

Vergaderjaar 2018–2019

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 497

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2019

In België is in juli 2016 een nieuwe incassoprocedure voor vorderingen tussen bedrijven in werking getreden. Deze procedure voor Invordering van Onbetwiste schulden (hierna: IOS-procedure) heeft als doel de werklast voor de Belgische gerechten te verminderen en de inning van geldschulden tussen bedrijven makkelijker, sneller en goedkoper te maken.

Tijdens het Algemeen Overleg Rechtspraak op 25 april 2018 heb ik uw Kamer toegezegd te onderzoeken wat de voor- en nadelen zijn van de Belgische IOS-procedure.¹ Hiervoor heb ik onderzoek laten doen door het WODC. Dit heeft geleid tot het onderzoeksrapport «Quick scan Belgische procedure voor de Invordering van Onbetwiste Schulden» (hierna: Quick scan IOS-procedure). Met deze brief bied ik u dit onderzoek² en mijn reactie aan. In deze reactie betrek ik ook de toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg Rechtspraak op 31 januari 2019 te bezien wat arbitrage kan betekenen voor incasso's in consumentenzaken.³

Belgische IOS-procedure en de mogelijke voordelen voor Nederland

Korte omschrijving Belgische IOS-procedure

De IOS-procedure, die als gezegd alleen open staat voor incasso's in relaties tussen bedrijven onderling, verloopt in de volgende vijf stappen:

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 438. Zie eveneens Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1446.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 29 279, 493.

1. Inschakeling van een advocaat; de schuldeiser is verplicht een advocaat in te schakelen. Deze advocaat controleert of de schuld vaststaat en opeisbaar is en hoe hoog de gevorderde rente is.⁴
2. Aanmaning door de gerechtsdeurwaarder; de gerechtsdeurwaarder maakt de aanmaning op en betekent deze. Daarnaast heeft de gerechtsdeurwaarder de taak om informatie te geven en de bemiddelen tussen schuldeiser en schuldenaar.
3. De reactie van de schuldenaar; na het ontvangen van de aanmaning zijn verschillende reacties van de schuldenaar mogelijk. Allereerst kan de schuldenaar binnen een termijn van een maand het volledige bedrag betalen of een afbetalingsregeling overeenkomen. In de tweede plaats kan de schuldenaar de vordering betwisten. In het geval van betwisting wordt de IOS-procedure gestaakt, waarna de schuldeiser alsnog een gerechtelijke invorderingsprocedure kan starten. Tenslotte kan de schuldenaar ervoor kiezen in het geheel niet te reageren.
4. Het opstellen van een proces-verbaal van niet-betwisting; als de schuldenaar na een maand nog niet gereageerd heeft, start de wachttermijn van acht dagen waarin de schuldenaar de gelegenheid wordt geboden mogelijke onderhandelingen af te ronden. Na het verstrijken van deze wachttermijn maakt de gerechtsdeurwaarder, als partijen niet tot overeenstemming zijn gekomen, een proces-verbaal van niet-betwisting op.
5. Registratie in het Centraal Register voor de invordering van onbetwiste schulden (CROS) en titel tot tenuitvoerlegging;⁵ Een rechter toetst de wettelijke vormvereisten marginaal en verklaart, als aan de vormvereisten is voldaan, het proces-verbaal uitvoerbaar. Deze controle vindt grotendeels geautomatiseerd plaats. Met deze titel tot tenuitvoerlegging kan een gerechtsdeurwaarder beslag leggen op de goederen van de schuldenaar. De tenuitvoerlegging kan door de schuldenaar worden geschorst door een gerechtelijke procedure te starten.

Ervaringen met de IOS-procedure

De Belgische IOS-procedure is geïntroduceerd vanuit de achtergrond van overbelaste Ondernemingsrechtbanken. Door een procedure (grotendeels) buiten de rechter om te introduceren, wordt ondernemers een mogelijkheid geboden onbetwiste vorderingen bij handelstransacties met andere ondernemers binnen een korte termijn af te wikkelen.

