

**Uitspraak Geschillencommissie Financiële Dienstverlening nr. 2020-006  
(mr. dr. S.O.H. Bakkerus, voorzitter, mr. S.W.A. Kelterman, mr. C.E. Polak, leden en  
mr. S. Rutten, secretaris)**

Klacht ontvangen op : 28 maart 2019  
Ingediend door : Consument  
Tegen : Reaal Schadeverzekeringen N.V., gevestigd te Alkmaar, waarbij de rechtsbijstand wordt  
uitgevoerd door DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringmaatschappij N.V.,  
gevestigd te Amsterdam, verder te noemen Uitvoerder  
Datum uitspraak : 2 januari 2020  
Aard uitspraak : Bindend advies

## **Samenvatting**

Rechtsbijstandsverzekering. De Commissie moest de vraag beantwoorden welk kostenmaximum van toepassing was en of dit gehanteerde kostenmaximum het recht een op vrije advocaatkeuze voor een rechtshulpverlener illusoir heeft gemaakt. De Commissie vindt van niet.

## **I. Procesverloop**

De Commissie beslist met inachtneming van haar Reglement en op basis van de volgende stukken:

- het door Consument (digitaal) ingediende klachtformulier;
- de klachtbrief van Consument met bijlagen;
- het verweerschrift van Uitvoerder;
- de repliek;
- de dupliek;
- de nadere reacties van partijen;
- de mail van Consument met diens keuze voor bindend advies.

De Commissie stelt vast dat partijen hebben gekozen voor bindend advies.

Partijen zijn opgeroepen voor een hoorzitting op 31 oktober 2019 en zijn aldaar verschenen.

## **2. Feiten**

De Commissie gaat uit van de volgende feiten.

- 2.1 Consument heeft een rechtsbijstandverzekering bij Reaal Schadeverzekeringen N.V. (hierna: Verzekeraar). Op de verzekering zijn de Bijzondere Voorwaarden SNS Rechtsbijstandverzekering RB 1212 d.d. 17 februari 2016 van toepassing (verder: de Voorwaarden).

Daarin is, voor zover relevant, het volgende bepaald:

### **“2.3 Welke kosten zijn wel en niet verzekerd?”**

(...)

#### **Externe kosten**

DAS betaalt ook andere kosten die volgens DAS nodig zijn voor de juridische hulp in je conflict. Deze kosten noemt DAS externe kosten. DAS betaalt alleen de redelijke en noodzakelijke externe kosten. En DAS betaalt nooit meer externe kosten dan het verzekerde maximumbedrag. Welk bedrag aan externe kosten maximaal wordt vergoed, staat vermeld bij de onderdelen 'Consument, Wonen en Verkeer', 'Werk en Inkomen' en 'Fiscaal en Vermogen'. Op je polis vind je welke onderdelen je verzekerd hebt.

Voor externe kosten geldt verder het volgende

(...)

- Voor gerechtelijke of administratieve procedures waarvoor geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt en waarvoor op je verzoek door DAS een externe rechtshulpverlener is ingeschakeld, gelden maximale vergoedingen per procedure. DAS betaalt voor de behandelkosten (honorarium inclusief kantoor- en overige kosten) van deze externe rechtshulpverlener maximaal € 5.000. Voor bestuursrechtelijke- en sociaalverzekeringsrechtelijke procedures geldt dit bedrag voor twee instanties tezamen.

Genoemde maximale bedragen zijn exclusief btw. Kun je de btw niet verrekenen? Dan betaalt DAS daarnaast ook nog de btw over dit bedrag

(...)

#### **Let op!**

Das vergoedt per conflict nooit méér externe kosten dan het maximum bedrag dat staat vermeld bij de onderdelen 'Consument, Wonen en Verkeer', 'Werk en Inkomen' en 'Fiscaal en Vermogen'. Op je polis vind je welke onderdelen je verzekerd hebt.

(...)

### **4.1 Hoe verleent DAS de juridische hulp?**

(...)

#### **Het inschakelen van externe deskundigen**

(...)

