

Herstel na letsel en grootschalig onrecht

Consortium Versterkt Conflictoplossend Vermogen

Samenvatting

Compensatie bij complexe letselschades en grootschalig onrecht blijkt moeilijk uitvoerbaar. Bij slachtoffers ontstaat te vaak nieuwe onvrede en zelfs secundaire victimisatie. Het aansprakelijkheidsrecht blijkt keer op keer een te weinig bruikbaar kader voor rechtvaardige, grootschalig toepasbare oplossingen. Er is grote behoefte aan een meer empathische, snellere, minder bureaucratische en op individueel herstelgerichte aanpak die toch schaalbaar en betaalbaar is. Om die te ontwikkelen, is gestructureerd onderzoek en ontwikkeling nodig.

Ons voorstel is om daarvoor een ontwikkelcentrum op te richten dat evidence-based en goed geteste methodieken oplevert. Het centrum bouwt voort op onderzoek dat al vele jaren is verricht op het gebied van letselschade. Het maakt gebruik van best practices uit de massaschade praktijk. Binnen een jaar kunnen eerste resultaten worden geïmplementeerd door de organisaties die letsel- en massaschades behandelen.

De geschatte kosten bedragen €5 miljoen per jaar. De directe besparingen alleen al bij uitvoerende overheidsinstanties zijn een veelvoud daarvan (ruwe schatting €35 miljoen per jaar). Nog belangrijker zijn de baten van sneller herstel van mensen en verbetering van de onderlinge verhoudingen. Daarnaast hogere arbeidsproductiviteit, meer vertrouwen in de overheid, het bedrijfsleven, verzekeraars en de rechtsspraak, meer sociale cohesie, beter beheersbare financiële risico's. Ook de verantwoordelijke partijen zijn gebaat bij een snellere oplossing van grootschalig onrecht, om de daarmee gepaard gaande negatieve publiciteit en de aandacht van management en politiek te mitigeren, en de uitvoeringskosten te beperken.

Onze vraag aan de meest betrokken ministeries (Financiën (herstel toeslagen), Economische Zaken en Klimaat (mijnbouwschade) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (beroepsziekten)) is om dit ontwikkelcentrum financieel te ondersteunen en een geschikte plek te geven in de Rijksoverheid. Financiering is ook aangevraagd bij het Nationaal Groeifonds. De urgentie om tot oplossingen te komen lijkt groot en waarschijnlijk is een grootschaliger opzet nodig dan daarin is voorzien.

Probleem: vastlopend aansprakelijkheidsrecht

Een letselschadezaak heeft grote impact op een individu, diens directe omgeving en kan impact hebben op de samenleving als geheel. Dat geldt ook voor iemand die langdurig in schulden terechtkomt (Toeslagen), of opvolgende aardbevingen meemaakt (Groningen) of door een beroepsziekte niet meer (volledig) kan functioneren (chroom-6, long-covid of asbest).

In Nederland worden deze problemen primair behandeld via het aansprakelijkheidsrecht; een systeem dat zijn eigen juridische vereisten kent, partijen in een toernooimodel tegenover elkaar plaatst; sterk is geprofessionaliseerd en gestructureerd. Terugkerende knelpunten daarbij zijn:

- Het vaststellen van een causaal verband tussen een serie van gebeurtenissen en handelingen in het verleden en de situatie waarin de getroffenene verkeert.
- Het vergelijken van het leven zoals de persoon dat nu leidt met de hypothetische levensloop waarin die persoon zonder die gebeurtenissen zou hebben verkeerd.

- Het onvoldoende betrekken van de mensen om wie het gaat bij het noodzakelijke herstel; pilots en gedragscodes met gezamenlijk plan van aanpak worden niet doorgevoerd (Rijnhout e.a. 2020).
- Een vrijwel exclusieve focus op financiële compensatie en te weinig focus op herstel.
- Te veel loketten voor de benadeelde.
- Een verzekeraar, overheid of aansprakelijk gestelde die in eerste instantie "rechter in eigen zaak is" (betalen en beoordelen), met een hoge drempel om neutrale deskundige in te schakelen vanwege omdat de beschikbare procedures weinig toegankelijk en duur zijn en te lang duren.
- Hoge werkdruk, personeelstekorten en achterstanden, bewerkelijke processen.
- Neiging van verweerders in massaschadezaken om het probleem vooruit te schuiven en alle mogelijke verweren op te werpen, zolang er geen duidelijke uitweg uit het geschil is.
- Laat beschikbaar komen van benchmarks (objectieve criteria) voor een oplossing.

