

Mr. Jaap Sap *

62



* Raadsheer in het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, voorzitter van de Commissie van Advies Volledige Schadevergoeding van het Ministerie van Defensie, voorzitter van de Commissie van Advies Restschade Afwikkeling Politie van de Nationale Politie, en voorzitter van de onafhankelijke beoordelingscommissie chroom-6 van de Nederlandse Spoorwegen. Tevens redactielid Verkeersrecht.

Het regelen van een letselschadezaak is niet zelden een tijdrovende en, zeker voor benadeelden, een frustrerende aangelegenheid. Hoewel professionals zelf gewend zijn aan discussies over causaal verband, vragenstellingen voor een deskundige en een debat over die deskundigen en hun rapporten, is het slachtoffer soms letterlijk het lijdend voorwerp. Dat wordt nog erger als tot een gerechtelijke procedure wordt besloten. De opmerking 'we gaan procederen' is vérstrekkend en luidt niet zelden een langdurige, conflictvolle periode in. In deze bijdrage wordt een aanzet gegeven om tot een andere, minder escalerende afdoening te komen, waarbij wel interventie door een derde plaatsvindt, maar voorkomen wordt dat het traject ontspoord. Uitgangspunt van deze bijdrage is dat de aansprakelijkheid vaststaat.

in de letselschaderegeling

1. Rechtbuigen wat is kromgetrokken

De gestileerde werkelijkheid ziet er niet slecht uit. Een slachtoffer lijdt schade en treedt in overleg met de aansprakelijke partij en/of de verzekeraar. De aansprakelijkheid wordt op een correcte manier beoordeeld en vastgesteld, waarna de schaderegeling een aanvang kan nemen. In onderling overleg wordt de schade begroot en uitgekeerd. In noodgevallen biedt de rechter uitkomst. Iedereen die wat langer meeloopt in de wereld van letselschades, weet dat de realiteit een andere is. Ja, er zijn zaken die zich relatief gemakkelijk laten regelen, maar het gevaar van escalatie (in de zin van ontsporing) is voortdurend aanwezig. Dat wordt ook in brede zin onderkend en door middel van diverse procestechnische afspraken wordt geprobeerd de scherpe kantjes van het, vaak zeer juridische, debat af te halen. Met regelmaat wordt 'het slachtoffer/de benadeelde centraal' gesteld.¹⁾ Op basis daarvan worden normen ontworpen, zoals de Gedragscode Behandeling Letselschade (GBL), werkwijzers opgesteld, zoals de Leidraad Afwikkeling Beroepsziekten, en aanbevelingen gedaan, zoals de Aanbeveling Werken met één medisch adviseur.²⁾ Daarnaast verschijnen mogelijkheden om vertroebe-lende discussie over één schadepost te voorkomen (zoals de Pilot BGK) en wordt de positie van het slachtoffer versterkt c.q. het onderhandelingsproces ondersteund, zoals door de invoering van de deelgeschilprocedure. Vastzittende en gecompliceerde zaken kunnen worden beslecht door middel van mediation en nu ook door de Kamer voor Langlopende Zaken van de Letselschade Raad.

Wat al deze initiatieven met elkaar gemeen hebben, is dat ze ervan uitgaan dat er tegenstellingen bestaan, dat geschillen kunnen escaleren en dat het zaak is dat binnen de perken te houden. Dát er tegenstellingen en tegengestelde belangen zijn, is inherent aan iedere situatie waarin de ene partij moet opkomen voor de schade van een andere. Helaas gaat dat soms gepaard met ontsporing van zo'n geschil. Met enige regelmaat verschijnen er rechterlijke uitspraken waarin die escalatie heeft geleid tot een enorm conflict. De redenen daarvoor kunnen verschillen, zoals een halsstarrige houding van een

schadeplichtige partij of haar verzekeraar, het blijven innemen van onhoudbare standpunten, ontoegeeflijkheid of wantrouwen jegens de benadeelde partij of een trainende houding.³⁾ Moeilijk denkbaar is dat niet beseft wordt dat die houding kan leiden tot extra leed bij het slachtoffer. In uitzonderlijke situaties kan zelfs worden gesproken van 'secundaire victimisatie', hernieuwd slachtofferschap en een verergering van het oorspronkelijke leed als gevolg van juridische procedures en de houding van professionele partijen en sociale omgeving op rechtszoekenden.⁴⁾ Ik merk in dit kader op dat niet alleen op de houding van een verzekeraar of diens advocaat kan worden gewezen. Er zijn, ook in de rechtspraak, genoeg situaties denkbaar dat advocaten aan slachtofferzijde zich zodanig opstellen dat een regeling moeilijk bereikt kan worden. Soms worden verordeningen ingesteld die utopisch blijken.⁵⁾ Probleem bij zo'n situatie is dat een benadeelde, na positief advies van zijn advocaat of belangenbehartiger, ook daadwerkelijk in het geschetste scenario gaat geloven. Als dan de verzekeraar daar anders over denkt, ligt een diepliggend conflict op de loer.