De kosten van deze externe deskundige of externe rechtshulpverlener vallen onder het maximum bedrag dat staat vermeld bij de onderdelen 'Consument, Wonen en Verkeer', 'Werken Inkomen' en 'Fiscaal en Vermogen'.

In het in de Voorwaarden opgenomen deel 'Voorwaarden Consument, Wonen en Verkeer' is, voor zover relevant, vermeld:

**'Welk bedrag aan kosten wordt maximaal vergoed per conflict?**

(...)

€ 5.000 aan externe kosten (zoals uitgelegd in artikel 2.3).

(...)

**Let op!**

*Voor sommige procedures gelden maximale vergoedingen per procedure. Zie hiervoor artikel 2.3."*

- 2.2 Medio 2018 heeft Consument Uitvoerder verzocht om rechtsbijstand in verband met een conflict over de uitbetaling van een bij de verkoop van zijn woning aan de notaris betaalde waarborgsom. Omdat een procedure onafwendbaar bleek, heeft Consument verzocht om uitbesteding van de zaak aan een door hem gekozen advocaat.
- 2.3 Uitvoerder heeft onder verwijzing naar de Voorwaarden Consument op 9 augustus 2018 meegedeeld dat bij inschakeling van een externe rechtshulpverlener een kostenmaximum van € 5.000,- van toepassing is. Kort daarna heeft Uitvoerder Consument bericht dat in de Voorwaarden ten onrechte een dekkingmaximum van € 5.000,- is opgenomen voor de kosten van een externe rechtshulpverlener in zaken met een verplichte procesvertegenwoordiging. Voor die zaken geldt, net als in de eerdere versies van de Voorwaarden, een kostenmaximum van € 25.000,-. Uitvoerder heeft zich bereid verklaard om voor Consument van dit hogere kostenmaximum uit te gaan.
- 2.4 Consument is het hiermee niet eens en vindt dat er geen kostenmaximum is overeengekomen. De zaak is medio augustus 2018 wel uitbesteed aan een externe advocaat. De brief aan de advocaat met de opdrachtbevestiging vermeldt een kostenmaximum van € 25.000,- incl. btw. In januari 2019 heeft Uitvoerder Consument bericht dat het kostenmaximum bijna is bereikt en dat verdere externe kosten boven dat bedrag voor eigen rekening van Consument blijven. De door Consument gevoerde rechtszaak is dan nog niet ten einde.
- 2.5 Consument heeft op 8 januari 2019 bij Uitvoerder bezwaar aangetekend tegen toepassing van een kostenmaximum van € 25.000,-. In de interne klachtprocedure zijn partijen er niet uitgekomen. Daarom heeft Consument zich tot de Commissie gewend.

### **3. De standpunten van partijen**

#### *Klacht, grondslag en vordering*

- 3.1 Consument vordert dat Uitvoerder de externe kosten van rechtsbijstand zonder kostenmaximum vergoedt. Volgens Consument geldt er geen kostenmaximum voor externe kosten in zaken waarin er sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging. In de Voorwaarden wordt geen bedrag van € 25.000,- genoemd en het wel genoemde maximum van € 5.000,- is blijkens artikel 2.3 uitsluitend van toepassing op zaken waarin gebruik wordt gemaakt van een externe rechtshulpverlener terwijl er geen verplichte procesvertegenwoordiging nodig is.
- 3.2 Verder wordt volgens Consument zijn recht om zelf een rechtshulpverlener te kiezen door de maximering van de vergoeding voor externe rechtshulpverlening te veel beperkt. Consument verwijst in dat kader naar het Massar-arrest (HvJ EU 7 april 2016, C-460/14), waaruit volgt dat de belangen van verzekerden, het recht op een vrije advocaatkeuze, beschermd moeten worden. Ook wijst Consument op andere rechtsbijstandverzekeringen waarin geen of een ander maximum wordt gehanteerd. Consument heeft geen invloed op de procedure en de duur daarvan. Het gevolg van het hanteren van een kostenmaximum is dat Consument de rechtszaak moet beëindigen bij gebrek aan eigen middelen om de advocaat te betalen.
- 3.3 En als er al een kostenmaximum geldt, dan vindt Consument het realistischer om uit te gaan van een kostenmaximum van € 60.000,-, zoals Uitvoerder dat ook in zijn eigen verzekeringen hanteert.