Door deze knelpunten stapt de overheid soms ad hoc op verschillende manieren en met verschillende tegemoetkomingsbedragen. De Raad van State waarschuwt in 2023 zelfs voor een compensatie-cultuur rond veranderingen in beleid of ervaren onrecht. Dit legt volgens de Raad een te groot beslag op personeel en middelen.¹

De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen beveelt aan om verbetermogelijkheden te onderzoeken. Er moet een beter kader komen voor de afwikkeling van schade met grote aantallen gedupeerden waarbij de rijksoverheid betrokken raakt.²

Die betrokkenheid ontstaat niet alleen als de overheid mede verantwoordelijk is. Bij letselschade (gebrekkige medische hulpmiddelen) en bij financiële massaclaims (rentederivaten, aandelenlease en beleggingsverzekeringen) wordt ook beroep gedaan op de rechterlijke macht, de gefinancierde rechtsbijstand, ADR instellingen (Kifid, Geschillencommissies) en worden toezichthouders betrokken. Het einde is niet in zicht. Massaclaims die samenhangen met het nieuwe pensioenstelsel zijn al aangekondigd.

Oplossing: gestructureerd ontwikkelen van routes

Ons voorstel is om een ontwikkelcentrum op te richten dat *evidence-based* en goed geteste interventies en aansluitende behandelroutes oplevert. Het centrum bouwt voort op onderzoek dat vele jaren is verricht op het gebied van letselschade. Het maakt gebruik van *best practices* uit de (internationale) massaschade praktijk.

Het centrum gaat systematisch betere routes ontwikkelen die breed implementeerbaar zijn. De volgende elementen zijn voldoende onderzocht om te worden doorontwikkeld:

- Herstelgerichte en/of no-fault aanpak. In deze internationaal toonaangevende oplossingsrichting (*restorative justice*) voor de problemen rond aansprakelijkheid staat de vraag centraal hoe de betrokkenen verder kunnen en wat zij daarvoor nodig hebben. Thuis, in hun werk (reïntegratie), in hun verdere leven. Dit leidt tot een omslag van het idee dat iemand in juridische zin moet worden teruggebracht in de situatie waarin hij/zij zonder ongeval of fout zou hebben verkeerd, naar herstel en verder kunnen, waarvoor compensatie een van de middelen is.
- Snel en iteratief ontwikkelen van objectieve criteria voor bijdragen aan herstel en vergoedingen, aansluitend bij een passende, gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen. Criteria kunnen worden getest en stap voor stap verbeterd op ervaren rechtvaardigheid, op voldoende aansluiting bij individuele verschillen in beleving en competenties, op praktische hanteerbaarheid bij grote aantallen en op aansluiting bij de realistisch beschikbare deskundigheid.
- Menselijke maat bij de behandeling op individueel niveau, waarin mensen hun verhaal kunnen doen, uitgaand van behoeften, belangen om verder te kunnen, op overeenstemming en oplossingsgericht. Gericht op het stapsgewijs verminderen van onzekerheid voor de gedupeerde, met de grootste prioriteiten eerst.

¹ Jaarverslag Raad van State 2022, p. 11, 26/28 en 42.

² Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, deel 1, conclusies en aanbevelingen, p. 92.

- Neutrale begeleiding, deskundigheid, bemiddeling en beoordeling bij geschillen, met goede mogelijkheden voor participatie en dialoog.
- Een goed ontworpen onderhandel- en besluitvormingsproces op collectief niveau. Met daarin elementen die zorgen voor beheersbaarheid van totale kosten en tijdsbeslag, vanuit het belang van de aangesproken organisaties.
- Inpassing in de organisatorische kaders van verzekering en financiering.

Afhankelijk van de snelheid van beschikbaar komen van middelen, verwachten we binnen een jaar nadat het ontwikkelcentrum van start is gegaan quick-wins te kunnen leveren. Eerste versies van geteste, volledige routes kunnen snel daarna worden geïmplementeerd door de organisaties die massaschades behandelen. Daarna volgt continue, gestructureerde verbetering aan de hand van goed meetbare indicatoren.

