Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

33 552 Slachtofferbeleid

29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 156

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2026

Op 3 september 2024 heeft de toenmalige Staatssecretaris Rechtsbescherming het WODC-rapport «De belangenbehartiger bij letselschade» (hierna: het WODC-rapport) aan uw Kamer aangeboden.[1] In deze brief reageer ik op dit rapport en op de door uw Kamer aangenomen moties van het lid Vondeling van de PVV (12 juni 2024)[2] en het lid Mutluer van GroenLinks-PvdA (28 mei 2025),[3] waarin wordt opgeroepen tot beroepsregulering van belangenbehartigers bij letselschade. Naast de problematiek rond belangenbehartiging bij letselschadezaken, ga ik in deze brief ook in op enkele aspecten van langlopende letselschadezaken en reageer ik in dat kader op de motie van de leden Van Nispen van de SP en Koops van NSC (4 september 2025),[4] die verzoekt om nader onderzoek te doen naar de oorzaken van langlopende letselschadezaken.

Ik wil vooropstellen dat ik het belangrijk vind dat slachtoffers van letselschade de hulp en bijstand krijgen die zij nodig hebben en daarbij een belangenbehartiger kunnen kiezen die aansluit bij hun eigen wensen en voorkeuren. Na een korte schets van de markt van belangenbehartigers bij letselschade, ga ik in op de belangrijkste conclusies uit het WODC-rapport en geef ik mijn reactie op de aanbevelingen die daarin worden gedaan. Daarna ga ik meer specifiek in op de positie van slachtoffers en de wijze waarop bestaande (wettelijke) mogelijkheden beter benut kunnen worden.

De problemen die zich in de letselschadebranche voordoen, neem ik serieus. Het WODC-rapport geeft belangrijke inzichten in deze branche en helpt bij het formuleren van oplossingsrichtingen om het proces voor slachtoffers zo goed mogelijk te laten verlopen. Zo geven de onderzoekers

[1] Kamerstukken II 2024/2025, 33 552, nr. 118.
[2] Kamerstukken II 2023/2024, 29 279, nr. 860.
[3] Kamerstukken II 2024/2025, 36 600 VI, nr. 149.
[4] Kamerstukken II 2024/2025, 33 552, nr. 142.

kst-33552-156
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

aan dat het belangrijk is om de behoeften van het slachtoffer centraal te stellen en dat betrouwbare en toegankelijke informatie over het letselschadeproces van groot belang is. Ook gaat het rapport in op de specifieke rol die verzekeraars hebben in het letselschadeproces en waar mogelijk ruimte ligt om ondermaatse belangenbehartiging aan de orde te stellen. Tegelijkertijd is het rapport ook transparant over de leemten die bestaan in het onderzoek naar wanpraktijken in de letselschadebranche; zo zijn er geen harde conclusies te trekken over de mate waarin bepaalde praktijken zich voordoen en in hoeverre die zich vaker bij ongebonden belangenbehartigers voordoen. De onderzoekers geven aan dat het onderzoek geen inzicht heeft opgeleverd in de schaal van de waargenomen praktijken en evenmin in de vraag wat als wantoestand kan worden beschouwd. Het feit dat er geen harde conclusies worden getrokken over bepaalde praktijken in de letselschadebranche en de rol van belangenbehartigers daarin, maakt voor mij duidelijk dat het belangrijk is om in te blijven zetten op maatwerk waarin de positie van het slachtoffer centraal moet staan.

Beroepsregulering

In deze brief zet ik uiteen waarom ik, in overstemming met de bevindingen van de onderzoekers, niet overga tot beroepsregulering. Ik wil de komende periode in plaats daarvan inzetten op het verder versterken van de informatiepositie van het slachtoffer en het verder versterken van reeds bestaande zelfregulering. Dat biedt in mijn optiek een sterkere uitgangspositie voor de toekomst en kwaliteit van belangenbehartiging bij letselschade dan beroepsregulering.

Uit het WODC-rapport blijkt niet dat regulering per definitie de oplossing is voor de problemen die zich voordoen bij ongereguleerde belangenbehartigers. Nut en noodzaak van regulering staan volgens de onderzoekers niet vast. Ook blijkt uit het rapport niet dat regulering per definitie een verbetering van kwaliteit van belangenbehartigers met zich meebrengt. Bovendien brengt regulering kosten voor de maatschappij met zich mee en kan het in de weg staan aan innovatie. Het verminderen van regeldruk is bovendien een belangrijk speerpunt van mijn kabinet, hetgeen pleit voor een zeer zorgvuldige blik op de voorziene (neven)effecten alsook de noodzaak van extra regelgeving op het gebied van belangenbehartigers bij letselschade.[5] Daarbij komt dat regulering van het beroep van belangenbehartiger in bepaalde gevallen juist in de weg kan staan aan de behoeften van slachtoffers. Het staat slachtoffers nu vrij om een belangenbehartiger te kiezen die zij vertrouwen en die past bij hun persoonlijke voorkeuren en omstandigheden.[6] Het invoeren van wettelijke eisen om als belangenbehartiger te mogen optreden, zou dan ook drempels opwerpen voor een deel van de slachtoffers om een belangenbehartiger te kiezen die past bij hun specifieke behoeften.

---

[5] Zie o.a. p. 30 van het Regeerakkoord 2026–2030 «Aan de slag – bouwen aan een beter Nederland».

[6] Dit wordt in het WODC-rapport expliciet benoemd, zie onder meer p. 121: «De gesprekken die wij voerden, geven ons reden om te veronderstellen dat onder benadeelden een voorkeur bestaat voor nabije en benaderbare belangenbehartigers, bijvoorbeeld op grond van geografische nabijheid, sociale klasse of etniciteit. Het zou nader moeten worden onderzocht, maar we denken dat onder sommige bevolkingsgroepen een zekere sociale identificatie met de belangenbehartiger gewoon tot de preferenties behoort van de benadeelde. Dat zou kunnen betekenen dat benadeelden uit die bevolkingsgroep eerder kiezen voor een nabije en benaderbare belangenbehartiger (in-group), ook als dat betekent dat deze juridisch gezien minder geschoold of ervaren is dan – onaardig gezegd – een dure advocaat in een dure wijk (outgroup)».

