

Vergaderjaar 2019–2020

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 554

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2019

Als rekeningen onbetaald blijven, gaan schuldeisers op zoek naar manieren om deze toch betaald te krijgen. Er zijn schuldeisers die eerst proberen zelf de rekeningen te innen, of een privaat buitengerechtelijk incassotraject starten.¹

Ook wordt, als sluitstuk, de stap naar de rechter gezet. De procedure voor incassozaken bij de rechter wordt door velen gezien als te traag, te duur en te omslachtig. Verschillende grote schuldeisers zijn daarom uitgeweken naar andere methoden zoals particuliere arbitrage waar soms sneller en tegen lagere kosten een arbitrale uitspraak kan worden gevraagd. Voor de tenuitvoerlegging van een arbitrale uitspraak moet nog verlof bij de rechter worden gevraagd. Rond particuliere arbitrage is het afgelopen jaar discussie gevoerd over in hoeverre die aan voldoende waarborgen voldoet, bijvoorbeeld of schuldenaren voldoende tijd wordt gegund voor het voeren van verweer en of er voldoende bescherming wordt geboden tegen schuldeisers.²

In de discussie over particuliere arbitrage in incassozaken heb ik in mijn brief over e-Court van 16 april 2018 toegezegd te onderzoeken of de incassoprocedure bij de rechtspraak verbeterd kan worden.³ Ook heb ik toegezegd hierbij de aanbeveling te betrekken uit het rapport van de Landelijk Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSRI).⁴ In het algemeen overleg rechtspraak van 31 januari 2019 is dit thema aan de orde gekomen en heb ik toegezegd uw Kamer rond de zomer hierover te informeren.

¹ In de brief van 8 februari 2019, *Kamerstuk 24 515, nr. 465*, heb ik uiteengezet hoe het kabinet de kwaliteit van de incassodienstverlening wil verhogen.

² Daarover heeft de Hoge Raad op 8 november 2019 een uitspraak gedaan, waaruit volgt dat ook in dergelijke particuliere procedures de consumentenbescherming in acht moeten worden genomen, ECLI:NL:HR2019:1731. Zie voor arbitrage in consumentenzaken de brief van 20 maart over de Belgische IOS-procedure, *Kamerstuk 29 279, nr. 497*.

³ *Kamerstuk 29 279, nr. 423*.

⁴ *Rechtspraak op bestelling? Stop commerciële rechtspraak*. Rapport van de Landelijke Organisatie Sociale Raadslieden, januari 2018.

Om een beter beeld te krijgen op wat voor wijze er verbeteringen mogelijk zijn in de huidige procedure heb ik met verschillende partijen gesproken. Ik heb overleg gehad met de LOSR. De LOSR behartigt de belangen van schuldenaren en heeft goed zicht op wat er voor hen verbeterd kan worden in dit type procedures. Daarnaast heb ik gesproken met bedrijven uit verschillende sectoren om te horen waar zij – bij het incasseren van onbetaalde rekeningen – belemmeringen ondervinden.

Uit deze gesprekken is duidelijk geworden dat de huidige procedure bij de rechter op zichzelf volstaat, maar dat de procedure op een aantal punten verbetering behoeft. Schuldeisers hebben behoefte aan een betaalbare, digitale en elektronische procedure die uniform is ingericht en waarbij voor elke rechtbank dezelfde eisen gelden voor het aanleveren van documenten ter onderbouwing van de vordering. Voor schuldenaren in incassoprocedures is het van belang dat zij zich effectief kunnen verweren tegen onterechte vorderingen of onredelijke kosten en dat zij, om niet in een uitzichtloze schuldenpositie terecht te komen, een betaling in termijnen kunnen afspreken.

De rechtspraak heeft in het rapport *Incassozaken* en later in het *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* voorstellen gedaan ter verbetering van de huidige procedure. In samenspraak met de rechtspraak is vervolgens bekeken welke verbeteringen op korte termijn mogelijk zijn.⁵

Hieronder schets ik kort de huidige incassoprocedure. Daarna illustreer ik met een pilot van de rechtspraak waar het in dit soort zaken in de kern om gaat; namelijk het nemen van een beslissing met inachtneming van de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeiser. Tot slot benoem ik vijf aspecten van de procedure waar verbeteringen nodig zijn en die ook worden opgepakt.