Ontwikkelmethodes

Het gestructureerd ontwikkelen gebeurt in 8 stappen (die grotendeels parallel worden uitgevoerd) met de volgende tussenresultaten:

1. Bemensing van het ontwikkelteam en het betrekken van stakeholders bij het ontwikkelproces. Stakeholders zijn onder meer overheden, bedrijfsleven, de voor de afwikkeling van de schade verantwoordelijke partijen, verzekeringsmaatschappijen en andere financiers van een schaderegeling, organisaties van professionals.
2. Opzetten gebruikerspanels van (vertegenwoordigers van) rechtzoekenden, verantwoordelijke partijen (overheid en bedrijfsleven) en andere betrokkenen.
3. Onderzoek naar problemen, impacts en uitkomsten waar zij in het algemeen mee verder kunnen. Dit onderzoek wordt primair gedaan met de gebruikerspanels en door literatuurstudies. Naar behoefte wordt het aangevuld met semigestructureerde interviews en surveys. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om procedurele rechtvaardigheid (hoe kunnen de slachtoffers en gedupeerden bij de oplossing worden betrokken), inhoudelijke rechtvaardigheid (wordt voldoende tegemoet gekomen aan de belangen en behoeften van beide partijen), de organisatie van de schaderegeling (tijdig met beheersbare uitvoeringskosten) en een adequate rechtsbescherming.
4. Ontwikkeling van een monitoring systeem voor problemen, impacts en uitkomsten. Hiermee worden verbeteringen meetbaar. Individuele gevallen kunnen op impact worden geprioriteerd. De voortgang richting uitkomsten in de huidige/nieuwe route wordt meetbaar.
5. Het opstellen van behandelrichtlijnen waarmee betrokkenen, professionals en instellingen de grootste knelpunten kunnen oplossen en de beste verbeteringen beschikbaar krijgen. Dit legt de basis voor de *Evidence Based Practice* (EBP) die we willen bereiken.
 - a. De richtlijnen lopen van de *intake* van het probleem, via alle tussenliggende interventies tot en met de uitkomsten voor betrokkenen.
 - b. We identificeren de grootste knelpunten in de huidige route en de meest kansrijke verbeteringen. Denk aan hoe met de gedupeerden kan worden gecommuniceerd en hoe zij bij de regeling kunnen worden betrokken, de inhoud van de regeling, geschilbeslechtingsmethodes, hardheidsclausules en meer.
 - c. We verzamelen daarvoor *best practices* - bijvoorbeeld uit massaschaderegelingen die al zijn getroffen - en doen (internationaal) literatuuronderzoek.
 - d. We categoriseren de praktijken op omvang van het positieve effect, de mogelijke negatieve bijwerkingen en de sterkte van het bewijs dat zij werken.
 - e. We beschrijven de interventies waar nodig op zo'n manier dat zij implementeerbaar zijn, naar behoefte van de uitvoerende instellingen. Denk daarbij aan *checklists*, *toolkits*, concept-reglementen en overeenkomsten, informatieprotocollen en geheimhoudingsovereenkomsten, handleidingen voor verschillende mogelijke vormen van mediation en de betrokkenheid van derden (financiers) bij onderhandelingen.
 - f. Een nog samen te stellen commissie van deskundigen toetst de behandelrichtlijn.
6. Voor de belangrijkste ontbrekende schakels ontwikkelen we in deelprojecten effectieve oplossingen. Te denken valt aan:
 - a. Objectieve criteria voor bijdragen en/of vergoedingen (verdeelsleutels, formules, materiële normering) bijvoorbeeld voor verlies van arbeidsvermogen.
 - b. Belemmeringen voor de totstandkoming van regelingen (bijvoorbeeld aarzelingen bij het nemen van verantwoordelijkheid) en manieren om die weg te nemen.

7. Met de uitvoerende instellingen maken we Implementatieplannen voor de op basis van *Evidence Based Practice* (EBP) vastgestelde behandelrichtlijnen met Herstel Toeslagen en 3 andere organisaties of instellingen. Wij monitoren de vastgestelde behandelrichtlijnen in samenwerking van met Herstel Toeslagen en de andere organisaties en stellen die waar nodig bij (iteratiefase). Dit doen wij in dialoog met Herstel Toeslagen en de andere organisaties, in overleg met organisaties van professionals en instellingen. Wij inventariseren wat invoering in de praktijk ondersteunt of moeilijk maakt (*action research in living lab* omgeving).
8. Systematisch aan de hand van *implementation science* identificeren van versterkers en barrières voor doen "wat werkt" (EBP) in het conflictgebied. Verwerken tot rapportages samen met uitvoeringsorganisaties.

Op basis van de opgedane ervaringen kunnen wij ook komen tot aanvullende behandelrichtlijnen en voorstellen:

1. Ontwikkeling van duurzame financiële en organisatorische modellen voor de betrokken organisaties en professionals. Met voldoende prikkels en monitoring op kwaliteit en snelheid van werken.
2. Voorstellen voor aanpassingen van regelgeving om (verdere ontwikkeling van) te faciliteren.