#### *Verweer*

- 3.4 Uitvoerder heeft aangevoerd dat de polisvoorwaarden helder zijn. In artikel 2.3 van de Voorwaarden staat duidelijk aangegeven dat externe kosten nooit verder vergoed worden dan het verzekerd maximumbedrag dat staat vermeld bij de afzonderlijke onderdelen. Dit is ook in artikel 4.1 van de Voorwaarden expliciet zo aangegeven. In het onderdeel 'Consument, Wonen en Verkeer', waarbinnen de zaak van Consument valt, staat dat aan externe kosten (zoals uitgelegd in artikel 2.3) maximaal € 5.000,- per conflict wordt vergoed. Artikel 2.3 ziet op alle externe kosten. Voor de zaken waarin geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, is daarin nog een aparte limiet van € 5.000,- opgenomen.
- 3.5 Volgens Uitvoerder is hij Consument al ruimschoots tegemoet gekomen door niet van het bij het onderdeel 'Consument, Wonen en Verkeer', genoemde kostenmaximum van € 5.000,-, maar van € 25.000,-, zoals dat volgens eerdere Voorwaarden van toepassing was, uit te gaan.

- 3.6 Uitvoerder wijst er op dat het de verzekeraar vrij staat om de grenzen van de dekking te bepalen. De verwijzing naar het Massar-arrest kan Consument niet baten. Het Europese Hof van Justitie heeft zich in meerdere procedures uitgelaten over de mogelijkheid tot het aanbrengen van beperkingen in de verzekeringsvoorwaarden van rechtsbijstand-verzekeringen. Het Hof heeft enkel bepaald dat de beperking in de kostenvergoeding het niet onmogelijk mag maken dat er een redelijke keuze voor een gekozen rechtshulpverlener kan worden gemaakt, maar niet dat iedere door een verzekerde gewenste rechtshulpverlener moet kunnen worden ingeschakeld noch dat alle kosten worden vergoed.
- 3.7 Consument heeft in deze een redelijke keuze kunnen maken. Consument liet zich voorafgaand aan het verzoek om rechtsbijstand al op eigen kosten bijstaan door de betreffende advocaat. Toen er geprocedeerd moest worden, verzocht Consument, ook nadat hij bekend was met het kostenmaximum, Uitvoerder om opdracht te geven aan deze advocaat. Dat Consument bij zijn keuze door het kostenmaximum is belemmerd, is niet gebleken.

#### **4. Beoordeling**

- 4.1 Het geschil betreft de vraag of er voor Consument een kostenmaximum geldt en zo ja hoe hoog dat is en of het gehanteerde kostenmaximum het recht op een vrije keuze voor een rechtshulpverlener in deze illusoir maakt.
- 4.2 Uitgangspunt bij de beoordeling is wat partijen overeen zijn gekomen, oftewel dat wat de verzekeringsvoorwaarden over een situatie als deze bepalen. Van belang daarbij is dat het Verzekeraar in beginsel vrij staat de grenzen te bepalen waarbinnen hij dekking wil verlenen. De Commissie verwijst naar de uitspraak van de Hoge Raad van 9 juni 2006, ECLI:NL:HR:2006: AV9435 (te raadplegen op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)).
- 4.3 Partijen verschillen van mening over de uitleg van de toepasselijke voorwaarden op het punt van het bestaan van een kostenmaximum voor externe kosten in zaken waarin sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging. Voorop staat dat bij de uitleg van een schriftelijk contract telkens van beslissende betekenis zijn alle omstandigheden van het concrete geval, gewaardeerd naar hetgeen de maatstaven van redelijkheid en billijkheid meebrengen. Zie rechtsoverweging 3.6 van Hoge Raad 25 november 2016 (ECLI:NL:HR:2016:2687). Nu over de verzekeringsvoorwaarden van een consumentenverzekeringsovereenkomst in de regel niet wordt onderhandeld en dat in dit dossier ook niet uit de stukken blijkt, geldt het volgende. De uitleg van een bepaling in genoemde verzekeringsvoorwaarden is met name afhankelijk van objectieve factoren zoals de bewoordingen waarin de bepaling is gesteld, gelezen in het licht van de verzekeringsvoorwaarden als geheel.

