

Toezichtarrangement Waarborgfonds Motorverkeer

1. Algemeen

1.1. Taken van het Waarborgfonds Motorverkeer

Het Waarborgfonds Motorverkeer (hierna: het Waarborgfonds) heeft twee wettelijke taken die beide betrekking hebben op het vergoeden van schade die is veroorzaakt door motorvoertuigen. Beide taken hebben een eigen wettelijke grondslag.

1. Het Waarborgfonds is een op grond van artikel 23 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (hierna WAM) door de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie aangewezen rechtspersoon (zie besluit van 19 mei 1989, Stcrt 103), waarop benadeelden, die geen verhaalsmogelijkheden hebben op een aansprakelijke schadeveroorzaker, een beroep kunnen doen.

Benadeelden kunnen, mits er een burgerrechtelijke aansprakelijkheid bestaat voor schade veroorzaakt:

- a. door een motorrijtuig, of
- b. door een gevaarlijke stof aan boord van een motorrijtuig met een maximaal toelaatbaar gewicht van meer dan 3500 kg veroorzaakte schade,

een recht op schadevergoeding geldend maken, in de situaties die worden genoemd in artikel 25, eerste en tweede lid, van de WAM. Er moet dan sprake zijn van:

- een onbekend gebleven tegenpartij;
- een niet-verzekerde tegenpartij;
- een motorrijtuig dat door geweld of diefstal was verkregen;
- een onvermogen van de verzekeraar of tegenpartij; of
- een motorrijtuig met een vrijstelling (fietsen met trapondersteuning of wegens gemoedsbezwaren).

2. Sinds 2003 is het Waarborgfonds op grond van artikel 27k, eerste lid, van de WAM, tevens aangewezen als Schadevergoedingsorgaan (zie besluit van 3 juli 2003, Stcrt. 2003, 131).

Het Schadevergoedingsorgaan treedt op basis van artikel 27o van de WAM op ingeval een in Nederland woonachtige benadeelde schade heeft geleden als gevolg van een door een motorvoertuig uit een andere lidstaatstaat dan Nederland dan wel in IJsland, Liechtenstein of Noorwegen veroorzaakt ongeval dat ook in een van die andere staten heeft plaatsgevonden (dus niet in Nederland) en:

- a. de buitenlandse verzekeraar of zijn schaderegelaar niet binnen drie maanden op een verzoek tot schadevergoeding reageert,
- b. de buitenlandse verzekeraar geen schaderegelaar in Nederland heeft ingesteld die door de benadeelde kan worden aangesproken,
- c. de verzekeraar niet kan worden geïdentificeerd, of
- d. het motorrijtuig niet kan worden geïdentificeerd.

Het Waarborgfonds is uitdrukkelijk bedoeld als ultimum remedium voor slachtoffers van in het gemotoriseerde verkeer toegebrachte schade als het niet mogelijk is om zelf via de verzekeraar van de bezitter van het motorvoertuig de schade te verhalen.

1.2. Uitvoering vrijstellingsregeling WAM voor gemoedsbezwaarden

Personen die gemoedsbezwaren hebben tegen het sluiten van een verzekering kunnen door de minister van Financiën van de verplichting worden vrijgesteld om een WAM-verzekering af te sluiten. Indien een vrijgestelde gemoedsbezwaarde schade veroorzaakt met zijn motorvoertuig, vergoedt het Waarborgfonds op grond van artikel 25, eerste lid, onder e, van de WAM de schade. Het uitgekeerde bedrag wordt vervolgens weer door het Waarborgfonds verhaald op de vrijgestelde gemoedsbezwaarde. De minister van Financiën heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan de directeur van het Waarborgfonds. Aangezien het hier niet om een wettelijke taak van het Waarborgfonds zelf gaat, wordt deze taak niet in dit toezichtsarrangement behandeld.