Implementeren

Het diagram laat in grote lijnen zien hoe de ontwikkelactiviteiten passen in de huidige praktijken. We nemen de huidige gang van zaken bij Herstel Toeslagen als voorbeeld. Verbeter-suggesties worden getoetst (kunnen ze het verschil maken?), ontwikkeld tot concrete interventies, getest in gebruikerspanels, verbeterd en vervolgens door de behandelende organisaties geïmplementeerd.

Deze aanpak past bij een situatie waarin veel verbeter-suggesties worden gedaan: in pilots, in de politiek of op initiatief van ambitieuze managers in de uitvoering. Ook zien we dat een deel van de behandelende professionals in de praktijk al veel nieuwe elementen toepassen. De uitdaging is om dat systematisch te doen, evidence-based en gericht op de verbeteringen die het meest urgent zijn om het geheel goed te laten functioneren.

Oplossing: evidence-based ontwikkelen maakt mensen beter



De uitvoeringsorganisaties - denk aan verzekeraars, rechtbanken, ADR-instellingen, rechtshulpverleners - staan onder grote druk om oplossingen te leveren en doorlooptijden te verkorten. Zij hebben te kampen met personeelstekorten en verloop. Hun mensen hebben (deels) een (te) juridische insteek en een gemis aan interdisciplinaire kennis om problemen van mensen in te schatten/helpen oplossen.

Het ontwikkelcentrum biedt een omgeving waarin verbeteringen in het daarbij passende klimaat kunnen worden ontwikkeld.

Ons organisatiemodel en governance

Het ontwikkelcentrum zal bestaan uit 10 tot 20 fte, met de drie deelnemende universiteiten en Hiil als partners (zie hieronder bij team voor de betrokken leidinggevenden en de te recruterende team-leden).

De deelnemers hebben zich verenigd in het Consortium [Versterkt Conflictoplossend Vermogen](#) met 34 partners, die meerdere ontwikkelcentra aan het vormen zijn voor zeven urgente conflictgebieden. De governance van dit consortium is uitgewerkt in een projectplan dat ter beoordeling is voorgelegd aan het Nationaal Groeifonds.

De governance waarborgen bestaan uit:

- Fasering met go/no go momenten;
- Een uitgebreide set KPIs en indicatoren om de voortgang van de ontwikkeling te monitoren;
- Een Raad van Advies voor het programma;
- De toezichtsmechanismen van Hiil als programma-manager met accountantscontrole en een Raad van Toezicht.

Toepassingsgebied

Op onder meer de volgende terreinen zijn betere behandelroutes nodig. De ontwikkelresultaten zullen daar inpasbaar zijn.

Letselschadetoepassingen

- Verkeersletsel, arbeidsongevallen en andere ongevallen. Jaarlijks ontvangen aansprakelijkheidsverzekeraars van automobilisten, werkgevers en particulieren 60.000 claims, waarvan circa 10% langlopende zaken wordt (meer dan twee jaar openstaan). Slecht circa 2% van de letselschadezaken wordt aan de rechter voorgelegd en er vindt voorsnog vrijwel geen mediation plaats (binnen De Letselschade Raad worden handreikingen ontwikkeld, maar onzeker of die de praktijk de facto gaan veranderen in verband met ingesloten praktijken).
- Medisch letsel. De verzekeraars van medische aansprakelijkheid ontvangen jaarlijks gemiddeld circa 1500 claims (voor covid), wat dus de claims zijn die niet zelf door de zorginstellingen worden afgedaan. De Geschillencommissie Zorg ontving in 2021 iets meer dan 500 klachten.

Massaschadetoepassingen

- Herstel Toeslagen (met DG Herstel Toeslagen is eveneens overleg gaande). Het gaat hier volgens de laatste voortgangsrapportage om 59.417 aanmeldingen, waarvan in 56.764 eerste toets is verricht en 20.435 gevallen zijn afgerond.
- Schadeherstel en versterking Groningen (met IMG en Provincie Groningen is overleg gaande over inzet van het Ontwikkelcentrum). Het gaat hier potentieel om rond de 300.000 woningen die aan schade zijn blootgesteld, waarvan een kleiner deel versterkt moet worden.
- Herstel beroepsziekten (o.m. asbest, chroom 6, long covid), wat voorsnog financieel plaatsvindt met een geringe tegemoetkoming van overheidswege.
- Afwikkeling van grootschalige claims op verzekeringsmaatschappijen, al dan niet in combinatie van aanvullende schadeloosstelling door de overheid (bijvoorbeeld in verband met de overstroming in Limburg).
- Long covid (input is gegeven op mogelijke voorzieningen hier). Het gaat hier naar schatting van FNV om tenminste 1000 personen uit de zorgsector.
- Woekerpolissen en aandelenlease-problematiek. De afwikkeling - die soms tot wel 20 jaar heeft geduurd - loopt hier weliswaar op het einde, maar er zijn nog vele duizenden niet afgewikkelde claims.