De hierboven al genoemde initiatieven onderkennen dit ook in zekere mate. Opvallend is dat in de GBL een aparte paragraaf is gewijd aan de mogelijkheid dat partijen er in onderhandelingen niet uitkomen: in hoofdstuk 7 Geschiloplossing wordt als 'best practice' beschreven dat partijen bij een gerezen geschil samen het geschilpunt, of als het er meer zijn: alle, vastleggen en dan zo nodig een derde inschakelen (gedragsregel 9 en 10). Dat kan een rechter zijn, maar dat hoeft niet. Als het wel een rechter is, dan verdient het de voorkeur om samen een deelgeschil te starten en in algemene zin 'dienen [partijen] te "handelen in de geest van de GBL". Ook voor de rechter moeten partijen zich immers inspannen om te proberen er samen uit te komen. In rechte zijn er vele momenten waarop partijen, al dan niet daartoe door de rechter in de gelegenheid gesteld, kunnen proberen tot elkaar te komen om het verschil van inzicht alsnog op te lossen.'⁶⁾ Het is niet nodig om een rondgang langs de gerechten te maken om tot de conclusie te komen dat hier niet veel van terecht komt. Misschien ligt dat ook wel aan het zwart-witte systeem van de rechtspraak: dat is geënt op het wer-

Vastzittende en gecompliceerde zaken kunnen bijvoorbeeld worden beslecht middels mediation.

1. Zie bijv. de inleidende toelichtingen bij de GBL 2012 (p. 9); Werken met één medisch adviseur (p. 1); Leidraad Afwikkeling Beroepsziekten (p. 12, 13); I. Giesen & M. de Blaey, 'Uitgangspunten voor een vereenvoudigde afwikkeling van letselschades', VR 2023/15; J.L. Smeehuijzen, 'Schadevergoeding wegens onzorgvuldige afwikkeling van letselschadeverordeningen', NTBR 2009/44.
2. Al deze documenten zijn te raadplegen via de website van de Letselschade Raad: www.deletselschaderaad.nl.
3. Vgl. Rb. Gelderland 5 augustus 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:5217; Hof Arnhem-Leeuwarden 11 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10759; Rb. Noord-Nederland 20 april 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1991; Rb. Noord-Nederland 4 mei 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1508, VR 2022/116, m.nt. J. Sap; Rb. Den Haag 21 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9802. Zie ook de kritische bespreking van het arrest van het hof Arnhem-Leeuwarden van 11 december 2018: N. van Tiggele-van der Velde, 'Terug op de agenda: het verlangen de verzekeraar te "straffen" voor het verloop van de schadeafhandeling', AV&S 2019, afl. 3, p. 77-82.
4. Ik heb hier gekozen voor de definitie van N.A. Elbers & I.M. Becx, *Secundaire victimisatie als probleem. Herstelrecht als oplossing?*, Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 21. Zie ook van dezelfde auteurs: 'Secundaire victimisatie bij letselschade', VR 2023/48.
5. Vgl. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 11 oktober 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:8662. In de beoordeling wordt dit veelal neutraal 'weggeschreven' in die zin dat de vordering onvoldoende is onderbouwd.
6. GBL, toelichting, p. 48.

Er is sprake van een substantiële toename van rechterlijke interventie.

ken met tegenstellingen en er wordt ook sterk gefilterd op stelplicht, betwisting, (impliciete) erkenningen en bewijs. Met andere woorden: het juridische systeem dwingt partijen zich (misschien ongewild) scherper uit te laten dan nodig is.

Het is daarom misschien ook dat met gemengde gevoelens naar de deelgeschilprocedure kan worden gekeken. Deze in 2010 geïntroduceerde mogelijkheid om de rechter een beslissing te geven over een punt dat partijen in de onderhandelingen verdeeld houdt, heeft tot doel gehad om het onderhandelingsproces te ondersteunen.⁷⁾ Door de procedure in te bedden in het buitengerechtelijke onderhandelingstraject kunnen de kosten van de benadeelde op grond van art. 6:96 BW worden begroot en, afhankelijk van de uitkomst van de procedure, ook als veroordeling worden opgenomen in de beslissing. Hiermee wordt onmiskenbaar de positie van het slachtoffer versterkt. Daar is soms ook wel reden toe. Deze is immers vaak een 'one shotter' die zich tegenover de verzeeraar als 'repeat player' ziet gesteld. Die laatste kan het zich veroorloven zich in een zaak principieel op te stellen, omdat ook het achterliggende belang van andere zaken hierbij een rol kan spelen.⁸⁾ Die luxe heeft een benadeelde niet. De wetgever ging er bij het introduceren van de regeling van uit dat er geen toename in de rechterlijke belasting zou zijn, maar dat het zou gaan om een betere inzet daarvan.⁹⁾ Het hangt natuurlijk van het perspectief af hoe die inzet moet worden gewaardeerd.¹⁰⁾ In het kader van deze bijdrage kan in ieder geval wel worden vastgesteld dat er een tendens is om de rechter vaker in te schakelen. Wie bedenkt dat op rechtbankniveau de meeste zaken enkelvoudig worden afgedaan, zal een verschuiving van rechterlijke inzet in een 'bodenzaak' naar een deelgeschil niet direct als inzet-neutraal zien. Een eenvoudige raadpleging van gepubliceerde uitspraken in letselschadezaken voor de civiele rechter op rechtspraak.nl leidt tot de constatering dat er sprake is van een substantiële toename van rechterlijke interventie. Bedroeg in 2005 het aantal (gepubliceerde) rechterlijke uitspraken in letselschadezaken 49 en 67 in 2009, na de komst van de deelgeschilprocedure in 2010 steeg het aantal opzienbarend: van 131 in 2015 naar 188 in 2022.¹¹⁾ Of dit komt door de deelgeschilprocedure zelf kan niet eenvoudig worden vastgesteld, maar de toename van de gepubliceerde zaken zegt wel iets over het gemak waarmee een rechter in het onderhandelingsproces wordt getrokken.