De doelstelling om de werklast voor de rechtspraak te verminderen is volgens de onderzoekers vermoedelijk gerealiseerd. Bedrijven weten de IOS-procedure te vinden: in het jaar 2017 zijn naar schatting ongeveer evenveel IOS-procedures gestart als dat er incassozaken bij de rechter zijn aangebracht.⁶ Of de doelstelling tot een snellere procedure te komen is gehaald, is volgens de onderzoekers niet met zekerheid vast stellen. De gemiddelde doorlooptijd tussen de aanmaning en het verkrijgen van een uitvoerbare titel is ongeveer zes weken. Volgens de onderzoekers

⁴ De meerwaarde van de verplichte inschakeling van een advocaat staat ter discussie in België. Inmiddels is een wetsvoorstel ingediend om de verplichte tussenkomst van een advocaat af te schaffen (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 54K2783).

⁵ In het CROS worden alle gegevens opgeslagen die nodig zijn om na te gaan of procedures correct zijn verlopen en om uitvoering te kunnen geven aan het proces-verbaal van niet-betwisting.

⁶ In 2017 zijn naar schatting 27.000 onbetwiste geldvorderingen binnengekomen bij de Ondernemingsrechtbank. In dat jaar zijn er ongeveer 26.000 IOS-procedures gestart. Het gaat hier uitsluitend om vorderingen van bedrijven op andere bedrijven (b2b-zaken). Ter Voert & Van Lierop, Quicksan Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden, WODC Memorandum 2019/1, p 45.

ontbreken de noodzakelijke gegevens om te kunnen vergelijken met de procedure bij een Belgische rechter.⁷

De kosten zijn voor een schuldeiser gemiddeld genomen lager bij de IOS-procedure dan bij een procedure bij de Belgische rechter. Het verschil in kosten wordt kleiner naarmate de hoofdsom groter wordt; vooral voor de kleinere vorderingen is de IOS-procedure, bij niet betwisting, dus goedkoper voor de schuldeisers.⁸ De schuldeiser kan bij een IOS-procedure minder zogenaamde bijkomende kosten terugvorderen op de schuldenaar dan bij een gerechtelijke procedure. Voor schuldenaren betekent dit dat minder kosten op hen verhaald kunnen worden. Kantekening hierbij is dat dit voordeel voor de schuldenaar kleiner wordt naarmate de hoogte van de vordering oploopt; de kosten voor het opstellen van een proces-verbaal lopen op naarmate de hoogte van de vordering oploopt. Daar komt bij dat in een gerechtelijke procedure de rechter de proceskosten kan matigen. In een IOS-procedure gebeurt dat niet. De totale kosten voor zowel de schuldeiser als de schuldenaar zijn hoger ten opzichte van een procedure bij de rechter als de vordering door de schuldenaar betwist wordt. De kosten van de tevergeefs gestarte IOS-procedure komen dan bovenop de kosten van een gerechtelijke procedure. In de praktijk wordt echter maar een klein deel van de vorderingen tussen bedrijven betwist.⁹

Tenslotte is er kritiek op de controle door de rechter. De controle gebeurt grotendeels geautomatiseerd en wordt bekritiseerd omdat deze te summier zou zijn. In totaal zijn er, voor 26.000 zaken per jaar, vier rechters (twee Franstalige en twee Nederlands talige rechters) betrokken bij de uitvoering. De tijdsbesteding van deze vier rechters aan deze zaken lijkt beperkt te zijn.¹⁰