- Vele (oud-)medewerkers van Defensie, KLM en NS en deelnemers in het project voor bijstandsgerechtigden in de Gemeente Tilburg bij NS en Spoorwegmuseum lijden onder de gevolgen van het werk met Chroom-6. Voor hen zijn (beperkte) financiële tegemoetkomingsregelingen opgezet vanuit de (oud-)werkgever, en worden civiele (massaschade)zaken opgezet (met wisselende resultaten).
- Massaschadeclaim van Stichting Clara Wichmann die optreedt voor 60.000 vrouwen in Nederland die een borstimplantaat van producent Allergan hebben (Biocell), waarvan bekend is dat deze implantaten een verhoogd risico op lymfeklierkanker oplevert; ALCL-lymfeklierkanker. Een behoorlijk deel van deze vrouwen nam deze implantaten na een preventieve borstamputatie of na behandeling voor borstkanker.
- Overige massaschadezaken. Op rechtspraak.nl zijn in ongeveer 600 individuele zaken uitspraken in collectieve acties gepubliceerd. Daarnaast zijn er 9 collectieve schikkingen onder de WCAM verbindend verklaard.

De voorbeelden laten zien het gaat om vele honderdduizenden mensen wiens leven op enig moment of langdurig wordt bepaald door de wijze waarop zij als benadeelden worden behandeld.

Aan de kant van de veroorzakers gaat het om een breed scala van grote bedrijven en overheden die belang hebben bij een betere behandeling. Daarbij gaat het om hele grote bedragen waarbij de toekomst van grote organisaties of zelfs de financiële infrastructuur op het spel staat.

Toegevoegde waarde ten opzichte van concurrerende opties

De huidige onderzoekspraktijk op het gebied van de afhandeling van letsel en grootschalig onrecht laat zich als volgt karakteriseren:

- Er wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de wetenschappelijk inzichten over de immateriële behoeften van slachtoffers. De voornaamste reden is de focus op juridische aansprakelijkheid van de verantwoordelijke partij en diens financiële verantwoordelijkheid, wat resulteert in lange procedures waarin de verantwoordelijkheidsvraag lang onbeantwoord blijft en er dus weinig ruimte is voor vlotte erkenning en daadwerkelijk herstel van slachtoffers.
- Er wordt in de praktijk ook niet of nauwelijks gebruik gemaakt van oplossingsrichtingen die zijn geïntroduceerd of worden voorgesteld, waarbij gedacht kan worden aan het gebruik van één medisch adviseur in letselschadezaken (om onnodige discussies te voorkomen) en verregaande standaardisering van schadevergoedingen (bijv. in de vorm van rekenmethodes en tabellen); er is onvoldoende aandacht voor schaalbaarheid van de geboden oplossingen, waardoor in massaschadezaken de afhandeling doorgaans veel te lang duurt en te kostbaar is.
- De wijze waarop bestaande schaderegelingen na uitvoering worden geëvalueerd verstrekt dit. Evaluatie gebeurt niet standaard (vooral niet als de overheid niet is betrokken) en vindt verkokerd plaats. Evaluatie vindt doorgaans niet plaats door wetenschappers gebruik makend van wetenschappelijke methodes, maar door (ambtelijke) commissies. Daardoor bieden de resultaten van de evaluatie minder houvast voor de afwikkeling van toekomstige massaschadegeschillen.
- Dat wordt nog versterkt door de verkokering waarbinnen massaschadegeschillen worden opgelost (iedere overheidsinstantie en onderneming doet dit afzonderlijk). Daardoor vindt er weinig overleg tussen de partijen die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van en oplossen van grootschalig onrecht. Dit heeft tot gevolg dat iedere keer opnieuw het wiel moeten worden uitgevonden en geen of onvoldoende gebruik wordt gemaakt van opgedane ervaringen.
- Ofschoon op deelgebieden wel al empirisch onderzoek is gedaan, is dat onderzoek fragmentarisch en heeft het onvoldoende geresulteerd in handreikingen voor de praktijk.

Dit alles heeft tot gevolg dat er onvoldoende gebruik gemaakt van de kennis die er is.