De vraag die daarmee opdoemt, is of, alle goede bedoelingen ten spijt, we niet langzamerhand in een systeem zijn terechtgekomen waarin enerzijds toenemende juridisering te zien is die tegenstellingen in de hand werkt en anderzijds diverse initiatieven wor-

den ontplooid om die kromgetrokken situatie weer recht te buigen. Een rechter is niet langer een ultimum remedium maar een wezenlijk onderdeel geworden van het juridische steekspel. Daarmee wordt het geschil vaak nog juridischer en is escalatie dichterbij dan ooit.¹²⁾

2. Het organiseren van tegenspraak

Er is niets af te dingen op alle hierboven genoemde initiatieven om te komen tot een betere, meer harmonieuze afdoening van letselschadezaken. Maar helpen ze om een wezenlijke verandering te bewerkstelligen in de afdoening van deze zaken? Juist omdat ze uitgaan van de bestaande situatie waarbij tegenstellingen (vaak vrijblijvend)¹³⁾ met behulp van onderlinge afspraken worden overbrugd en een externe derde wordt ingeschakeld die de knoop moet doorhakken als partijen er niet uitkomen, heb ik daarbij inmiddels wel zo mijn twijfels. Van instituties die met grote regelmaat schades moeten vergoeden, zou ook een andere stap kunnen worden verwacht, die niet alleen laagdrempelig is, maar die ook binnen een organisatie kan leiden tot een wijziging in aanpak en attitude. Ik doel hiermee op het zelf organiseren van tegenspraak door een aansprakelijke partij. Aan de hand van een drietal voorbeelden geef ik een korte schets van zo'n werkwijze.

2.1 De CAVS van het ministerie van Defensie

Militairen lopen een gerede kans om tijdens de uitoefening van hun werk gewond te raken. Er treden dan diverse rechtspositionele regelingen in werking, veelal in de vorm van bijzondere pensioenuitkeringen.¹⁴⁾ Deze rechtspositionele regelingen bieden een basis voor compensatie van de gevolgen van arbeidsongeschiktheid en andere beperkingen van de getroffen militair. Onderkend is echter dat deze generieke regelingen niet leiden tot volledige schadevergoeding, zodat een aanvullende regeling is ontworpen om de niet door generieke regelingen gedekte schade aan de gewonde militair te vergoeden. Dit is vastgelegd in de Uitvoeringsregeling volledige schadevergoeding (UVS).¹⁵⁾ De regeling is bedoeld als 'aanvulling op andere pensioenen, uitkeringen, voorzieningen en verstrekkingen die ten aanzien van de schade zijn en worden verstrekt aan de belanghebbende'.¹⁶⁾ De hoogte van de op deze regeling gebaseerde schadevergoeding wordt vastgesteld aan de hand van de afdelingen 10 en 11 van Boek 6 BW, kort gezegd: het burgerlijk recht. In de UVS is een regeling opgenomen voor de buitengerechtelijke kosten die de militair moet maken bij de vaststelling van deze schade. De uiteindelijke hoogte van de schade wordt vastgelegd in een besluit en vervolgens toegekend aan de betrokkene.

7. MvA 31518, nr. 3, p. 2.

8. Vgl. M. Wesselink, *De deelgeschilprocedure*, Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 143.

9. MvA 31518, nr. 3, p. 3.

10. Eerder signaleerde ik al dat de introductie niet op alle terreinen even gunstig uitpakt voor de rechtspraak: J. Sap, 'Is de deelgeschilprocedure een succes?', *AV&S* 2013, afl. 6, p. 199-204.

11. Onderkend wordt dat zo'n raadpleging in zekere zin onnauwkeurig is, maar de tendens naar meer rechterlijke interventie is onmiskenbaar. In de getallen is (uiteraard) ook niet verwerkt het aantal malen dat een rechter wordt ingeschakeld, maar dat het niet tot een uitspraak komt, bijvoorbeeld omdat partijen een schikking treffen of het verzoek, al dan niet in overleg, wordt ingetrokken.

12. Zie al een eerdere signalering dat hiermee de emotionele kant van een slachtoffer wordt verwaarloosd: A.J. Akkermans & K.A.P.C. van Wees, 'Het letselschadeproces in therapeutisch perspectief', *TVP* 2007, afl. 4, p. 103 e.v.

13. Zie bijv. de inleiding van de Aanbeveling 'Werken met één medisch adviseur': het kan alleen als beide partijen het willen.