De procedure voor incassozaken

Nederland kent geen aparte procedure voor incassozaken. De kantonprocedure wordt als de gerechtelijke (incasso)procedure gebruikt. De procedure start met het aanhangig maken van een dagvaarding door de schuldeiser (de eiser), waarna de schuldenaar (de gedaagde) kan kiezen om verweer te voeren of verstek te laten gaan. In het laatste geval wordt de procedure direct afgedaan met een (verstek)vonnis.

In deze brief wordt onder incassoprocedure verstaan procedures over geldvorderingen tot een bedrag van € 25.000 die in rechte onbetwist blijven en die eindigen in een (verstek)vonnis met of zonder betalingsregeling. De rechtspraak heeft inmiddels geconstateerd dat aanpassingen wenselijk zijn in deze zogeheten incassoprocedure.⁶

Rolzittingen met incassozaken

De rechtbanken Amsterdam en Rotterdam zijn een werkwijze gestart in samenwerking met zorgverzekeraars, drinkwaterleidingbedrijven en woningcorporaties om (grote) aantallen onbetaalde rekeningen gebundeld tegen het reguliere griffierecht tarief te behandelen op de

⁵ Zie *Incassozaken*, rapport van de coördinatiegroep Incassozaken in opdracht van het Dagelijks Bestuur van het Presidenten-Raad Overleg en de portefeuillehouder civiel recht van de Raad voor de rechtspraak van 14 september 2018. En later het *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* van de werkgroep schulden en rechtspraak van februari 2019.

⁶ In de praktijk gelden de genoemde verbeteringen van de procedure ook voor de betwiste vorderingen, behoudens de doorlooptijd van maximaal twee weken. Voor betwiste vorderingen kan de doorlooptijd langer zijn.

kantonrolzitting van de rechtbank. Voorafgaand aan de rolzitting spreken de (kanton)rechter en schuldeiser af in hoeveel termijnen een schuld kan worden afbetaald, zodat de rechter gelet op de afspraken die hierover zijn gemaakt op de rolzitting een betalingsregeling kan afspreken met de schuldenaar.⁷ Tijdens deze zitting kan de gedaagde mondeling of eventueel schriftelijk laten weten of hij de schuld erkent én of de hoogte in zijn ogen klopt. In de situatie dat de schuldenaar de schuld én de hoogte ervan erkent, maar de rekening niet in één keer kan betalen, kan de rechter indachtig de afspraken daarover een reële betalingsregeling met de schuldenaar afspreken. Partijen ontvangen dan een vonnis met daarin de afspraken over het in termijnen betalen van de vordering en de proceskosten. Als de schuldenaar – ondanks de afspraken – zijn schuld niet betaalt, heeft de schuldeiser met het vonnis een executoriale titel.

Tijdens deze zittingen zijn er bij voorkeur medewerkers van de gemeentelijke schuldhulpverlening aanwezig. Als tijdens de zitting blijkt dat de gedaagde meerdere schulden heeft, wijst de rechter op de aanwezigheid van de gemeentelijke schuldhulpverlener. Na de zitting kan de gedaagde in het gerechtsgebouw overleggen met de schuldhulpverlener over de benodigde hulp.

Bij deze werkwijze vindt de gedaagde een luisterend oor bij de rechter – ook als de schuld of de hoogte ervan niet wordt betwist – en heeft de rechter de mogelijkheid om een reële betalingsregeling af te spreken. De schuldeiser kan zijn vele vorderingen gebundeld aanbrengen op één (rol)zitting en afspreken welke betaling in termijnen voor hem acceptabel is. Deze werkwijze wordt geëvalueerd aan de hand van de ervaringen van betrokkenen.

Verbeteringen incassozaken bij de rechter

Door de hiervoor genoemde gesprekken en in overleg met de rechtspraak kom ik op vijf aspecten van de procedure waar verbeteringen nodig zijn. De vijf aspecten zijn – kort gezegd – snel, digitaal, begrijpelijk, uniform en betaalbaar. Hieronder zal ik deze aspecten nader toelichten.

1). Snelle procedure

Het is voor schuldenaren en schuldeisers van belang dat de procedure bij de kantonrechter snel is; beide partijen willen zo snel mogelijk weten waar zij aan toe zijn.

De snelheid van een procedure is belangrijk, maar minstens zo belangrijk is een zorgvuldige uitspraak. Dat kost tijd. De rechter moet in staat zijn om de verplichte ambtshalve toetsing op consumentenbescherming uit te voeren.

De reikwijdte van de ambtshalve toetsing heeft zich de afgelopen jaren uitgebreid en beperkt zich inmiddels niet meer tot uitsluitend oneerlijke bedingen, maar strekt zich door uitspraken van het Europese Hof van Justitie en de Hoge Raad uit tot het toepassen van in beginsel alle consument beschermende richtlijnen.⁸

⁷ Voor deze rolzittingen – die ook in Midden-Nederland worden gehouden – wordt een regulier griffierecht geheven. Ook tijdens reguliere rolzittingen waar geen gebundelde zaken van een schuldeiser worden behandeld, kunnen aan de hand van vooraf gemaakte afspraken betalingsregelingen worden getroffen. Bij deze zaken is de schuldeiser in de regel niet aanwezig. Indien in die zaken geen regeling kan worden getroffen, omdat bijvoorbeeld de schuld erg hoog is en de schuldenaar weinig financiële ruimte heeft om zijn schuld in termijnen te betalen, wordt een zaak doorverwezen naar een zitting waarbij de schuldeiser wel aanwezig is en er individuele afspraken kunnen worden gemaakt.

⁸ Zie rapport *Ambtshalve toetsing III*, herzien rapport van de redactieraad van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (LOVCK&T), mei 2018.

Voor kantonverstekzaken geldt sinds 2017 als norm voor de doorlooptijd zes weken vanaf het moment van de rolzitting. De meeste zaken werden sneller afgedaan, maar wel bleken de verschillen tussen rechtbanken groot. De doorlooptijd varieerde van één dag tot meer dan zes weken. Het is voor schuldeisers en schuldenaren van belang dat zij – ongeacht de rechtbank waar hun zaak dient – weten op welke termijn zij een uitspraak kunnen verwachten.

Vanaf 1 april 2020 houden alle rechtbanken in beginsel de norm aan om binnen maximaal twee weken na de rolzitting uitspraak te doen bij onbetwiste vorderingen.

In soortgelijke zaken wordt ook arbitrage beproefd. Deze procedure is niet sneller. Bovendien is voor het kunnen executeren van een arbitraal vonnis verlof nodig van de rechter en moet nadat de arbitrale uitspraak is verkregen, ook de gerechtelijke procedure worden doorlopen.

2). Digitaal toegankelijk

Op dit moment ontbreekt een effectieve digitale toegang tot de kantonrechter. Met name de eisers in incassozaken hechten grote waarde aan een digitale toegang tot de rechter en aan digitaal berichtenverkeer. Dat is gelet op het grote aantal incassozaken dat jaarlijks aan de rechter wordt voorgelegd ook goed te begrijpen.

De rechtspraak is zich terdege bewust van deze behoefte van de schuldeisers en heeft zelf ook baat bij digitalisering van deze grote stroom zaken. De rechtspraak heeft met het basisplan digitalisering uitgestippeld hoe er de komende jaren stapsgewijs gedigitaliseerd zal worden.⁹ In dit basisplan digitalisering is niet op korte termijn voorzien in digitalisering van incassozaken.

Om een effectieve stap in de digitalisering van incassozaken te maken, start de rechtspraak, in goed overleg met de gerechtsdeurwaarders, een pilot met digitale toegang voor één of enkele deurwaarderskantoren bij één gerecht.¹⁰

De pilot start naar alle waarschijnlijkheid in de eerste helft van 2020 en wordt na een half jaar geëvalueerd door de rechtspraak en de deurwaarders gezamenlijk.¹¹

Aan de hand van deze evaluatie beslissen rechtspraak en deurwaarders samen of het mogelijk is deze digitalisering uit te breiden naar meer rechtbanken.

3). Begrijpelijke eis en dagvaarding

Een incassoprocedure begint met een dagvaarding die door de gerechtsdeurwaarder thuis wordt bezorgd bij de schuldenaar. De dagvaarding beschrijft de (hoogte van de) vordering, de wijze waarop de schuldenaar kan reageren én de consequenties als hij dat niet doet. De huidige dagvaarding is mede door het juridisch taalgebruik voor de schuldenaar meestal niet goed te begrijpen.

⁹ Zie brief van 15 november 2018, *Kamerstuk 29 279, nr. 467* over digitalisering in het bestuursrecht en het civiele recht.

¹⁰ De pilot is gebaseerd op het besluit van 27 juni 2012, houdende regels ter invoering van de elektronische indiening van een dagvaarding (Besluit elektronische indiening dagvaarding), *Stb. 2012, nr. 292*.

¹¹ Nog niet alle stappen binnen de nieuwe IV-governance van de rechtspraak zijn doorlopen, wel is al besloten dat dit experiment prioriteit moet krijgen.

Het is belangrijk dat de schuldenaar weet waarom hij wordt gedagvaard en wat de consequenties zijn als hij geen verweer voert. Daarom is de rechtspraak samen met de deurwaarders een project gestart om de dagvaarding begrijpelijker te maken en tegelijkertijd juridisch sluitend te laten zijn. Dat blijkt geen gemakkelijke klus en dat vraagt overleg en tijd. Medio 2020 zal de dagvaarding nieuwe stijl gereed zijn voor gebruik.

Tot die tijd reiken de gerechtsdeurwaarders bij het uitbrengen van de dagvaarding een zogeheten bijsluiter uit aan de gedaagde. In de bijsluiter wordt in eenvoudige bewoordingen duidelijk gemaakt dat én waarom er een procedure tegen de gedaagde wordt gestart, wat de gedaagde kan doen en wat de gevolgen zijn als de gedaagde niet schriftelijk reageert of niet in persoon verschijnt. Een aantal deurwaarders reikt al een bijsluiter uit bij het uitbrengen van de dagvaarding.

4). Uniform dossier

De rechter is verplicht te toetsen of er sprake is van oneerlijke bedingen of van strijdigheid met het consumentenrecht. Eisers moeten voldoende gegevens aanleveren om deze toets te kunnen uitvoeren, de zogeheten substantiëringsplicht. De rechtspraak wordt met enige regelmaat geconfronteerd met dagvaarding waarin gegevens ontbreken om aan deze verplichting te kunnen voldoen. Aan de andere kant hebben landelijk opererende eisers last van de verschillen in werkprocessen tussen de rechtbanken, waardoor zij hun administratie voor de aan de rechtbanken aan te leveren dossiers niet op éénduidige wijze kunnen inrichten.

Dat is geen wenselijke situatie. Schuldeisers moeten erop kunnen vertrouwen dat zij – ongeacht de rechtbank waar de zaak wordt aangebracht – dezelfde documenten moeten aanleveren. De rechtspraak vindt het belangrijk dat duidelijkheid bestaat over de noodzakelijke informatie in de dagvaarding. De huidige verschillen in werkprocessen zijn onwenselijk. Om die reden heeft de rechtspraak een landelijke checklist ontwikkeld voor deurwaarders en incassogemachtigden zodat vooraf duidelijk en uniform is welke gegevens nodig zijn.

Vanaf 1 december 2019 krijgen schuldeisers deze checklist toegezonden als zij een onvolledig dossier indienen. Voor de «repeat players» geldt dat zij tot 1 april 2020, de tijd krijgen om na bericht van de rechtbank dat er stukken ontbreken alsnog de ontbrekende documenten aan te leveren. Na 1 april 2020 zal in zaken van «repeat players» geen bericht meer worden gestuurd en geen verzoek om aanvullende informatie worden gedaan. Bij een onvolledig dossier van een «repeat player» kan de rechter de vordering (deels) afwijzen.

Wel blijft het mogelijk dat een rechter op basis van het dossier aanvullende vragen heeft of om aanvullende documenten vraagt.

5). Betaalbare procedure

Een klacht van onder andere het midden- en kleinbedrijf is dat de griffierechten voor vorderingen van net boven de € 500 als te belastend worden ervaren om de gang naar de rechter te maken. Daarnaast draait de natuurlijke persoon uiteindelijk op voor de hogere griffierechten van de rechtspersoon als hij de zaak verliest en de (forfaitaire) proceskosten moet vergoeden. Met name de LOSR heeft hierop in haar rapport gewezen.¹²

¹² Zie noot 4, pagina 28.

Met uw Kamer heb ik gediscussieerd over de hoogte van de griffierechten voor lagere vorderingen.¹³ Ik heb u tijdens het algemeen overleg rechtspraak van 31 januari 2019 toegezegd mijn voorstel uit de brief van 15 november 2018, voor budget neutrale verlaging van het griffierecht voor vorderingen van € 500 tot € 5.000, uit te werken in een wetsvoorstel. Ik zal een aantal tarieven voor vorderingen van € 500 tot € 5.000 verlagen én de tarieven voor rechtspersonen en natuurlijke personen dichter bij elkaar brengen. Eind juli 2019 tot eind september 2019 is dit voorstel tot wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in internetconsultatie gegeven. De reacties uit de consultatie worden verwerkt en ik ga ervan uit dat begin 2020 het wetsvoorstel voor advies naar de afdeling Advisering van de Raad van State kan worden gestuurd.

Op 15 juli 2019 is door de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen deurwaarders een advies uitgebracht over de kosten voor de dagvaarding en het salaris gemachtigde.¹⁴ In dit advies wordt onder meer gepleit voor een verhoging van de genoemde tarieven. Over de beleidsreactie op het advies wordt u nog dit jaar nader geïnformeerd.

Tot slot

Ik noemde al de werkwijze van de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam waarin schuldeiser en rechter afspraken maken en de rechter met mandaat van de schuldeiser een betalingsregeling met de gedaagde kan afspreken.

Deze werkwijze wordt geëvalueerd en afhankelijk van de uitkomsten daarvan zal ik besluiten of het zinvol en behulpzaam is om de rechter zelf de bevoegdheid te geven om betalingsregelingen op te kunnen leggen.

Dat is een wijziging van het uitgangspunt dat een schuldeiser geen betaling in termijnen hoeft te accepteren. Daarvoor zou artikel 6:29 van het Burgerlijk Wetboek moeten worden aangepast.

Een bevoegdheid van de rechter om onder bepaalde omstandigheden een betalingsregeling op te kunnen leggen zou een nuttige aanvulling kunnen zijn op het huidige instrumentarium van de rechter. Hierbij wil ik ook de bevindingen betrekken van het onderzoek naar belemmeringen voor het treffen van een betalingsregeling in de fase voorafgaand aan de procedure bij de rechter.¹⁵

Ik zal u daarover in de loop van 2020 berichten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹³ Zie de brief van 16 april 2018, *Kamerstuk 29 279, nr. 422* over de scenario's griffierechten en de brief van 15 november 2018, *Kamerstuk 29 279, nr. 469* over de uitwerking scenario griffierechten.

¹⁴ Advies *Tussen Ambt en Markt* van de commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders van 15 juli 2019.

¹⁵ In het Regeerakkoord (*Kamerstuk 34 700, nr. 34*) is afgesproken dat schuldeisers eerst de mogelijkheden van een betalingsregeling dienen te onderzoeken voor een zaak voor de rechter wordt gebracht. Er wordt onderzoek gedaan door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum naar de eventuele belemmeringen voor het treffen van maatregelen in de fase voorafgaand aan de rechterlijke procedure.