De aanpak die wij voorstaan is fundamenteel anders. De ontwikkelactiviteit die wij voorstaan is gebaseerd op bestaand wetenschappelijk onderzoek (nationaal en internationaal), staat los van de waan van de dag en mondt uit in behandeloplossingen die direct in de praktijk toepasbaar zijn. Wij gaan die behandeloplossingen zorgvuldig monitoren gebruik makend van wetenschappelijke

gefundeerde evaluatiecriteria. Op basis daarvan zullen wij de behandeloplossingen in een iteratief proces steeds verder verbeteren. Daarbij leggen wij onze prioriteit bij die behandeloplossingen waarbij op korte termijn voor de praktijk de meeste toegevoegde waarde hebben.

Wat hebben we al dat kan worden benut

Binnen De Letselschaderaad wordt gewerkt aan de volgende stappen:

- Aanbeveling Eén medisch adviseur breder draagvlak geven.
- Initiatieven voor normering voor bepaalde grootschalige hersteloperaties waarvan kan worden geleerd.
- Het verlagen van de drempel tot herstelbemiddeling en het structureel doen toenemen van het gebruik van herstelbemiddeling.
- Vlak na incident emoties en behoeften verkennen met (pre-)mediation.
- Doorontwikkeling van gedragscodes en (NKL-) registers met voorwaarden voor registratie.
- Experimenten met direct afwikkelen van zaakschade door de eigen verzekeraar in geval van auto-ongevallen.
- Vanuit het Nationaal Keurmerk Letselschade (NKL) wordt een accreditatiesysteem voor opleidingen in de letselschadebranche ingericht om zodoende de kwaliteit van de letselschaderegeling in Nederland te verhogen.
- Het verbeterde proces afwikkeling van letselschade blijvend monitoren met klanttevredenheidsonderzoeken onder slachtoffers. Tevens uniformeren van de diverse klanttevredenheidsonderzoeken die de NKL-organisaties hanteren.

Binnen het Verbond van Verzekeraars wordt al geëxperimenteerd met directe schadeafwikkeling van bliksschade. Dat vindt plaats op basis van de bestaande juridische grondslag (WA) waarbij de afwikkeling toch door de 'eigen' verzekeraar, voor de 'eigen' klant, wordt uitgevoerd, met verrekening tussen verzekeraars onderling aan de achterkant van het systeem. Het Verbond hoopt die aanpak te kunnen doortrekken naar licht letsel.

In de massaschadecontext zijn er voorbeelden van massaschades die relatief snel en tot relatieve tevredenheid van alle betrokken zijn afgewikkeld (waarbij moet worden aangetekend dat er altijd slachtoffers zullen zijn die niet tevreden zijn). Voorbeelden zijn de afwikkeling van de zorgplichtclaims tegen DSB en (seksueel) misbruik in de RK-kerk en door de turnbond. Een internationaal voorbeeld is een goed beschreven massaschadeafwikkeling is die van de slachtoffers van 9/11 door Feinberg c.s. De afwikkeling van een beperkt aantal massaschadeclaims is wetenschappelijk onderzocht. Op dat onderzoek bouwen wij voort. Ruppert (2023) heeft regelingen voor collectieve schade waarbij de overheid is betrokken beschreven. Verder bestaat er sinds 2022 een round table afwikkeling massaschade waarin professionals uit de massaschadepraktijk knelpunten bediscussiëren en oplossingsrichtingen bespreken. ADR-instanties (o.m. Kifid en de Geschillencommissie) behandelen repeterend voorkomende geschillen niet als massaschadezaak, maar hebben wel gewerkt aan een uniforme aanpak om te zorgen dat beslissingen in individuele zaken schaalbaar zijn en door de verweerders worden gevolgd. Voor belangenorganisaties is er een claimcode die thans goeddeels wettelijk verankerd is.

Maatschappelijke baten

De maatschappelijke baten van versterkt conflictoplossend vermogen zijn groot. Startend vanuit de impact op mensen, bedrijven en overheden, komen we hierna tot een globale kwantificering. De financiële baten (en kosten) komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Uit onderzoek naar de behandeling van letselschade blijkt wat voor soort baten een betere behandeling oplevert:

- Bewijs moeten leveren van, en onderzoek naar, oorzakelijk verband tussen de schade en gemaakte fouten heeft een grote impact. Zowel de benadeelde als medewerkers aan de kant van veroorzakers (artsen, leidinggevenden, medewerkers van aangesproken bedrijven) ervaren dit als zeer belastend. Het langdurige proces, met naar elkaars

bijdragen wijzen, is vaak tijdrovend, frustrerend en stressvol. Secundaire victimisatie kan ook de vorm van gezondheidsschade, verlaagde productiviteit en arbeidsongeschiktheid krijgen. Betere behandeling levert dus **gezondheidswinst, uitgespaarde zorgkosten en verhoogde productiviteit** op.