14. Zie bijv. Kaderwet militaire pensioenen; Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen.

15. *Stcrt.* 2014, 32498.

16. Art. 2 UVS.

In de praktijk is de juridische dienst van het ministerie voortvarend en actief bij de vaststelling van de schade en vindt intensief overleg plaats met de betrokkene en/of diens belangenbehartiger, maar het komt voor dat partijen er niet uitkomen rond één of meer schadeposten. In dat geval kan dit worden voorgelegd aan een aparte adviescommissie, de Commissie van Advies Volledige Schadevergoeding (CAVS), die over de gerezen geschilpunten een advies uitbrengt. De CAVS is paritair samengesteld: de voorzitter is onafhankelijk en de twee overige leden zijn benoemd op voordracht van de minister respectievelijk de centrales van overheidspersoneel. Daarnaast is er een ambtelijk secretaris. Het was tot recent gebruikelijk dat het advies in gemeenschappelijk overleg werd gevraagd. De praktijk leerde dat de formulering van de adviesaanvraag soms erg veel tijd in beslag nam, waarna de CAVS heeft besloten om ook eenzijdig gevraagde adviezen in behandeling te nemen. Hiermee kreeg de procedure ook een karakter van hoor en wederhoor. In beginsel werden er geen zittingen gehouden en werd geadviseerd op basis van de stukken. In het najaar van 2023 heeft de CAVS een eigen reglement vastgesteld, waarin als belangrijkste wijziging van de werkwijze is opgenomen dat bij eenzijdige verzoeken partijen in beginsel worden gehoord en bij een gezamenlijk verzoek als partijen dat wensen. De door de CAVS gegeven adviezen zijn voor de minister (staatssecretaris) bindend, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om van het advies af te wijken.¹⁷⁾ Deze werkwijze tast de mogelijkheid om uiteindelijk op de rechter een beroep te doen niet aan.

2.2. De CARAP van de Nationale Politie

Politieagenten worden tijdens hun werk met regelmaat geconfronteerd met gruwelijke situaties: zelfmoorden, ernstige verkeersongevallen, zware, soms dodelijke mishandelingen en bedreigingen, niet alleen verbaal, maar regelmatig ook met wapens. Dit heeft geleid tot een behoorlijke uitval onder het politiepersoneel wegens het posttraumatisch stresssyndroom (PTSS). Dit staat al een aantal jaren in de politieke belangstelling. In het overleg met de Tweede Kamer van 19 september 2019 heeft de minister van Justitie en Veiligheid aangegeven dat hij wil komen tot een beter stelsel voor de afwikkeling van schade als gevolg van PTSS onder politieambtenaren.¹⁸⁾ Dit is later uitgewerkt in een brief van 23 april 2020.¹⁹⁾ Uit die brief bleek ook dat er nog meer dan 200 af te wikkelen schades waren van PTSS-slachtoffers. In afwachting van een nieuw stelsel (Contouren verbeterd stelsel beroepsziekten, beroepsincidenten en dienstongevallen) werd een richtlijn opgesteld voor een snellere en meer mensgerichte afdoening van de al bestaande zaken. Op basis van die richtlijn zouden de

bestaande zaken worden afgewikkeld. Gelijktijdig is een adviescommissie (Commissie van Advies Restschade Afwikkeling Politie, CARAP) benoemd, met een soortgelijke samenstelling als bij het ministerie van Defensie: een onafhankelijke voorzitter, een lid op voordracht van de werkgever (Nationale Politie) en een lid op voordracht van de politievakorganisaties.²⁰⁾

Een door PTSS uitgevallen politieambtenaar komt op basis van zijn rechtspositie in aanmerking voor diverse regelingen, waaronder een aanzienlijk bedrag aan smartengeld.²¹⁾ Omdat de hoogte van dit bedrag mede afhankelijk is van de mate van arbeidsongeschiktheid, werd in de richtlijn opgenomen dat wordt 'aangesloten bij wat maatschappelijk gebruikelijk is'.²²⁾ Vervolgens wordt een voorstel tot afdoening gedaan. Op basis van de richtlijn is dit een voorstel naar billijkheid, waarbij de klassieke schadeposten bij letselschadezaken worden benoemd, maar wel een duidelijke koppeling met de rechtspositieonele aanspraken bestaat. De schade wordt niet helemaal conform de normen van het burgerlijk recht vastgesteld, maar er wordt wel sterk gekeken naar de daar ontwikkelde normen en ook naar de richtlijnen van de Letselschade Raad.

De CARAP kan zowel door de (oud-)politieambtenaar als de werkgever worden benaderd voor een advies. In beginsel vindt steeds een hoorzitting plaats. Er is een regeling tot vergoeding van de buitengerechtelijke kosten. Het advies is voor het bevoegd gezag (de werkgever) bindend, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om daarvan af te wijken.²³⁾ Al snel ontstond de behoefte om de CARAP ook de mogelijkheid te geven zelf een (definitief) voorstel te doen waartegen de zaak kon worden afgewikkeld. Deze bevoegdheid is in 2022 door de minister verleend.²⁴⁾ Van die bevoegdheid wordt door de commissie veel gebruik gemaakt. Evenals bij de afwikkeling van schade van militairen blijft ook hier de mogelijkheid om de rechter in te schakelen openstaan. De financiële voorstellen van de CARAP bevatten wel standaard de clausule dat het bevoegd gezag (de werkgever) slechts gehouden is het advies op te volgen (dus een extra betaling te doen) als daarmee alle procedures tot een einde komen. In zoverre wordt gestreefd naar finale geschilbeslechting.