1.3. Beleidsruimte van het Waarborgfonds

De plicht tot het uitkeren van een schadevergoeding in bepaalde situaties moet samenhangen met burgerrechtelijke aansprakelijk waartoe een “motorvoertuig in het verkeer aanleiding kan geven” in de zin van artikel 3, eerste lid, van de WAM. In de jurisprudentie is de vraag of hiervan sprake is steeds meer uitgekristalliseerd. Daarnaast noemt Artikel 26 van de WAM diverse situaties waarin het Waarborgfonds geen bedragen hoeft uit te keren. Ten aanzien van het uitkeren van schadevergoedingen heeft het Waarborgfonds dus slechts zeer beperkte beleidsruimte.

Naast de vraag of er in materiële zin sprake is van een situatie waarin er voor het Waarborgfonds een verplichting tot uitkering van schade bestaat, is er een risico op fraude. Personen kunnen bijvoorbeeld een claim indienen voor niet-bestaande schades of feiten verzwijgen over de oorzaak van de schade. Bij het voorkomen van fraude heeft het Waarborgfonds beleidsruimte. Deze ruimte wordt gedeeltelijk ingevuld door het controleprotocol (zie paragraaf 3.1.), waarin als maatregelen zijn opgenomen dat het Waarborgfonds een fraudecoördinator aanstelt, procedures vaststelt voor het melden en behandelen van claims met een fraude-indicatie en de aanwezigheid van een risico-inventarisatie vaststelt. In de toelichting bij de jaarrekening wordt het fraudebeleid nader uiteengezet.

In bepaalde gevallen is het voor het Waarborgfonds mogelijk ten aanzien van uitgekeerde bedragen regres te nemen op derden. De situaties waarin dit zich voordoet, worden genoemd in artikel 27 van de WAM. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die hun verplichting tot verzekering niet zijn nagekomen. Voor de gebruikers van motorvoertuigen en WAM-verzekeraars is het van belang dat waar mogelijk regres wordt genomen, gezien het feit dat zij uiteindelijk het Waarborgfonds bekostigen. Er is hierbij enige beleidsruimte, bijvoorbeeld ten aanzien van moeilijk inbare vorderingen. In de toelichting bij de jaarrekening wordt uiteengezet hoe invulling wordt gegeven aan dit beleid. De gebruikers van motorvoertuigen en WAM-verzekeraars zullen vanuit hun positie in het bestuur toezien op een adequate invulling daarvan. Het overgrote deel van de schades die het Waarborgfonds vergoedt, wordt veroorzaakt door onbekend gebleven motorrijtuigen. Regres is dan dus niet mogelijk.

1.4. Het bestuur van het Waarborgfonds

Gebruikers van motorvoertuigen en de verzekeraars zijn in het bestuur vertegenwoordigd. Naast de voorzitter zijn er vier andere bestuursleden, waarvan er twee op grond van artikel 5.2 van de statuten worden benoemd door het Verbond van Verzekeraars en twee door een vergadering van in artikel 5.3 van de statuten genoemde verenigingen die de gebruikers van motorrijtuigen vertegenwoordigen (het zg. Centraal Overleg). Een bestuurslid wordt in beginsel voor vier jaar benoemd en is onbeperkt herbenoembaar (artikel 5.6 van de statuten). De voorzitter wordt door de ministers van Financiën en Veiligheid en Justitie benoemd (zie paragraaf 3.5.).

1.5. Klachtenafhandeling

Het Waarborgfonds heeft een interne klachtenprocedure en heeft zich op basis van vrijwilligheid aangesloten bij het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (KiFiD), zowel wat betreft de Ombudsman financiële dienstverlening als de geschillencommissie. Hierdoor hebben benadeelden die van mening zijn dat hen ten onrechte geen schadevergoeding is toegewezen een laagdrempelige voorziening om hun recht te kunnen halen. Een wettelijke verplichting tot aansluiting bij het

Klachteninstituut Financiële Dienstverlening, zoals op grond van de Wft geldt voor verzekeraars, is niet van toepassing.

Daarnaast houdt het Waarborgfonds jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek.