- De focus op volledige compensatie door een vergelijking te maken met de situatie die zou zijn ontstaan zonder ongeval en de situatie zoals die is ontstaan ligt zorgt voor terugkijken in plaats van vooruitkijken. Daardoor blijven materiële en immateriële behoeften (zoals erkenning en het ter verantwoording noemen van de wederpartij) onvervuld. Als dat wel gebeurt, leidt dat tot **verhoogd welzijn, verbeterde relaties** en op macro-niveau tot meer **sociale cohesie**.

In het plan voor het Nationaal Groeifonds hebben wij uitvoerig aangegeven hoe deze maatschappelijke baten kunnen worden gekwantificeerd. Onderzoeksinstituut Ecorys kwam daarbij op een voorlopige schatting van een bijdrage aan het BNP van 18€ en daarnaast een bijdrage aan brede welvaart van 60€ per in ontwikkeling geïnvesteerde 1€.

In dat plan zijn ook de indicatoren te vinden om deze maatschappelijke baten te monitoren tijdens het proces van geleidelijke implementatie.

Financiële kosten en baten

Er is geen overzicht beschikbaar van de uitvoeringskosten van letsel- en massaschaderegelingen. Van enkele massaschaderegelingen zijn wel gegevens beschikbaar:

- De uitvoeringskosten van de afwikkeling van het rentederivatendossier MKB hebben € 800 miljoen bedragen;³
- De uitvoeringskosten van Herstel Toelagen bedroegen in 2022 € 290 miljoen
- De kosten van het Instituut Mijnbouwschade Groningen bedroegen in 2021 € 230 miljoen.⁴

En dit zijn nog maar drie voorbeelden van massaschadedossiers. Tel daarbij op de kosten die verantwoordelijke partijen moeten maken, de kosten van rechtsbijstand van gedupeerden en de kosten die gemaakt worden door de rechtspraak en ADR-instellingen, dan leidt een conservatieve schatting al snel tot een bedrag aan uitvoeringskosten van EUR 500 miljoen per jaar.

We gaan er conservatief van uit dat in jaar 2 2%, in jaar 3 5% en in de jaren 4 en 5 10% op de uitvoeringskosten kan worden bespaard. Na de aanloopfase gaat het dan al om een structurele besparing op uitvoeringskosten van € 50 miljoen per jaar. Ook gaan we ervan uit dat op overheidscompensatie-uitkeringen kan worden bespaard omdat compensaties nu vaak hoger uitvallen in verband met secundaire victimisatie die in de aanloopfase van de schadebehandeling is opgetreden. Als we uitgaan van 2% besparing op €500 miljoen door de Rijksoverheid te financieren compensaties per jaar dan gaat het hier om €10 miljoen per jaar.

De kosten van systematische ontwikkeling zijn in de onderstaande tabel opgenomen en verder toegelicht in de begroting die is opgenomen in het voorstel voor het Nationaal Groeifonds. Als het Nationaal Groeifonds de aanloopfinanciering bekostigt, dan verwachten we dat voor een brede aanpak van routes voor letselschade en grootschalig herstel de helft van de benodigde middelen uit die bron gedekt kan worden. Het resterende bedrag dat nodig is voor de financiering in de eerste drie jaren is in de tabel opgenomen.

³ ABDTOPConsult, Collectief schadeherstel: kan het sneller en slimmer?; Evaluatie afwikkelingsproces rentederivaten mkb, p. 11.

⁴ Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Economische zaken en Klimaat (XIII) 2021, p. 50-51.

Kosten	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
1. Effectieve Routes			
Letsel en grootschalig herstel	€ 1.746.098	€ 1.746.098	€ 2.502.249
2. Schaalbare organisatie- en financiële modellen			
Overlegrecht, duurzame, schaalbare routes voor conflictoplossing	€ 900.000	€ 900.000	€ 900.000
3. Monitoring en methoden			
Ontwikkelmethoden en survey	€ 350.000	€ 350.000	€ 350.000
4. Regulering, financiering en standaardisering			
Modellen voor regulering, budgettering en standaardisering	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000
5. Verspreiding en Beweging			
Communicatie, verduurzaming ontwikkelcentrum	€ 850.000	€ 850.000	€ 850.000
Programma-Management			
Programma-Management	€ 550.000	€ 50.000	€ 550.000
Totaal	€ 4.896.098	€ 4.896.098	€ 5.652.249
Mogelijke bijdrage andere financiers (Nationaal Groeifonds)	€ 2.448.049	€ 2.448.049	€ 2.826.125
Indicatieve baten (alleen financieel)			
Besparing nu gemaakte ontwikkelkosten (door integratie bestaande ontwikkelteam en minder advieskosten)	PM	PM	PM
Besparing op uitvoeringskosten	PM	€ 10.000.000	€ 25.000.000
Besparing op kosten van vergoedingen (conservatieve schatting)	PM	€ 10.000.000	€ 10.000.000
Totaal	PM	€ 20.000.000	€ 35.000.000