2.3. De onafhankelijke beoordelingscommissie van de Nederlandse Spoorwegen

In 2022 hebben de Nederlandse Spoorwegen een regeling in het leven geroepen voor compensatie van (oud-)medewerkers die tijdens hun werk zijn blootgesteld aan de giftige stof chroom-6, de zogenoemde 'Regeling uitkering chroom-6 NS'.²⁵⁾ De blootstelling

Politieagenten worden tijdens hun werk met regelmaat geconfronteerd met gruwelijke situaties.

17. Art. 4 UVS.

18. Kamerstukken II 2019/20, 29628, nr. 940, p. 30.

19. Kamerstukken II 2019/20, 29628, nr. 943.

20. Het instellingsbesluit, inclusief toelichting en de richtlijn, is gepubliceerd in *Stcrt.* 2021, 44386.

21. Gebaseerd op art. 54a Barp. Het bedrag aan smartengeld bedraagt op dit moment iets meer dan € 170.000.

22. Richtlijn, Bijlage A.

23. Art. 13 Instellingsbesluit.

24. Niet gepubliceerd.

25. De regeling is te vinden op de website ns.nl.

De adviescommissies zijn paritair en multidisciplinair samengesteld.

gebeurde veelal in werkplaatsen, al dan niet van NS. De regeling biedt een forfaitair bedrag als compensatie voor zowel materiële als immateriële schade en is mede afhankelijk van de duur van de blootstelling en de ernst van de gevolgen. In de tijd dat de regeling bekend is, hebben zich enige honderden mensen gemeld. Soms betreft het personen die in een ver verleden met chroom-6 hebben gewerkt. Het bijzondere van de regeling is dat die bestaat naast eventuele burgerrechtelijke aansprakelijkheid van NS voor schade van deze werknemers.²⁶⁾ De uitvoering ligt bij de eigen verzekeraar van NS, NS Insurance.

De regeling voorziet in een onafhankelijke beoordelingscommissie, benoemd door NS, waarvan één lid door de centrale ondernemingsraad (COR) wordt voorgedragen. Deze commissie adviseert over toegang tot de regeling, een eventuele heroverweging op basis van nieuwe feiten en omstandigheden en over toepassing van een hardheidsclausule. Hoewel in de aanhef van de regeling is opgenomen dat sprake is van een zwaarwegend advies²⁷⁾, is niet uitgewerkt wat dat in de praktijk betekent. NS heeft uitgedragen dat de regeling coulant wordt gehanteerd, zodat niet verwacht hoeft te worden dat het advies geen gewicht in de schaal legt. Afwijkend van de hierboven beschreven regelingen bij het ministerie van Defensie en de Nationale Politie, staat er geen beroep op de rechter open, althans de regeling biedt die mogelijkheid niet. Verwonderlijk is dat ook niet, omdat een werknemer met deze regeling geen rechten prijsgeeft.

Wat de hierboven genoemde situaties met elkaar gemeen hebben, is dat in de eigen organisatie tegenspraak is georganiseerd. Er bestaat, door de instelling van een eigen adviescommissie, blijkbaar een intrinsieke motivatie om de vraag scherp te houden of de organisatie een aanspraak op schadevergoeding op een correcte manier afhandelt. In de volgende paragraaf sta ik wat langer stil bij de positie van deze commissies. Het gaat mij hierbij niet om het materiële recht, dus de aard of berekening van de vergoeding of schadeloosstelling, die wordt door de organisaties immers verschillend ingevuld, maar om de relatie van de adviescommissies met de organisatie en de belanghebbenden, de meer processuele en organisatorische kant.

3. De commissies onder de loep genomen

3.1. Algemene werkwijze

In alle drie de voorbeelden is sprake van de paritaire samenstelling van een commissie; zij worden dus niet alleen samengesteld door de organisatie, maar ook door vakorganisa-

ties of, zoals bij NS, de COR. Alle commissies hebben een eigen secretariaat, dat onafhankelijk van de organisatie functioneert. De samenstelling is multidisciplinair. Naast juridische kennis is specifieke kennis over het werkveld, de organisatie of de te behandelen problematiek aanwezig. Het voordeel is dat hiermee ook veel extra kennis in huis wordt gehaald, wat de advisering ten goede kan komen.

De commissies zijn gemakkelijk benaderbaar: een brief of e-mail volstaat om contact te leggen, waarna het secretariaat betrokkenen, ook als ze niet zijn voorzien van deskundige bijstand, door het proces kan leiden en aangeeft welke informatie nodig is om te kunnen komen tot een goed advies. Als sprake is van een eenzijdig verzoek, wordt een verweerschrift opgevraagd, en als daar bijlagen bij zitten, kan daarop nog worden gerea-geerd of er wordt een hoorzitting gehouden. Bij een gezamenlijk verzoek of bij een verzoek dat een geschilpunt aan de orde stelt waarover door de commissie in een andere zaak al is geadviseerd en dat geen individuele beoordeling noodzakelijk maakt, kan worden afgezien van een hoorzitting.