Meerwaarde IOS-procedure voor Nederland

Nederland heeft geen aparte procedure voor geschillen over onbetaalde rekeningen (incassozaken). De verstekprocedure wordt als gerechtelijke incassoprocedure gebruikt. Uit het rapport blijkt dat de eventuele voordelen van een IOS-procedure in Nederland beperkt zijn. Dit komt omdat de problemen waarvoor in België de IOS-procedure een oplossing beoogt te bieden niet vergelijkbaar zijn met de situatie in Nederland. De gerechten in België kampen met grotere voorraden aan zaken dan de gerechten in Nederland.¹¹ De IOS-procedure in België is ingevoerd om het aantal zaken dat aan de rechter voorgelegd wordt te beperken, om zo de werklast van rechters te verminderen. De situatie in Nederland is niet vergelijkbaar. Zo is in Nederland het aantal handelszaken -om uiteenlopende redenen- de laatste jaren sterk gedaald. Anders dan in België is het beleid er in Nederland niet op gericht het aantal zaken dat jaarlijks aan de rechter wordt voorgelegd af te laten nemen. Nog los van het principiële bezwaar hiertegen, draagt dit in Nederland niet bij aan een werklastvermindering voor de rechter. Een vermindering van het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd, betekent immers ook dat er minder financiële middelen aan de Rechtspraak toegekend worden. Minder zaken

⁷ Ter Voert & Van Lierop, Quickscan Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden, WODC Memorandum 2019/1, p. 46.

⁸ Ter Voert & Van Lierop, Quickscan Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden, WODC Memorandum 2019/1, p. 15.

⁹ Van alle zaken waarin een IOS-procedure is gestart, vindt in 1,6% van de zaken een betwisting plaats. Bij 57% van de zaken is een proces-verbaal van niet betwisting uitvoerbaar verklaard. En in 41% van de zaken is de vordering vlak voor of na de aanmaning betaald of loopt er een afbetalingsregeling.

¹⁰ Ter Voert & Van Lierop, Quickscan Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden, WODC Memorandum 2019/1, p. 18.

¹¹ European judicial systems Efficiency and quality of justice, CEPEJ 2018 (2016 data), p. 245, figure 5.5.

betekent in Nederland dus niet automatisch dat de werklast voor rechters minder wordt.

Verder is de doorlooptijd van de incassoprocedures in Nederland geen knelpunt.¹² De rechtspraak hanteert voor kantonverstekzaken een doorlooptijd van maximaal zes weken. In 2017 is 97% van de kantonverstekzaken binnen deze norm van zes weken afgedaan. In deze categorie van zaken bedroeg de gemiddelde duur 11 dagen.¹³ De Nederlandse verstekprocedure is daarmee sneller dan de Belgische IOS-procedure. Tenslotte merk ik op dat ook wat de rechtsbescherming betreft de IOS-procedure een achteruitgang betekent ten opzichte van de huidige procedure bij de rechter. Het rapport Quick scan IOS-procedure noemt het vermoedelijke ontbreken van diepgang van de rechterlijke toetsing een kritisch aandachtspunt. Voor de Nederlandse verstekprocedure geldt dat de rechterlijke toetsing niet louter een formaliteit is, maar daadwerkelijk een vorm van rechtsbescherming biedt.¹⁴ De rechtsstatelijke waarborging dient ook bij incassoprocedures op orde te zijn. Niet voor niets is in onze Grondwet vastgelegd dat geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen exclusief aan de rechterlijke macht zijn opgedragen.¹⁵ Voor de toegankelijkheid zou de IOS-procedure volgens de onderzoekers wel meerwaarde kunnen hebben. Hierbij noemen ze de kosten voor het starten van de zaak en de eenvoud van procesinleiding. De aanmaning en het antwoordformulier zijn in vergelijking met een dagvaarding gebruiksvriendelijker. De verplichte tussenkomst van een advocaat werkt volgens de onderzoekers echter weer drempelverhogend. Dat aspect heeft volgens de onderzoekers dan ook geen meerwaarde.¹⁶

Ter afsluiting merk ik op dat er in België, net als in Nederland, behoefte is aan een eenvoudige, gebruiksvriendelijke en efficiënte wijze van behandeling van incassozaken. In Nederland spelen echter niet dezelfde knelpunten als in België. In Nederland zou een IOS-procedure voor de kleinere geschillen tussen bedrijven zelfs tot tragere procedures leiden. Daarom zoek ik de oplossingsrichting in verbeteringen van de verstek- en kantonprocedure, waardoor de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeiser beter worden gediend.