In deze brief ga ik daarnaast in op de vele positieve ontwikkelingen die de branche de afgelopen periode heeft gezet in het verder uitwerken van bestaande zelfregulering, zie daartoe onder meer p. 11 van deze brief. Zo wijs ik op de Gedragscode Behandeling Letselschade (GBL), een gedragscode die zich richt tot de professionals die beroepsmatig betrokken zijn bij de behandeling van letselschadezaken. De GBL wordt momenteel opnieuw tegen het licht gehouden door De Letselschade Raad. Dit toont dat de branche dit document actief en actueel houdt. Ook de ontwikkelingen rondom langlopende letselschadezaken en de meer vaste plek die de Kamer Langlopende Letselschadezaken daarin heeft gekregen, is een positieve ontwikkeling. In deze brief ga ik daarnaast in op de uitspraak van het hof Arnhem-Leeuwarden van 15 oktober 2024. Deze uitspraak kan verdere positieve impulsen geven aan verdere zelfregulering van de branche.

Om de redenen zoals hiervoor genoemd, en die ik in deze brief verder toelicht, ga ik niet over tot het invoeren van beroepseisen voor belangenbehartigers, en geef ik geen uitvoering aan de moties van de leden Vondeling en Mutluer.

Inzet

Mijn inzet vanuit mijn rol als stelselverantwoordelijke is de komende periode gericht op het stimuleren van de reeds bestaande zelfregulering in de branche, waarin de afgelopen periode belangrijke stappen zijn gezet. Ook betrek ik in de gesprekken die ik met de verschillende partijen in deze branche voer, expliciet wat er gedaan kan worden om de positie van het slachtoffer in het letselschadeproces te versterken. De informatie over belangenbehartigers die op de website van de Rijksoverheid is toegevoegd, is daarin een eerste stap. In samenwerking met de andere partijen in het veld verken ik waar in dit kader verdere stappen kunnen worden gezet. Mijn ministerie onderzoekt in dat kader hoe de bestaande wet- en regelgeving om ondermaatse belangenbehartiging aan de kaak te kunnen stellen, toegankelijker en beter toepasbaar kan worden voor slachtoffers en andere stakeholders in het veld. Het WODC-rapport benoemt in dit kader dat belangenbehartiging plaatsvindt binnen onder meer de algemene regels van het Burgerlijk Wetboek inzake de overeenkomst van opdracht en regels ter voorkoming van oneerlijke handelspraktijken. Vanuit mijn visie op de toegang tot het recht bezie ik hoe rechtzoekenden, waaronder letselschadeslachtoffers, hun rechten effectief kunnen uitoefenen. Daarom verken ik de komende periode, samen met de partners in het veld, op welke manier bestaande wet- en regelgeving slachtoffers kan helpen, bijvoorbeeld wanneer zij te maken hebben met een belangenbehartiger die ondermaats werk levert. Ik wil daarbij inzetten op laagdrempelige en toegankelijke informatievoorziening.

1. Belangenbehartiging bij letselschade

Slachtoffers met letselschade, bijvoorbeeld als gevolg van een verkeers- of bedrijfsongeval, bevinden zich vaak in een zware en moeilijke situatie. Zij hebben te maken met de psychische en lichamelijke gevolgen van het ongeval die een grote impact kunnen hebben op hun leven. Het is belangrijk dat slachtoffers worden gezien in de verschillende behoeften die zij kunnen hebben, zoals het krijgen van erkenning voor wat hen is overkomen, het bieden van inzicht in wat er mis is gegaan, en het voorkomen van nieuwe slachtoffers. In veel gevallen heeft letselschade ook gevolgen voor iemands financiële situatie omdat bijvoorbeeld het voortzetten van werk na een ongeval niet altijd in dezelfde mate mogelijk zal zijn, of grote aanpassingen met zich brengt. Het civiele aansprakelijkheidsrecht biedt slachtoffers mogelijkheden om hun schade vergoed te

krijgen. In de meeste gevallen worden deze zaken afgehandeld met aansprakelijkheidsverzekeraars, zonder dat de zaak voor de rechter komt. Dit kunnen soms langdurige en complexe trajecten zijn.

Slachtoffers kunnen ervoor kiezen om zich in het traject met de verzekeraar te laten bijstaan door een belangenbehartiger. Het beroep van belangenbehartiger is een vrij beroep. Het staat een benadeelde dan ook vrij om een belangenbehartiger te kiezen die hij of zij passend vindt. Dit kan een gespecialiseerde advocaat zijn die is onderworpen aan beroeps- en toegangseisen, tuchtrecht en inhoudelijke eisen van diens specialisatievereniging, maar ook een ongebonden en ongereguleerde belangenbehartiger. Tussen deze twee uitersten zijn verschillende soorten belangenbehartigers actief. Het is bekend dat sommige belangenbehartigers ondermaatse kwaliteit leveren. Er zijn belangenbehartigers actief die cliënten benaderen met misleidende reclame, een onjuiste voorstelling van het mogelijke resultaat geven, en in het algemeen ondermaatse kwaliteit leveren. Uw Kamer vroeg al eerder aandacht voor deze problematiek.