Als op de hoorzitting geen schikking wordt bereikt, volgt binnen een door de commissie gestelde termijn een schriftelijk advies. Dat advies gaat naar de organisatie en naar (de belangenbehartiger van) de betrokkene. Met inachtneming van het advies neemt de werkgever/het bevoegd gezag een besluit. Vervolgens zorgt de commissie voor geanonimiseerde publicatie van de adviezen via de websites van de betreffende organisatie.²⁸⁾ Deze hele procedure neemt bij geen van de commissies veel tijd in beslag, variërend van drie tot vijf maanden na binnenkomst van het verzoek en afhankelijk van het houden van een hoorzitting. De onderwerpen waarover wordt geadviseerd, zijn breed en beslaan vrijwel alle facetten van de schade-regeling, zoals de relatie tussen de rest-schade en een rechtspositionele aanspraak; het wel of niet betrekken/verrekenen van smartengeld bij een voorstel over materiële schade; het hypothetische carrièreverloop; verrekening van verzekeringen; de gebruikte rekenmethodiek; de omvang en de kosten voor huishoudelijke hulp en zelfwerkzaamheid, en soms het openbreken van een eerder gesloten vaststellingsovereenkomst of de vraag of iemand toegang tot de regeling heeft.

3.2. Spanningsveld rond adviescommissies

Buitenstaanders zouden de gedachte kunnen hebben dat dit soort adviescommissies door een organisatie in het leven wordt geroepen om een bevestiging/legitimatie te krijgen van de door hen gemaakte keuzes. Dat blijkt in de praktijk niet het geval. In een korte

26. Art. 2 Regeling.

27. Lid 1 van de regeling, definitie van de commissie.

28. Dit geldt (nog) niet voor de adviescommissie van NS.

analyse van de tientallen gegeven adviezen van de drie genoemde commissies blijkt van een objectieve en soms kritische houding ten opzichte van de organisatie, wat zich ook vertaalt in een behoorlijk aantal adviezen dat positief is voor de betrokkene. De CAVS heeft met regelmaat adviezen met meerdere geschilpunten. Twee tot drie per verzoek is geen uitzondering. De balans slaat niet overwegend door naar hetzij de organisatie of de betrokkene. Bij de CARAP was dat ook zo, maar na de toegekende mogelijkheid om zelf eindvoorstellen te doen is het aantal adviezen of regelingen waarbij een extra bedrag werd toegekend aan de betrokkene fors gestegen. Inmiddels leidt dat ertoe dat in bijna de helft van de zaken een regeling op de zitting wordt bereikt en dat ook adviezen worden gegeven waarin wordt voorgesteld om een extra bedrag tegen finale afdoening na te betalen. Bij NS is de commissie slechts in één geval geraadpleegd, dat in het voordeel van de betrokkene uitpakte.

Deze objectieve en misschien ook kritische houding kan spanning geven met de organisatie. Er is immers een afdeling met professionals die zich geconfronteerd ziet met een afwijkende visie op een zaak. Dat kan voelen als diskwalificatie van het eigen werk, maar het kan ook onzekerheid geven over de wijze waarop toekomstige zaken moeten worden behandeld. Het effect van een advies kan ook zijn dat een werkwijze of beoordelingskader moet worden aangepast.

Zo'n kritische houding van een adviescommissie ten opzichte van gevoerd beleid kan tot gevolg hebben dat een advies niet wordt opgevolgd. Daar kan een principiële verschil van inzicht aan ten grondslag liggen. De vraag is of dat dan ook een zwaarwichtige reden is. In twee zaken van de CARAP is door het bevoegd gezag besloten om het advies niet op te volgen, omdat men op juridische gronden van mening verschilde over de voorgelegde problematiek. Dat was ook de inzet van de adviesaanvraag. Het vervolgens niet accepteren van een andersluidend advies is problematisch en daarmee is het geschil niet weg. Ook wordt het gezag van de commissie uitgedaagd. Vervolgens ontstaat ook spanning tussen de (politieke) wens om zaken op een snelle, niet belastende manier af te doen en een principiële, vaak juridisch standpunt. Dit heeft in die zaken ertoe geleid dat de werkgever de CARAP alsnog heeft gevraagd verder te adviseren. Hoe zo'n aanvankelijke weigering een advies niet op te volgen de verhouding met de betrokkene kan verzuren, blijkt uit het feit dat in de twee genoemde zaken de betrokkenen nog niet op een hernieuwde uitnodiging van de CARAP zijn ingegaan. Opvallend is wel dat tot op heden bij geen van de commissies bekend is dat na het uitbrengen van een advies de rechter is ingeschakeld. Dat is winst.