Arbitrage voor incassovorderingen in consumentenzaken

In het Algemeen Overleg rechtspraak van 31 januari 2019 heb ik toegezegd te bezien wat arbitrage kan betekenen voor incasso's in consumentenzaken.¹⁷

In zijn algemeenheid sta ik positief tegenover initiatieven met betrekking tot vormen van (digitale) alternatieve geschilbeslechting die zien op het bereiken van een snelle, betaalbare en voor beide partijen bevredigende oplossing van geschillen. Zoals toegelicht in mijn brief inzake e-court zie ik

¹² Kramer e.a. 2012; Zie ook het advies van de coördinatiegroep incassozaken (Incassozaken, 2018), beschikbaar via www.rechtspraak.nl.

¹³ Incassozaken 2018, advies van de coördinatiegroep incassozaken, p. 11.

¹⁴ Ondanks het ontbreken van verweer wordt een deel van de vorderingen (uit onderzoek blijkt 25%) toch geheel of gedeeltelijk afgewezen. Zie Kramer e.a. 2012. Hoeveel van deze zaken de zogenaamde b2b-zaken zijn, is overigens niet bekend. Aannemelijk is dat het merendeel consumentenzaken zijn, omdat rechters in deze zaken gehouden zijn ambtshalve op oneerlijke bedingen te toetsen.

¹⁵ Op grond van artikel 112 GW zijn geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen exclusief aan de rechterlijke macht opgedragen. Andere vormen van geschilbeslechting, zoals mediation en arbitrage, zijn (mits partijen daar zelf voor kiezen) toegestaan, maar het verlenen van een titel tot tenuitvoerlegging is voorbehouden aan de rechterlijke macht.

¹⁶ De verplichte tussenkomst van een advocaat staat in België ter discussie. Inmiddels is een wetsvoorstel ingediend om de verplichte tussenkomst van een advocaat af te schaffen (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 54K2783).

¹⁷ Kamerstuk 29 279, nr. 493.

het als mijn taak hierbij te waken voor voldoende rechtsbeschermende waarborging.¹⁸

Wettelijk kader arbitrage

De wettelijke grondslag van arbitrage is artikel 1020 Rv, dat zelf weer een contractuele grondslag voor arbitrage eist. Deze expliciete afspraak tussen partijen is nodig omdat partijen door hun keuze voor arbitrage afstand doen van hun recht op behandeling door een overheidsrechter.¹⁹ Partijen kunnen deze keuze alleen maken voor zaken waarvan de gevolgen ter vrije bepaling van partijen zijn (artikel 1020 lid 3 Rv).

Er is discussie over de vraag in hoeverre consumenten bij het aanvaarden van de algemene voorwaarden een bewuste keuze voor arbitrage maken.²⁰ In artikel 6:236n BW is bepaald dat een arbitraal beding in algemene voorwaarden geacht wordt onredelijk bezwarend te zijn, tenzij consumenten een termijn worden gegund van tenminste een maand waarin zij ervoor kunnen kiezen hun geschil alsnog voor de overheidsrechter voor te leggen. Pas als consumenten hier op een duidelijke manier op gewezen worden (met informatie over de gevolgen van de keuze), is sprake van een vrije en ondubbelzinnige keuze voor arbitrage. Aan dit vereiste komt extra gewicht toe als consumenten verwezen worden naar een arbitrage instituut dat een prestatiecontract heeft gesloten met de bedrijfsmatige eiser in arbitrage.²¹ Dat geldt eens te meer als dat arbitrage instituut alleen arbitrages aanbiedt voor zaken waarin de consument gedaagde is en niet ook voor geschillen waarin de consument de eisende partij is.