2. WODC-rapport

2.1 Aanleiding, doelstelling en opzet WODC-onderzoek

Aanleiding voor het WODC-onderzoek waren onder meer berichten in de media over kwalijke praktijken door belangenbehartigers in de letselschadebranche en de motie van het lid Ellian van de VVD (8 juni 2022)[7], waarin de regering is verzocht onderzoek te doen naar deze vermeende praktijken in de ongereguleerde praktijk van letselschadebehandelaars. De onderzoekers constateren dat de vraag naar de kwaliteit van belangenbehartigers verder reikt dan alleen de ongebonden belangenbehartigers. Zij hebben daarom gekozen voor een bredere onderzoeksopzet waarin ook de gebonden belangenbehartigers zijn betrokken.
Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de markt voor dienstverlening door belangenbehartigers bij letselschade, de kwaliteit van deze belangenbehartiging en mogelijke verbeteringen. Het WODC-rapport is een breed en verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van belangenbehartigers in de letselschadebranche. Het geeft waardevolle inzichten in de problematiek en biedt de rijksoverheid en partners in de branche handvatten om de kwaliteit van het proces van belangenbehartiging bij letselschade de komende periode te verbeteren.

Het rapport gaat ook in op de vraag wat moet worden verstaan onder kwaliteit van belangenbehartiging. De conclusie is dat er geen gouden standaard bestaat waaraan de kwaliteit van belangenbehartiging kan worden afgemeten. Deze vraag is daarom benaderd vanuit een drietal perspectieven; het overheidsperspectief, het belanghebbendenperspectief en het rechtseconomische perspectief. Dit levert inzichten op over de verschillende verwachtingen en doelstellingen.[8] In het licht van die perspectieven wordt vervolgens een aantal factoren en praktijken geïnventariseerd die bevorderend of juist belemmerend voor de kwaliteit kunnen zijn. Dit mondt uit in een aantal denkrichtingen en aanbevelingen om de kwaliteit van belangenbehartiging in letselschadezaken te verbeteren. Die aanbevelingen richten zich onder meer tot de rijksoverheid, verzekeraars, belangenbehartigers en De Letselschade Raad. Het rapport maakt daarbij een onderscheid tussen aanbevelingen die zonder meer ter harte kunnen worden genomen en suggesties voor nader

[7] Kamerstukken II 2021/2022, 33 552, nr. 98.
[8] WODC rapport, p. 96.

onderzoek. Het rapport noemt een groot aantal aanbevelingen en suggesties aan verschillende partijen. In deze brief ga ik in op de aanbevelingen aan de rijksoverheid. Zoals benoemd verwacht ik dat het rapport ook voor de praktijk waardevolle handvatten biedt.

2.2 Belangrijkste conclusies WODC-rapport en reactie daarop

Algemene conclusies WODC-rapport

Het rapport geeft inzicht in de markt van belangenbehartigers en besteedt ruime aandacht aan de nauwe samenhang tussen kostenverhaal en de verschillende beloningsstructuren die een belangenbehartiger kan hanteren. Onder «kostenverhaal» verstaan de onderzoekers de mogelijkheid van het slachtoffer om de buitengerechtelijke kosten die gemoeid zijn met het vaststellen van aansprakelijkheid en schade(omvang), waaronder het honorarium van de belangenbehartiger, op grond van artikel 6:96 lid 2 Burgerlijk Wetboek (BW) te verhalen op de aansprakelijke partij. De onderzoekers constateren dat een groot deel van de beloning van de belangenbehartiger via de regels van kostenverhaal bij de verzekeraar van de aansprakelijke partij wordt neergelegd. De onderzoekers zien dat daardoor sprake is van een dynamiek tussen benadeelde, belangenbehartiger en aansprakelijkheidsverzekeraar, die specifiek is voor de letselschadebranche.[9]

Volgens de onderzoekers worden door betrokkenen in de branche zorgen geuit over uiteenlopende problematische praktijken samenhangend met de belangenbehartiging bij letselschade. Het gaat bijvoorbeeld om misleidende reclame, het gebruik van lokmiddelen en andere oneerlijke wervingspraktijken, het leveren van ondermaatse kwaliteit, alsook het opkloppen van geleden schade en praktijken die neigen naar fraude en verduistering.[10] Ook besteden de onderzoekers aandacht aan de praktijk van dubbel declareren en het betalen voor dossiers terwijl de benadeelde daar geen weet van heeft. De onderzoekers concluderen dát deze praktijken zich voordoen, maar ook dat onvoldoende informatie beschikbaar is over de mate waarin deze praktijken zich voordoen. Ook zijn de juridische verschillen en de mate van strafbaarheid tussen de genoemde praktijken volgens de onderzoekers groot. Sommige praktijken zijn niet algeheel verboden, maar slechts voor sommige belangenbehartigers (bijvoorbeeld advocaten). Deze verschillen kunnen in zekere zin dus een «ongelijk speelveld» creëren bij belangenbehartigers.

Reactie algemene conclusies WODC-rapport

Het rapport geeft een overzicht van de markt voor belangenbehartigers en de zorgen die er zijn over de kwaliteit van belangenbehartiging. Zoals de onderzoekers zelf aangeven, zijn de cijfers die zij hebben verzameld vooral indicatief en in veel opzichten incompleet. Hierdoor levert het rapport geen scherp beeld op van de schaal van zorgelijke praktijken. De conclusies en aanbevelingen in het rapport moeten dan ook tegen deze achtergrond worden bezien. Mijn overtuiging is dat het boeken van vooruitgang voor slachtoffers een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle partijen in de branche, waarbij de rijksoverheid stelselverantwoordelijk is en de kaders stelt waarbinnen zelfregulering zich kan ontwikkelen.

[9] WODC rapport, p. 72.
[10] WODC rapport, hoofdstuk 4.

De positie van verzekeraars

Het rapport besteedt allereerst aandacht aan de rol van aansprakelijkheidsverzekeraars en hoe zij verbeteringen kunnen aanbrengen in het proces van belangenbehartiging. In het rapport wordt de rol van die verzekeraar geschetst als enerzijds «facilitator» en anderzijds als «poortwachter» in relatie tot het kostenverhaal van belangenbehartiging.[11] In het rapport wordt omschreven dat een verzekeraar via de toepassing van artikel 6:96 lid 2 BW beide rollen heeft. Volgens het rapport is de verzekeraar facilitator aangezien de verzekeraar het mogelijk maakt om de financiële vergoeding voor belangenbehartiging te krijgen die slachtoffers nodig hebben. De rol van de aansprakelijkheidsverzekeraar als poortwachter is gelegen in de toepassing en precisering van de regels van dit kostenverhaal, wat hen de mogelijkheid kan geven een aantal van de schadelijke praktijken aan te pakken door het stellen van grenzen aan het kostenverhaal.[12] Ook bevelen de onderzoekers aan om te blijven inzetten op detectie van verzekeringsfraude.