Zie rechtsoverweging 3.6 Hoge Raad 16 januari 2015 (ECLI:NL:HR:2015:83) en rechtsoverweging 4.1 e.v. Hoge Raad 20 februari 2004 (ECLI:NL:HR:2004:AO1427). Daarbij geldt ook dat bij een consumentenovereenkomst, zoals de onderhavige verzekering, de bedingen voor de consument duidelijk en begrijpelijk moeten zijn opgesteld en dat bij twijfel over de betekenis van het beding de voor de consument meest gunstige uitleg voor gaat (art. 6:238 lid 2 BW, de zogenoemde 'contra proferentem-regel').

- 4.4 De Commissie is van oordeel dat de artikelen betrekking hebbend op het voor externe kosten geldende kostenmaximum duidelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Deze artikelen kunnen in onderlinge samenhang bezien niet anders gelezen worden dan dat Uitvoerder per conflict nooit méér externe kosten - en wat dat zijn wordt uitgelegd in artikel 2.3 - vergoedt dan het maximum bedrag dat staat vermeld bij de diverse onderdelen. Bij het onderdeel 'Consument, Wonen en Verkeer' wordt voor externe kosten een maximale vergoeding van € 5.000,- genoemd. Artikel 2.3 noemt daarnaast nog een apart kostenmaximum, in casu ook € 5.000,-, voor zaken waarin externe kosten worden gemaakt voor gerechtelijke of administratieve procedures waarvoor geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Dat brengt mee dat partijen voor de door Consument gemaakte externe kosten dus een kostenmaximum van € 5.000,- zijn overeengekomen.
- 4.5 Uit de stukken blijkt dat Uitvoerder bereid is geweest een hoger kostenmaximum jegens Consument toe te passen. Consument heeft dit hogere kostenmaximum ook geaccepteerd, maar is ook bij dit hogere kostenmaximum van mening dat zijn recht om zelf een rechtshulpverlener te kiezen door het gehanteerde kostenmaximum van € 25.000,- teveel beperkt wordt. Met andere woorden: Consument vindt dat door het toepassen van een kostenmaximum van € 25.000,- het recht op een vrije keuze voor een rechtshulpverlener illusoir wordt.
- 4.6 In artikel 4 van de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 juni 1987 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de rechtsbijstandverzekering (87/344/EEG) (hierna: de Richtlijn), is opgenomen dat de overeenkomst inzake rechtsbijstandverzekering uitdrukkelijk moet bepalen dat de verzekerde vrij is om "een advocaat of andere persoon die volgens het nationale recht gekwalificeerd is" te kiezen indien een zodanige persoon "wordt gevraagd de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen". De Richtlijn is in het Nederlands recht geïmplementeerd in de Wet op het financieel toezicht (Wft).

Artikel 4:67 Wft bepaalt, voor zover hier van belang (zie Stb. 2014, 472 en 534):

*‘1. Een rechtsbijstandverzekeraar draagt er zorg voor dat in de overeenkomst inzake de rechtsbijstanddekking uitdrukkelijk wordt bepaald dat het de verzekerde vrij staat een advocaat of een andere rechtens bevoegde deskundige te kiezen: a. om zijn belangen in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen; of b. indien zich een belangenconflict voordoet.’*