Een tweede 'reflex' bij een organisatie kan zijn om zich een commissie 'toe te eigenen'. De commissie wordt dan meer gezien als een verlengstuk van de organisatie en het advies als een beleidsstuk waarop invloed mag worden uitgeoefend. Bij de CAVS is een aantal malen door de organisatie (tevergeefs) gevraagd om eerst een conceptadvies te geven, waarop mag worden gereageerd. Dat kan te maken hebben met de angst dat een invalshoek van de organisatie door de commissie misschien niet goed is begrepen, maar het kan ook duiden op het willen uitoefenen van invloed op de uitkomst van de adviesaanvraag. In het in 2023 opgestelde reglement wordt meer uitgegaan van het houden van hoorzittingen. Verwacht kan worden dat daarmee beide partijen zich beter gehoord voelen en het advies ook beter wordt begrepen.

Een ander punt van spanning rond de commissie kan zijn dat de organisatie de inhoud van de adviezen zelf wel kent, maar die niet (in geanonimiseerde vorm) openbaar wil maken, zodat toekomstige aanvragers onkundig zijn van de inhoud van eerdere adviezen en de beleidslijnen die een commissie heeft uitgezet. Dit leidt tot een gebrek aan transparantie en bovendien tot de situatie dat er geen sprake is van een 'level playing field'. Voor zover de organisatie niet al zelfstandig besloot tot openbaarmaking van de adviezen, is daarop aangedrongen door de commissie, die zich vooraf vergewist van de instemming van de betrokkene – die vaak wordt verkregen.

Deze punten geven zicht op de soms zichtbare moeite die een organisatie heeft met een eigen adviescommissie. Daarom getuigt het ook van moed om toch tot de instelling van zo'n commissie te besluiten, de adviezen te accepteren en niet de gang naar de rechter te maken.

3.3. *Positieve elementen en randvoorwaarden*

Aan de kant van de betrokkene overheerst het beeld dat men blij is dat binnen de eigen organisatie, waarmee men zich soms zeer verwant voelt, de mogelijkheid bestaat om laagdrempelig het geschil voor te leggen. Het belang dat iemand zich gehoord weet door zijn of haar eigen organisatie, kan nauwelijks worden onderschat. Ook de situatie dat een commissie een 'breekijzer' kan zijn in de onderhandelingen en op korte termijn tot advies of (finale) afdoening kan komen, lijkt zeer te worden gewaardeerd. Daarnaast noemde ik al het gegeven dat de gang naar een adviescommissie langdurige rechtszaken kan voorkomen. Wat in dat kader telkens opvalt, is dat ook betrokkenen bereid zijn om ook in financiële zin concessies te doen. Het belangrijkste is de

Opvallend is dat tot op heden bij geen van de commissies bekend is dat na het uitbrengen van een advies de rechter is ingeschakeld.

In de werkwijze en facilitering van de commissie dient onafhankelijkheid te zijn gegarandeerd.

erkenning van hetgeen hun is overkomen en een nette compensatie.

Wil een adviescommissie echt succesvol zijn, dan zijn de voorwaarden waaronder deze kan functioneren allesbepalend. De samenstelling van de commissie dient evenwichtig te zijn en op voldoende gezag te kunnen rusten. Leden van de adviescommissie dienen op afstand te staan. In zoverre is de samenstelling van de adviescommissie van NS voor verbetering vatbaar: de voorzitter van de COR is q.q. het door de COR benoemde commissielid. Dat is begrijpelijk vanuit de gedachte om zo voeling te houden met de problematiek, maar niet verstandig als het gaat om het functioneren 'zonder last of ruggespraak'.

Daarnaast dient in de werkwijze en facilitering van de commissie onafhankelijkheid te zijn gegarandeerd. Een commissie die afhankelijk is van een specifiek onderdeel binnen de organisatie, boet niet alleen aan gezag in, zij loopt ook het risico dat die afhankelijkheid zich vertaalt in beïnvloeding. Het succes van de drie hierboven genoemde commissies is mede gelegen in het feit dat ook het secretariaat extern is belegd. Juist in de beeldvorming naar betrokkenen toe is dat van belang. Als een zaak bij een adviescommissie komt, dient vanuit die commissie de communicatie plaats te vinden en niet via een secretariële (of de juridische) dienst van de betrokken organisatie. Het optreden en functioneren van een adviescommissie dient verder transparant en eerlijk te zijn: voorstelbare procedures die voldoen aan de elementaire eisen van een behoorlijke procesorde waarin partijen zich gehoord voelen.²⁹⁾

Hierboven besprak ik al dat het organiseren van eigen tegenspraak ook een verantwoordelijkheid schept voor de organisatie zelf. Zij zal moeten beseffen dat er getoetst wordt en dat zij adviezen kan krijgen die haar niet welgevallig zijn. Wie dat niet wil, moet er niet aan beginnen. Omdat er daarnaast altijd een onevenwichtigheid bestaat tussen de slagkracht van een organisatie en een betrokkene, zal ook de juridische bijstand aan die betrokkene moeten zijn geborgd. En tot slot dient kennis van de adviezen beschikbaar te zijn voor toekomstige aanvragers van schadevergoedingen. Met andere woorden: als organisatie moet je willen uitspreken dat je niets hebt te verbergen en dat je je toetsbaar opstelt.