Team

Het ontwikkelcentrum wordt opgezet door de onderstaande instellingen en geleid door de volgende personen met langjarige ervaring in onderzoek en praktijk van schadevergoeding en herstel-voorzieningen.

De bemensing zal worden gecomplementeerd door teams van ontwikkelaars met competenties in het stapsgewijs ontwerpen, testen en implementeren van innovaties. In de letselschade- en massaschadepraktijken zijn veel pilots gedraaid en innovatie-ervaringen opgedaan. Ook bij de uitvoerende organisaties is dat het geval. Daarnaast zullen we innovatie-experts met ervaring in soortgelijke sectoren rekruteren.

Deelnemers en leidinggevend	Ervaring en resultaten waarop wordt voortgebouwd
Herstelrecht, massaschade en aansprakelijkheid: Vrije Universiteit (Prof. Akkermans, Smeehuijzen), Universiteit Utrecht (Prof. Rijnhout, Arons), Universiteit Leiden (Prof. Koster, dr. Hermans)	Interdisciplinair onderzoek naar: Verbetering van hoe juridische systeem tegemoet komt aan menselijke behoeften zoals rechtvaardigheid, erkenning, zingeving, betrokkenheid, zeggenschap, herstel, excuses en vergeving; probleemoplossend vermogen van (klassieke en alternatieve) compensatiesystemen; onderzoek en en netwerken van praktijkexperts op het gebied van massaschade.

Als het gaat om klantreizen, organisatiemodellen, aangevuld door: Universiteit Leiden (Prof. Hartendorp); Hogeschool Utrecht (Dr. Eijkman, Dr. Lamkaddem); Universiteit Utrecht (Prof. Noordegraaf, Tummers) Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ, Ombudsman Van Zomeren, Directeur Schaafstra)	Onderzoek naar voorfase voor rechtspraak en organisatiemodellen in buitenland. Nulde en eerstelijns rechtshulp en aansluiting op sociaal domein. Onderzoek naar leiderschap, veranderkracht, interne organisatie en opschaling binnen rechtspraak, juridische dienstverlening en overheid. Een van de vier gecertificeerde Nederlandse ADR instellingen, waarin informatieverschaffing, bemiddeling/ombudswerk, geschilbeslechting en preventie door terugkoppeling naar wetgeving/beleid al in een route plaatsvinden.
Ontwikkelmethoden en programma- management Stichting The Hague Institute for Innovation of Law (HiiL, Directie Muller, Pula; Programma Directeur Nederland Barendrecht) Contact: Maurits.barendrecht@hiil.org en tim.vandenbergh@hiil.org	ANBI-stichting in 2005 opgericht en gefinancierd door Nederlandse ministeries. Justice Needs and Satisfaction Surveys in 17 landen, methoden om evidence based behandelrichtlijnen te ontwikkelen in 4 landen, ontwikkeling schaalbare rechtsdiensten zoals one-stop online ondersteunde geschilbeslechtingsdiensten internationaal; dialogen en strategieën om de regulering, financiering en andere omgevingsfactoren voor effectieve rechtsvoorzieningen te verbeteren). In Nederland stelselmatig betrokken bij overheidstrajecten gericht op verbetering van toegang tot het recht. Internationaal uitvoerder van toegang tot recht programma's voor Ministerie van Buitenlandse Zaken, SIDA, UNDP, UNHCR en World Bank met een omvang tot €20 miljoen euro in complexe omgevingen.
Samenwerkings-partner (geen deelnemer) De Letselschade Raad (Directeur Remco Heeremans)	In het onderdeel 'letsel' van dit ontwikkelcentrum, is De Letselschade Raad de samenwerkingspartner met wie na toekenning nadere afspraken worden gemaakt. De Letselschade Raad is een relatief kleine stichting, die de hele sector letselschade verenigt en als doel heeft om letselschadeafwikkeling te verbeteren vanuit de positie van het slachtoffer.