- 4.7 Artikel 4:67 Wft moet worden uitgelegd conform de bedoeling van de Richtlijn. Daarom zijn voor de toepassing van artikel 4:67 Wft uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie doorslaggevend. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft over dit onderwerp onder meer uitspraken gedaan op 26 mei 2011 (ECLI:EU:C:2011:355 – Stark), 7 november 2013 (ECLI:EU:C:2013:717 – Sneller) en 7 april 2016 (ECLI:EU:C:2016:216 – Massar). Uit deze uitspraken blijkt dat de verzekerde bij een rechtsbijstandverzekering in geval van een gerechtelijke of administratieve procedure de keuze moet hebben zijn zaak uit te besteden aan een vrij gekozen advocaat of rechtshulpverlener, met vergoeding van de kosten daarvan door de verzekeraar. Er bestaat geen verplichting tot een onbegrensde vergoeding voor deze kosten. Dit betekent dat beperkingen van de kosten zijn toegestaan. Deze beperkingen mogen echter niet van dien aard zijn dat het voor de verzekerde feitelijk onmogelijk wordt een redelijke keuze te maken wat zijn rechtshulpverlener betreft (zie rov. 33 van het Stark-arrest en rov. 27 van het Sneller-arrest). In een dergelijk geval kan een beroep op een beperking naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn (art. 6:248 lid 2 Burgerlijk Wetboek).
- 4.8 De Commissie merkt op dat de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie een beoordeling van *het specifieke* geval verlangt. Vergelijk in dit kader de uitspraak van de Commissie van 19 juni 2019, nr. 2019-417. Dit betekent dat de Commissie moet toetsen of voor Consument het gehanteerde kostenmaximum van € 25.000,00 toereikend is voor het voeren van de procedure(s) ter verkrijging van uitbetaling van de bij de notaris gestorte waarborgsom, in die zin dat hij met dit bedrag een redelijke keuze in rechtshulpverlener heeft kunnen maken. Het is daarbij aan Consument om voldoende concrete feiten en omstandigheden te stellen (en bij betwisting te bewijzen) waaruit blijkt dat het kostenmaximum die redelijke keuzemogelijkheid feitelijk illusoir heeft gemaakt.
- 4.9 De Commissie is van oordeel dat Consument daarin niet is geslaagd. In het licht van de concrete betwisting door Uitvoerder heeft Consument onvoldoende onderbouwd dat en waarom in dit specifieke geval het kostenmaximum tot gevolg heeft gehad dat hij geen redelijke keuze in rechtshulpverlener kon maken.

De enkele stelling dat Consument door het bereiken van het kostenmaximum de rechtszaak zal moeten beëindigen omdat hij niet over de middelen beschikt om de ingeschakelde advocaat zelf te betalen, is daarvoor onvoldoende. Consument werd, zoals Uitvoerder onweersproken heeft aangevoerd, voorafgaand aan het verzoek om rechtsbijstand al op eigen kosten bijgestaan door de betreffende advocaat en Consument heeft na bekendheid met het kostenmaximum specifiek om inschakeling van deze advocaat gevraagd. Dat de procedure langer duurt dan verwacht en/of er meer werk - en dus met meer kosten - in de zaak moet worden verricht dan aanvankelijk werd gedacht, maakt niet dat het kostenmaximum in de weg heeft gestaan aan dan wel van invloed is geweest op de door Consument gemaakte keuze. Het feit dat er andere verzekeringen bestaan waarin geen of een ander maximum wordt gehanteerd, zoals Consument heeft aangevoerd, is niet relevant nu de Commissie de kwestie dient te beoordelen op basis van de voor Consument geldende voorwaarden.

4.10 De conclusie is dat de klachten van Consument falen. De Commissie wijst de vordering van Consument daarom af.

## **5. Beslissing**

De Commissie wijst de vordering af.

*In artikel 2 van het Reglement van de Commissie van Beroep Financiële Dienstverlening is bepaald in welke gevallen beroep openstaat van bindende beslissingen van de Geschillencommissie Financiële Dienstverlening bij de Commissie van Beroep Financiële Dienstverlening. Daarbij geldt een termijn van zes weken na verzending van deze uitspraak. Op de website van Kifid vindt u praktische informatie over het instellen van beroep. Zie hiervoor [www.kifid.nl/in-beroep-gaan-bij-kifid](http://www.kifid.nl/in-beroep-gaan-bij-kifid).*

*U kunt, binnen twee weken na de verzenddatum van deze uitspraak, bij de Voorzitter van de Geschillencommissie Financiële Dienstverlening schriftelijk een verzoek indienen tot herstel van kennelijke vergissingen in de uitspraak. U moet daarbij met name denken aan correctie van reken- of schrijffouten en verbetering van namen en data. De volledige procedure met de termijnen die daarbij in acht moeten worden genomen staat beschreven in artikel 40 van het Reglement.*