4. Mogelijkheden van verdere inzet van adviescommissies

Het begin van deze bijdrage handelde over de initiatieven die bestaan om vastgelopen zaken vlot te trekken of handvatten te bieden om de schaderegeling soepeler te laten

verlopen. In zoverre passen adviescommissies binnen die trend. Het grootste verschil (en voordeel) is dat ze opereren binnen een organisatie die gehouden is tot betaling van schadevergoeding of een andere financiële compensatie. Ze kunnen partijen snel, eenvoudig en onafhankelijk adviseren over een gerezen geschilpunt, waarbij de organisatie zich op voorhand in principe bindt aan de uitkomst, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen. De benadeelde/betrokkene heeft die binding niet. Omdat deze commissies kort op de organisatie zitten, kan de inschakeling ervan escalatie van een conflict voorkomen en een langdurige rechtsgang voor beide partijen worden bespaard.

Niet in alle gevallen is een commissie het meest geëigende middel om te komen tot geschilbeslechting. Denkbaar is dat met name de vraag naar de gehoudenheid tot betaling van schadevergoeding, dus de aansprakelijkheid, uiteindelijk binnen het domein van de rechter blijft. Maar de afwikkeling van de financiële gevolgen kan het heel goed stellen zonder de rechter.

Wat de hierboven genoemde voorbeelden van adviescommissies met elkaar gemeen hebben, is dat ze binnen onderdelen van de overheid functioneren en een specifieke groep bedienen (politieambtenaren en militairen) of binnen een organisatie die sterk aan de overheid is verbonden en een specifieke regeling voor bepaalde werknemers in het leven heeft geroepen. Toch waag ik mij aan de stelling dat een bredere inzet niet ondenkbaar is. Los van de overheidsverbondenheid valt op dat in de genoemde voorbeelden er al een bestaande (werk)relatie was. Deze commissies zijn in dat kader ook te zien als een vorm van goed werkgeverschap: het is een aanvulling op een breder arsenaal van middelen dat beschikbaar komt bij hulp en ondersteuning van getroffen medewerkers. Juist die al bestaande rechtsrelatie biedt mogelijkheden. Dat is immers niet specifiek iets voor de overheid. Gedacht kan worden aan grotere werkgevers, of verzekeraars die namens hen optreden. Ook afdoening van schades in ziekenhuizen of bij een arts-patiëntrelatie is denkbaar. Het zijn situaties waarin al sprake is van een bestaande relatie, en het op een correcte manier afwikkelen van schade kan onderdeel zijn van het goed werkgeverschap in algemene zin dan wel de zorgvuldigheid die contractueel jegens een wederpartij bestaat. Dat er een iets mindere binding is dan bij een politieambtenaar of een militair, hoeft geen beletsel te zijn. De door deze categorieën van personen geleden schades zijn immers ook van geval tot geval verschillend en raken eigenlijk alle facetten van de normale schadebegroting, zoals ik hierboven al in paragraaf 3.1 benoemde.

29. Vlg. in algemene zin de noodzaak van procedurele rechtvaardigheid, o.a. beschreven in M.J. Smilde. e.a., *De mondelinge behandeling in civiele zaken*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2019, hoofdstuk 3: Ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Maar ook in bredere zin kan aan deze wijze van geschilbehandeling worden gedacht. Te denken is aan de first party-verzekeringen, waarbij de eigen verzekerde aanklopt voor de hem of haar overkomen schade. Los van de wijze van berekening van de schade, die kan afwijken van de 'normale' verplichting tot betaling van schadevergoeding, is er sprake van een al bestaande relatie. De verzekerde heeft recht op een zorgvuldige behandeling van zijn schade en heeft ook deze verzekeringsmaatschappij uitgezocht voor dekking van zijn schade. In dat kader kan voor een verzekeraar ook meespelen dat afdoening met behulp van een adviescommissie niet alleen minder conflicterend is, maar ook een stuk goedkoper dan een 'klassieke' afwikkeling.³⁰⁾

5. Tot slot

Zo gezien kan het bereik van adviescommissies verder worden uitgebreid, maar essentieel is het besef dat de huidige werkwijze, alle goede bedoelingen ten spijt, duur en niet slachtoffervriendelijk is, tegenstellingen maar moeizaam worden overbrugd en onnoemelijk veel tijd kost. Als het de wens van een organisatie is om zaken niet te laten escaleren, zich toetsbaar op te stellen en te proberen om effectief in een harmoniemodel te werken, kan een adviescommissie een mooie aanvulling zijn op het bestaande instrumentarium. De rechter kan dan blijven wat deze behoort te zijn: een ultimum remedium.

Een adviescommissie kan een mooie aanvulling zijn op het bestaande instrumentarium.

30. De wel beschreven problematiek rond deze first party-verzekeringen (of verkeersverzekeringen) laat ik hier even rusten. Zie hiervoor o.a. A.J.J.G. Schijns, 'First partyverzekering voor verkeersongevallen', VR 2019/88 en J.J. van Noortwijk, 'De Bedrijfsregeling Directe Schadeafhandeling: een opmaat naar de directe verkeersverzekering?', VR 2021/115.