1.6. Financiering van het Waarborgfonds

Het Waarborgfonds verkrijgt van de Staat en de WAM-verzekeraars de middelen die hem in staat moeten stellen aan zijn verplichtingen te voldoen. Op basis van het overschot of tekort in een bepaald boekjaar en de te verwachten schadelast stelt het Waarborgfonds de bijdragen vast die de verzekeraars en de Staat ter bekostiging van het Waarborgfonds dienen bij te dragen (artikel 24, eerste lid, van de WAM). Het overgrote deel van die bijdragen heeft betrekking op te betalen schadevergoedingen. Beleidsruimte bij het vaststellen van de bijdragen is dus zeer beperkt. Het voldoen van deze bedragen is een verplichting die ook op basis van artikel 4:70, eerste lid, onder b, van de Wet op het financieel toezicht (Wft) door verzekeraars moet worden nagekomen. Individuele verzekeraars kunnen zich daaraan dus niet onttrekken.

Op grond van artikel 24a, eerste lid, van de WAM waarborgen de WAM-verzekeraars en de Staat de verplichtingen van het Waarborgfonds. Het bedrag waarvoor de Staat garant staat wordt jaarlijks bepaald als percentage van het aantal rijksmotorvoertuigen ten opzicht van het totale aantal motorvoertuigen in Nederland (thans vastgesteld op 0,3%) en het bedrag aan verplichtingen dat nog niet is afgefinancierd. De Staat waarborgt daarnaast (artikel 24a, tweede lid, van de WAM) ook nog de verplichtingen van het Waarborgfonds in verband met de schades die zijn veroorzaakt door vrijgestelde gemoedsbezwaarden.

Naast deze garanties van de Staat heeft het Waarborgfonds ook een roodstandfaciliteit van € 2,5 miljoen van de Staat sinds het deelneemt aan het schatkistbankieren.

Het is mogelijk dat door onvoorziene omstandigheden of door incidenten de verplichtingen voor een bepaald jaar onverwachts veel hoger uitvallen. Dit zou alleen in uitzonderlijke gevallen kunnen voorkomen. Zelfs als in een jaar aanzienlijk meer schades worden geleden, zal het vaststellen van de daadwerkelijke schade en verplichting veelal niet in hetzelfde jaar plaatsvinden, zodat op hogere kosten in het volgende jaar kan worden geanticipeerd door hogere bedragen aan de Staat en verzekeraars in rekening te brengen. Mochten er toch tekorten ontstaan dan kan in eerste instantie gebruik worden gemaakt van de door het Waarborgfonds aangehouden liquiditeitsbuffer. In geval dat ook dan nog een tekort zou bestaan, kan een beroep worden gedaan op de garantie van de Staat en de verzekeraars en de verleende roodstandfaciliteit.

1.7. Bedrijfsvoering van het Waarborgfonds

Het Waarborgfonds heeft ervoor gekozen de gehele bedrijfsvoering uit te besteden aan de Vereende N.V., met het oog op hiermee te behalen synergievoordelen. De uitbesteding heeft geen gevolgen voor de relatie met de ministers van Financiën en Veiligheid en Justitie die bij het uitoefenen van hun toezichtstaak en bevoegdheden onverkort het Waarborgfonds zullen aanspreken. In het kader van de wetgeving met betrekking tot topinkomens in de publieke sector, is met het Waarborgfonds afgesproken dat bij de doorbelasting door de Vereende aan het Waarborgfonds als basis de werkelijke honorering, doch maximaal de op grond van deze wetgeving toegestane bedragen worden genomen (uiteraard, voor zover toegestaan, naar rato van de betreffende tijdsbesteding).

2. Status en belanghebbenden

2.1. De status van het Waarborgfonds

Het Waarborgfonds neemt geen besluiten zoals bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, maar vervult een functie in de afhandeling van civielrechtelijke schadeclaims. Geschillen die zich tussen partijen (Waarborgfonds, verzekeraars en benadeelden) voordoen worden bij de burgerlijke rechter beslecht. Daarnaast is het Waarborgfonds geen rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Om deze redenen is het Waarborgfonds niet als (zelfstandig) bestuursorgaan te kwalificeren. Aangezien de taken van het Waarborgfonds zijn geregeld in de WAM is het wel te kwalificeren als een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). Gedragingen van het Waarborgfonds vallen op grond van artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman niet onder de onderzoeksbevoegdheden van de Nationale ombudsman. De Algemene Rekenkamer heeft op grond van artikel 91, eerste lid, onderdeel c en d, van de Comptabiliteitswet 2001 onderzoeks-bevoegdheden jegens het Waarborgfonds.

2.2. De belanghebbenden bij de taakuitvoering van het Waarborgfonds

Er zijn vier partijen die een legitiem belang hebben bij een goede taakuitvoering door het Waarborgfonds. Het betreft de volgende partijen.

- *De benadeelden van ongevallen door motorrijtuigen.* Het legitiem belang van benadeelden is dat zij schades door het Waarborgfonds vergoed krijgen waarop zij op grond van de WAM aanspraak hebben. Hierbij dient te worden gekeken naar de specifieke situatie waarin de schade is ontstaan en de hoogte van de bedragen die op grond van de artikelen 22 en 26, eerste lid, van de WAM, aan een maximum gebonden zijn.
- *Gebruikers van motorvoertuigen.* Voor zover gebruikers van motorvoertuigen zelf schade leiden door een verkeersongeval, lopen hun belangen gelijk met die van benadeelden van ongevallen. Daarnaast hebben de gebruikers er belang bij dat er geen schades ten onrechte worden uitgekeerd, omdat de kosten daarvan uiteindelijk door verzekeraars zullen worden doorberekend in de kosten van de verzekering. Om diezelfde reden is er een belang dat schades die zijn vergoed zoveel mogelijk worden verhaald op eventuele aansprakelijken.
- *De verzekeraars.* Verzekeraars dragen bij in de kosten van het Waarborgfonds door – afhankelijk van de aard van de door hen verzekerde motorrijtuigen - een bedrag per verzekerd motorrijtuig af te dragen. Dit betekent dat het belang van de verzekeraars daaruit bestaat dat alleen schades worden vergoed als het Waarborgfonds daartoe verplicht is, en dat schades die zijn vergoed zoveel mogelijk worden verhaald op eventuele aansprakelijken.
- *De Staat.* De Staat heeft hetzelfde belang als de gebruikers van motorvoertuigen en verzekeraars. De Staat draagt op een wijze die vergelijkbaar is met die van verzekeraars, bij in de kosten van het Waarborgfonds voor ieder rijksmotorrijtuig. Het is immers ook mogelijk dat rijksmotorrijtuig schade veroorzaken zonder dat de benadeelde dat kan achterhalen.

3. Het toezicht op het Waarborgfonds

3.1. Voorschriften voor het functioneren van het Waarborgfonds

De voorschriften die moeten borgen dat het Waarborgfonds adequaat functioneert zijn op drie niveaus vastgelegd.

- Het wettelijk kader zoals vastgelegd in de WAM regelt de taken van het Waarborgfonds en de belangrijkste bevoegdheden van de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie.
- In de statuten zijn de belangrijkste bevoegdheden en de werkwijze van het bestuur vastgelegd en krijgen de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie diverse bevoegdheden toebedeeld, waarmee zij kunnen ingrijpen in het bestuur en de werkwijze van het Waarborgfonds.
- Het protocol voor de toetsing van de rechtmatigheid wordt in afstemming met de ministeries van Financiën en van Veiligheid en Justitie vastgesteld en richt zich op de rechtmatigheid van de inning en besteding van middelen. Dit is breder dan louter een controle van de jaarrekening. De controle op grond van het protocol wordt uitgevoerd door de accountant van het Waarborgfonds. In het controleprotocol wordt per bepaling uit de wet- en regelgeving die gevolgen heeft voor de financiën van het Waarborgfonds een controlemaatregel genoemd die door de accountant zal worden toegepast.

3.2. Checks and balances

De borging van de naleving van de in de WAM en de jurisprudentie neergelegde regels en adequate invulling van beleidsruimte door het Waarborgfonds, steunt gedeeltelijk op *checks and balances*. Dit is mogelijk omdat belanghebbende partijen een zodanige positie in het Waarborgfonds hebben gekregen en ook een zodanig belang hebben bij het goed functioneren van het Waarborgfonds dat zij erop zullen toezien dat de wettelijke taken rechtmatige en adequaat worden uitgevoerd. Als het bestuur van het Waarborgfonds niet adequaat is, kan dit voor partijen tot hogere kosten leiden. Om die reden kunnen een aantal belangrijke bevoegdheden aan het waarborgfonds of belanghebbenden zelf worden overgelaten. De uitvoering van de wettelijke taak door het Waarborgfonds is overigens grotendeels gebonden, zodat er beperkte beleidsvrijheid is.

3.3. Bevoegdheden van de minister

De ministers van Financiën en Veiligheid en Justitie hebben verschillende bevoegdheden die hen in staat stellen nader toe te zien op en sturing te geven aan het Waarborgfonds. De bevoegdheden worden in volgorde van zwaarte in de onderstaande paragrafen behandeld.

3.4. Inlichtingenplicht

Het Waarborgfonds heeft op grond van artikel 23b, eerste lid, van de WAM de plicht om desgevraagd alle inlichtingen te verstrekken aan de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie. In artikel 11.2 van de statuten is geregeld dat het bestuur verplicht is van de vermogenstoestand van de stichting zodanige aantekeningen te houden dat te allen tijde zijn rechten en plichten kunnen worden gekend. In combinatie met artikel 23b, eerste lid, van de WAM stelt dit de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie in staat, indien daaraan behoefte bestaat, inzicht te krijgen in de actuele financiële positie van het Waarborgfonds.

In de praktijk informeert het Waarborgfonds de ministers van Financiën en Veiligheid en Justitie over diverse aangelegenheden. Het betreft dan inlichtingen die aanvullend zijn op de informatie die al in het jaarverslag wordt verstrekt en informatie die weliswaar ook in het jaarverslag terugkomt, maar waarvan het wenselijk is dat de minister er direct en niet achteraf kennis van neemt.

Formeel geschiedt de verstrekking van inlichtingen aan de op grond van artikel 6.6 van de statuten door de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie aangewezen contactpersonen bij het Waarborgfonds. Hoewel dit niet is voorgeschreven, zijn dit in praktijk altijd ambtenaren van de ministeries (het hoofd van de afdeling Marktgedrag en Effectenverkeer van de directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën). De contactpersonen worden volledig op hoogte gehouden

van de bestuursvergaderingen door toezending van alle bescheiden betreffende de vergadering, zoals de agenda en het verslag (artikel 6.6 van de statuten). De contactpersoon van een minister kan direct contact leggen met de voorzitter, die als contactpersoon van het Waarborgfonds optreedt (artikel 7 van de statuten).

Van de aard van de ingediende klachten en de wijze waarop zij zijn afgehandeld wordt verslag gedaan aan het bestuur. Dit verslag wordt, met de andere stukken voor de bestuursvergadering, ook aan de contactpersonen gestuurd. Ook de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek maken onderdeel uit van de stukken voor de bestuursvergadering die ook naar de contactpersonen worden gezonden.

Het ministerie van Financiën stelt zich allereerst op de hoogte van de ontwikkelingen in het Waarborgfonds door kennis te nemen van alle stukken van de bestuursvergadering. Het is gebruikelijk dat de contactpersoon van het ministerie van Financiën tenminste éénmaal per jaar deelneemt aan een bestuursvergadering van Waarborgfonds. Hierbij wordt bij voorkeur de bestuursvergadering uitgekozen waarin de meeste relevante onderwerpen worden besproken.

Er wordt bezien in hoeverre de relevante onderwerpen die in de bestuursvergadering zijn besproken ook weerslag krijgen in het jaarverslag.

3.5. Benoeming van de voorzitter

De voorzitter van het Waarborgfondsbestuur wordt benoemd door de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie gezamenlijk, op niet-bindende voordracht van het Verbond en het Centraal Overleg (artikel 5.4 van de statuten). De voorzitter wordt voor vier jaar benoemd en is eenmaal herbenoembaar (artikel 5.6 van de statuten).

In geval van ernstige meningsverschillen binnen het bestuur (meest waarschijnlijk tussen gebruikers en verzekeraars), zou er een impasse kunnen ontstaan die weerslag heeft op het bestuur van het Waarborgfonds. De stem van de voorzitter kan dan de doorslag geven. De ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie zullen bij structurele problemen in het bestuur van het Waarborgfonds overwegen een nieuwe voorzitter te benoemen.

3.6. Wijziging van de statuten

Op grond van artikel 23a van de WAM en artikel 12 van de statuten is voor een wijziging van de statuten instemming van de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie nodig. Het is dus niet mogelijk dat het Waarborgfonds eenzijdig bevoegdheden of andere instrumenten opheft die de ministers op grond van de statuten bezitten. De inlichtingenplicht en de benoeming van de voorzitter zijn geheel of gedeeltelijk afhankelijk van de statuten en kunnen dus ook niet zonder instemming van de ministers worden aangepast.

3.7. Intrekking van de aanwijzing

Het zwaarste instrument waarover de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie beschikken ten aanzien van het Waarborgfonds is de intrekking van de aanwijzing (artikel 23, derde lid, van de WAM) wat de ontbinding van de rechtspersoon tot gevolg heeft (artikel 23, vierde lid, van de WAM). De gronden voor intrekking van de aanwijzing zijn strak geformuleerd: intrekking is alleen mogelijk als de taak van het Waarborgfonds niet meer naar behoren wordt vervuld en als de onafhankelijke taakvervulling in het geding is.

Voordat intrekking van de aanwijzing kan plaatsvinden, zal enige tijd nodig zijn om een alternatieve voorziening in te stellen die de taken van het Waarborgfonds kan uitoefenen. Indien wordt geconstateerd dat er sprake is van disfunctioneren van het Waarborgfonds zullen dus eerst alternatieve instrumenten worden ingezet waarvan kan worden verwacht dat die tot snellere verbetering leiden. Indien deze instrumenten geen effect hebben en er sprake blijkt van structurele ernstige taakverwaarlozing zal het instrument van intrekking moeten worden overwogen.

3.8. Toezending van het jaarverslag

Uitgangspunt is dat de minister van Financiën en Veiligheid en Justitie jaarlijks via het jaarverslag kennis nemen van de wijze waarop invulling is gegeven aan de wettelijke taken en de financiële situatie van het Waarborgfonds. Jaarlijks zendt het Waarborgfonds op grond van artikel 23b, tweede lid, van de WAM binnen zes maanden na verstrijken van het boekjaar het jaarverslag over dat boekjaar, vergezeld van een accountantsverklaring, aan de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie. Dit jaarverslag wordt ook openbaar gemaakt op [de website van het Waarborgfonds](#). Het jaarverslag speelt een centrale rol bij het toezicht op het Waarborgfonds. Het biedt zowel inzicht in de bureau- en personeelskosten als in de kosten en inkomsten die voortvloeien uit de wettelijke taak. Daarnaast wordt er een toelichting gegeven op de ontwikkelingen die invloed hebben op deze kosten en inkomsten.

Uit het jaarverslag kan worden opgemaakt hoeveel claims er in het betreffende jaar zijn ingediend en welke bedragen op grond daarvan zijn uitgekeerd. Deze aantallen en bedragen kunnen worden afgezet tegen het aantal motorrijtuigen in Nederland dat eveneens in het jaarverslag is opgenomen. Als blijkt dat de op basis hiervan te bepalen rato aanzienlijk toeneemt of afneemt, kan er aanleiding zijn diepgaander naar de oorzaken hiervan te kijken. In het jaarverslag is ook directe financiële en niet-financiële informatie opgenomen over de bedrijfsvoering van het Waarborgfonds, bijvoorbeeld ten aanzien van het beleid tegen fraudebestrijding.