Verder is relevant dat arbiters, volgens de huidige stand in de literatuur, gebonden zijn aan bepalingen van dwingend recht of van openbare orde.²² Hieronder valt ook het dwingendrechtelijke nationale en internationale regime van consumentenbescherming. Zo zijn arbiters, net als overheidsrechters, gehouden ambtshalve te toetsen of een beding in de algemene voorwaarden dat binnen de werkingssfeer van de Europese richtlijn 93/13 oneerlijk is.²³

Voor arbitrages gelden voor een belangrijk deel dezelfde fundamentele beginselen van procesrecht als voor de overheidsrechtspraak. Het gaat hierbij om het beginsel van hoor en wederhoor (artikel 1039 lid 1 Rv), onafhankelijkheid en onpartijdigheid (artikel 1033 Rv) en behandeling binnen een redelijke termijn (artikel 1031 lid 2 Rv). Een uitzondering is het openbaarheidsbeginsel. De behandeling van arbitrages en ook het arbitraal vonnis zijn in de regel vertrouwelijk. Bij geschillen tussen grote

¹⁸ Kamerstuk 29 279, nr. 423.

¹⁹ Een overeenkomst tot arbitrage leidt tot onbevoegdheid van de overheidsrechter (art. 1022 lid 1 Rv). De berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen is, als gezegd, bij uitsluiting aan de rechterlijke macht opgedragen (artikel 112 GW). Artikel 17 GW bepaalt niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Deze rechter is de bevoegde overheidsrechter. Met de woorden «tegen zijn wil» geeft de wet partijen de bevoegdheid om bij overeenkomst te kiezen voor een andere vorm van geschilbeslechting, waaronder arbitrage.

²⁰ Bauw, Geschillen als handelswaar, Over cliffhangers en e-Court-soap, *Ars Aequi* 2018.

²¹ Vaak zijn de eisers in arbitrage bij consumentengeschillen grote bedrijven, zoals energiebedrijven, telefoonmaatschappijen of incassobureaus, die jaarlijks een grote hoeveelheid incassozaken hebben en daarvoor een contract met een arbitrage instituut hebben afgesloten.

²² Zie hiervoor onder meer Snijders, *Nederlands arbitragerecht* 2018; Bauw, *Geschillen als handelswaar*, Over cliffhangers en e-Court-soap, *Ars Aequi* 2018.

²³ Onlangs zijn er over dit onderwerp (naar aanleiding van een verzoek dat de rechtbank Amsterdam voorgelegd kreeg om een verstekvonnis van Stichting Arbitrage Rechtspraak Nederland afdwingbaar te maken) prejudiciële vragen aan de Hoge Raad gesteld. De aan de Hoge Raad voorgelegde vragen gaan over de eisen waaraan een arbitraal vonnis (dat bij verstek is gewezen tegen een consument) moet voldoen, wil een rechter verlof tot tenuitvoerlegging kunnen verlenen. Zo is de Hoge Raad onder meer de vraag voorgelegd of in het arbitrale vonnis moet zijn opgenomen dat de arbiter bij de beoordeling van de vorderingen de Europese Richtlijn 93/13 ambtshalve heeft toegepast.

