijke manier werken. Voor een afzonderlijk product heeft zij geen taak. Zij controleert circa 9900 organisaties en ondernemingen die werkzaam zijn op zeer veel terreinen. Dat kan zij niet allemaal behandelen zodat haar aandacht grotendeels wordt bepaald door signalen, aanleidingen en klachten. Ik heb enkele jaren geleden uitgebreid met enkele toezichtmedewerkers mogen spreken. In 2017 heb ik gepoogd opnieuw in contact met de AFM te treden. Dit werd aanvankelijk in principe toegestaan waarbij mij werd gevraagd om schriftelijk gespreksonderwerpen en vragen in te dienen.

## Zou het primaat van de regelgeving over de rechtsbijstandverzekeringen niet moeten berusten bij de Rijksoverheid?

Dat heb ik gedaan waarna ik te horen kreeg dat er geen gesprek gevoerd kon worden terwijl ook mijn vragen niet zouden worden beantwoord. Er is geen speciale medewerker belast met de sectoren rechtsbijstand en rechtshulp. Van de uitzendingen van Radar was men niet op de hoogte en deze waren ook naderhand niet bekeken. Ik weet niet of men op de hoogte is van de vakpers en jurisprudentie, evenmin of men aan de hand van het *Massar*-arrest actie heeft ondernomen terwijl dat arrest tot aanzienlijke financiële risico's voor de verzekeringsmaatschappijen kan leiden. De advocaatkosten kunnen immers aanzienlijk stijgen terwijl men de eigen rechtshulpverleners zal moeten doorbetalen.

### **De politiek**

Vanuit de Tweede Kamer zijn geregeld vragen gesteld, maar men heeft geen vinger achter deze materie kunnen krijgen. De complexiteit kan daaraan debet zijn. Wel hebben zich naast D66, ook enkele andere Kamerleden in de materie verdiept zoals de leden van Vroonhoven (CDA) en Heerts (PvdA). Zij hebben de Kamer ook een motie<sup>27</sup> doen aannemen die constateert dat er geen regels zijn voor het wettelijk toezicht op juridische adviseurs bij de verzekeraars en vakbonden. Vervolgens vraagt de motie om een deugdelijk toezichtstelsel op te zetten dat de kwaliteit van procederende juridische adviseurs borgt. Deze motie is echter niet uitgevoerd. Deze Kamerleden hebben later andere functies gekregen zonder dat zij opvolgers voor dit onderwerp warm hebben kunnen maken.

### **Conclusies**

In het huidige kabinet zit inmiddels een aparte Minister voor Rechtsbescherming, minister Dekker. Het is wenselijk dat deze de materie van de rechtsbijstandverzekeringen grondig onderzoekt en daarover met de sector en de politiek in overleg treedt. Daarbij zou gediscussieerd moeten worden over de vraag of rechtshulpverleners in loondienst, wel procedures moeten kunnen voeren. In zeventien van de achttien landen waar DAS rechtsbijstandverzekeringen aanbiedt, is dit immers niet geoorloofd. Alleen in Nederland is dit wel het geval.

Het rapport van de Commissie van der Meer bevat een gedetailleerd overzicht van tijdsbestedingen door advocaten in zeer veel soorten procedures. Bij ons zou dit kunnen leiden tot een regeling als de *Rechtsanwaltsvergütungsgesetz* van Duitsland welke daar integraal wordt toegepast en niet of nauwelijks tot strijd leidt. Daarmee wordt ook de strijd tussen de verzekeringsmaatschappijen en advocaten waarbij de advocaten moeten bewijzen dat hun kosten redelijk en noodzakelijk zijn, vermeden en opgelost. Voorts zou naar Belgisch model bij ons een GCR, de Gemengde Commissie Rechtsbijstandverzekering ingevoerd kunnen worden. In zijn algemeenheid is het wenselijk dat het Duitse systeem grondig wordt bestudeerd.

Op welke wijze zou vorm gegeven kunnen worden aan een vrije advocaatkeuze die in overeenstemming is met de arresten *Sneller* en *Massar*? Zou het primaat van de regelgeving over de rechtsbijstandverzekeringen niet moeten berusten bij de Rijksoverheid waarbij het Verbond van Verzekeraars een andere functie zal krijgen? Zou het toezicht op de rechtsbijstandverzekeringen niet beter bij het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie kunnen worden ondergebracht, dat daartoe bij uitstek is toegerust, in plaats van bij de AFM? Zou er een protocol moeten komen voor de toelating van vertegenwoordigers van partijen in procedures waar geen verplichte procesvertegenwoordiging is voorgeschreven? Nu kunnen bijvoorbeeld geschrapte advocaten onder de vlag van een juridisch adviesbureau, weer spoedig een partij in een procedure vertegenwoordigen. Is het wenselijk dat tot het werkterrein van de hoogleraren advocatuur (dan wel van een andere hoogleraar) ook de rechtsbijstandverzekeringen zullen vallen nu er op dit punt een vacuüm bestaat?

Laat ons ten slotte vaststellen dat een rechtsbijstandverzekering een groot goed is met een groot bereik en met voor rechtzoekenden beperkte kosten. Maar dat er wel een noodzaak is haar plaats en werkwijze in het bestel te heroverwegen. •

23. WODC Cahier 2016-14.

24. Zie noot 19 vraag 5.

25. Andere tijden – Evaluatie puntentoe-kening in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

26. 2 juni 2010, zie bij noot 19 de vragen 6 en 7 van het Kamerlid Koser Kaya en 9 maart 2017 bij noot 20 de vragen 4 en 5 van het Kamerlid Swinkels.

27. Kamerstukken II 2009/10, 32021, 12.