

Samenvatting

Inleiding

In de periode 2007-2011 ontving De Letselschade Raad (hierna: DLR) jaarlijks een subsidiebedrag van € 400.000 van de minister van Justitie (thans Veiligheid en Justitie). DLR, tot 2008 Nationaal Platform Personenschade (NPP) genaamd, is in 1998 ontstaan als een reactie op maatschappelijke onrust en daaruit voortvloeiende Kamervragen over de positie van slachtoffers van letselschade. NPP, en later DLR stelde zich tot taak om de kwaliteit en snelheid van de afhandeling van personenschades te verbeteren. De initiatiefnemers waren de ANWB, Slachtofferhulp Nederland, het Verbond van Verzekeraars, en de Vereniging van Letselschade Advocaten (LSA). Later zijn ook andere organisaties toegetreden, zoals de expertisebranche en de Nederlandse Vereniging van Geneeskundige Adviseurs bij Verzekeringsmaatschappijen.

In 2006 hebben onderzoekers van de Universiteit van Tilburg, in samenwerking met de Nederlandse letselschadepraktijk, de Gedragscode Behandeling Letselschade (hierna: GBL) opgesteld. De code normeert het proces van letselschadeafwikkeling via zelfregulering en bestaat uit twintig beginselen. Elk van de beginselen is nader uitgewerkt. DLR draagt er zorg voor dat de Code ingang vindt in de wereld van de letselschade. De letselschademarkt bestaat uit een aantal partijen die op verschillende wijzen bij de afhandeling van claims wegens letselschade zijn betrokken. Behalve het slachtoffer zijn dat schadeverzekeringsbedrijven, letselschadeadvocaten, letselschadebemiddelaars en schade-experts.

De subsidie van de minister was bedoeld om het werk van DLR te ondersteunen, vooral voor wat betreft het uitdragen van de Code. Het onderhavige onderzoek heeft de subsidiëring geëvalueerd.

Probleemstelling en onderzoeksaanpak

Het evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van de subsidie is verricht door de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen in samenwerking met onderzoeksbureau Pro Facto. Leidend daarbij was de volgende probleemstelling:

In hoeverre is het aannemelijk dat de door de minister van Veiligheid & Justitie aan De Letselschade Raad (DLR) verstrekte subsidie ten behoeve van de Gedragscode behandeling letselschade (GBL) doeltreffend is geweest, in die zin dat de naleving door de tijd heen is verbeterd? In hoeverre kan gezegd worden dat de gedragscode nu is 'ingebed in de maatschappij'? Is de subsidie besteed voor het doel waarvoor zij is uitgekeerd

Deze vraag is uiteengelegd in 39 deelvragen binnen vijf thema's. De thema's worden hierna uitgewerkt, de deelvragen zijn weergegeven in bijlage 1 van dit rapport.

Om de probleemstelling te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Interviews met 27 personen
- Document- en literatuurstudie

- Analyse bestaande gegevens
- Digitale enquêtering gebruikers Bemiddelingsloket en doelgroep GBL

Beleid

Het beleid van de minister waarin de subsidie voor DLR past, heeft als centraal doel “een zo doelmatig en bevredigend mogelijke wijze van regelen en oplossen door burgers en instellingen van hun onderlinge verhoudingen en daaruit voortvloeiende geschillen”. De Gedragscode Behandeling Letselschade is een voorbeeld van de boogde zelfregulering: burgers en instellingen regelen hun onderlinge verhoudingen op een manier die conflicten zoveel mogelijk moet voorkomen en die een snelle, efficiënte en aanvaardbare aanpak voor de afhandeling van onderlinge aanspraken moet bevorderen. Het beleid van De Letselschade Raad ligt in het verlengde van dat van de minister en is er op gericht zowel de materiële normering als de procesnormering ingang te doen vinden in de letselschadebranche.

Besteding van gelden

DLR verantwoordt de besteding van de subsidiegelden adequaat en uitvoerig, In de verantwoordingsdocumenten gaat men expliciet in op de formeel te leveren ‘prestaties’. De subsidieverlener stuurt met name op financiële aspecten van de subsidie, oftewel op de besteding van gelden door DLR. In formele correspondentie wordt nauwelijks ingegaan op de inhoudelijke prestaties. Zo wordt ook in de vaststellingsbeschikking niet of nauwelijks ingegaan op de (nakoming van de) prestatieafspraken. De doeltreffendheid van de subsidie lijkt geen belangrijk item voor de subsidieverlener. Wel vindt actief sturing plaats als de koers van DLR naar het oordeel van de subsidieverlener ongewenst is.

Uit berekeningen blijkt dat over de onderzochte periode zo’n 94% (€ 2.619.256) van de totale kosten van DLR is besteed aan GBL gerelateerde activiteiten. Het aandeel van GBL gerelateerde kosten in de totale kosten is daarmee ruim hoger dan de met het ministerie afgesproken vuistregel om 70% van de algemene en personele kosten toe te rekenen aan de kosten voor GBL.

Doelbereiking

Uit de eigen onderzoeken van de Raad, gevoegd bij metingen in het kader van het onderhavige onderzoek blijkt dat de bekendheid van DLR, GBL en de materiële normering onder marktpartijen groot is. Daaruit valt op te maken dat partijen de GBL hebben geïnternaliseerd. Dit gegeven uit de enquête wordt ondersteund door informatie uit de kwalitatieve interviews. De betrokkenen melden vrijwel zonder uitzondering dat de attitude van partijen in de letselschade markt, met name ook van verzekeraars, sterk is veranderd vergeleken met vijf tot vijftien jaar terug. Waar eertijds de schadeafhandeling vooral gericht leek op het minimaliseren van de te vergoeden bedragen, is thans de houding veel meer gericht op een zo zorgvuldig mogelijke behandeling van het slachtoffer.

Wat de doelvariabele ‘naleving’ betreft: uit de enquêtegegevens valt op te maken dat partijen in de letselschademarkt de GBL en de materiële normen naar eigen zeggen in hoge mate naleven. Dat neemt niet weg dat uit deze zelfrapportage ook blijkt dat de naleving op sommige onderdelen groter is dan op andere. Materiële normering wordt meer nageleefd naarmate het om oudere en dus bekendere regels gaat. Materiële normering wordt minder nageleefd indien de het betreffende onderwerp controversiëler is.

Effectiviteit

In hoeverre is de gesignaleerde doelbereiking toe te schrijven aan de activiteiten van De Letselschade Raad dan wel aan het bestaan van de GBL en andere normeringen? Uit de ver-

zamelde gegevens blijkt in elk geval dat er een samenloop is tussen de daling van de gemiddelde doorlooptijden en de introductie van de GBL en de oprichting van de Raad. Een nadere analyse laat zien dat het niet goed mogelijk is om andere oorzaken te identificeren die tot de waargenomen versnelling in afhandeling hebben geleid. Geconcludeerd kan worden dat het plausibel is dat de GBL in samenhang met de activiteiten van De Letselschade Raad tot de waargenomen niveaus van inbedding en naleving hebben geleid. Daarnaast zijn er ook aanwijzingen dat het toepassen van de GBL bijdraagt aan een ontlasting van het rechtsbestel.

Twee factoren zijn meetbaar van invloed op de mate van naleving van de GBL. De eerste is de registratie: partijen die zich niet hebben geregistreerd (de LSA advocaten) blijken de GBL en de materiële normen significant minder toe te passen. De tweede factor is de mate waarin de GBL is geïnternaliseerd.

Het Bemiddelingsloket

Het Bemiddelingsloket heeft twee functies. De eerste functie is om vastgelopen zaken vlot te trekken, door partijen weer in gesprek te krijgen of door te verwijzen naar een passende geschiloplosser of klachtenprocedure. Een tweede functie van het loket is feed back: onduidelijkheden of verbeterpunten in de GBL of in de praktijk van de letselschadeafhandeling worden gesignaleerd en zo mogelijk geadresseerd. Al met al functioneert het Bemiddelingsloket conform de doelstellingen. Partijen in langlopende zaken weten het Loket te vinden en dat slaagt weer voor een deel van de zaken het knelpunt op te lossen. Marktpartijen onderschrijven het belang van het Bemiddelingsloket.