bedrijven en geschillen over internationale handelsovereenkomsten is dit niet bezwaarlijk. Deze bedrijven kiezen immers doorgaans zelf hun arbiters. Bij eenvoudige consumentengeschillen ligt het anders. Consumenten kiezen hun eigen arbiters doorgaans niet. Aan transparantie en de mogelijkheid van controle van buiten komt dan extra gewicht toe.²⁴ Tenslotte is van belang dat de tenuitvoerlegging van een arbitraal vonnis in Nederland slechts mogelijk is na een daartoe verkregen verlof (exequatur) van de voorzieningenrechter van de rechtbank (1062 e.v. Rv). Een arbitraal vonnis op zich levert dus nog geen titel tot tenuitvoerlegging op; daarvoor moet alsnog de gang naar de rechter gemaakt worden. In incasso-consumenten zaken is het bedrijven die jaarlijks met een groot aantal onbetaalde rekeningen kampen juist te doen om het snel, eenvoudig en goedkoop verkrijgen van die executoriale titel. Op dit moment is niet duidelijk aan welke vereisten een arbitraal vonnis moet voldoen, wil een rechter verlof tot tenuitvoerlegging kunnen verlenen. Hierover bestaan verschillen van inzicht binnen de rechtspraak.²⁵ Onlangs zijn er prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad over dit onderwerp.²⁶

Hoewel er strikt genomen in het huidige wettelijke kader geen belemmeringen zijn voor arbitrages in consumentenzaken, stel ik vast dat arbitrage zich, vanwege de dwingendrechtelijke consumentenbescherming, minder goed leent voor incassozaken tegen consumenten. Daar komt bij dat een arbitraal vonnis nog geen titel tot tenuitvoerlegging oplevert. Op grond van artikel 112 GW zijn geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen exclusief aan de rechterlijke macht opgedragen. Andere vormen van geschilbeslechting, zoals arbitrage, zijn (mits partijen daar zelf voor kiezen) toegestaan, maar het verlenen van een titel tot tenuitvoerlegging is voorbehouden aan de rechterlijke macht. Over de reikwijdte van de toetsing door de rechter bestaat verschil van inzicht. Daarover zijn prejudiciële vragen gesteld. Ik wacht de uitkomst van de gestelde prejudiciële vragen af. Afhankelijk van de uitkomst daarvan zal ik, met inachtneming van bovenstaande overwegingen, beoordelen of het vanuit het oogpunt van rechtsbescherming van de consument nodig is maatregelen te treffen.²⁷

Tot slot

Het belang van een goed functionerende wijze van inning van incassozaken is groot. In de eerste plaats draagt het bij aan daadwerkelijke naleving van contractuele afspraken en de daarmee gepaard gaande rechtszekerheid. In de tweede plaats worden schuldenaren die wel willen, maar niet kunnen betalen, in een goed functionerende incassoprocedure zoveel mogelijk op een oplossingsgerichte wijze tegemoet getreden en niet onnodig verder op kosten gejaagd. Tenslotte dient de rechtsstatelijke waarborging ook bij incassoprocedures op orde te zijn.

Vanuit deze achtergrond verken ik, samen met de rechtspraak, de mogelijkheden van een incassoprocedure bij de rechter, die eenvoudiger en gebruiksvriendelijker is dan de huidige procedure. Voor een eenvoudiger en gebruiksvriendelijker incassoprocedure zijn in de diverse stadia van de procedure verschillende typen maatregelen nodig. Sommige maatregelen zijn eenvoudig en relatief snel in te voeren zoals een begrijpelijke procesinleiding, andere maatregelen zijn lastiger, vergen landelijke afstemming binnen de rechtspraak of vereisen wetswijziging en

²⁴ Bauw, *Geschillen als handelswaar, Over cliffhangers en e-Court-soap*, *Ars Aequi* 2018.

²⁵ Kamerstuk 29 279, nr. 423.

²⁶ Zie noot 22.

²⁷ Kamerstuk 29 279, nr. 423.

kosten daarom meer tijd. Ik verwacht uw Kamer hierover na de zomer te kunnen berichten. Verder dien ik rond de zomer een wetsvoorstel in dat ziet op verlaging van de griffierechten voor vorderingen tussen de € 500 en € 5.000. Hiermee verwacht ik betekenisvolle stappen te kunnen zetten naar rechtsstatelijke gewaarborgde, en een meer gebruiksvriendelijke procedure voor incassovorderingen, zowel voor schuldeisers als voor schuldenaren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker