

No. W06.24.00168/III

's-Gravenhage, 25 september 2024

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2024, no.2024001590, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit 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), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat wijzigingen van meerdere algemene maatregelen van bestuur op het gebied van financiële markten.¹ Het maakt deel uit van een periodieke cyclus waarin kleinere wijzigingen van algemene maatregelen van bestuur op het gebied van financiële markten, die op zichzelf geen separaat besluit rechtvaardigen, worden samengebracht in één wijzigingsbesluit. Er bestaat een soortgelijke cyclus voor wijzigingen van wetgeving in formele zin op het gebied van financiële markten. Dit ontwerpbesluit bevat, naast wijzigingen van redactionele en verduidelijkende aard, een wettelijke verankering van enkele specifieke regels uit een gedragscode voor letselschadeverzekeraars.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de keuze om specifieke regels uit een gedragscode te verankeren in een algemeen verbindend voorschrift nader te motiveren uit het oogpunt van het belang van terughoudendheid met nieuwe wet- en regelgeving.

De Gedragscode Behandeling Letselschade (hierna: de gedragscode) stamt uit 2006 en is sindsdien meerdere keren aangepast. De gedragscode stelt regels waaraan schadeverzekeraars zich moeten houden bij de afhandeling van letselschade. De regels worden opgesteld onder coördinatie van De Letselschade Raad. De Letselschade Raad is een samenwerkingsverband van onder andere het Verbond van Verzekeraars, ANWB en Slachtofferhulp Nederland dat tot doel heeft de harmonie, transparantie en duidelijkheid in de afhandeling van letselschadezaken te vergroten.²

De regels uit de gedragscode zien bijvoorbeeld op de wijze waarop een schadeverzekeraar contact dient op te nemen met een benadeelde, de frequentie van het contact, de termijn voor uitkeringen van schadevergoedingen et cetera. De gedragscode is een vorm van zelfregulering. De Letselschade Raad ziet toe op naleving van de gedragscode. Daarnaast houdt de Letselschade Raad een openbaar register bij van letselschadeverzekeraars met een Nationaal Keurmerk Letselschade.³

¹ Het betreft wijzigingen van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, het Besluit prudentiële regels Wft, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector, het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, het Besluit melding zeggenschap en kapitaalbelang in uitgevende instellingen Wft en het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

² Zie <https://deletselschaderaad.nl/over-ons/>

³ Zie <https://deletselschaderaad.nl/nkl/>

Het ontwerpbesluit codificeert enkele regels uit de gedragscode in het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.⁴ De aanleiding voor de codificatie is gelegen in een aangenomen motie in de Tweede Kamer.⁵ Voorgesteld wordt de procedurele regels uit de gedragscode te codificeren, en niet de regels die een inhoudelijke beoordeling vergen van een individuele zaak. Op deze manier is getracht een te rigide verankering van de gedragscode te voorkomen.⁶

De Afdeling wijst erop dat slechts tot wet- en regelgeving dient te worden overgegaan als de noodzaak daarvan is komen vast te staan. Het is onwenselijk als wetten of algemene maatregelen van bestuur worden ‘dichtgeregeld’ en door een stapeling van beleidswensen onwerkbaar worden. De wetgever kan niet elke mogelijke situatie en individuele omstandigheid in algemene regels vangen en dient zich tot de hoofdlijnen te beperken. Daarbij is het wenselijk ruimte te bieden om afwegingen te maken in individuele gevallen, zonder de wil van de formele wetgever en de algemene rechtsbeginselen geweld aan te doen.⁷

Voordat wordt overgegaan tot overheidsinterventie dient te worden onderzocht of de doelen niet kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector.⁸ Uit de toelichting blijkt dat het besluit tot doel heeft de bestaande zelfregulering te versterken “door schadeverzekeraars te verplichten om te beschikken over adequate procedures en maatregelen ter voorkoming van overschrijding van termijnen bij de behandeling van letselschade”.⁹ Onduidelijk blijft echter waarom zelfregulering daarvoor onvoldoende zou werken.¹⁰

Daarbij dient de noodzaak en proportionaliteit te worden gemotiveerd om specifieke en gedetailleerde regels uit een gedragscode te verankeren in een algemeen verbindend voorschrift. Het ontwerpbesluit legt vast binnen welke termijn de schadeverzekeraar reageert op inhoudelijke correspondentie van de benadeelde. Ook wordt de frequentie vastgelegd van het persoonlijk contact tussen de schadeverzekeraar en de

⁴ Zie het voorgestelde artikel 35g in Artikel I, onderdeel C, van het ontwerpbesluit.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 33552, nr. 74. In de motie wordt de regering verzocht “de Gedragscode Behandeling Letselschade wettelijk te verankeren door deze bijvoorbeeld vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur”. Overigens heeft de regering de motie ontraden, zie Kamerstukken II 2020/21, 33552, nr. 82, p. 46-47.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁷ Zie Jaarverslag 2022, onder het kopje “Richt wetgeving zo eenvoudig mogelijk in”, <https://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022/beschouwing/richtingwijzers-voor-een-slagvaardige/>. Zie ook aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸ Aanwijzingen 2.3, aanhef en onderdeel c, en 2.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Voor eerdere adviezen over de noodzaak van wettelijke codificatie versus het belang van zelfregulering, zie bijvoorbeeld de adviezen van 9 december 2020, W16.20.0229/II; 8 februari 2023, W06.22.00173/III; en 26 juni 2024, W13.24.00046/III.

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 2.

¹⁰ Uit onderzoek blijkt bovendien dat de lange duur van letselschadezaken slechts in 8 procent van de gevallen is te wijten aan het niet voortvarend handelen door de verzekeraar. In de meeste gevallen ligt de vertraging aan de complexiteit van de zaak. Zie het rapport “Langlopende Letselschadezaken. Een empirisch-juridisch onderzoek naar kenmerken van letselschadezaken die niet binnen twee jaar zijn afgesloten”, Utrecht Centre for Accountability and Liability Law, 10 juli 2020.

benadeelde.¹¹ Het stellen van dergelijke concrete wettelijke termijnen kan juist leiden tot het versturen van overbodige brieven en onnodige formalisering en juridisering. Het is de vraag of de benadeelde daarmee is geholpen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

¹¹ Zie het voorgestelde artikel 35g, eerste lid, onderdelen c en e.