Reactie op de rol van verzekeraars

Mijn beeld is dat verzekeraars in de regel zullen streven naar snelle en rechtvaardige afdoening van letselschadezaken, waarin zoveel als mogelijk samenwerking wordt gezocht met alle partijen, ook met belangenbehartigers. De onderzoekers schetsen hierbij het belang van de positie van de verzekeraar. Ik merk hierbij wel op dat verzekeraars geen inzicht hebben in de afspraken die een slachtoffer heeft gemaakt met een belangenbehartiger. Ook hebben zij doorgaans geen directe contacten met het slachtoffer. Dat zijn omstandigheden die van belang zijn in hun handelingsruimte als facilitator en poortwachter. Ook kan het in individuele gevallen lastig zijn om concreet bewijs te leveren van het ondermaats functioneren van een belangenbehartiger. Met inachtneming van die omstandigheden heb ik de betreffende aanbevelingen aan verzekeraars onder de aandacht gebracht bij het Verbond van Verzekeraars.

Ik juich daarbij toe dat verzekeraars waar mogelijk hun rol in relatie tot ondermaatse belangenbehartiging vervullen. Zij kunnen dit onder meer doen door het verbreken van de contacten met bepaalde belangenbehartigers en door malafide belangenbehartigers in een frauderegister op te nemen. Ik volg dan ook met belangstelling de ontwikkelingen in de rechtspraak op dit punt.

Een uitspraak van hof Arnhem-Leeuwarden van 15 oktober 2024, dus na afronding van het WODC-rapport, bevat in dit verband bruikbare aanwijzingen voor de ruimte die de verzekeraar heeft om de door de onderzoekers gewenste rol van poortwachter te vervullen. Het hof geeft in die uitspraak een nadere duiding van de ruimte die de verzekeraar heeft in het identificeren van ondermaatse belangenbehartigers en de mogelijkheid daarnaar te handelen.[13] Het hof wijst erop dat er in dit kader twee uitgangspunten zijn, die niet zonder meer met elkaar te verenigen zijn. Het eerste uitgangspunt is dat het een slachtoffer vrijstaat om de belangenbehartiger te kiezen die hij wil, zonder dat de verzekeraar aan die beslissing eisen kan stellen. Daarbij geldt volgens het hof dat als een belangenbehartiger de zorg van een goed opdrachtnemer niet in acht neemt (zie in dat kader de minimale vereisten zoals omschreven in het WODC-rapport), dat deze in beginsel tekortschiet in de nakoming van zijn verplichtingen uit de overeenkomst van opdracht met het slachtoffer, met

[11] WODC rapport, p. 125.
[12] Idem.
[13] Hof Arnhem-Leeuwarden, 15 oktober 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6313.

alle juridische gevolgen van dien. In dat geval is het volgens het hof de vraag of de benadeelde jegens de verzekeraar aanspraak heeft op vergoeding van de door de belangenbehartiger in rekening gebrachte kosten. Het tweede uitgangspunt is dat de verzekeraar het recht heeft om te bepalen met wie zij «zaken wil doen». Maar, zo stelt het hof, er zijn kanttekeningen bij deze vrijheid. De verzekeraar moet ervoor zorgen dat, voor zover dat in haar vermogen ligt, de schaderegeling vlot en in harmonie met de benadeelde verloopt (vgl. de Gedragscode Behandeling Letselschade). Het hof merkt op dat het weigeren van een belangenbehartiger door verzekeraars tot een vertraging zal leiden, alsook tot een verstoring van de verhoudingen. Het hof concludeert dat een verzekeraar een belangenbehartiger mag weigeren indien er gegronde redenen zijn om te vrezen dat het schaderegelingsproces tussen de verzekeraar en de benadeelde vanwege de belangenbehartiger niet goed zal verlopen of onnodige vertraging zal oplopen. Dit kan het geval zijn wanneer de belangenbehartiger er blijk van heeft gegeven niet (voldoende) betrouwbaar te zijn, klaarblijkelijk niet beschikt over de kennis en ervaring die noodzakelijk is voor het adequaat begeleiden van de benadeelde in het schaderegelingsproces, en/of onredelijk hoge buitengerechtelijke kosten in rekening brengt. De verzekeraar mag hierbij «betekenis toekennen aan het feit dat een belangenbehartiger ongebonden is».[14]

Bovengenoemd arrest biedt mijns inziens een belangrijke stap in het verhelderen van de ruimte die verzekeraars hebben richting slecht functionerende belangenbehartigers. Ik blijf de komende periode met verzekeraars in gesprek om te bezien hoe hun positie binnen deze bewegingsruimte verder versterkt en ontwikkeld kan worden met het oog op een zorgvuldige afhandeling van het schaderegelingsproces.

Conclusie en aanbevelingen WODC-rapport over beroepsregulering en aanpassing artikel 6:96 lid 2 BW

De onderzoekers gaan in het rapport in op verschillende wijzen van regulering. Bij regulering kan het gaan om regels die eisen stellen aan de toegang tot het beroep van belangenbehartiger, het gedrag van belangenbehartigers en de kwaliteit van de diensten die zij aanbieden. In Nederland is geen wet- of regelgeving waarin eisen worden gesteld aan toe- of uittreding van de markt van belangenbehartigers. Het zijn van belangenbehartiger is dus geen beschermd beroep en er gelden geen wettelijke opleidings- of vergunningseisen.[15] Wel valt een aantal belangenbehartigers al onder strenge beroepsreguleringseisen, bijvoorbeeld omdat zij advocaat zijn. Het rapport concludeert dat niet is gebleken dat de schaal van ondermaatse kwaliteit van belangenbehartigers zodanig is dat het invoeren van titelbescherming proportioneel is. Van sommige praktijken is volgens de onderzoekers aannemelijk dat zij zich in grotere mate voordoen bij ongebonden belangenbehartigers dan bij gebonden belangenbehartigers, maar daar is geen hard bewijs voor gevonden. De onderzoekers stellen daarom dat er voor moet worden gewaakt om dergelijke «drastische» ingrepen in het kader van beroepsregulering te doen. Zij stellen nadrukkelijk *niet* voor om toe te werken naar een vorm van titelbescherming, vergunningplicht, een verplichting tot certificering of het tot het stellen van opleidingseisen in wetgeving. Volgens de onderzoekers staan nut en noodzaak daarvan niet vast. Dergelijke regelgeving brengt kosten voor de maatschappij met zich, kan in de weg staan aan innovatie en biedt op zichzelf geen verbetering van de kwaliteit van belangenbehartigers.

---

[14] Idem.
[15] WODC rapport, bijvoorbeeld op p. 35.

Het rapport bevat ook aanbevelingen die verband houden met de invulling van artikel 6:96 BW. Dit artikel regelt dat een benadeelde, naast vergoeding van zijn schade, ook recht heeft op vergoeding van de kosten die hij maakt ter verkrijging van vergoeding van die schade buiten rechte. Bij letselschades kunnen (onder omstandigheden) de kosten van de afhandeling van schade, waaronder de kosten van belangenbehartiging, worden verhaald op de aansprakelijkheidsverzekeraar. Op grond van artikel 6:96 lid 2, sub b en c BW moeten zowel het maken van de kosten als de omvang van de kosten redelijk zijn. Tegen deze achtergrond bevelen de onderzoekers aan om in het artikel een delegatiegrondslag op te nemen, zodat bij lagere regelgeving regels kunnen worden gesteld over differentiatie in vergoedingen, bijvoorbeeld naar opleidings- en specialisatieniveau van de belangenbehartiger. Ten tweede doen zij de suggestie om te onderzoeken of het mededingingsrechtelijk is toegestaan om de vergoeding op grond van artikel 6:96 lid 2 BW te normeren, waarbij het uurtarief wordt afgestemd op criteria als ervaringsjaren en de mate van specialisatie.

Reactie op conclusie en aanbevelingen WODC-rapport over beroepsregulering en artikel 6:96 lid 2 BW

Ik deel de opvatting van de onderzoekers dat terughoudend moet worden omgegaan met het middel van beroepsregulering. Eerder nam uw Kamer over dit onderwerp de eerdergenoemde motie Vondeling (PVV) aan, waarin u de regering verzoekt om van het beroep van letselschadespecialist een beschermd beroep te maken. Nu nut en noodzaak volgens de onderzoekers niet vaststaan, acht ik beroepsregulering niet passend en proportioneel. Ik zie bovendien verschillende andere beleidsopties die kunnen bijdragen aan het tegengaan van praktijken waarover zorgen bestaan. Binnen de huidige systematiek is reeds een deel van de belangenbehartigers gebonden aan beroepsregulering (zoals het geval is bij advocaten). Er is bovendien veel zelfregulering, bijvoorbeeld door brancheverenigingen die kwaliteitseisen stellen aan hun leden en door DLR die richtlijnen voor schadevergoeding ontwikkelt. Het NKL en de GBL zijn hierbinnen belangrijke ontwikkelingen. Hulpverleners en andere partijen in de branche verwijzen letselschadeslachtoffers steeds vaker naar deze «gebonden» belangenbehartigers.[16] Deze (zelf)regulering, en verwijzing daarnaar, draagt bij aan de algehele kwaliteit van de belangenbehartiging.

De aanbeveling voor het aanvullen van artikel 6:96 lid 2 BW met een delegatiegrondslag en een deskundigheidseis voor belangenbehartigers is na verschijning van het WODC-rapport omarmd door verschillende partijen in de letselschadebranche. In dat kader hebben zij een pamflet uitgebracht waarin zij wijzen op de meerwaarde van het toevoegen van een deskundigeneis.[17] Hiermee kunnen volgens de ondertekenaars van het pamflet kwalijke praktijken door ongereguleerde belangenbehartigers effectief en laagdrempelig worden tegengegaan.

Ik ga niet mee in deze aanbeveling en het pleidooi in het pamflet van branchepartijen. Hoewel onderzoekers dit als een zelfstandige aanbeveling presenteren, is het wettelijk normeren van kosten in artikel 6:96 lid 2 BW op basis van deskundigheids- en ervaringseisen een vorm van beroepsregulering. Het stellen van eisen aan deskundigheid en ervaring is immers niet mogelijk zonder te bepalen voor wie precies deze normering gaat gelden. De argumenten tegen beroepsregulering zoals hiervoor en ook door de onderzoekers zelf geschetst, gelden ook hiervoor. Omdat de

[16] Zie ook paragraaf 3.
[17] DLR-Pamflet-Bescherming-Slachtoffers-def-1.pdf

omvang van het probleem, en daarmee nut en noodzaak van een oplossing niet vaststaan, is de voorgestane maatregel niet passend en proportioneel. Een wetswijziging is een langdurig proces, waarbij duidelijk moet zijn wat de omvang van het probleem is, wat de verschillende opties zijn om dit probleem te adresseren, welke neveneffecten de verschillende oplossingen hebben en welke (financiële) gevolgen er zijn. Het toevoegen van een deskundigheidsvereiste breidt bovendien de verantwoordelijkheid van de overheid uit voor een vorm van beroepsregulering, omdat dit een toezichthoudende rol met zich meebrengt.

Zoals ik hiervoor heb omschreven, en tevens in reactie op de eerdergenoemde motie van het lid Mutluer, zal ik niet overgaan tot het verplicht stellen van een keurmerk. Wel acht ik het van belang om de positie van de zelfregulering te versterken en wil ik graag stimuleren dat de bestaande mechanismen zich verder ontwikkelen. Ik kom hier later in deze brief op terug.

Conclusies en aanbevelingen WODC-rapport over de positie van het slachtoffer

Een belangrijk deel van het rapport gaat in op het centraal stellen van het slachtoffer.[18] Zo bevelen de onderzoekers aan om door te gaan met het verbeteren van de aansluiting tussen behoeften van slachtoffers en de dienstverlening die belangenbehartigers bieden. Daarnaast wijzen zij erop dat het van groot belang is dat slachtoffers betrouwbare informatie tot hun beschikking hebben over het letselschadeproces en de te maken keuzes, waaronder het inschakelen van een belangenbehartiger en de verschillende varianten die zich in deze beroepsgroep voordoen. De onderzoekers stellen dat een verbetering van de informatiepositie van de benadeelde wenselijk is en dat de kwaliteit van het schadevergoedingsproces daarmee verbeterd kan worden.[19]

Ik onderschrijf deze conclusies en aanbevelingen. In gesprekken met de DLR en de betrokken organisaties in de letselschadebranche zal ik het belang benadrukken van een betere aansluiting tussen de behoeften van slachtoffers, waaronder hun immateriële behoeften, en de dienstverlening door belangenbehartigers. Daarnaast acht ik het van groot belang dat benadeelden betrouwbare informatie tot hun beschikking hebben over het letselschadeproces en de te maken keuzes, waaronder het inschakelen van een belangenbehartiger en de verschillende varianten die zich in deze beroepsgroep voordoen. Zij moeten weten wat zij mogen verwachten van een belangenbehartiger en weten welke regels en keurmerken er zijn. Het versterken van deze informatiepositie kan er mijns inziens voor zorgen dat meer benadeelden een geïnformeerde keuze maken om al dan niet voor een belangenbehartiger te kiezen die is aangesloten bij een keurmerk, dat meer partijen zich aansluiten bij de zelfregulering en dat daarmee de algemene kwaliteit van belangenbehartiging vooruitgaat. Daarom is een pagina ontwikkeld op de website van de Rijksoverheid over letselschade en de rol van belangenbehartigers, in samenwerking met het Ministerie van Algemene Zaken. Deze pagina bevat begrijpelijke en overzichtelijke informatie over het letselschadeproces, belangenbehartigers, het NKL en de Gedragscode Behandeling Letselschade (GBL). Deze informatie is van groot belang om slachtoffers beter te informeren over het aanbod van belangenbehartigers en of zij al dan niet gebonden zijn aan bepaalde kwaliteitseisen.

[18] WODC rapport, bijvoorbeeld op p. 119.
[19] Idem.

Diverse organisaties spelen een belangrijke rol bij het bieden van de juiste informatie aan slachtoffers, met name Slachtofferhulp Nederland en het Juridisch Loket. Benadeelden kunnen ook terecht op de website van DLR, bijvoorbeeld voor informatie omtrent het letselschadeproces, het NKL en de GBL.[20] Deze partijen bieden veel informatie aan benadeelden. Naar aanleiding van het rapport heb ik nader met deze partijen gesproken over de informatievoorziening omtrent letselschade. Samen met hen wil ik de bestaande informatievoorziening verder verbeteren. Op bovengenoemde pagina over letselschade op de website van de Rijksoverheid zal nadrukkelijk naar hun dienstverlening worden verwezen. Op deze manier hoop ik dat benadeelden met letselschade nog beter hun weg zullen vinden naar deze organisaties en hun hulpverlening.

Conclusies en aanbevelingen WODC-rapport over bestaande en gewenste wettelijke mogelijkheden

Het rapport benoemt dat er binnen de huidige kaders de nodige mogelijkheden zijn om zorgelijke praktijken aan te pakken, en dat deze mogelijkheden beter kunnen worden benut. De onderzoekers identificeren de wettelijke regels waarbinnen het proces van belangenbehartiging plaatsvindt en waaraan het minimaal dient te voldoen. In veel gevallen gelden voor belangenbehartiging de algemene regels omtrent de overeenkomst van opdracht uit het BW, bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken en de strafrechtelijke ondergrens die doorwerkt in contractuele verhoudingen, zoals verduistering, oplichting en valsheid in geschrifte.[21] Hoewel deze regels niet toegespitst zijn op letselschadezaken, kunnen deze volgens de onderzoekers richting geven.[22] Een deel van deze bestaande wet- en regelgeving beschermt de positie van de opdrachtgever, in dit geval de benadeelde met letselschade. Het rapport beschrijft verder onder meer de mogelijkheden tot handhaving op het gebied van consumentenbescherming van de Autoriteit Consument en Markt (ACM).[23] De onderzoekers bevelen aan om de ACM een gericht handhavingsonderzoek te laten doen naar overtreding door belangenbehartigers van consumentenbeschermende bepalingen onder de Wet handhaving consumentenbescherming.

Verder doen de onderzoekers een tweetal aanbevelingen voor aanvullende wetgeving: een specifiek verbod op dubbel declareren zonder geïnformeerde toestemming van de benadeelde en een verplichting voor belangenbehartigers om transparant te zijn tegenover benadeelden als zij betaald hebben voor het verkrijgen van hun dossiers. Tot slot doen de onderzoekers de suggestie om nader te onderzoeken of het verboden zou moeten worden dat de belangenbehartiger contractueel bedingt dat een eventueel niet-declarabel deel van de buitengerechtelijke kosten alsnog op de benadeelde verhaald kan worden.

Reactie conclusies en aanbevelingen WODC-rapport over bestaande en gewenste wettelijke mogelijkheden

Ik deel de opvatting van onderzoekers dat binnen de huidige wettelijke kaders al veel mogelijkheden bestaan om zorgelijke praktijken in de letselschadebranche aan te pakken.

De ACM is bevoegd tot handhaving waar het gaat om informatievoorziening en communicatie voor en tijdens belangenbehartiging. De ACM is

---

[20] Zie ook onder paragraaf 4 en 5.
[21] Artikel 321 e.v. Sr (verduistering, oplichting), artikel 225 e.v. Sr (valsheid in geschrifte)
[22] Zie onder meer artikel 6:193 en artikel 7:400 e.v. BW.
[23] WODC rapport, p. 119 en p. 124.

een zelfstandig bestuursorgaan en gaat als onafhankelijk toezichthouder over haar eigen prioriteringsbeleid. Met inachtneming van deze onafhankelijke positie, heb ik de aanbeveling tot het doen van een gericht handhavingsonderzoek onder de aandacht gebracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de ACM.

Anders dan de onderzoekers, zie ik geen aanleiding voor aanvullende wetgeving tegen dubbel declareren. Er bestaan reeds verschillende wettelijke remedies tegen dubbel declareren zonder geïnformeerde toestemming, zoals vernietiging van een beding op grond van dwaling of oneerlijke handelspraktijken. Uit het onderzoek blijkt dat deze remedies in de praktijk met succes worden ingezet. De schaal waarop deze praktijk zich voordoet, is bovendien onduidelijk. Ook zie ik geen aanleiding voor een wettelijke verplichting tot transparantie tegenover benadeelden over het betalen voor dossiers. Ook hier speelt het probleem van de afbakening voor wie deze verplichting zou moeten gelden. Voor deze aanbeveling gelden dezelfde bezwaren als ik hiervoor uiteen heb gezet bij de aanbevelingen over beroepsregulering.

Tot slot zie ik geen aanleiding voor nader onderzoek naar een verbod op het contractueel bedingen dat een eventueel niet-declarabel deel van de buitengerechtelijke kosten alsnog op de benadeelde kan worden verhaald. Onderzoekers merken op dat belangenbehartiging niet gratis is. Als de belangenbehartiger hierover tegenover de benadeelde transparant is, is een dergelijke afspraak in mijn ogen niet op voorhand ontoelaatbaar. Wel zet ik in op het versterken van de informatiepositie van slachtoffers en blijf ik in gesprek met betrokken partijen in de letselschadebranche.

Conclusies en aanbevelingen WODC-rapport over regie door de rijksoverheid

De aanbevelingen uit het rapport roepen op tot actie op verschillende thema's, waarbij een beroep wordt gedaan op verschillende partijen. Een overkoepelende aanbeveling van de onderzoekers is dat er meer regie van de rijksoverheid nodig is bij de coördinatie van die verschillende acties. Verder doen de onderzoekers de suggestie om de positionering van DLR te onderzoeken. Daarbij gaat het meer specifiek om de vraag hoe DLR kan bijdragen aan oplossing van de gesignaleerde problemen.

Reactie conclusies en aanbevelingen WODC regie door de rijksoverheid

Ik deel de opvatting van de onderzoekers dat de rijksoverheid een rol moet spelen bij het opvolgen van de aanbevelingen. Binnen het huidige stelsel is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid die deels door zelfregulering is vormgegeven. Ik zie daarbij dat de afgelopen jaren vanuit de branche zelf veel goede en constructieve initiatieven zijn opgepakt. Een voorbeeld hiervan is zelfregulering binnen de letselschadebranche, waarover ik hierna kom te spreken. Mijn stelselverantwoordelijkheid vul ik in tegen die achtergrond.

Ik vind het belangrijk dat de bestaande zelfregulering zich verder ontwikkelt. Binnen de structuur van DLR zijn de afgelopen jaren stappen gezet op het gebied van de zelfregulering van de branche. Voorbeelden zijn het NKL en de GBL. Het NKL is een overkoepelend kwaliteitskeurmerk voor alle professionals in de branche dat sinds 2021 bestaat. Voor slachtoffers dient het keurmerk als waarborg voor kwalitatieve bijstand. Steeds meer organisaties en belangenbehartigers sluiten zich aan bij het NKL, hetgeen bijdraagt aan een kwaliteitsverbetering in de branche. Organisaties zoals Slachtofferhulp Nederland en de ANWB verwijzen slachtoffers naar organisaties en personen die voldoen aan het keurmerk.

De GBL is een gedragscode met tien gedragsregels die zich richten tot de professionals die beroepsmatig betrokken zijn bij de behandeling van letselschadezaken. De gedragsregels beschrijven welke waarden en verantwoordelijkheden centraal dienen te staan bij de behandeling van letselschadezaken. De gedragscode is bindend voor de leden van het Verbond van Verzekeraars en de organisaties die zijn aangesloten bij het NKL van DLR. Ik acht het van belang dat meer belangenbehartigers zich aansluiten bij het NKL en de naleving van het GBL.

De afgelopen maanden heb ik in het kader van mijn stelselverantwoordelijkheid met verschillende partijen in de letselschadebranche gesproken over de aanbevelingen die zijn gedaan in het WODC-rapport en de manier waarop daaraan opvolging zal worden gegeven. In deze gesprekken wordt gekeken wat verschillende partijen zelf kunnen oppakken en wat mijn ministerie vanuit de stelselverantwoordelijkheid kan doen. Ik ben voornemens die gesprekken voort te zetten en zal de komende jaren met de partijen in gesprek blijven. Daarbij bekijk ik op welke thema's kan worden samengewerkt.

Ik wil er op wijzen dat de samenwerking tussen de partijen in de branche binnen het platform van DLR wordt bevorderd. DLR blijft de komende periode voor mijn ministerie dan ook een belangrijke gesprekspartner. Verbeteringen in de samenwerking en versterking van de sector als geheel zijn daarbij onderwerp van gesprek. De inrichting en governance van DLR en de verantwoordelijkheid voor de GBL zijn echter primair aangelegenheden van de letselschadebranche zelf. Aanvullend is DLR op dit moment bezig om hun gedragscode te herijken. Een onderzoek naar de positionering van DLR acht ik op dit moment dan ook niet opportuun.

Binnen de structuur van DLR zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen voorwaarts gezet. Hierbij wijs ik op de positieve ontwikkelingen met betrekking tot twee pilots voor de inzet van mediation en herstelbemiddeling in het letselschadeproces die de afgelopen periode zijn afgerond. De bevindingen van deze pilots zijn positief en zijn door de DLR op 7 april jl. aan mijn ministerie aangeboden.[24] Deze pilots zijn gestart naar aanleiding van het rapport van de Universiteit Utrecht uit 2020 naar de oorzaken van langdurige letselschade.[25] Uit de pilots blijkt dat zowel mediation als herstelbemiddeling een belangrijke bijdrage kunnen bieden aan het afwikkelen van het letselschadeproces en de bredere belangen die het slachtoffer daarin heeft, ook buiten de financiële afdoening. Zo kan herstelbemiddeling het emotionele herstel bevorderen, ook bij de veroorzaker van een ongeval. Uit de pilot over mediation blijkt dat dit een laagdrempelige en relatieve snelle oplossing kan bieden voor het stroomlijnen of bijsturen van het letselschadeproces en het terugdringen van langlopende letselschadezaken.
In beide pilots is gebleken dat er veel potentieel ligt in het gebruik van mediation en herstelbemiddeling in de letselschadebranche en is ingezet op meer bekendheid met deze middelen.

Uit de rapporten van de pilots komen verschillende aanbevelingen naar voren. Zo onderzoekt DLR op welke wijze de aanbevelingen uit de pilots een vaste plek kunnen krijgen in de GBL. Ten aanzien van mediation zijn er mogelijkheden genoemd voor de rechtspraak om de toepassing van mediation binnen de letselschadepraktijk te bevorderen. Ik ga de komende periode met DLR in gesprek over hoe ik vanuit mijn ministerie een positieve bijdrage kan leveren aan de opvolging van de aanbevelingen uit beide pilots.

---

[24] Uitreiking eindrapporten projecten Herstelbemiddeling en Mediation – De Letselschade Raad
[25] Langlopende-letselschadezaken-rapport.pdf

Langdurige letselschadezaken

Tot slot wil ik in deze brief stilstaan bij de problematiek van langdurige letselschadezaken. De afwikkeling van letselschade duurt vaak lang en veel verschillende partijen zijn daarbij betrokken. Uit eerder onderzoek van de Universiteit Utrecht uit 2020 blijkt dat er simpelweg niet één oorzaak aan te wijzen is voor lange doorlooptijden in sommige letselschadezaken. In de meeste langlopende letselschadezaken zijn verschillende omstandigheden debet aan de lange duur van de behandeling, zoals het wachten op de medische eindtoestand, de re-integratie in het arbeidsproces, en de onduidelijkheid over de door het ongeval ontstane beperkingen. Volgens de onderzoekers blijkt de lange afhandelingsduur niet in alle zaken helemaal te voorkomen en in sommige zaken kan het juist in het belang van de benadeelde zijn om een zaak lang(er) te laten lopen.

De leden Van Nispen en Koops hebben in hun motie van 4 september 2025 de regering gevraagd om te laten onderzoeken wat de voornaamste redenen zijn voor langlopende letselschadezaken. In reactie op deze motie merk ik op dat voornoemd onderzoek uit 2020 reeds veel inzicht biedt in langlopende letselschadezaken en de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen. Het is van belang om aandacht te hebben voor de complexiteit van oorzaken die in het onderzoek wordt geschetst en om eventuele maatregelen weloverwogen en in samenhang te bezien. Ik ben de afgelopen periode met partijen in de branche in gesprek geweest om te bezien of er sinds het verschijnen van het onderzoek van de Universiteit Utrecht ontwikkelingen zijn die een nieuw onderzoek wenselijk maken. Mijn bevindingen op basis van deze gesprekken zijn dat het voornoemde onderzoek uit 2020 nog steeds relevant is en voldoende inzicht biedt in de problematiek. Wel acht ik het nog van belang om het slachtofferperspectief de komende periode nadrukkelijk bij deze gesprekken te betrekken. Ik verwacht deze gesprekken voor de zomer van 2026 af te ronden.

Ik wil er in dit kader nog op wijzen dat de Minister van Financiën onlangs de regels uit de GBL die zich lenen voor toezicht en handhaving wettelijk heeft verankerd in het Besluit gedragstoezicht financiële markten 2024 (Stb. *2024, 388*). Deze verankering ziet op de termijnen voor verzekeraars om hun verplichtingen in letselschadezaken na te komen. Het gewijzigde besluit is op 1 juli 2025 in werking getreden.

Afsluiting

In deze brief ben ik ingegaan op het WODC-rapport over de belangenbehartiger bij letselschade. Ook ben ik ingegaan op de moties van uw Kamer van het lid Vondeling van de PVV (12 juni 2024), het lid Mutluer van GroenLinks-PvdA (28 mei 2025) en de leden Van Nispen van de SP en Koops van NSC (4 september 2025) die ik hiermee beschouw als afgedaan. Het verkennende WODC-rapport biedt verschillende handvatten om vooruitgang te boeken op het gebied van belangenbehartiging bij letselschade. Daarbij is een rol weggelegd voor verschillende partijen. Ik kies er daarbij niet voor om de beroepsgroep nader te reguleren, ook niet via toevoeging van een deskundigheidseis aan artikel 6:96 lid 2 BW. Zoals hierboven beschreven, acht ik die optie op dit moment niet passend en niet proportioneel. Juist door de informatievoorziening aan het slachtoffer centraal te stellen en door oog te hebben voor het beter benutten van de mogelijkheden tot verbetering die al voorhanden zijn, kunnen de nodige

stappen voorwaarts gezet worden. Alleen in gezamenlijkheid kan dergelijke vooruitgang worden geboekt. Ik zal me daar de komende periode, samen met de partijen uit het veld, voor inzetten.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen