

MASTER'S THESIS

De minimis non curat praetor:

De Nederlandse incassoprocedure in het licht van de Belgische IOS-procedure

Nocco, S

Award date:

2020

Awarding institution:

Department of Private Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 12. Dec. 2021

Open Universiteit
www.ou.nl



Open Universiteit



De minimis non curat praetor:

De Nederlandse incassoprocedure in het licht van
de Belgische IOS-procedure

Stefano Nocco

Scriptie master rechtsgeleerdheid

RM9906162114

15 oktober 2020

Begeleider: mr. dr. M.L.H Reumers

Studentnummer: 851974221

Aantal woorden: 24465

“Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent.”

Artikel 13 van de Belgische Grondwet

“Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.”

Artikel 17 van de Nederlandse Grondwet

Inhoudsopgave

Lijst van gebruikte afkortingen	5
Voorwoord	7
Inleiding	8
1. De incasso van vorderingen in Nederland en België	
1.1 Inleidende opmerkingen	9
1.2 Het verloop van een incassoprocedure in het algemeen	9
1.3 De executoriale titel in Nederland	9
1.4 De verstekprocedure	10
1.4.1 Introductie	10
1.4.2 De dagvaarding	10
1.4.3 Het verstekvonnis	11
1.4.3.1 Daling aantal verstekzaken in Nederland	13
1.4.3.2 Wetsvoorstel verlaging griffierechten	13
1.5 De Belgische procedure voor Inning van Onbetwiste Schulden	14
1.5.1 Introductie	14
1.5.2 De basis van de IOS-procedure	15
1.5.3 Het toepassingsgebied van de IOS-procedure	16
1.5.4 De IOS-procedure stap voor stap	17
1.5.4.1 De schuldeiser schakelt een advocaat in	17
1.5.4.2 De betekening van de aanmaning	18
1.5.4.3 De schuldenaar reageert	18
1.5.4.4 Het proces-verbaal van niet-betwisting	19
1.5.4.5 De verklaring van uitvoerbaarheid door een magistraat	19
1.5.5 De Belgische ervaringen na IOS	20
1.5.5.1 Jurisprudentie en procedures	20
1.5.5.2 Cijfers	21
1.6 De vergelijking tussen de Nederlandse incassoprocedure en de Belgische IOS-procedure	22
1.6.1 Gelijkenissen of verschillen?	23
1.6.2 De actualiteit en conclusie	25
2. De IOS-procedure in B2C-zaken: de doos van Pandora?	
2.1 Inleidende opmerkingen	29
2.2 De ontwikkelingen in de IOS-procedure in een B2C-context	29
2.2.1 Huidige ontwikkelingen in België met betrekking tot de B2C-context	29
2.2.1.1 Uitstap naar Nederlands systeem	30
2.2.2 De IOS-procedure in B2C-context in de hoorzitting ‘De schuldindustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten’ van het Belgisch Parlement	31
2.2.2.1 Het “advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen” van de Raad voor het Verbruik	31
2.2.3 Wetsvoorstel “De integrale aanpak ter bestrijding van armoede ten gevolge van onbeheerste kostenstijging bij niet-betaling van onbetwiste geldvorderingen”	33
2.2.3.1 Doel van het wetsvoorstel en memorie van toelichting	33
2.2.3.2 Extra waarborgen voor de consument in de IOS-procedure in een B2C-context	34
2.2.4 Uiteenlopende meningen over IOS-procedure in een B2C-context	36
2.3 Europese wetgeving aangaande ambtshalve toetsing door rechters op oneerlijke bedingen in consumentenzaken	37
2.3.1 Inleiding ambtshalve toetsing	37
2.3.2 Rapporten ambtshalve toetsing Rechtspraak	38
2.3.2.1 Rapport knelpunten KBvG mei 2020	39
2.4 Van theorie naar praktijk: een administratieve procedure in het licht van ambtshalve toetsing door rechters op oneerlijke bedingen in consumentenzaken in een Nederlandse context	40

2.4.1	De inhoud van een administratieve procedure	41
2.4.2	Het beoordelingskader van de rechter in de Nederlandse verstekprocedure	41
2.4.2.1	De lijdelijkheid van de rechter	41
2.4.2.2	Art. 139 Rv	42
2.4.2.3	Praktische uitwerking verstekken	42
2.4.3	De praktische uitwerking van een administratieve procedure: hoe zou de gerechtsdeurwaarder ambtshalve kunnen toetsen?	43
2.4.3.1	De gerechtsdeurwaarder als rechter	43
2.5	Conclusie	44
3.	Een Nederlandse IOS-procedure: in lijn met de Nederlandse Grondwet?	
3.1	Inleidende opmerkingen	47
3.2	Het recht op rechtspraak	47
3.2.1	Waarborgen voor toegang tot rechtspraak	48
3.3	Uitzondering op geschilbeslechting door rechters: ADR	49
3.3.1	E-Court	51
3.3.2	De procedure	51
3.3.3	Kritiek	52
3.4	IOS in Nederland?	53
3.4.1	De procedure en waarborgen	53
3.4.2	Tegenargument: de invordering van overheidsschulden	55
3.4.3	Bestuurlijke boetes	55
3.5	Verkleining van het rechterlijk domein	56
3.5.1	Maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER)	57
3.6	Conclusie	58
	Conclusie	59
	Lijst van geraadpleegde bronnen	61

Lijst van gebruikte afkortingen

ADR	Alternatieve geschillenbeslechting
A-G	Advocaat-generaal
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
B2B	Business to business
B2C	Business to consumer
BW	Burgerlijk Wetboek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
Gdw	Gerechtsdeurwaarderswet
Ger.w.	Gerechtelijk Wetboek
GS	Groene Serie
Gw	Grondwet
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad der Nederlanden
HvJ-EU	Hof van justitie van de Europese Unie
IOS	Inning Onbetwiste Schulden
KBvG	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (Programma) Kwaliteit en Innovatie rechtspraak
KEI	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
KNB	Met noot van
m.nt.	Memorie van toelichting
MvT	Nederlands Arbitrage Instituut
NAI	Nederlandse Jurisprudentie
NJ	Nederlandse Orde van Advocaten
NOvA	Online Dispute Resolution
ODR	Pagina
p.	Rechtbank
Rb.	Wet op de rechterlijke organisatie
RO	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
Rv	Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen
SKGZ	Staatsblad
Stb.	Staatscourant
Stcrt.	Tekst & Commentaar
T&C	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
VWEU	Voorzieningenrechter
Vzr.	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
VWEU	Wet griffierechten burgerlijke zaken
Wgbz	Wet op het notarisambt
Wna	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WRR	

Voorwoord

De *praetor* was de Romeinse rechter die besliste over de handhaving van wetten. Het beginsel *de minimis non curat praetor* komt dan ook voort uit het Romeins recht en is voor het eerst te vinden in de *Digesten*. Dit is een bloemlezing van geschriften van rechtsgeleerden uit de Romeinse tijd. Deze geschriften gingen vooral over gevallen in de alledaagse rechtspraktijk en maken onderdeel uit van de *Corpus Iuris Civilis*. De *Digesten* vormen het uitgangspunt van de latere ontwikkeling van het recht en beheersen nog altijd de denkwijze van (alle) juristen.¹

De spreuk komt echter pas later in de literatuur voor. De oneliner spreekt tot de verbeelding van juristen en betekent zoveel als dat een rechter zich niet moet bezighouden met futiliteiten.² Dit beginsel klinkt nog altijd door in ons rechtssysteem, want nog altijd wordt soms van een rechter een uitspraak gevraagd in een bagatelzaak.³ Ook in mijn onderzoek klinkt dit beginsel door. Ik doe een onderzoek naar de Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden (IOS) en de Nederlandse incassoprocedure. De IOS-procedure in België is nieuw en is ingevoerd om onbetwiste zaken, die van weinig intellectuele waarde voor hem zijn, weg te houden bij de rechter. Juridisch is dat een zeer interessante ontwikkeling. *De minimis non curat praetor?*

De afgelopen maanden ben ik veel bezig geweest met ontdekken, want een rechtsvergelijking brengt steeds nieuwe inzichten. Het Belgisch rechtssysteem toont verrassend veel overeenkomsten met het Nederlands rechtssysteem. Zo getuigen bijvoorbeeld de artikelen 13 van de Belgische Grondwet en 17 van de Nederlandse Grondwet: de artikelen hebben bijna dezelfde tekst en exact dezelfde inhoud, los van de taal uiteraard. Dit zorgt er ook voor dat je kunt blijven lezen. Lezen over Belgische (juridische) problematiek die je probeert af te zetten tegen Nederlandse literatuur. En andersom. Dat betekent ook dat je je kunt verliezen in het vergaren van informatie. Dat gebeurde mij ook. Ik heb vaak avonden zitten lezen over informatie waar ik uiteindelijk niets mee kon of deed. In ieder geval kan ik zeggen dat het schrijven van deze scriptie mij op intellectueel niveau heeft verrijkt.

Art. 23 lid 1 van de promotieregeling van de Katholieke Universiteit gebiedt om in een proefschrift dankbetuigingen op te nemen, gericht tot onder andere de promotor. Een dergelijke bepaling heb ik niet kunnen vinden in het scriptiereglement van de Open Universiteit. Toch zou ik een groot dankwoord willen richten tot mijn begeleider Michele Reumers. Dankzij haar kritische opmerkingen (die altijd zeer snel volgden op het door mij ingeleverde werk) is mijn onderzoek geworden zoals het nu is. Heel erg bedankt!

Uiteraard bedank ik iedereen om mij heen net zo hartelijk. In het bijzonder mijn collega Michael die in zijn vrije tijd mijn conceptteksten inhoudelijk (kritisch) bekeek en mijn vrienden die ik vaker dan eens moest afzeggen. Ook gedurende de studie zelf. Want de studie doe je toch naast je werk. En dat is niet altijd makkelijk. Een drukke baan met een zeer inhoudelijke studie zorgt er soms voor dat je de moed verliest. Zonder mijn omgeving had ik deze studie en dit onderzoek nooit kunnen voltooien. Veel heb ik de afgelopen maanden dan ook moeten laten "omdat ik weer aan mijn scriptie moest schrijven". Allemaal hadden ze altijd net zoveel veel geduld en begrip. In het bijzonder mijn partner. Ontzettend bedankt voor de oppeppende woorden, duwtjes in de rug en ondersteuning op andere wijzen. Zonder die energie had ik dit nooit kunnen afmaken.

¹ Voor een zeer interessante beschouwing over dit onderwerp verwijs ik graag naar K.J. Krzeminski & M.C.A. van den Nieuwenhuijzen, *De Digesten en de receptie van het Romeinse recht*, Nijmegen: Ars Aequi 2009, hfst 1.

² Voor een zeer interessante (moderne) beschouwing over dit beginsel verwijs ik graag naar W.H. van Boom, 'De *minimis curat praetor* - Redress for dispersed trifle losses', *Journal of Comparative Law*, 2009-4, p. 171-185.

³ Vgl. Rb. Den Haag, 15 mei 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:5000.

Inleiding

De coronacrisis zal zorgen voor een grote schuldenberg. Het is daarom belangrijk te zorgen voor een zo efficiënt mogelijke incassoprocedure. Het onderwerp schulden komt dan ook vaak in het nieuws en er zijn veel ontwikkelingen. De huidige regering heeft de schuldenproblematiek als speerpunt genomen voor het huidige kabinetsbeleid. De Rijksoverheid is dan wel de grootste schuldeiser, toch probeert de regering bij te dragen aan een oplossing voor de schuldenproblematiek. Zo worden griffierechten verlaagd, wordt de incassoprocedure verbeterd en wordt nog steeds geprobeerd processen te digitaliseren. Zelfs rechters nemen initiatieven om schulden in te dammen. Ze pleiten bijvoorbeeld voor een speciale schuldenrechter.

In België kent men een vergelijkbare problematiek. Daarom is in 2016 de procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden (IOS-procedure) ingevoerd. Dit is een buitengerechtelijke incassoprocedure voor vorderingen tussen bedrijven. In deze procedure wordt -kort gezegd- door de gerechtsdeurwaarder een titel die voor executie vatbaar is uitgevaardigd, zonder dat daar op voorhand een gerechtelijke procedure aan te pas komt. De procedure is als het ware omgedraaid. Als er inhoudelijk bezwaar is tegen de vordering, wendt de schuldenaar zich tot de rechter. In Nederland is dit andersom, de schuldeiser wendt zich tot de rechter op het moment dat hij zijn vordering niet betaald krijgt en hij een executoriale titel wenst te verkrijgen zodat hij de vordering kan verhalen op zijn schuldenaar.

De gedachte achter de IOS-procedure is dat een procedure bij de rechter vermeden wordt en daardoor de inning van vorderingen efficiënter wordt. Daarnaast zorgt de procedure voor een verlichting van de overbelaste rechtspraak in België. Ook Nederland kent de problematiek van een belaste rechtspraak. We weten dat een zwaarbelaste rechtspraak of hoge werkdruk kan leiden tot kwaliteitsverlies. Omdat de IOS-procedure mede om die reden is ingevoerd in België, leek het mij zinvol om te onderzoeken of een IOS-procedure of een daarmee vergelijkbare procedure ook in Nederland ingevoerd kan voeren. Het zou de rechtspraak wellicht kunnen helpen. Op dit moment worden in zaken met niet-betwiste of erkende vorderingen zaken aan de rechter voorgelegd, terwijl in die zaken geen sprake is van geschil. Het is daarom de vraag of de rechter daadwerkelijk nodig is. Bij invoering van de IOS-procedure is als hoofdargument gebruikt dat de rechter dient recht te spreken en rechtsoverheden inhoudelijk dient te beoordelen en dat daarvan bij niet-betwiste of erkende vorderingen geen sprake is.

België onderzoekt thans of de IOS-procedure kan worden uitgebreid naar B2C-zaken. Een juridische bijkomstigheid in zaken waarin consumenten zijn betrokken, is dat Europees consumentenrecht de rechter verplicht ambtshalve dient te toetsen, ook als de consument niet in de procedure verschijnt. In deze scriptie onderzoek ik of het haalbaar en wenselijk is de IOS-procedure in B2B-zaken Nederland in te voeren en zal ik ook onderzoeken of eenzelfde procedure kan worden ingesteld in B2C-zaken en hoe zich dit verhoudt tot de ambtshalve toetsing van rechters in B2C-zaken.

Er zijn in Nederland al eerder pogingen gedaan tot alternatieve geschillenbeslechting in incassozaken. Een recentelijk voorbeeld daarvan is e-Court. E-Court is "moderne private en online rechtspraak". Er is ook veel kritiek op e-Court. Juist omdat er maatschappelijke initiatieven worden ontplooid die stellen de rechtspraak te ontlasten en de schuldeninvordering goedkoper en efficiënter te maken, is het interessant om de IOS-procedure in het licht van initiatieven als e-Court te beschouwen.

Om te achterhalen of in Nederland behoefte is aan een IOS-procedure en of dit juridisch haalbaar is, ligt aan deze scriptie de volgende vraag ten grondslag:

'In hoeverre is het, gezien (de ervaringen met) de Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden (IOS-procedure) mogelijk en wenselijk om door Nederlandse gerechtsdeurwaarders executoriale titels te laten uitvaardigen bij erkende c.q. niet-betwiste geldvorderingen in B2B- en B2C-zaken?'

Deze scriptie is ingedeeld in drie hoofdstukken waarin deelvragen zullen worden beantwoord die samen de hoofdvraag beantwoorden.

Hoofdstuk 1 gaat in eerste instantie om het opdoen van theoretisch kennis van bestaande regels. De beantwoording van deze deelvraag is essentieel om een beeld te krijgen van de context waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt. Voor beantwoording zal ik dan ook gebruikmaken van bestaande rechtsregels en

heersende rechtsleer die betrekking heeft op juridische incassoprocedures, zoals weergegeven in juridische literatuur. Er zal een literatuur- en rechtsvergelijkend onderzoek plaatsvinden naar het ambt van de gerechtsdeurwaarder, zowel in Nederland als in België en de positie die deze heeft binnen het rechtssysteem en de maatschappij. Ik zal mij beperken tot het juridische gedeelte, teneinde te voorkomen dat een sociaal-maatschappelijk onderzoek wordt verricht. Gezien de schuldenproblematiek en de weerslag die dat heeft op de maatschappij, zal dit onderwerp ook aan bod komen. Daarnaast zal er literatuur- en rechtsvergelijkend onderzoek plaatsvinden naar de invordering van niet-betwiste en erkende geldvorderingen in Nederland en in België. De rechtsvergelijking wordt gedaan omdat de centrale vraag in het teken staat van de IOS-procedure van België en de eventuele implementatie daarvan in Nederland. De deelvraag: 'Wat is een executoriale titel en hoe wordt die verkregen, hoe verloopt de verstekprocedure in Nederland en in België en welke overeenkomsten en verschillen zijn er op dit vlak tussen België en Nederland?' wordt hiermee beantwoord. Vervolgens zal ik in hoofdstuk 1 ook een onderzoek doen naar de bestaande rechtsregels in België aangaande de IOS-procedure en daarmee een overzicht maken van de procedure. Daarnaast zal ik een literatuuronderzoek doen naar de beschouwingen op de IOS-procedure in België. Met andere woorden, ik wil te weten komen wat de stand van zaken is in de heersende leer betreffende het de IOS-procedure en welke de diverse opvattingen juristen hebben in het debat over de procedure. Daarmee wordt de deelvraag: 'Wat is de Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden (IOS) en waarom is deze ingevoerd en wat zijn de Belgische ervaringen met de IOS-procedure?' beantwoord.

In hoofdstuk 2 komt het Europees consumentenrecht aan bod. Om consumenten te beschermen is conform Europees recht een uitgebreide rol aan de rechter toebedeeld in procedures waarin consumenten betrokken zijn. Om te onderzoeken of een IOS-procedure binnen deze regelgeving past, zal ik een (jurisprudentie)onderzoek naar Europees recht verrichten. Daarnaast wordt onderzoek gedaan naar de rechtsregels omtrent dit onderwerp en zal ook een literatuuronderzoek worden verricht. Hiermee wordt deelvraag: 'Hoe verhoudt de IOS- of daarmee vergelijkbare procedure in B2C-zaken zich tot Europese wetgeving aangaande ambtshalve toetsing door rechters op oneerlijke bedingen in consumentenzaken?' beantwoord.

In hoofdstuk 3 zal ik een onderzoek doen naar relevante rechtsregels, een jurisprudentieonderzoek en een literatuuronderzoek met betrekking tot de Grondwet. Het onderzoek naar rechtsregels zal zich vooral toespitsen op hoofdstuk 6 van de Grondwet, namelijk het grondrecht op een rechter die over geschillen beslist en op art. 6 EVRM. Ik zal daarin jurisprudentie betrekken van het EHRM en de Belgische en Nederlandse rechter. Daarnaast zal een literatuuronderzoek plaatsvinden in Belgisch juridische literatuur omdat daar reeds is geschreven over de reeds geïmplementeerde IOS-procedure. Ook zal ik literatuuronderzoek doen het grondrecht van het recht op rechtspraak. Ik zal bij deze deelvraag ook alternatieve geschillenbeslechting zoals e-Court betrekken. Deze initiatieven die een alternatief zouden moeten bieden aan de reguliere rechtspraak, hebben raakvlakken met de IOS-procedure, aangezien hier bij de beoordeling van de vordering (ook) geen (overheids)rechter die inhoudelijk toetst is betrokken. Met dit onderzoek wordt de deelvraag: 'Hoe verhoudt het uitvaardigen van executoriale titels door gerechtsdeurwaarders zich tot het grondrecht van het recht op openbare en onafhankelijke rechtspraak (hoofdstuk 6 Grondwet) en hoe verhoudt de IOS- of daarmee vergelijkbare procedure zich tot eerdere initiatieven voor alternatieven voor de reguliere rechtspraak?' beantwoord.

Tot slot wordt een conclusie gemaakt op basis van de drie hoofdstukken en wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag.

Mijn scriptie voltooide ik, in samenspraak met mijn begeleider, op 15 oktober 2020. Op de dag dat ik de scriptie afrondde, vernam ik van een op die dag gepubliceerd onderzoek naar de kosten(besparing) van de IOS-procedure in België.⁴ Er was geen mogelijkheid meer dit onderzoek te verwerken, maar ik zou graag de uitkomst ervan kort willen vermelden. In dit onderzoek is geconcludeerd dat vanwege het gebruik van de IOS-procedure, de administratieve lasten voor rechtbanken en gerechtsdeurwaarders jaarlijks met bijna € 22 miljoen zijn gedaald: de rechtbanken hebben ruim € 14 miljoen minder lasten per jaar en de gerechtsdeurwaarders ruim 7 miljoen. De verwachting is dat de jaarlijkse lastendaling in de toekomst verder toeneemt, als de stijging in het gebruik van de IOS-procedure doorzet.

⁴ *Administratieve lastenmeting. Invorderingsprocedure voor onbetwiste geldschulden in B2B-zaken*, rapport 15 oktober 2020, Brussel: Dienst Administratieve Vereenvoudiging.

Hoofdstuk 1 De incasso van vorderingen in Nederland en België

1.1 Inleidende opmerkingen

In dit hoofdstuk zal ik een onderzoek doen naar de procedure rondom het incasso van vorderingen in Nederland en de procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden (IOS) in België. Ik zal eerst in een notendop het verloop van de incassoprocedure in het algemeen beschrijven (1.2). Vervolgens zal ik kort uiteenzetten wat een executoriale titel is en hoe die in Nederland kan worden verkregen (1.3) en zal ik beschrijven hoe de incassoprocedure in Nederland verloopt (1.4). Hierna komt IOS-procedure aan bod en zal ik uitleggen wat deze procedure inhoudt en wat de ervaringen met de IOS-procedure zijn (1.5). Vervolgens zal ik tot slot een vergelijking maken tussen de Nederlandse incassoprocedure en de Belgische IOS-procedure en bespreek ik de actualiteiten met betrekking tot de Nederlandse incassoprocedure (1.6).

1.2 Het verloop van een incassoprocedure in het algemeen

Bij de inning van een geldvordering zijn grofweg drie fasen te onderscheiden: de pré-gerechtelijke, buitengerechtelijke of minnelijke fase (1), de gerechtelijke fase (2) en de executoriale fase (3). Allereerst is sprake van een minnelijke fase. Wanneer betaling uitblijft zal de schuldeiser zijn schuldenaar vrijwel altijd een of meer aanmaning(en) sturen. Als hierop niet wordt gereageerd, kan hij de vordering in handen geven van een gerechtsdeurwaarder, incassobureau, een (incasso)advocaat of een andere (juridische) partij.⁵ De professionele incasseerder kan dan proberen de vordering op een minnelijke wijze te incasseren. Als dit geen soelaas biedt, staat de gang van gerechtelijke incasso open. De bedoeling daarvan is dat met een dagvaarding de schuldenaar voor de rechter wordt gedaagd, waarna de rechter een vonnis wijst, dat een executoriale titel oplevert. Dat is de gerechtelijke fase. Dit vonnis kan ten uitvoer kan worden gelegd en daarmee kan verhaal worden genomen op het vermogen van de schuldenaar. Een gerechtsdeurwaarder kan (bijvoorbeeld) beslag leggen op inkomen en op bankrekeningen. Dit is de executoriale fase. Nederland en België kennen een vergelijkbaar systeem.⁶ In België is sinds 2016 daarnaast een tweede mogelijkheid gekomen om buitengerechtelijk een 'vonnis' te verkrijgen: de IOS-procedure. Daarover later in dit hoofdstuk meer.

1.3 De executoriale titel in Nederland

Een executoriale titel is het document waarmee een schuldeiser zich kan verhalen op het vermogen van een schuldenaar, omdat er sprake is van bijvoorbeeld een toewijzende rechterlijke uitspraak of een uitgevaardigd dwangbevel. De executoriale titel is onderdeel van het proces van reële executie. Reële executie houdt in dat de schuldeiser door executie (tenuitvoerlegging van de titel) de prestatie krijgt waar hij recht op heeft.⁷ Wie tot executie zal overgaan, is aan regels gebonden. Eigenrichting is niet de bedoeling en als zodanig ook niet toegelaten in wetgeving.⁸ Het uitgangspunt is dat een schuldeiser moet beschikken over de grosse van een titel.⁹ Met de grosse kan tot tenuitvoerlegging worden overgegaan, deze levert als het ware de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging op.¹⁰ Tenuitvoerlegging van een titel doet de schuldeiser door verhaal te nemen op het vermogen van de schuldenaar. Hij zal door de gerechtsdeurwaarder beslag laten leggen op vermogensbestanddelen, al dan niet op verschillende vermogensbestanddelen tegelijkertijd.¹¹ In art. 430 Rv worden de verschillende typen executoriale titels genoemd, die zijn opgedeeld in vier categorieën. In Nederland kunnen ten uitvoer worden gelegd de grossen van: 1. in Nederland gewezen vonnissen, 2. beschikkingen van de Nederlandse rechter en 3. in Nederland verleden authentieke akten alsmede 4. overige bij de wet als executoriale titel aangewezen stukken. De laatste categorie betreft een breed scala aan in de wet genoemde stukken, zoals

⁵ Vgl. T. Geurts, *Markt van buitengerechtelijke incasso*, WODC memorandum 2012-6, hoofdstuk 2.

⁶ In de Nederlandse wet is de tenuitvoerlegging van vonnissen geregeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, Tweede Boek, Van de gerechtelijke tenuitvoerlegging van vonnissen, beschikkingen en authentieke akten. In de Belgische wet is de tenuitvoerlegging van vonnissen geregeld in het Gerechtelijk Wetboek, Hoofdstuk XV, Summiere rechtspleging om betaling te bevelen.

⁷ A.W. Jongbloed, *Reële executie in het privaatrecht* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 1987, p. 2 e.v.

⁸ Uitzonderingen daargelaten, zoals art. 5:44 BW (overhangende beplanting (van burens) en doorschietende wortels) en art. 7:206 lid 3 BW (verhelpen van gebrek aan het gehuurde).

⁹ A.W. Jongbloed, 'Executie en executoriale titel', in A.W. Jongbloed e.a. (red.), *Burgerlijk procesrecht praktisch belicht*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, hfst. 18.3.

¹⁰ Het origineel van de uitspraak (de minuut) blijft over het algemeen in het dossier op de rechtbank. Partijen krijgen daarvan een kopie. Wie in het gelijk is gesteld, ontvangt de grosse (met daarop "In naam van de Koning", art. 430 lid 2 Rv), wie in het ongelijk is gesteld ontvangt een gewoon kopie, een afschrift. De grosse is een in executoriale vorm uitgegeven afschrift van het te executeren stuk.

¹¹ Een schuldenaar staat met zijn gehele vermogen in voor zijn schulden (art. 3:276 BW).

het dwangbevel. Het kan bijvoorbeeld ook betreffen een proces-verbaal van een op comparitie tussen partijen bereikte schikking of een arbitraal vonnis dat is voorzien van een verlot tot executie (art. 1062 Rv).¹²

De hierboven genoemde gevallen betreffen in Nederland verkregen executorialie titels, die voortvloeien uit in Nederland gevoerde procedures. Ook elders verkregen rechterlijke uitspraken kunnen in Nederland als executorialie titel gelden en volgens Nederlands recht ten uitvoer worden gelegd, mits dit is bepaald in een verdrag of (Europese) verordening of wanneer de Nederlandse rechter een verlot heeft verleend om de buitenlandse uitspraak in Nederland ten uitvoer te leggen.¹³ Er gelden diverse verdragen. Voor dit onderwerp is van belang te benoemen de herziene Brussel I Verordening.¹⁴ Deze verordening bepaalt dat beslissingen in grensoverschrijdende zaken binnen de Europese Unie zonder verlot van de Nederlandse rechter in Nederland ten uitvoer kunnen worden gelegd. Daarnaast zijn er ook verordeningen die procedures hebben ingesteld om (gemakkelijk) grensoverschrijdend verhaal te kunnen halen op vermogen. Dit zijn bijvoorbeeld de Verordeningen tot invoering van een Europese executorialie titel voor niet-betwiste schuldvorderingen, tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen en tot vaststelling van een procedure betreffende het Europees conservatoir beslag.¹⁵ Ingevolge art. 288 VWEU zijn deze verordeningen verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat, dus ook in Nederland. Dat betekent dat burgers rechtstreeks aanspraak kunnen maken op (onder andere) de hiervoor genoemde verordeningen. Verdere bespreking van het Unierecht of van deze specifieke verordeningen reikt thans te ver voor het onderwerp van dit onderzoek.

1.4 De verstekprocedure

1.4.1 Introductie

In de vorige paragraaf werd uitgelegd wat een executorialie titel is en in het algemeen hoe deze kan worden verkregen. Veruit de meest van belang zijnde executorialie titel is de grosse van een (verstek)vonnis. In het kader van het doel van dit onderzoek staat de verstekprocedure centraal en wordt deze hierna uitgelegd. De procedure tot verkrijging van een (verstek)vonnis wordt ingeleid bij dagvaarding. Andere procedures tot verkrijging van een executorialie titel, zoals een verzoekschriftprocedure of een notariële akte, maar ook de arbitrageregeling, blijven in dit hoofdstuk verder achterwege. In het kader van dit onderzoek is het van belang de verstekprocedure uit te leggen, maar omdat dit onderzoek in de kern niet om de procedure an sich gaat, wordt gepoogd een zo duidelijk mogelijke en tegelijkertijd zo kort mogelijke uitleg te geven. Dit betekent dat in de hierna volgende beschrijving diverse aspecten van de procedure achterwege kunnen zijn gelaten.

1.4.2 De dagvaarding

Een dagvaardingsprocedure wordt gestart met het uitbrengen van een dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder.¹⁶ Er is een groot aantal formele eisen waaraan een dagvaarding moet voldoen, om ervoor te zorgen dat de dagvaarding alle voor de procedure relevante informatie bevat.¹⁷ Om die reden is dan ook aan het niet volgen van formele eisen nietigheid van de dagvaarding verbonden.¹⁸ De dagvaarding wordt door de

¹² Vgl. A.I.M. van Mierlo in GS Burgerlijke rechtsvordering, Deventer: Kluwer 2012, art. 430, aant. 5.

¹³ Een dergelijk verlot heet een exequator, zie art. 431 jo. 985 Rv.

¹⁴ Verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (herschikking).

¹⁵ Verordening (EG) Nr. 805/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 tot invoering van een Europese executorialie titel voor niet-betwiste schuldvorderingen; Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure; Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen; Verordening (EU) nr. 655/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van een procedure betreffende het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken.

¹⁶ Art. 45 jo. art. 111 Rv.

¹⁷ Dat de dagvaarding aan strenge eisen dient te voldoen lijkt logisch. Op het moment dat bijvoorbeeld niet in de dagvaarding staat vermeld op basis waarvan een gedaagde voor de rechter dient te verschijnen, weet de gedaagde niet waartegen hij zich moet verweren. Daarnaast is dan voor de rechter onbekend waarover hij dient te oordelen. In een procedure moet daarom heel duidelijk zijn om wie en wat het gaat. Vooral om procedurele fouten, onwenselijke uitkomsten en eventuele executiegeschillen te voorkomen. De eisen worden opgesomd in art. 45 lid 3 jo. 111 lid 2 Rv.

¹⁸ Art. 45 lid 3 en 111 lid 2 Rv.

gerechtsdeurwaarder betekend.¹⁹ Dit betekent dat de gerechtsdeurwaarder de dagvaarding middels een bij wet vastgestelde wijze overhandigt/afgeeft aan de gedaagde.²⁰ De rechter kan op die wijze controleren of de gedaagde de stukken heeft ontvangen. Dit is van belang voor de hierna te bespreken verstekverlening.

De te volgen procedure hangt af van de vraag voor welke rechter de zaak wordt aangebracht. Dat kan de kamer voor kantonzaken of de sector civiel zijn. Bij de kantonrechter worden alle zaken met een belang van ten hoogste € 25.000,00 gevoerd, alsmede zogenoemde "aardzaken".²¹ De aardzaken zijn zaken die vanwege de aard van de zaak door de kantonrechter worden behandeld.²² Bij alle civiele zaken die niet door de kamer voor kantonzaken worden behandeld, moeten partijen zich verplicht laten vertegenwoordigen door een advocaat. Een gedaagde kan daarom in kantonzaken in persoon of bij gemachtigde procederen.²³ Kiest een gedaagde er toch voor zich te laten bij staan door een advocaat, dan is de advocaat in die procedure formeel ook een gemachtigde. Omdat voor incassoprocedures het meest wordt geprocedeerd bij de kantonrechter, zal in het kader van dit onderzoek de verstekprocedure bij de kantonrechter worden gehanteerd als het gaat om de te bespreken procedure. Want: "Sinds de herziening van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt de verstekprocedure als de gerechtelijke incassoprocedure beschouwd."²⁴

Nadat de dagvaarding is betekend, is de procedure aanhangig.²⁵ De dagvaarding kan dan worden aangebracht bij de griffie van de rechtbank en de zaak wordt dan "op de rol" ingeschreven.²⁶ In de dagvaarding is een roldatum opgenomen waarop de zaak zal dienen. Een gedaagde kan vervolgens op die roldatum verschijnen in de procedure of om uitstel verzoeken. In niet-kantonzaken geldt dat de gedaagde bij advocaat een formulier op de griffie moet laten indienen.²⁷ In kantonzaken geldt dat de gedaagde in persoon of bij gemachtigde op de roldatum (die in kantonzaken een fysieke zitting is) moet verschijnen om daar mondeling te reageren op de dagvaarding (de conclusie van antwoord te nemen). De gedaagde kan ook voor of op de zitting bij de griffie een schriftelijke conclusie van antwoord indienen.²⁸ In niet-kantonzaken geldt vervolgens dat de gedaagde bij verschijning griffierecht verschuldigd is.²⁹ Ook de eiser dient griffierecht te voldoen.³⁰ In kantonzaken is de gedaagde geen griffierecht verschuldigd. Als hij wordt veroordeeld in de proceskosten, is hij in de regel echter onder andere het door de eiser betaald griffierecht wel verschuldigd.³¹

1.4.3 *Het verstekvonnis*

Op het moment dat de gedaagde niet verschijnt in de procedure of hij betaalt het eventueel verschuldigde griffierecht niet, terwijl de eiser dat wel doet, wordt tegen de gedaagde verstek verleend.³² Dit wil zeggen dat de rechter moet constateren dat de gedaagde niet in de procedure is verschenen, terwijl hij wel behoorlijk is opgeroepen. De rechter controleert dan of en hoe de dagvaarding is uitgebracht. Hierna kan het verstekvonnis worden gewezen. Tot het moment dat het verstekvonnis is gewezen, kan een gedaagde het verstek zuiveren.³³

¹⁹ Art. 45 Rv.

²⁰ De gerechtsdeurwaarder legt in de dagvaarding vast hoe hij het exploit van dagvaarding heeft betekend. De gerechtsdeurwaarder is openbaar ambtenaar en zodoende heeft de door hem gerelateerde wijze van betekening een "dwingende bewijskracht" tegenover iedereen, cf. art. 157 lid 1 Rv. Er kan dan geen discussie plaatsvinden over hoe en of de gedaagde de dagvaarding heeft ontvangen, tenzij de gedaagde bijvoorbeeld kan bewijzen dat de gerelateerde wijze van betekening niet in overeenstemming is met de feitelijke gang van zaken, vgl. A. Knigge en M. Zilinsky in *GS Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer, Kluwer 2012, art. 45, aant. 6.

²¹ Art. 93, aanhef en onder a en b, Rv.

²² Art. 93, aanhef en onder c en d, Rv. Dit zijn in ieder geval arbeids-, huur- en consumentenkoopzaken.

²³ Art. 79 Rv.

²⁴ 'Incassozaaken', *Rapport van de coördinatiegroep incassozaaken 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*, p. 5, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rapport-incassozaaken-Rechtspraak.pdf>, geraadpleegd op 12 mei 2020.

²⁵ Art. 125 lid 1 Rv.

²⁶ Art. 125 lid 2 en 3 Rv.

²⁷ Art. 82 lid 3 jo. 128 lid 1 Rv jo. art. 2.1 jo. art. 3.1 Landelijk procesreglement voor civiele dagvaardingszaken bij de rechtbanken.

²⁸ Art. 82 lid 3 jo. 128 lid 1 Rv jo. 2.1 Landelijk procesreglement voor civiele rol van de kantonsectoren.

²⁹ Art. 3 lid 1 Wgbz.

³⁰ Art. 3 lid 1 Wgbz.

³¹ Zie voor de regeling rondom de proceskostenveroordeling voor de partij die in het ongelijk wordt gesteld de artt. 237 t/m 245 Rv.

³² Art. 139 Rv.

³³ Art. 142 Rv.

Dit betekent dat de gedaagde alsnog op de gebruikelijke manier in de procedure kan verschijnen.³⁴ De procedure gaat dan verder op tegenspraak.

Mocht de gedaagde het verstek niet zuiveren, dan zal de rechter het verstekvonnis wijzen. Dit gebeurt nadat de rechter heeft vastgesteld dat de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen.³⁵ Zo moet bijvoorbeeld de dagvaarding zijn betekend en op een juiste termijn.³⁶ Als alle formaliteiten in acht zijn genomen, dan wordt aangenomen dat het gerechtvaardigd is om de procedure buiten de aanwezigheid van de gedaagde te vervolgen.³⁷ Er vindt dan geen hoor en wederhoor plaats.³⁸ Het beginsel van hoor en wederhoor is niet geschonden als de gedaagde er voor kiest niet te verschijnen in de procedure, ondanks dat hij daarvoor behoorlijk werd opgeroepen.³⁹ Als aan alle formaliteiten is voldaan, kan de rechter de vordering toewijzen. De rechter dient te concluderen dat de vordering hem niet onrechtmatig of ongegrond voorkomt.⁴⁰ Dit betekent dat de rechter de eis en de grondslagen van de vordering summier dient te beoordelen.⁴¹ Dat kan gaan om recht van openbare orde of andere dwingendrechtelijke bepalingen, maar ook om onredelijke bedingen in consumentenzaken.⁴² De rechter is na verstekverlening namelijk verplicht om ambtshalve een beding tussen handelaar en consument te toetsen, zo nodig de eiser zijn eis te laten toelichten of het beding te vernietigen en de vordering(en) af te wijzen.⁴³ De ambtshalve toetsing door rechters in consumentenzaken komt in hoofdstuk 2 van dit onderzoek aan bod. Ambtshalve toetsing vindt ook plaats in procedures op tegenspraak.

Nadat het verstekvonnis is gewezen, is de procedure in principe ten einde. De gedaagde is nadat de dagvaarding is uitgebracht namelijk niet meer in de procedure verschenen. Zoals eerder gesteld wordt in een verstekprocedure niet aan het beginsel van hoor en wederhoor voldaan. Voor de bij verstek veroordeelde gedaagde staat alsnog een mogelijkheid open zich in de procedure te mengen door het instellen van verzet.⁴⁴

Al langere tijd bestaat er kritiek op deze Nederlandse incassoprocedure. Er is vanuit diverse hoeken gepleit voor een alternatieve procedure, die niet bij dagvaarding wordt ingeleid en in een verstekvonnis eindigt, zoals de huidige incassoprocedure. De commissie Asser-Groen-Vranken heeft bijvoorbeeld de invoering van een betalingsbevelprocedure voorgesteld.⁴⁵ De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) heeft het zogenoemde 'filtermodel' geïntroduceerd, maar al die voorstellen ten spijt is er tot op heden niks veranderd.⁴⁶

³⁴ A.F.K. Hartogh, *Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Regtsvordering* (Lex-Hartogh), deel III (1896), p. 8.

³⁵ Art. 139 Rv.

³⁶ Bij formaliteiten moet men denken aan de formaliteiten die met de oproeping te maken hebben en gaan over de inhoud van de dagvaarding (art. 111 Rv) en met de manier waarop de dagvaarding is betekend (art. 45 Rv). Sommige formaliteiten zijn namelijk op straffe van nietigheid voorgeschreven (art. 120 lid 1 Rv). Als niet aan de vereisten is voldaan, is de dagvaarding niet geldig.

³⁷ A.S. Rueb, *Compendium van het burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 235.

³⁸ Art. 19 Rv schrijft voor dat hoor en wederhoor dient plaats te vinden.

³⁹ HR 9 juni 1989, ECLI:NL:HR:1989:AC0928, NJ 1990, 56.

⁴⁰ Art. 139 Rv.

⁴¹ P.J.M. von Schmidt auf Altstadt, *GS Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Kluwer 2012, art. 139 Rv, aant. 9.1.

⁴² P.J.M. von Schmidt auf Altstadt, *GS Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Kluwer 2012, art. 139 Rv, aant. 9.1.

⁴³ Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten; Vgl. HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:691, r.o. 3.7.3, *NJ* 2014/274, m.nt. H.B. Krans, *JBPr* 2014/2, m.nt. F.J.H. Hovens, *AA* 2014, p. 358-362, m.nt. W.H. van Boom (*Heesakkers/Voets*); HvJ-EU 30 mei 2013, C-488/11 r.o. 55-60, ECLI:NL:XX:2013:CA2493, *NJ* 2013/487, m.nt. M.R. Mok (*Asbeek Brusse en Garabito/Jahani*); HR 26 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:340, r.o. 3.4.2 en 3.4.3, *NJ* 2017/214, m.nt. H.B. Krans, *JBPr* 2016/36, m.nt. D.F.H. Stein, *JOR* 2016/116, m.nt. A.S. Hartkamp (*Ebecek/Stichting Trudo*).

⁴⁴ De gedaagde doet dit door het uitbrengen van een verzetdagvaarding, die zal gelden als conclusie van antwoord op de oorspronkelijke dagvaarding, waarmee de procedure alsdan wordt heropend. Tenzij het verstekvonnis uitvoerbaar bij voorraad is verklaard, schort de verzetsprocedure de tenuitvoerlegging van het verstekvonnis op. Nu de gedaagde alsnog is verschenen in de procedure in eerste aanleg, kan alsnog worden voldaan aan het beginsel van hoor en wederhoor, zie art. 143 Rv.

⁴⁵ W.D.H. Asser, H.A. Groen & J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd, Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, p. 110-113 en aanbeveling 11.8.4, p. 186-187.

⁴⁶ Zie voor het filtermodel van de KBvG: Capgemini & Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, *Tussenrapport Filtermodel*, september 2012, p. 21. Diverse andere procedures worden besproken in M. Freudenthal, *Incassoprocedures. Opzet voor een Nederlandse incassoprocedure met empirische en rechtsvergelijkende aantekeningen* (diss. UU), Deventer: Kluwer 1996. Dit onderzoek werd uitgevoerd met het oog op de invoering van een versnelde incassoprocedure in Nederland.

Het onbetaald blijven van vorderingen is een groot maatschappelijk probleem. Het MKB in Nederland klaagt bijvoorbeeld dat (incasso)procedures gevoerd door het MKB beter kunnen.⁴⁷ In een recent onderzoek van het WODC wordt bevestigd dat het MKB incassoprocedures vermijdt, omdat procedures moeilijk, kostbaar en tijdrovend zijn.⁴⁸ Er is niet alleen in het MKB veel te doen over incassoprocedures, maar de gehele maatschappij kent daaromtrent veel problemen. De schuldenproblematiek is de laatste jaren toegenomen of in ieder geval niet afgenomen.⁴⁹ Sterker, de verwachting is dat de schuldenproblematiek door de huidige coronacrisis zal oplopen, vooral bij bedrijven als de horeca.⁵⁰ Daarnaast heeft de Rechtspraak in eerste instantie vanwege de coronacrisis de deuren van de rechtbanken gesloten en is de behandeling van zaken opgeschort, waardoor de achterstanden in behandeling van zaken zijn opgelopen.⁵¹ Dit is een groot probleem, temeer omdat er bij de Rechtspraak al een achterstand was in de behandeling van zaken.⁵² Juist de coronacrisis is wellicht een reden om bepaalde procedures kritisch onder de loep te nemen. Deze schuldenproblematiek heeft namelijk invloed op de maatschappij: zij kost veel geld, maar zij kent ook veel persoonlijk leed. Het is een probleem voor de hele omgeving van de schuldenaar. Iemand met problematische schulden heeft veelal te maken met gezondheidsproblemen, met stress of zelfs depressie.⁵³ Het langdurig hebben van schulden kan zelfs (tijdelijk) leiden tot daling van het IQ.⁵⁴ Het continue trachten een bijdrage te leveren aan indamming van de schuldenproblematiek lijkt ook daarom gewenst.

1.4.3.1 Daling aantal verstekzaken in Nederland

Er is in de recente geschiedenis sprake van een jaarlijkse daling in het aantal gewezen vonnissen en dus in het aantal aangebrachte zaken. In 2016 sprak de kantonrechter ongeveer 304.000 verstekvonnissen uit. In 2017 ongeveer 250.000 en in 2018 ongeveer 225.000. Tegenover ongeveer 430.000 aangebrachte bodemzaken in 2016, 358.000 in 2017 en 325.000 in 2018. De civiele rechter wees respectievelijk 1670, 1634 en 1473 verstekvonnissen tegenover ongeveer 14.000 aangebrachte bodemprocedures in 2016, 13.500 in 2017 en 13.000 in 2018.⁵⁵ Het hoge verstekpercentage bij de kantongerechtsprocedure is niet nieuw: in 1933 was dit 54% van de totaalaantal aangebracht procedures, aldus de MvT bij het ontwerp van wet 174, zitting 1935-1936. De jarenlange (nog altijd voortdurende) daling van het aantal aangebrachte zaken is van recente tijden (de daling is ingezet vanaf 2011⁵⁶). De rechtspraak is er zich van bewust dat "een aanzienlijk deel van deze terugloop komt door de hoge griffierechten die betaald moeten worden. Deze griffierechten werpen (...) een te hoge drempel op voor mensen die hun recht willen halen."⁵⁷ De minister heeft om die reden een wetsvoorstel gedaan waarin hij het griffierechtenstelsel voor een deel herzielt. Het wetsvoorstel wordt in de paragraaf hierna behandeld.

1.4.3.2 Wetsvoorstel verlaging griffierechten

De minister voor rechtsbescherming Dekker heeft een wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) voorgesteld die het griffierecht voor bepaalde categorieën moet verlagen en nieuwe griffierechtcategorieën instelt.⁵⁸ Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de wijziging griffierechten budgetneutraal dient te geschieden.⁵⁹ Het huidige griffierechtenstelsel wordt namelijk als problematisch ervaren. De hoogte van de griffierechten staat namelijk niet goed in verhouding tot de hoofdsom.⁶⁰ Om die reden zien steeds meer kleine onderneming af van een procedure om hun niet-betaalde factuur geïncasseerd te

⁴⁷ 'MKB-Nederland wil snel pilots met mkb-rechter', *MKB Nederland*, 17 oktober 2019, MKB.nl.

⁴⁸ T. Geurts, M.J. ter Voerts, *'Geschillen in het MKB'* (Cahier 2019-11), Den Haag: WODC 2019.

⁴⁹ M. van Leeuwen, 'Fors minder mensen bij schuldhulpverlening, maar aantal mensen met schulden neemt niet af', *AD* 31 mei 2019, AD.nl.

⁵⁰ 'Faillissementen horeca flink gestegen', *Accountancy van Morgen* 10 april 2020, accountancyvanmorgen.nl, geraadpleegd op 12 april 2020.

⁵¹ Zie ook P. Ruijs, 'Corona-turbulentie bij de rechtbanken', *Wynia's Week* 11 april 2020, Wyniasweek.nl, geraadpleegd op 12 april 2020.

⁵² 'Rechtspraak gaat extra werven om achterstanden weg te werken', *Advocatenblad* 28 november 2019, advocatenblad.nl.

⁵³ T. Madern, *Overkoepelende blik op omvang en preventie van schulden in Nederland*, Nibud: Utrecht, p 23.

⁵⁴ J. Omlo, 'Recensie Schaarste: hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen', *Sociale Vraagstukken*, 27 maart 2014, socialevraagstukken.nl.

⁵⁵ <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/>, tabellen 4.2 en 4.3, geraadpleegd 9 mei 2020.

⁵⁶ <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/>, tabel 4.2, geraadpleegd 9 mei 2020.

⁵⁷ 'Rechter behandelt incassozaken het snelst', *Rechtspraak* 28 september 2018, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechter-behandelt-incassozaken-het-snelst.aspx>, geraadpleegd op 9 mei 2020.

⁵⁸ Wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met het introduceren van meerdere griffierechtcategorieën voor lagere geldvorderingen, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 439.

⁵⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 439, 3, p. 4 (MvT).

⁶⁰ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 439, 3, p. 2 (MvT).

krijgen.⁶¹ Vooral de hoogte van het griffierecht voor rechtspersonen staat slecht in verhouding tot een geldvordering van net boven de € 500,00. De hoogte van het griffierecht is dan namelijk € 499,00. Het loont voor een schuldeiser daarom niet om een incassoprocedure te starten, nu hij de griffierechten (maar ook andere kosten zoals de betekening van de dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder) eerst zelf dient voor te schieten. Daarnaast wordt het problematisch gevonden dat wanneer de schuldenaar, zijnde natuurlijke persoon, wordt veroordeeld in (onder andere) het griffierecht in een procedure die een rechtspersoon tegen hem heeft gevoerd, de schuldenaar het griffierecht dient te vergoeden dat de rechtspersoon, zijnde eiser, heeft betaald. Vooral wanneer de schuldenaar problematische schulden heeft, zorgt het hoge griffierecht voor nog meer problemen.⁶²

Mede om deze problemen aan te pakken wordt de huidige categorie vorderingen met een financieel belang van € 500,00 tot en met € 12.500,00 in vier nieuwe subcategorieën gesplitst.⁶³ Het herzien van de categorieën en verlaging van de griffierechtstarieven zijn voor een schuldeiser gunstig, nu hij minder kosten hoeft te maken. Daarnaast zijn de herziening en verlaging voor de schuldenaar gunstig, nu wanneer hij een procedure verliest, hij een minder hoog griffierecht hoeft te vergoeden aan de schuldeiser.⁶⁴ Overigens, ter nuancering: de griffierechten zijn tussen 2009 en 2013 met 43% gestegen.⁶⁵ De KBvG noemt het voorstel dan ook een sigaar uit eigen doos.⁶⁶ Ondanks het feit dat griffierechten in de afgelopen periode zijn verhoogd, is het voorstel van de minister om het griffierechtstelsel te herzien een welkome aanpassing. Met deze herziening van het griffierechtstelsel wordt de toegang tot de rechter voor (rechts)personen met lagere geldvorderingen namelijk toegankelijker gemaakt en dat is volgens mij een goede ontwikkeling.⁶⁷

1.5 De Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden

1.5.1 Introductie

In België is sinds 2016 de procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden (IOS-procedure) in werking.⁶⁸ De IOS-procedure is een administratieve procedure waarbinnen een schuldeiser buitengerechtelijk een executoriale titel kan verkrijgen voor vorderingen tussen bedrijven onderling (B2B) die niet-betwist zijn. Deze IOS-procedure maakt het derhalve mogelijk om niet-betwiste geldschulden tussen ondernemingen te innen via de gerechtsdeurwaarder. De IOS-procedure wordt uitgewerkt in de zogenoemde Potpourri I-wet.⁶⁹ Deze wet vloeit voort uit het Justitieplan van de Belgische minister van justitie Geens.⁷⁰ Het instellen van de IOS-procedure komt (mede) voort uit een Europese richtlijn waarin lidstaten worden verplicht een invorderingsprocedure in te stellen die het mogelijk maakt om onbetwiste vorderingen in handelszaken binnen een “korte termijn” af te wikkelen.⁷¹

⁶¹ Zie bijvoorbeeld het Manifest “Eerlijke griffierechtstarieven” van 22 januari 2018 van het Verbond van Creditmanagement bedrijven (VCMB), de Vereniging voor Creditmanagement (VVCMB), de Nederlandse Belangenvereniging Gerechtsdeurwaarders en de Vereniging van incasso- en procesadvocaten. Zij pleiten om het griffierecht voor vorderingen tot € 5.000 te verlagen tot € 200.

⁶² *Kamerstukken II 2019/20*, 35 439, 3, p. 2 (MvT).

⁶³ De vier categorieën zijn als volgt:

- Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek, met een beloop van meer dan € 500 en niet meer dan € 1.500;
- Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 1.500 en niet meer dan € 2.500;
- Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 2.500 en niet meer dan € 5.000;
- Zaken met betrekking tot een vordering dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 5.000 en niet meer dan € 12.500”,

Kamerstukken II 2019/20, 35 439, 3, p. 8 (MvT).

⁶⁴ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 439, 3, p. 3 (MvT).

⁶⁵ M.T. Croes e.a., *Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken - De complexiteit van vereenvoudiging*, WODC cahier 2017-9, p. 132.

⁶⁶ S.J. van der Putten, ‘Reactie op de internetconsultatie van het wijzigingsvoorstel van de Wet griffierechten burgerlijke zaken’, KBvG 30 september 2019, p. 2.

⁶⁷ Daar staat tegenover dat het griffierecht voor vorderingen boven € 5000,- met 35% stijgt. Het wetsvoorstel beschrijft niet welke gevolgen dat heeft voor de toegang tot het recht voor de groep (rechts)personen die binnen die categorie valt. Vgl. R.G. van den Berg, ‘wijzigingsvoorstel van de Wet griffierechten burgerlijke zaken’, *NOVA* 4 oktober 2019, p. 1.

⁶⁸ Titel I, hoofdstuk Iquinquies, artikel 1394/20 tot artikel 1384/27 Ger.W.

⁶⁹ Wet van 19 oktober 2015 houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, Belgisch Staatsblad 22 oktober 2015; K. Geens, ‘Justitieplan. Een efficiënte justitie voor meer rechtvaardigheid’, 18 maart 2015.

⁷⁰ “Minister van Justitie, Koen Geens, wil justitie hervormen met een hinkstapsprong. De eerste fase, de hink, kwam er vorige legislatuur door de hertekening van het gerechtelijk landschap. De tweede fase, de stap, is dit Justitieplan, dat gaat voor een efficiëntere en daardoor rechtvaardigere justitie. De derde fase van de hinkstapsprong, de sprong zelf, zijn de fundamentele hervormingen van onze basiswetgeving. Het betreft hier de nieuwe wetboeken van strafrecht en strafvordering.” <https://www.koengeens.be/policy/beleidsverklaringen/justitieplan>, geraadpleegd op 30 april 2020.

⁷¹ Overwegingen 33 t/m 35 en art. 10 Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2011/7, 16 februari 2011 betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, Pb.L. 23 februari 2011, afl. 48, 1.

Een dergelijke procedure bestaat al voor grensoverschrijdende vorderingen binnen Europa: de Europese betalingsbevelprocedure.⁷²

1.5.2 De basis van de IOS-procedure

In de aankondiging van de Potpourri I-wet wordt toegelicht dat bedrijven in liquiditeitsproblemen komen omdat betalingen voor geleverde diensten vaak te laat of niet gebeuren: “De wetgever heeft de vaste wil uitgedrukt om tegemoet te komen aan deze maatschappelijke nood door te zorgen voor een moderne en efficiënte invorderingsprocedure die als doel heeft snel, eenvoudig en kostenbesparend te werken zonder dat de kwaliteit van de rechtsbedeling vermindert. Aldus strekt deze procedure tot voordeel van zowel schuldeisers als schuldenaars. Aangezien het in deze handelt om geldschulden waarover geen betwisting bestaat, dienen deze vorderingen niet beslecht te worden door de rechterlijke macht en kan die zich opnieuw toeleggen op haar kerntaken.”⁷³ Revolutionair is het dat België ervoor heeft gekozen om een invorderingsprocedure buiten de rechtbank om te laten verlopen.⁷⁴ Er bestond reeds een procedure voor de invordering van erkende geldschulden.⁷⁵ Echter, de minister heeft gevonden dat uitbreiding van die procedure geen zin zou hebben, zodat een geheel nieuwe procedure is ingesteld. De reeds bestaande (gerechtelijke) incassoprocedure is niet afgeschaft. Nog altijd kan bij dagvaarding een schuldenaar voor de rechter worden gedaagd en de rechter worden verzocht om een (verstek)vonnis te wijzen waarin de schuldenaar wordt veroordeeld tot betaling van een geldschuld.⁷⁶

In België is in 2014 de Wet Natuurlijke Rechter ingevoerd.⁷⁷ Die wet bepaalt dat de rechtbanken van koophandel bij uitsluiting bevoegd zijn om te beslissen over geschillen van commerciële aard in een geschil tussen twee ondernemingen, ongeacht het bedrag van de vordering. Deze wet heeft voor een hoge werklast gezorgd bij deze rechtbanken. Mede daardoor heeft de justitieminister ervoor gekozen een volledig nieuwe invorderingsprocedure in te stellen, die buiten de rechtbanken om gaat.⁷⁸ Het verminderen van de hoge werkdruk bij de rechtspraak is derhalve een van de belangrijkste doelstellingen van de IOS-procedure. De minister stelt dat rechters zich (weer) dienen te richten op hun kerntaak: het beslechten van geschillen. Daarmee stelt hij dat het vaststellen dat een vordering niet is betwist of is erkend niet tot de taken van de rechter behoort. Een andere doelstelling van de IOS-procedure is om de invordering van onbetwiste schuldvorderingen in B2B-zaken sneller en goedkoper te laten verlopen. Bedrijven komen door te laat betaalde of niet-betaalde facturen zelf in betalingsproblemen. Met een “snellere, efficiëntere en goedkopere inning” wordt eraan bijgedragen om deze problematiek in te dammen.⁷⁹ Volgens de minister zou deze procedure zelfs de concurrentiepositie van België verbeteren. Hij stelt: “in het licht van het Europees betalingsbevel is het van belang dat de concurrentiepositie van de Belgische ondernemingen binnen België niet verslechtert”.⁸⁰ Hij bedoelt daar naar mijn idee mee dat vanwege onbetaalde facturen bedrijven in liquiditeitsproblemen komen, dat ervoor zorgt dat zij investeringen niet kunnen doen en dat kan uiteindelijk de concurrentiepositie van België en Belgische bedrijven (negatief) beïnvloeden.

⁷² Verordening Europees Parlement en Raad nr. 1896/2006, 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, Pb.L. 30 december 2006, afl. 399, 1.

⁷³ Koninklijk besluit van 16 juni 2016 tot vaststelling van de inwerkingtreding van de artikelen 9 en 32 tot 40 van de wet van 19 oktober 2015 houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, en tot uitvoering van de artikelen 1394/25 en 1394/27 Ger.W., Belgisch Staatsblad 22 juni 2016.

⁷⁴ W. de Bus, ‘Belgisch betalingsbevel voor handelsschulden is een feit’, Juristenkrant 2015, afl. 318, p. 3.

⁷⁵ Hoofdstuk XV Summiere rechtspleging om betaling te bevelen (Ger.W.).

⁷⁶ Zie boek 2, eerste titel Ger.W.

⁷⁷ Wet 26 maart 2014 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en de Wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties met het oog op de toekenning van bevoegdheid aan de natuurlijke rechter in diverse materies, Belgisch Staatsblad 22 mei 2014.

⁷⁸ P. Lombardi en B. Nelissen, ‘De invordering van onbetwiste geldschulden: de “IOS-procedure” onder de loep’, RW 2015-16, nr. 34, p. 1355.

⁷⁹ KB van 16 juni 2016 tot vaststelling van de inwerkingtreding van de artikelen 9 en 32 tot 40 van de wet van 19 oktober 2015 houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, en tot uitvoering van de artikelen 1394/25; 1394/27 Ger.W., Belgisch Staatsblad 22 juni 2016.

⁸⁰ K. Geens, ‘Justitieplan. Een efficiënte justitie voor meer rechtvaardigheid’, 18 maart 2015, nr. 74, p. 33.

Niet iedereen is het met de minister eens dat de IOS-procedure voor snellere en goedkopere procedures zal zorgen.⁸¹ Ook tijdens de parlementaire voorbereiding werd al benoemd dat de IOS-procedure niet per se sneller en goedkoper zou zijn.⁸² Hoe rechtspraak met de IOS-procedure omgaat en welke mening de recente literatuur zich heeft gevormd komt later in dit hoofdstuk aan bod.

1.5.3 Het toepassingsgebied van de IOS-procedure

Art. 1394/20 Ger.W. omschrijft het toepassingsgebied van de IOS-procedure: “Elke onbetwiste schuld die een geldsom tot voorwerp heeft en die vaststaat en opeisbaar is op dag van de aanmaning bedoeld bij artikel 1394/21 kan, ongeacht het bedrag ervan, vermeerderd met de verhogingen waarin de wet voorziet en de invorderingskosten alsmede, in voorkomend geval en ten belope van ten hoogste 10 % van de hoofdsom van de schuld, alle interesten en strafbedingen, in naam en voor rekening van de schuldeiser op verzoek van de advocaat van de schuldeiser door een gerechtsdeurwaarder worden ingevorderd (..)” Uit dit artikel volgt een aantal cumulatieve voorwaarden waar een vordering aan dient te voldoen wil deze middels de IOS-procedure kunnen worden ingevorderd.

De IOS-procedure mag ten eerste niet van toepassing zijn op schulden van of ten aanzien van niet-contractuele verbintenissen, tenzij zij “het voorwerp uitmaken van een overeenkomst tussen partijen of indien er een schuldbekentenis is of die betrekking hebben op schulden uit hoofde van de gemeenschappelijke eigendom van goederen.”⁸³ Dit betekent a contrario dat een vordering dient voort te vloeien uit een contractuele verbintenis waaruit een te betalen c.q. te vorderen geldsom is ontstaan. Er wordt in art. 1394/20 Ger.W. gesteld dat ‘ongeacht het bedrag ervan’ een bedrag kan worden ingevorderd, zodat er geen beperking is op de omvang van de schuld die wordt ingevorderd is. Ten tweede dient de schuld onbetwist te zijn. Dat een schuld onbetwist is betekent dat er op eerder verzonden betalingsverzoeken geen enkele reactie is gekomen of dat de vordering is erkend. De IOS-procedure is er voor onbetwiste vorderingen en niet om geschillen te beslechten. Dat betekent dat bij de minste betwisting de IOS-procedure niet gebruikt kan worden. Ten derde dient de gevorderde geldsom vaststaand en opeisbaar te zijn op de dag van de aanmaning. Vaststaand betekent dat er geen enkele (opschortende) voorwaarde meer hoeft te worden vervuld, voordat de geldschuld zal ontstaan. De opeisbaarheid ontstaat wanneer de schuld mag worden ingevorderd, bijvoorbeeld pas na de vervaldatum van een factuur. Wanneer niets over de termijn waarbinnen een factuur dient te zijn voldaan is bepaald, dan is de wettelijke betalingstermijn 30 dagen.⁸⁴ In de volgende paragraaf wordt de IOS-procedure gedetailleerd besproken.

Uit art. 1394/20 Ger.W. volgen ook uitzonderingen in de werkingssfeer van de IOS-procedure. De IOS-procedure geldt niet wanneer sprake is van schulden van of ten aanzien van:

1° publieke overheden bedoeld in artikel 1412bis, § 1 (Ger.W., red.);

2° schuldeisers of schuldenaren die niet zijn ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen⁸⁵;

⁸¹ F. Erdman, ‘Potpourri I: vernieuwen is niet absoluut veranderen (De invordering van onbetwiste schuldvorderingen)’, Juristenkrant 2015, afl. 312, p. 12.

⁸² Wetsontwerp houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake Justitie, Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 1219/005, p. 190 en p. 197.

⁸³ Art. 1394/20, 5° Ger.W.

⁸⁴ Art. 4 Wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties.

⁸⁵ Bij Koninklijk besluit van 17 augustus 2018 (KB 17 augustus 2018 tot uitvoering van artikel 1394/20, 2°, *in fine* van het Gerechtelijk Wetboek (BS van 17 september 2018) is bepaald dat het mogelijk is een beroep te doen op de IOS-procedure wanneer één of meerdere partijen zijn ingeschreven in een beperkt aantal buitenlandse ondernemingsregisters. Het gaat om de volgende landen:

1) Nederland: “het Handelsregister”, zoals bedoeld in de Nederlandse wet van 22 maart 2007, houdende regels omtrent een basisregister van ondernemingen en rechtspersonen;

2) Frankrijk: “Le Registre du commerce et des sociétés”, zoals bedoeld in artikel L.123-1 van de Franse Code de commerce;

3) Duitsland: “das Handelsregister”, zoals bedoeld in § 8 van het Duitse Handelsgesetzbuch;

4) Groothertogdom Luxemburg: “Le Registre de commerce et des sociétés”, zoals bepaald bij de

Luxemburgse wet van 19 december 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés;

5) Italië: “Il Registro delle Imprese”, zoals bedoeld in artikel 8 van de Italiaanse wet nr. 580 van 1993;

6) Spanje: “El Registro Mercanti”, zoals bedoeld in de Spaanse wet 19/1989 van 25 juli 1989;

7) Oostenrijk: “das Firmenbuch”, zoals bedoeld in het Oostenrijkse Firmenbuchgesetz uit 1990.

Deze wetwijziging kwam er om de IOS-procedure in grensoverschrijdende gevallen mogelijk te maken. De wetgever voegde er zelfs aan toe dat “de nieuwe, internrechtelijke (IOS-, SN) procedure efficiënter zal zijn, zodat zij ook in grensoverschrijdende situaties dienstig kan zijn”, Amendementen PPIII, *Parl.St. Kamer* 2015-16, nr. 54-1590/8, p. 11. De wetgever doelt met “efficiënter zal zijn” op efficiënter dan de Europese betalingsbevelprocedure.

- 3° handelingen die niet zijn verricht in het kader van de activiteiten van de onderneming;
- 4° een faillissement, een gerechtelijke reorganisatie, een collectieve schuldenregeling en andere vormen van wettelijke samenloop;
- 5° niet-contractuele verbintenissen, tenzij zij
- a) het voorwerp uitmaken van een overeenkomst tussen de partijen of er een schuldbekentenis is, of
 - b) betrekking hebben op schulden uit hoofde van gemeenschappelijke eigendom van goederen.

Uitzondering 5 heb ik reeds besproken. De overige uitzonderingen spreken voldoende voor zich. Ik laat verdere beschouwing daarvan, in het kader van het doel van dit onderzoek, dan ook achterwege.

1.5.4 De IOS-procedure stap voor stap

In deze paragraaf zal ik uitleggen uit welke fasen de IOS-procedure bestaat. Het zijn 5 fasen. Een advocaat wordt door de schuldeiser ingeschakeld (1), de gerechtsdeurwaarder betekent aan de schuldenaar een aanmaning (2), de schuldenaar reageert binnen uiterlijk een maand (3) en wanneer de schuldenaar niet reageert maakt de gerechtsdeurwaarder acht dagen na het verstrijken van de maand een proces-verbaal op (4) en wordt dit proces-verbaal geregistreerd in het Centraal Register voor de Invordering van Onbetwiste Geldschulden (CROS), waarna een formulier van tenuitvoerlegging aan het proces-verbaal wordt toegevoegd (5), welk formulier dan tezamen met het proces-verbaal van niet-betwisting kan worden tenuitvoergelegd. De wet spreekt overigens niet over fasen of stappen, maar uit de opbouw van de wetsartikelen die de procedure regelen zijn deze fasen te filteren. Uit de wetsgeschiedenis volgt de uitleg van de artikelen en van de diverse fasen.⁸⁶

1.5.4.1 Schuldeiser schakelt advocaat in

In art 1394/20 Ger.W. is bepaald dat een advocaat moet nagaan of een vordering van een schuldeiser voldoet aan wettelijke voorwaarden. Voordat de zaak van de advocaat naar de gerechtsdeurwaarder kan, dient de advocaat vast te stellen dat de schuld vaststaat, dat de schuld opeisbaar is, hoeveel de rente en het schadebeding zijn en of de vordering aan de voorwaarden van de IOS-procedure voldoet.⁸⁷

De wetgever heeft uitdrukkelijk verplicht dat de advocaat dient vast te stellen of de vordering voldoet aan de voorwaarden van de IOS-procedure. Het bevreemdt mij dat de gerechtsdeurwaarder deze rol niet zou kunnen vervullen, zeker omdat een extra juridisch specialist in het traject een kostenverhogende stap is en de IOS-procedure juist tot doel had goedkoper dan de dagvaardingsprocedure te zijn. Ter vergelijking: het Europees betalingsbevel schrijft expliciet voor dat tussenkomst van een advocaat niet verplicht is wanneer een schuldeiser om een betalingsbevel verzoekt.⁸⁸ Waarom België hier toch voor heeft gekozen wordt niet genoemd in de memorie van toelichting van de Potpouri I-wetgeving. Wel is hier in de literatuur een mening over gevormd. Het vermoeden bestaat namelijk dat de verplichting van een advocaat in de wet is gekomen om zo de advocaten (lees: de beroepsorganisatie) "over de brug te krijgen" te berusten in een nieuwe (administratieve) procedure.⁸⁹ Hierover bestaat niet alleen discussie in de literatuur, maar ook in het Belgisch parlement. Op dit moment ligt er namelijk een wetsvoorstel dat IOS-procedure op het punt van de verplichte advocaatkeuze moet schrappen. De reden is dat "in de praktijk (..) deze procedurele formaliteit behoudens een gegarandeerd inkomen voor de advocatuur geen meerwaarde (blijkt, SN.) te hebben en zelfs onnodige kosten te veroorzaken."⁹⁰ Het voorstel is om in art. 1394/20 Ger.W. de woorden "op verzoek van de advocaat van de schuldeiser" te schrappen. Ook het Grondwettelijk Hof lijkt deze mening te zijn toegedaan. In het arrest van 31 mei 2018 legt het Hof namelijk uit dat de gerechtsdeurwaarder een openbaar ambtenaar en ministerieel officier is. Het Hof stelt dat die

⁸⁶ Wetsontwerp houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 1219.

⁸⁷ Wetsontwerp houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 1219/005, p. 82.

⁸⁸ Art. 24 Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure.

⁸⁹ S. Voet & B. Allemeersch, 'Invordering van onbetwiste geldschulden' in: B. Allemeersch e.a. (red.), *De hervorming van de burgerlijke rechtspleging door Potpourri I*, Brugge: die Keure 2016, p. 8.

⁹⁰ Wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek teneinde de procedure tot invordering van onbetwiste geldschulden te vereenvoudigen, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 54 2783/001, p. 5.

hoedanigheid zorgt voor waarborgen op het vlak van deskundigheid en onafhankelijkheid en hierdoor houdt de gerechtsdeurwaarder rekening met de belangen van schuldenaar en schuldeiser. Het Hof concludeert dat het bijgevolg tot hun (de gerechtsdeurwaarders, SN) verantwoordelijkheid [hoort] om ook het onbetwiste karakter van de schuldvordering na te gaan.⁹¹

1.5.4.2 De betekening van de aanmaning

In art. 1394/21 Ger.W. wordt geregeld dat de gerechtsdeurwaarder een aanmaning betekent aan de schuldenaar. Het is de wettelijke taak van de gerechtsdeurwaarder om informatie te geven en te bemiddelen tussen de schuldeiser en de schuldenaar.⁹² Bij deze aanmaning moet een antwoordformulier worden gevoegd. Het exploitatiedocument voldoet naast de wettelijke standaardvereisten aan enkele andere vereisten die speciaal voor de IOS-procedure gelden.⁹³ Deze aanvullende eisen zijn onder andere een omschrijving van de herkomst van de schuld, het gevorderde bedrag, een overzicht van kosten, rentes, schadebedingen, een verantwoording van het voorgaande en de mogelijkheden tot betwisting van de schuld door de schuldenaar.⁹⁴

1.5.4.3 De schuldenaar reageert

Nadat de aanmaning aan de schuldenaar is betekend, kan hij daarop reageren.⁹⁵ Naast dat de schuldenaar (uiteeraard) de volledige vordering kan betalen of een betalingsregeling kan voorstellen, kan hij er ook voor kiezen de vordering (deels) te betwisten.⁹⁶ Dit doet hij middels het aan hem betekende antwoordformulier. Wanneer de gerechtsdeurwaarder dit formulier heeft ontvangen, dan komt de IOS-procedure ten einde. De gerechtsdeurwaarder bemiddelt dan niet verder.

De schuldenaar is bij betwisting verplicht de redenen van zijn betwisting op te geven. Dat betekent hij gemotiveerd dient te betwisten; een simpel "ik betwist" volstaat niet.⁹⁷ Toch dient een betwisting zo ruim mogelijk te worden geïnterpreteerd. Dit zodat het recht op verdediging en hoor en wederhoor wordt gewaarborgd; het is niet aan de gerechtsdeurwaarder dat de beoordeelen.⁹⁸ Dat betekent dat zelfs bij slechts de woorden "ik betwist", en dus zonder nadere motivering (bewust of onbewust) de gerechtsdeurwaarder er al voor kan kiezen de IOS-procedure te staken. De Paepe heeft diverse gerechtsdeurwaarders geïnterviewd over de praktische uitwerking van de IOS-procedure.⁹⁹ Zij kwam tot de conclusie dat de gerechtsdeurwaarders ervoor kiezen om bij de minste betwisting de IOS-procedure te staken, omdat de gerechtsdeurwaarders van mening zijn dat bij de minste betwisting sprake is van een geschil en het oordeel dan aan de rechter dient te worden overgelaten. De schuldeiser kan er dan voor kiezen alsnog een gerechtelijke procedure aanhangig te maken.¹⁰⁰

Echter, het slechts betwisten zonder nadere motivering kan misbruik en het bewust trainen van de procedure door de schuldenaar in de hand werken. Er is in de wet echter geen uitdrukkelijke sanctie bepaald op het misbruik van een recht op betwisting. Wel "wordt voorzien in een afschrikingsmiddel: de burgerlijke boete voor misbruik van de rechtspleging kan worden toegepast op het "tergend of roekeloos verweer" wanneer in rechte blijkt dat de schuld kennelijk ten onrechte werd betwist."¹⁰¹ Hoe de Belgische rechtspraak hiermee omgaat, komt later

⁹¹ Grondwettelijk Hof 31 mei 2018, nr. 61/2018, r.o. B.80.2.

⁹² Art. 519, §4 Ger.W.

⁹³ In art. 43 Ger.W. staan de algemene vereisten voor een exploitatiedocument genoemd.

⁹⁴ Art. 1394/21 lid 2 Ger.W.

⁹⁵ Art. 1394/22 Ger.W.

⁹⁶ Art. 1394/23 Ger.W.

⁹⁷ "Tenslotte benadrukt de minister dat in de nieuwe procedure de gerechtsdeurwaarder de redenen van betwisting niet mag beoordelen. Van zodra er een reden tot betwisting wordt opgegeven in het modelformulier, stopt de invorderingsprocedure via de gerechtsdeurwaarder automatisch, ongeacht de inhoud van de redenen tot betwisting", Wetsontwerp houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1219/005, p. 85.

⁹⁸ "Die motivering is dus geen maat voor niets. Weliswaar kunnen kennelijk impertinente of ongegronde redenen worden verzonnen. Het komt de gerechtsdeurwaarder echter niet toe dat te beoordelen, de schuld is en blijft sowieso betwist en de invordering valt stil, maar de schuldeiser zal kunnen inschatten wat hem te doen staat," Wetsontwerp houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1219/001, p. 30.

⁹⁹ J. De Paepe, *Invordering van onbetwiste geldschulden. Kritische analyse van de nieuwe IOS-procedure (Art. 1394/20 - 1394/27 Ger.W.) en een kijk op de eerste praktijkervaringen (masterproef Universiteit Gent)*, Mechelen: Wolters Kluwer 2019, p. 17

¹⁰⁰ Art. 1394/23 Ger.W.

¹⁰¹ "Aanvankelijk was erin voorzien de "burgerlijke boete voor misbruik van de rechtspleging" (art. 780bis Ger. W.) uitdrukkelijk toepasselijk te verklaren op het "tergend of roekeloos verweer" dat erin bestaat de schuld te betwisten wanneer achteraf in rechte blijkt dat dat kennelijk ten onrechte gebeurde. De Raad van State merkte terecht op dat artikel 780bis slechts toepasselijk is in geval van "kennelijk verdragend of

aan bod als ik de ervaringen met de IOS-procedure tot nu toe bespreek. Tot slot kan de schuldenaar besluiten in het geheel niet te reageren. Dan wordt de IOS-procedure voortgezet.

1.5.4.4 Het proces-verbaal van niet-betwisting

Op het moment dat wordt geconstateerd dat een reactie van de schuldenaar is uitgebleven of dat de schuldenaar de vordering alsnog erkent, stelt de gerechtsdeurwaarder een proces-verbaal van niet-betwisting op. Dit gebeurt (ten vroegste) acht dagen na het verstrijken van de termijn van één maand na betekening van de aanmaning.¹⁰² De gedachte hierachter is dat eventuele onderhandelingen nog kunnen worden afgerond en gedane betalingen later kunnen binnenkomen.¹⁰³ Het proces-verbaal van niet-betwisting bevat 1. ofwel dat de schuldenaar de schuld niet of niet geheel heeft voldaan, noch betalingsfaciliteiten heeft gevraagd of gekregen, noch de redenen te kennen heeft gegeven waarom hij de schuld betwist; ofwel 2. dat de schuldeiser en de schuldenaar betalingsfaciliteiten zijn overeengekomen, die evenwel niet zijn nagekomen.¹⁰⁴

1.5.4.5 De verklaring van uitvoerbaarheid door een magistraat en registratie in het CROS

Door de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders van België (NKGB) is een *Centraal register voor de invordering van onbetwiste geldschulden* (CROS) opgericht.¹⁰⁵ Dit register heeft als doel een correct verloop van de IOS-procedure te garanderen en het proces-verbaal van niet-betwisting uitvoerbaar te verklaren.¹⁰⁶ Voordat het proces-verbaal uitvoerbaar kan worden verklaard, is een rechterlijke toetsing ingebouwd. Die wordt uitgevoerd door een rechter (“een magistraat”) “van het Beheers- en Toezichtcomité bij het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest bedoeld in artikel 1389bis/8.”¹⁰⁷ Dit betreft (slechts) twee rechters, een voor Vlaanderen en een voor Wallonië, voor alle uitvoerbaarverklaringen in heel België. De rechter zal het proces-verbaal van niet-betwisting slechts marginaal toetsen: hij zal nagaan of het alle noodzakelijke gegevens bevat.¹⁰⁸

Als de rechter constateert dat het proces-verbaal voldoet aan de vereisten, dan wordt een formulier van tenuitvoerlegging bij het proces-verbaal van niet-betwisting gevoegd. Deze stukken tezamen zorgen ervoor dat een executoriale titel ontstaat, op basis waarvan de gerechtsdeurwaarder tot gedwongen tenuitvoerlegging kan overgaan.¹⁰⁹ De schuldenaar kan hierna alsnog in verzet tegen de tenuitvoerlegging, door een procedure bij de rechtbank te starten.¹¹⁰ Na omzetting van het proces-verbaal van niet-betwisting in een executoriale titel, wordt deze geregistreerd in het CROS.

1.5.5 De Belgische ervaringen na IOS

Sinds dat de IOS-procedure is ingesteld, is er diverse jurisprudentie verschenen. Ik zal hierna kort een aantal belangwekkende uitspraken bespreken. Daarnaast zijn er verschillende auteurs die in artikelen de IOS-procedure

onrechtmatig” gebruik van de rechtspleging. Alhoewel het kennelijk ten onrechte betwisten van een geldschuld allicht en a.h.w. per hypothese met verdragende, zo niet onrechtmatige bedoelingen gebeurt — proberen te schuldeiser af te schrikken zijn schuld in te vorderen — kan in voorkomend geval art. 780bis natuurlijk als zodanig en dus “rechtstreeks” worden toegepast. Het zich laten dagvaarden wegens weigering een kennelijk onbetwistbare schuld te betalen maakt immers op zich verdragend en onrechtmatig verweer uit. Het volstaat dit te beklemtonen, zodat afgezien kan worden van een bijzondere bepaling”, Wetsontwerp houdende wijziging van het burgerlijke procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1219/001, p. 30.

¹⁰² Art. 1394/24, §1 Ger.W.

¹⁰³ Wetsontwerp houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1219/001, p. 31.

¹⁰⁴ Art. 1394/24, §1, sub 2 Ger.W.

¹⁰⁵ Zulks volgt uit art. 1394/27, §1 Ger.W.

¹⁰⁶ Art. 1394/27, §6 Ger.W.

¹⁰⁷ Art. 1394/24, §2 Ger.W.; Het CBB is vooral “een gecentraliseerd register waarin alle informatie aangaande het beslag, de delegatie, de overdrachten en de collectieve schuldenregelingen in hoofde van de rechtsonderhorigen vervat ligt.” <https://www.gerechtsdeurwaarders.be/nkgb-cnbb/welkom/nationale-kamer/cbb>, geraadpleegd op 6 mei 2020.

¹⁰⁸ Wetsontwerp houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1219/005, p. 85.

¹⁰⁹ Art. 1394/24, §2, lid 2 Ger.W.

¹¹⁰ Art. 1394/24, §3 Ger.W.

bespreken en bekritisieren. Ik zal hierna ook kort die kritiek bespreken. Hiermee kan een goed beeld kan worden geschetst van de ervaringen met de IOS-procedure in België.¹¹¹

1.5.5.1 *Jurisprudentie en procedures*

Vlak na invoering van de IOS-procedure is er een aantal controversiële uitspraken verschenen van rechtbanken in eerste aanleg. Dit begon met de aankondiging van een (waarnemend) voorzitter van de rechtbank van koophandel in het ressort Gent.¹¹² Hij kondigde aan dat wanneer advocaten namens hun cliënt geen IOS-procedure aanhangig maakte, maar de 'gewone' dagvaardingsprocedure zouden gebruiken, de schuldeiser zou worden veroordeeld in de kosten. Zelfs als de vordering zou worden toegekend. Dit werd in de praktijk gebracht in diverse vonnissen.¹¹³ De eisende partij werd veroordeeld in de gerechtskosten, terwijl de vordering werd toegewezen.¹¹⁴ In de jurisprudentie wordt door rechters onder andere verwezen naar het justitieplan van de minister, dat stelt dat de IOS-procedure mede tot doel heeft de rechtspraak te ontlasten. De rechters stellen dat de rechtspraak wordt belast nu alsnog wordt gekozen voor een gerechtelijke procedure. Daarnaast passen rechters art. 866 Ger.W. toe, waarin is bepaald dat onnodig gemaakte kosten door toedoen van een ministerieel ambtenaar (bijvoorbeeld de gerechtsdeurwaarder), ook door hem zullen moeten worden gedragen.¹¹⁵ Volgens de rechters verdient dit artikel "toepassing in een proceseconomische en kostenbeheersingsoptiek" en kunnen zij het derhalve toepassen op de kosten gemaakt door advocaten van de schuldeisers. In een andere uitspraak oordeelde de rechtbank dat de keuze van de schuldeiser voor een gerechtelijke procedure in plaats van de IOS-procedure een nodeloze belasting van de rechtspraak was omdat de procedure net zo goed via de IOS-procedure had kunnen verlopen. De rechtbank sprak van procesmisbruik.¹¹⁶

Tegen onder andere de hierboven genoemde vonnissen is, uiteraard, hoger beroep ingesteld. In hoger beroep wordt onder andere bepaald dat het gebruiken van de gerechtelijke procedure in plaats van de IOS-procedure niet fout is en dat op grond daarvan derhalve de schuldeiser niet mag worden veroordeeld in de gerechtskosten.¹¹⁷ Uiteindelijk oordeelt het Hof van Cassatie in cassatie, gelijk aan het hoger beroep, dat in plaats van de IOS-procedure nog altijd gekozen kan worden voor de gerechtelijke procedure en dat dit niet bestraft mag worden met een veroordeling in de gerechtskosten van de eisende partij.¹¹⁸ De IOS-procedure is derhalve facultatief.¹¹⁹

Al deze jurisprudentie, in eerste aanleg en in cassatie, heeft onder advocaten voor grote onvrede gezorgd. De Orde van Vlaamse Balies (OVb) heeft in een nota uitgebreid kritiek geuit en diverse argumenten aangedragen.¹²⁰ De kernboodschap van de OVb is dat er volgens haar geen rechtsgrond bestaat om de eisende partij in de kosten te veroordelen voor het gebruik van een gerechtelijke procedure in plaats van de IOS-procedure. Vervolgens is door (onder andere) de OVb een inhoudelijke procedure aangespannen bij het Grondwettelijk Hof tegen de gehele IOS-procedure.¹²¹ Het beroep tot (gedeeltelijke) vernietiging van de IOS-procedure is ongegrond verklaard.¹²² Het lijkt erop dat de IOS-procedure daarom thans geen (juridische) bezwaren (meer) kent.

¹¹¹ Een zeer uitgebreide analyse van jurisprudentie reikt in het kader van dit onderzoek te ver. Toch is het meer dan interessant kennis te nemen van de zeer uitvoerige analyse van recente jurisprudentie door Tjil de Jaeger. Ik verwijs dan ook naar zijn artikel: T. de Jaeger, 'Invordering van onbetwiste geldschulden. Een evaluatie na anderhalf jaar', *NJW* 2017, afl. 373, p.

¹¹² B. Van der Meulen, 'Invordering van onbetwiste geldschulden: een oproep tot realiteitszin', *Juristenkrant* 2016, afl. 335, p. 12.

¹¹³ Bijv. Rechtbank van Koophandel Gent (België), afdeling DENDERMONDE, Eerste Kamer, 15 september 2016, nr. A/16/02260; Rechtbank van Koophandel Gent (België), afdeling DENDERMONDE, Eerste Kamer, 15 september 2016, nr. A/16/02508; Rechtbank van Koophandel Gent (België), afdeling KORTRIJK, Eerste Kamer, 27 oktober 2016, nr. A/16/03698; Rechtbank van Koophandel Gent (België), afdeling DENDERMONDE, Eerste Kamer, 31 oktober 2016, nr. A/16/03126; Rechtbank van Koophandel Gent (België), afdeling KORTRIJK, Eerste Kamer, 15 december 2016, nr. A/16/04119.

¹¹⁴ Zie ook: T. De Jaeger, 'Invordering van onbetwiste geldschulden. Een evaluatie na anderhalf jaar', *NJW* 2017, afl. 373, p. 872.

¹¹⁵ Het artikel zegt: "De proceshandelingen en akten die nietig zijn of nodeloze kosten veroorzaken door toedoen van een ministerieel ambtenaar, komen te zijnen laste; hij kan bovendien worden veroordeeld tot schadevergoeding jegens de partij."

¹¹⁶ Bijv. Rechtbank van Koophandel Gent (België), afdeling BRUGGE, Eerste Kamer, 3 november 2016, nr. A/16/01920.

¹¹⁷ Hof van Beroep Gent (België), Zevende Kamer, 24 april 2017, nr. 2016/AR/2008.

¹¹⁸ Hof van Cassatie (België), 12 oktober 2017, AR C.17.0120.N, m.nt. P. Gillaerts.

¹¹⁹ Zoals ook bevestigd in Hof van Beroep Gent (België), Zevende Kamer, 23 oktober 2017, nr. 2017/AR/651

¹²⁰ D. Chabon (red.), 'Stand van zaken procedures invordering onbetwiste geldschulden en kostenregelingen', *Studiedienst Orde van Vlaamse Balies*, 7 oktober 2016.

¹²¹ Grondwettelijk Hof (België), 31 mei 2018, arrest 62/2018, rolnummers 6415, 6416 en 6417.

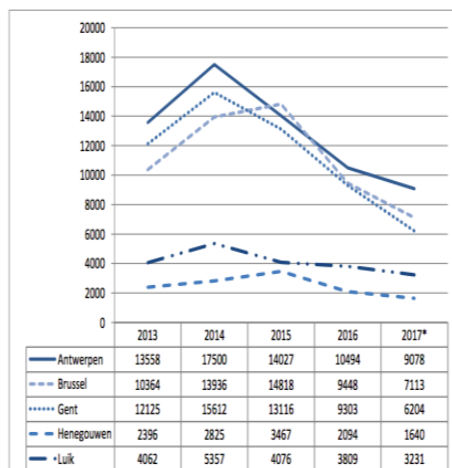
¹²² Zie ook: B. Coppein en P. Gérard, 'Grondwettelijk Hof verwerpt beroepen tot vernietiging PP I', *Ordeexpress* 31 mei 2018, <http://www.ordeexpress.be/artikel/166/2317/grondwettelijk-hof-verwerpt-beroepen-tot-vernietiging-pp-i, geraadpleegd op 8 mei 2020>.

1.5.5.2 Cijfers

Zeer recente cijfers (bijvoorbeeld 2019) zijn niet beschikbaar, maar de cijfers van daarvoor zijn ‘hoopgevend’ voor de IOS-procedure. Bij een evaluatie van de IOS-procedure na anderhalf jaar hebben de rechtbanken een duidelijk daling gezien van het aantal aangebrachte incasso zaken.¹²³ De gerechtsdeurwaarders zijn positief, zo blijkt uit een persbericht van Sam-Tes: “Tussen 2 juli 2016 en 31 mei 2017 werden 20.690 dossiers opgestart. Tijdens de eerste fase, van 2 juli 2016 tot 15 april 2017, werden 17.159 dossiers afgehandeld. Vanaf de (verzending van de, SN) aanmaning tot en met het betalen werden er 2.254 dossiers geregeld, of 13% van het totaal. Na betekening van de aanmaning tot betalen werden nog eens 4.564 dossiers geregeld, wat 27% van het totaal is. Er werden in deze periode ook 856 afbetalingsplannen oftewel 5% van het totaal afgesloten.”¹²⁴

Figuur 1 werd geplaatst in “Court of the Future”. Hierin stelt de minister van justitie zijn toekomstvisie voor over de rechtbank van de toekomst.¹²⁵ De minister stelt dat daarin dat de IOS-procedure de rechtbanken met zo’n 40000 zaken per jaar ontlast.¹²⁶ Uit deze tabel blijkt inderdaad een afname van de aangebrachte zaken bij de rechtbanken. Dat dit alleen komt door de IOS-procedure lijkt mij niet een-op-een te stellen. Er kunnen bijvoorbeeld ook andere invloeden, zoals hoogconjunctuur of toeval meespelen. Toch kan niet worden ontkend dat van de IOS-procedure veelvuldig gebruik wordt gemaakt. De gerechtsdeurwaarders (die een grote rol hebben in de IOS-procedure) en de minister (die de IOS-procedure bedacht) zijn dus erg positief. Uiteraard is in België ook kritiek op de IOS-procedure.

Tabel 4: evolutie per ressort en per jaar van het aantal nieuwe zaken “invordering onbetwiste geldschulden” bij de rechtbanken van koophandel¹²⁷ *Figuur 1*



1.5.5.3 Kritiek

Zoals in paragraaf 1.5.5.1 beschreven was er onder advocaten grote onvrede tegen de IOS-procedure. Dit uitte zich in een procedure bij het Grondwettelijk Hof. Er bestaat nog meer kritiek. Een groot bezwaar is dat de schuldenaar de mogelijkheid heeft om de tenuitvoerlegging van een uitvoerbaar verklaard proces-verbaal van niet-betwisting te laten schorsen, door alsnog een vordering in rechte in te stellen.¹²⁷ Het is niet ondenkbaar dat een te kwader trouw zijnde schuldenaar de zaak wil traineren. Hij kan dan inhoudsloos verzet instellen om zo de zaak te vertragen.¹²⁸ Hij kan dit doen op elk moment dat hij dat wil. Want voor het instellen van verzet is in de wet geen termijn gesteld. Daarnaast treedt een IOS-titel nooit in kracht van gewijsde. Er wordt gezegd dat de schuldenaar door de IOS-procedure alleen maar mogelijkheden krijgt om een factuur te betwisten.¹²⁹ De vraag is in hoeverre het

gevaar van een inhoudsloze betwisting door een schuldenaar reëel is. Een inhoudsloze betwisting zorgt ook voor de schuldenaar voor een vertraging van de procedure en daar is hijzelf ook niet bij gebaat.¹³⁰

¹²³ T. de Jaeger, ‘Invordering van onbetwiste geldschulden. Een evaluatie na anderhalf jaar’, *N/W* 2017, afl. 373, p. 884.

¹²⁴ ‘1 JAAR CROS: EEN SUCCES’ Sam-Tes 3 juli 2017, <https://www.gerechtsdeurwaarders.be/sam-tes/1-jaar-cros-een-succes>, geraadpleegd op 8 mei 2020.

¹²⁵ ‘Court of the Future, toegankelijker en stipter, en daarom rechtvaardigen’, Federale Overheidsdienst Justitie (België), 25 oktober 2017, p. 4, <https://www.koengeens.be/policy/court-of-the-future>, geraadpleegd op 8 mei 2020.

¹²⁶ ‘Court of the Future, toegankelijker en stipter, en daarom rechtvaardigen’, Federale Overheidsdienst Justitie (België), 25 oktober 2017, p. 27, <https://www.koengeens.be/policy/court-of-the-future>, geraadpleegd op 8 mei 2020.

¹²⁷ ‘Invordering van onbetwiste geldschulden. Nieuwe proceduremogelijkheden sinds 2 juli 2016!’, *Wanted.Law* 4 juli 2016, <https://www.wanted.law/nl/Most-Wanted/Wanted-Facts/Artikel/Id/23224/Invordering-van-onbetwiste-geldschulden-Nieuwe-proceduremogelijkheden-sinds-2-juli-2016>, geraadpleegd op 8 mei 2020.

¹²⁸ Invordering van onbetwiste geldschulden? Enkele achterpoortjes voor de schuldenaar die niet wil of kan betalen, *Wanted.Law* 3 december 2016, <https://www.wanted.law/nl/Most-Wanted/Wanted-Facts/Artikel/Id/23249/Invordering-van-onbetwiste-geldschulden-Enkele-achterpoortjes-voor-de-schuldenaar-die-niet-wil-of-kan-betalen>, geraadpleegd op 8 mei 2020.

¹²⁹ Invordering van onbetwiste geldschulden? Enkele achterpoortjes voor de schuldenaar die niet wil of kan betalen, *Wanted.Law* 3 december 2016, <https://www.wanted.law/nl/Most-Wanted/Wanted-Facts/Artikel/Id/23249/Invordering-van-onbetwiste-geldschulden-Enkele-achterpoortjes-voor-de-schuldenaar-die-niet-wil-of-kan-betalen>, geraadpleegd op 8 mei 2020.

¹³⁰ Daartegen kun je stellen dat een consument met problematische schulden niet beseft wat de consequenties van dergelijk handelen kunnen zijn. Het langdurig hebben van problematische schulden verlaagt het IQ en zorgt ervoor dat je van dag tot dag leeft en keuzes maakt waarvan je de consequenties niet of moeilijk kunt inschatten, vgl. R. Bregman, ‘Waarom arme mensen domme dingen doen’, *De Correspondent* 17 december 2013, <https://decorrespondent.nl/511/waarom-arme-mensen-domme-dingen-doen/19645395-f6c9a0bd>,

De IOS-procedure kent nog meer nadelen. Het zou inbreuk maken op het beginsel *pacta sunt servanda* (afspraken moeten worden nagekomen) doordat schadevergoeding en interesten zijn beperkt tot 10 % van de hoofdsom en de schuldeiser geen rente meer krijgt vanaf het exploit van aanmaning. Dit zou betekenen dat de schuldenaar een “gratis lening” ontvangt.¹³¹ Daarnaast krijgt de praktische uitwerking van de IOS-procedure kritiek, vooral op het gebied van de toetsing door een magistraat en de digitalisering.¹³² Eerder legde ik uit dat het proces-verbaal van niet-betwisting door een magistraat wordt getoetst, waarna het een formulier van tenuitvoerlegging krijgt.¹³³ De magistraat zal het proces-verbaal slechts marginaal toetsen, dus of het proces-verbaal alle wettelijk voorgeschreven gegevens bevat.¹³⁴ De magistraat oordeelt duidelijk niet over de gegrondheid van de vordering. Volgens sommigen heeft de marginale controle door de magistraat ‘de diepgang van een surfplank’.¹³⁵ Het hele traject wordt door artificiële intelligentie beheerst. De magistraat die moet toetsen, behandelt in een dagdeel enkele honderden dossiers. De digitalisering van de IOS-procedure is in beheer bij de gerechtsdeurwaarders. Ook het CROS wordt door de gerechtsdeurwaarders beheerd. De marginale toetsing door de magistraten houdt klaarblijkelijk niet veel in, zodat de vraag is wie de gerechtsdeurwaarders controleert. Er is vooral één gerechtsdeurwaarderskantoor dat een grote invloed in de digitalisering van de IOS-procedure lijkt te hebben en dat is Modero.¹³⁶ Dit kantoor zou de technologie voor CROS en het CBB hebben gefaciliteerd en de eigenaar van het kantoor zou een grote rol hebben in het digitaliseringsproject. Bepaalde belangengroepen zijn van mening dat rondom de inmenging van Modero in de IOS-procedure een bepaalde zweem van belangenverstrengeling hangt en dat Modero een voordeel heeft bij digitalisering om vooral zijn eigen kantoren te bevoordelen.¹³⁷

1.6 *Vergelijking tussen de Nederlandse incassoprocedure en de Belgische IOS-procedure*

Dit onderzoek is niet het eerste dat onderzoek dat plaatsvindt naar de incassoprocedure in Nederland. Er is vaker gepleit voor een speciale betalingsbevelprocedure, want ook in andere Europese landen bestaat een speciale procedure voor incassovorderingen. Voor het laatst was de kritiek op het gebruik van de gewone dagvaardingsprocedure als incassoprocedure actueel met de lancering van het programma Kwaliteit en Innovatie van de Rechtspraak (KEI).¹³⁸ In het wetsvoorstel KEI werd echter niet voorgesteld om een aparte betalingsbevelprocedure in te richten vanwege de reden dat de bestaande dagvaardingsprocedure voldeed.¹³⁹ Nu de Belgische IOS-procedure nieuw is en veel wordt gebruikt en KEI in eerste aanleg als zodanig niet is ingevoerd in Nederland, is het (opnieuw) interessant te concluderen of Nederland hiervan wel of niet kan leren. In de voorgaande paragrafen werden de Nederlandse incassoprocedure en de Belgische IOS-procedure in het algemeen en los van elkaar besproken. In deze paragraaf zal ik beide procedures in samenhang met elkaar beoordelen. De concluderende vraag van dit hoofdstuk zal zijn: kent Nederland dezelfde knelpunten als België?

1.6.1 *Gelijkenissen of meer verschillen?*

Ik zal in deze paragraaf kort de Nederlandse incassoprocedure en de Belgische IOS-procedure vergelijken aan de hand van de doelstellingen van de IOS-procedure: snelheid, efficiëntie en goedkoper.

geraadpleegd 5 juli 2020. Dit betekent uiteraard niet dat dit geldt voor elke persoon die schulden heeft. Het is echter belangrijk bewust te zijn van het bestaan van dit onderzoek naar problematische schulden.

¹³¹ Invordering van onbetwiste geldschulden? Enkele achterpoortjes voor de schuldenaar die niet wil of kan betalen, *Wanted.Law* 3 december 2016, <https://www.wanted.law/nl/Most-Wanted/Wanted-Facts/Artikel/Id/23249/Invordering-van-onbetwiste-geldschulden-Enkele-achterpoortjes-voor-de-schuldenaar-die-niet-wil-of-kan-betalen>, geraadpleegd op 8 mei 2020.

¹³² E. Cleeren, ‘De digitale telmachine van de deurwaarders’, *De Tijd* 8 juli 2017, <https://www.tijd.be/dossier/krant/De-digitale-geldmachine-van-de-deurwaarders/9912400>, geraadpleegd op 8 mei 2020.

¹³³ 1394/24, §1 Ger.W.

¹³⁴ Wetsontwerp houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 1219/005, p. 85.

¹³⁵ E. Cleeren, ‘De digitale telmachine van de deurwaarders’, *De Tijd* 8 juli 2017, <https://www.tijd.be/dossier/krant/De-digitale-geldmachine-van-de-deurwaarders/9912400>, geraadpleegd op 8 mei 2020.

¹³⁶ Modero is een gerechtsdeurwaarderskantoor met diverse kantoren in Vlaanderen.

¹³⁷ E. Cleeren, ‘De digitale telmachine van de deurwaarders’, *De Tijd* 8 juli 2017, <https://www.tijd.be/dossier/krant/De-digitale-geldmachine-van-de-deurwaarders/9912400>, geraadpleegd op 8 mei 2020.

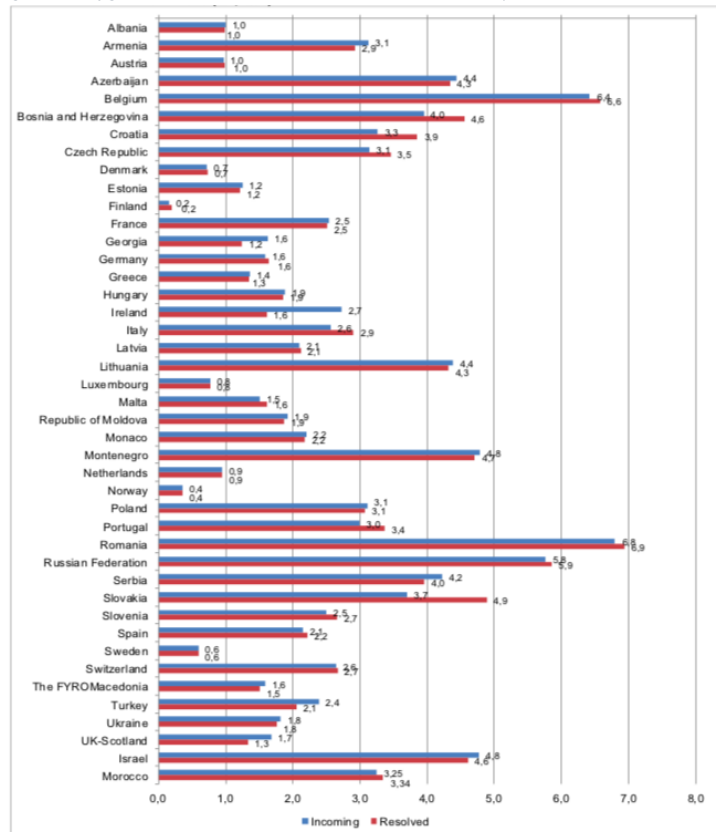
¹³⁸ Zie daarover *Kamerstukken II* 2013/14, 29 279, 164. Inmiddels is het programma KEI gestopt.

¹³⁹ Voorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht en Memorie van Toelichting (MvT) vereenvoudiging en digitalisering procesrecht, 24 oktober 2013; X.E. Kramer, I. Tillema & M.L. Tuil, ‘De verstekprocedure getoetst: een empirisch onderzoek naar de verstekprocedure in het licht van het KEI-programma’, *TvCR* 2014, afl. 1, p. 2.

De reden om de IOS-procedure in te voeren ligt in het feit dat de Ondernemingsrechtbanken in België overbelast zijn. Door de IOS-procedure worden de rechtbanken ontlast en de procedure biedt Belgische ondernemers (in B2B-zaken) de kans op een snelle, efficiënte en goedkopere procedure dan de standaard dagvaardingsprocedure. Bedrijven hebben veelvuldig gebruik gemaakt van de IOS-procedure en de rechtbanken zijn hiermee (deels) ontlast, waarmee de werkdruk is gedaald.¹⁴⁰ Deze doelstelling van de IOS-procedure lijkt derhalve te zijn behaald. Daarnaast lijkt het erop de IOS-procedure sneller is, alhoewel dat niet met zekerheid te stellen is.¹⁴¹ De verkrijging van een uitvoerbare titel in de IOS-procedure is een maand en acht dagen. Dit is te nuanceren, nu daar een onzeker tijdselement in zit. De uitvoerbaarverklaring door een magistraat, dus nadat de gerechtsdeurwaarder een proces-verbaal van niet-betwisting heeft opgemaakt, hoeft niet binnen een bepaalde tijd te gebeuren en kan in theorie derhalve enkele weken duren. Ditzelfde geldt voor de Belgische dagvaardingsprocedure. De verkrijging van een vonnis in een dagvaardingsprocedure is in België ongeveer even lang, want vaak wordt direct na de zitting een verstekvonnis gewezen.¹⁴² Op dit punt kan de IOS-procedure misschien dus zelfs langzamer zijn dan de Belgische dagvaardingsprocedure. Ook dit is te nuanceren, nu in België het verkrijgen van de uitvoerbare titel (grosse) gerust enkele weken kan duren, afhankelijk van de werkwijze van de respectievelijke griffie of de werklust die zij ervaren.¹⁴³ Daarnaast is de Belgische rechter, ondanks het verzoek daartoe ex art. 1392 lid 2 Ger.W., niet verplicht het verstekvonnis uitvoerbaar bij voorraad te verklaren. De schuldeiser kan zijn vonnis dan pas tenuitvoerleggen als de verzets- of beroepstermijn is verstreken.¹⁴⁴ Hoe zit dat nu in Nederland?

Regelmatig verschijnen berichten dat de werkdruk en werklust bij de Nederlandse rechtspraak erg hoog is en dat achterstanden zich opbouwen.¹⁴⁵ Deze problematiek is door de Rechtspraak ook erkend.¹⁴⁶ De werkvoorraad bij de Belgische rechtbanken is echter veel groter dan de werkvoorraad bij de Nederlandse rechtbanken, getuige figuur 2.¹⁴⁷ Eerder in dit hoofdstuk zette ik uiteen dat de instroom nieuwe zaken in Nederland al een aantal jaren daalt. Daarnaast betreffen de incasso(verstek)zaken in Nederland vooral zaken tussen handelaar en consument.¹⁴⁸ De IOS-procedure is juist bedoeld voor B2B-zaken. Wanneer een IOS-procedure in Nederland zou worden gevoerd, zou dit waarschijnlijk vrijwel niets doen met de werklust van de rechtspraak omdat de overgrote meerderheid verstekzaken procedures zijn tussen handelaar en consument. Daarnaast lijken de verstekzaken van groot belang voor de Rechtspraak.

Figuur 2 Deze figuur toont de werkvoorraad van de rechtbanken in Europa in 2016.



¹⁴⁰ Het is niet met zekerheid te zeggen of de uitstroom van zaken bij rechtbanken volledig is toe te schrijven aan het gebruik van de IOS-procedure, maar het heeft er zeker aan bijgedragen. Aldus Voert, ter & Lierop, van, 'Quickscan Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden', WODC Memorandum 2019/1, p 45.

¹⁴¹ Voert, ter & Lierop, van, 'Quickscan Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden', WODC Memorandum 2019/1, p 46.

¹⁴² Jaeger, de & Paeppe, de, 'Een Constructief Kritische Analyse Van IOS', in: P. Taelman & B. Allemeersch, *Het Burgerlijk Proces Opnieuw Hervormd*, Intersentia: Mortsel (BE) 2019, p. 234.

¹⁴³ Jaeger, de & Paeppe, de, 'Een Constructief Kritische Analyse Van IOS', in: P. Taelman & B. Allemeersch, *Het Burgerlijk Proces Opnieuw Hervormd*, Intersentia: Mortsel (BE) 2019, p. 235.

¹⁴⁴ Art. 1495 lid 2 Ger.W. De tenuitvoerlegging wordt overigens geschorst zodra er verzet of beroep is ingesteld, art.1397 lid 2 Ger.W.

¹⁴⁵ Bijv. F. Jensma, 'Overbelaste rechters: altijd conflicten, niets fout mogen doen', NRC 21 november 2019, NRC.nl.

¹⁴⁶ F.C. Bakker, P. Arnoldus, 'Jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak', 2014, p. 20; Vgl. I. van Duijneveldt, P. Wijga & K. van Reisen, 'Werkdruk en organisatieontwikkeling in de rechtspraak', *RdW* 2017, afl. 38-1, p. 9-23.

¹⁴⁷ 'European judicial systems Efficiency and quality of justice', CEPEJ 2018, Studies No. 26, p. 245, afbeelding 5.5.

¹⁴⁸ X.E. Kramer, I. Tillema, & M.L. Tuil, *Verkrijging van een executoriale titel in incasso-zaken*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2012, p. 100.

In Nederland wordt de Rechtspraak gefinancierd op basis van outputfinanciering.¹⁴⁹ Dat wil zeggen dat de Rechtspraak per vonnis een bedrag krijgt: hoe meer vonnissen worden gewezen, hoe meer geld de Rechtspraak krijgt en hoe minder vonnissen worden gewezen, hoe minder geld de Rechtspraak krijgt.¹⁵⁰ De opbrengsten in verstekzaken zijn meer dan kostendekkend. Sterker, de opbrengsten zijn een veelvoud van de kosten.¹⁵¹ Denkbaar is dan ook dat de griffierechtinkomsten in de kantonprocedures niet-kostendekkende griffierechten in andere procedures dekken. Een vermindering van het aantal (kanton)zaken betekent minder financiële middelen voor de Rechtspraak als de zaken bij de rechtspraak worden weggehaald. Dit zou een reden kunnen zijn om de IOS-procedure in Nederland niet in te voeren.

Daarnaast doorlooptijd van de Nederlandse incassoprocedure met de Belgische IOS-procedure is een vergelijking waard. In Nederland is de doorlooptijd voor een verstekvonnis maximaal zes weken, maar in kantonzaken is dit twee weken en gemiddeld duurt een verstekvonnis zelfs elf dagen (exclusief de dagvaardingstermijn van een week).¹⁵² De gerechtelijke procedure in België heeft over het algemeen langere doorlooptijd, zodat de IOS-procedure daar op dit vlak waarschijnlijk een verbetering is.¹⁵³ Gebleken is dat de doorlooptijd van de IOS-procedure op z'n minst een maand en acht dagen is. Deze doorlooptijd is dus een stuk langer dan de Nederlandse verstekprocedure. De invoering van een IOS-procedure in Nederland zou derhalve op dat vlak geen meerwaarde bieden en eerder een achteruitgang betekenen.

In Nederland is de waarborg van een rechterlijke toets niet zomaar een formaliteit, maar daadwerkelijk een vorm van rechtsbescherming. In de Grondwet is bepaald dat het beslechten van geschillen over burgerlijke rechten en rechtsvorderingen exclusief aan de rechterlijke macht is voorbehouden. Dit is een rechtsstatelijke waarborg die, om te voldoen aan de eisen van de Grondwet, ook in een incassoprocedure verweven moet zijn. Dat is op dit moment in Nederland het geval. Bij het invoeren van een administratiefrechtelijke incassoprocedure voor onbetwiste vorderingen dient deze waarborg naar mijn mening ook ingekleed te zijn in de procedure. Eerder bleek al dat in België ernstige twijfels zijn bij “de magistratelijke toets”, in die zin dat het onwaarschijnlijk lijkt dat een rechter elke zaak gedetailleerd bekijkt. Als een rechter wel elke zaak gedetailleerd zal moeten toetsen, is de meerwaarde van de IOS-procedure nihil. Datzelfde geldt voor een eventueel Nederlands systeem. Uiteraard is denkbaar dat een administratiefrechtelijke procedure in Nederland kan worden ingevoerd, echter dient om aan de eisen van de Grondwet inzake onafhankelijke rechtspraak een degelijke rechterlijke toets te worden ingebouwd. Uiteraard kan er ook voor worden gekozen om geen rechterlijke toets in te bouwen, zodat de procedure echt administratief blijft. Dit is een fundamentele discussie die eventueel gevoerd zou moeten. Het lijkt dan een politieke keuze of de IOS- of een daarmee gelijkende procedure in Nederland ingevoerd zou moeten worden. Op staatsrechtelijke gronden lijkt een IOS-procedure in Nederland namelijk op het eerste gezicht in strijd met de Grondwet. Of dat daadwerkelijk het geval is, zal ik in hoofdstuk 3 nader onderzoeken.

1.6.2 De actualiteit in Nederland en conclusie

Ik denk dat er verbeteringen te maken zijn in de huidige rechterlijke procedure in Nederland. De IOS-procedure wordt bijvoorbeeld ingeleid met een akte van een gerechtsdeurwaarder die daarbij een aanmaning betekend met een antwoordformulier waarop eenvoudig eventuele bezwaren tegen de vordering kunnen worden aangegeven. Op het eerste gezicht klinkt dit een stuk overzichtelijker dan de Nederlandse dagvaarding, die namelijk door een grote groep mensen als zeer ingewikkeld wordt ervaren.¹⁵⁴ In Nederland spelen aangaande

¹⁴⁹ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Financiering-van-de-rechtspraak#aaa0b4b0-e302-4e51-87da-2e147938def54719e962-25ea-4deb-9c98-d005b8ac98ba1>, geraadpleegd op 5 juli 2020.

¹⁵⁰ Tegen deze wijze van financiering bestaat kritiek. Het zou namelijk een bedrijfseconomische benadering van rechtspreken in de hand werken, P.P.T. Bovend'Eert, 'Wat is er mis met de rechterlijke organisatie?', AA 2016/6, p. 406-410.

¹⁵¹ Uit X.E. Kramer, I. Tillema, & M.L. Tuil, *Verkrijging van een executorialie titel in incasso zaken*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2012, p. 11 blijkt bijvoorbeeld dat de kosten voor een verstekprocedure in de sector kanton voor de rechtbank € 11,- zijn. Uit M.J. ter Voert & L.E.H.P. van Lierop, *Quick scan Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden*, Memorandum 2019-1, Den Haag: WODC 2019, p. 42 blijkt dat in 2017 de kosten voor de Rechtspraak zijn geraamd op € 38. Een stijging, maar de griffierechten stijgen dan ook mee.

¹⁵² 'Incasso zaken', Rapport van de coördinatiegroep incasso zaken 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, p. 11.

¹⁵³ Er zijn geen concrete publicaties van de doorlooptijden van de Belgische Ondernemingsrechtbanken, vgl. M.J. ter Voert & L.E.H.P. van Lierop, *Quick scan Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden*, Memorandum 2019-1, Den Haag: WODC 2019, p. 13-14.

¹⁵⁴ 'Syncasso ontwikkelt een nieuwe, begrijpelijke dagvaarding. Duidelijke taal helpt bij het oplossen van schulden', *Syncasso* 12 maart 2020, <https://www.syncasso.nl/news/duidelijke-taal-helpt-bij-het-oplossen-van->

dit onderwerp wel een aantal ontwikkelingen. Zo is er de herziening van het griffierechtenstelsel en zijn er veel ontwikkelingen andere op het gebied van schulden en incasso en in het griffierechtenstelsel. Zeer regelmatig komt het onderwerp schulden dan ook in het nieuws.¹⁵⁵ Zelfs rechters nemen initiatieven om schulden in te dammen. Ze pleiten bijvoorbeeld voor een speciale schuldenrechter.¹⁵⁶ De Rijksoverheid neemt ook diverse initiatieven om schuldenproblematiek beheersbaar te maken en niet onnodig te verergeren.¹⁵⁷

Een belangrijk initiatief van de Rijksoverheid is de wijziging van het griffierechtenstelsel. In dat kader is de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met het introduceren van meerdere griffierechtcategorieën voor lagere geldvorderingen voorgesteld.¹⁵⁸ De griffierechten worden te hoog gevonden en moeten omlaag.¹⁵⁹ Dit is ook bepleit door de Rechtspraak in een recent onderzoek.¹⁶⁰ Juist ook door de hoge griffierechten kunnen schulden oplopen.¹⁶¹ Door de hoge griffierechten worden minder zaken met een gering geldelijk belang bij de rechtbanken aanhangig gemaakt.¹⁶² Dit is een onderdeel dat nu wordt aangepakt en tot speerpunt gemaakt. Het feit dat in Nederland aanpassingen worden gedaan om het griffierechtstelsel beter te maken, betekent naar mijn idee dat de minister de oplossing voor efficiëntere en een goedkopere incassoprocedure zoekt in het verbeteren van de huidige regeling en niet in het invoeren van een nieuwe incassoprocedure.

Daarnaast heeft de minister recentelijk ook te kennen gegeven de kwaliteit van de incassodienstverlening te willen verhogen.¹⁶³ Zeer recent is de minister dan ook met concrete voorstellen gekomen die de incassoprocedure verbeteren.¹⁶⁴ Het komt erop neer dat de incassoprocedure “snel, digitaal, begrijpelijk, uniform en betaalbaar” moet zijn. Hierna zal ik deze aspecten nader toelichten.

Ten eerste moet de incassoprocedure snel zijn, maar de snelheid van het verkrijgen van een vonnis dient wel gelijk te zijn. In heel het land moet door rechtbanken rekening worden gehouden met dezelfde termijnen. De verschillen tussen de rechtbanken zijn nu nog te groot.¹⁶⁵ Ten tweede dient kantonrechter volgens de minister ook digitaal te benaderen te zijn. Nu gebeurt nog veel via fax. De komende jaren wordt stapsgewijs digitalisering in de Rechtspraak geïntegreerd.¹⁶⁶ Op korte termijn is digitaal procederen voor incassozaken nog niet mogelijk, maar wel start er medio 2020 een pilot. Deze pilot is in samenspraak met de KBvG, waarin het voor gerechtsdeurwaarders mogelijk wordt digitaal zaken aan te brengen bij de kamers voor kantonzaken van de rechtbanken.¹⁶⁷ Gerechtsdeurwaarders procederen voor schuldeisers namelijk regelmatig bij de kantonrechter en er bestaat een grote behoefte om digitaal te procederen.¹⁶⁸ Deze pilot start met één of enkele gerechtsdeurwaarderskantoren bij één rechtbank. Hoe de pilot nader is vormgegeven is ten tijde van het afronden van deze scriptie (september 2020) niet bekend.¹⁶⁹ Ten derde wordt een dagvaarding nieuwe stijl

[schulden/?utm_source=Nieuwsbrief%202020&utm_campaign=432d73d4b0-Nieuwsbrief%20maart%202020&utm_medium=email&utm_term=0_d00eed8613-432d73d4b0-148324675](https://www.nieuwsbrief.nl/?utm_source=Nieuwsbrief%202020&utm_campaign=432d73d4b0-Nieuwsbrief%20maart%202020&utm_medium=email&utm_term=0_d00eed8613-432d73d4b0-148324675), geraadpleegd op 17 juni 2020.

¹⁵⁵ Bijv. ‘Eén op de vijf huishoudens in Nederland kampt met schuldenproblematiek’, *NPO Radio 1 Human*, 29 april 2019; ‘Kabinet: Mensen met grote schulden mogen betaling van boetes uitstellen’, *NU.nl* 4 februari 2020; ‘Minder mensen melden zich voor schuldhulp, omvang schulden stijgt’, *NU.nl* 31 mei 2019;

¹⁵⁶ ‘Rechters maken plan voor betere aanpak schulden’, *Rechtspraak.nl* 11 februari 2019.

¹⁵⁷ Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie 2017-2021, ‘Vertrouwen in de toekomst’, p. 27.

¹⁵⁸ H. Rappa-Velt, *Advies wijziging Wgbz i.v.m. het introduceren van meerdere griffierechtcategorieën voor lagere geldvorderingen* (Raad voor de Rechtspraak), Den Haag: RvR 2019, p. 2.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II 2018/19*, 29279, 469 en *Kamerstukken II 2019/20*, 35 439, 3, p. 1 (MvT).

¹⁶⁰ *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* (Raad voor de Rechtspraak, werkgroep schulden en rechtspraak), Den Haag: RvR, februari 2019.

¹⁶¹ J. Strop & L. Hamming, ‘De cash cow van Justitie: mensen met schulden’, *FTM* 5 oktober 2019; M. Groothuizen, ‘Iedereen moet naar de rechter kunnen als dat nodig is’, *FD* 16 oktober 2018.

¹⁶² M.T. Croes e.a., *Evaluatie Wgbz: de complexiteit van vereenvoudiging* (Cahier 2017-9), Den Haag: WODC 2017, p. 8.

¹⁶³ *Kamerstukken II*, 2018/2019, nr. 24 515, nr. 465.

¹⁶⁴ Brief van de minister voor rechtsbescherming van 4 december 2019, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 279, 554.

¹⁶⁵ Brief van de minister voor rechtsbescherming van 4 december 2019, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 279, 554, p. 4.

¹⁶⁶ Brief van de minister voor rechtsbescherming van 15 november 2018, *Kamerstukken II 2018/19*, 29 279, 467.

¹⁶⁷ 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, 292.

¹⁶⁸ Brief van de minister voor rechtsbescherming van 4 december 2019, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 279, 554, p. 4.

¹⁶⁹ Wel schrijft in de minister in zijn brief van 4 december 2019 dat “nog niet alle stappen binnen de nieuwe IV-governance van de rechtspraak zijn doorlopen, wel is al besloten dat dit experiment prioriteit moet krijgen.”

ontwikkeld, speciaal voor incassozaken. De verwachting is dat deze medio 2020 gereed zal zijn voor gebruik.¹⁷⁰ Op het moment van inleveren was deze scriptie was deze dagvaarding nog niet gereed.

Ten vierde dienen de vereisten die worden gesteld aan het bij de rechtbank in te leveren dossier uniform te zijn. Aan de kantonrechter dient een compleet dossier te worden aangeleverd, zodat de rechter de feiten goed kan beoordelen. Daar ontbreekt het nog wel eens aan.¹⁷¹ Daarnaast worden schuldeisers geconfronteerd met verschillende interpretaties als zij een volledig dossier hebben aangeleverd bij verschillende rechtbanken. Dat zorgt voor rechtsongelijkheid. Vanaf 1 december 2019 krijgen schuldeisers een checklist toegezonden als een dossier onvolledig is.¹⁷² Voor repeatplayers (met regelmaat (veelal, maar niet uitsluitend, landelijk), procederende professionele partijen, zoals een energieleverancier of bijvoorbeeld de NS) geldt dat zij na 1 april 2020 geen checklist meer toegezonden krijgen en dat hun vordering, bij een onvolledig dossier, wordt afgewezen.¹⁷³ Ten vijfde dienen incassoprotocollen betaalbaar te zijn en om die reden is er dan ook de eerder aangehaalde herziening van het griffierechtstelsel, waarin (budgetneutraal, dus met verhoging van griffierecht in andere categorieën) het griffierecht voor vorderingen van € 500 tot € 5000 wordt verlaagd en de tarieven voor rechtspersonen en natuurlijk personen dicht bij elkaar worden gebracht.¹⁷⁴

Juist door de huidige coronacrisis is een snelle, efficiënte en betaalbare incassoprotocol essentieel. Sterker nog, de verwachting is dat de schuldenproblematiek door de huidige coronacrisis zal verergeren, bijvoorbeeld bij bedrijven als de horeca.¹⁷⁵ Daarnaast heeft de Rechtspraak vanwege de coronacrisis in eerste instantie de deuren van de rechtbanken grotendeels voor langere tijd gesloten, waardoor de achterstanden in behandeling van zaken gigantisch zijn opgelopen.¹⁷⁶ Terwijl er al een achterstand was in de behandeling van zaken.¹⁷⁷ Mensen zien zich voor het eerst geconfronteerd worden met schulden of schulden stapelen zich juist meer op.¹⁷⁸ Daarnaast hebben schuldeisers te maken terugloop in inkomsten van de een op andere dag. Beide partijen zijn om die reden gebaat bij een goede incassoprotocol. De minister heeft naar mijn idee een goede weg ingeslagen door met de recent aangekondigde aanpassingen de Nederlandse incassoprotocol een stuk beter te maken. Met de herziening van het griffierechtstelsel wordt de toegang tot de rechter voor (rechts)personen met lagere geldvorderingen namelijk toegankelijker gemaakt en dat is volgens mij een goede ontwikkeling. Daarenboven wordt met het recente voorstel om de kwaliteit van incassodienstverlening te verhogen tegemoetgekomen aan de maatschappelijke wens incassoprotocollen snel, digitaal, begrijpelijk, uniform en betaalbaar te laten zijn.

¹⁷⁰ Brief van de minister voor rechtsbescherming van 4 december 2019, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 279, 554, p. 5.

¹⁷¹ Brief van de minister voor rechtsbescherming van 4 december 2019, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 279, 554, p. 5.

¹⁷² De checklist is te downloaden via <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/landelijk-informatieformulier-ambtshalve-toetsen-consumentenzaken.pdf>, geraadpleegd op 5 juli 2020.

¹⁷³ Brief van de minister voor rechtsbescherming van 4 december 2019, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 279, 554, p. 4.

¹⁷⁴ Brief van de minister voor rechtsbescherming van 4 december 2019, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 279, 554, p. 6.

¹⁷⁵ 'Faillissementen horeca flink gestegen', *Accountancy van Morgen* 10 april 2020, accountancyvanmorgen.nl, geraadpleegd op 12 april 2020.

¹⁷⁶ Zie ook P. Ruijs, 'Corona-turbulentie bij de rechtbanken', *Wynia's Week* 11 april 2020, Wyniasweek.nl, geraadpleegd op 12 april 2020.

¹⁷⁷ 'RECHTSPRAAK GAAT EXTRA WERVEN OM ACHTERSTANDEN WEG TE WERKEN', *Advocatenblad* 28 november 2019, advocatenblad.nl.

¹⁷⁸ Er is veel te doen om de schulden die zullen ontstaan door de coronacrisis. Zie bijv.: 'Schuldenproblematiek in coronacrisis vroegtijdig aanpakken', *Taxlive* 17 mei 2020, <https://www.taxlive.nl/nl/documenten/nieuws/schuldenproblematiek-in-coronacrisis-vroegtijdig-aanpakken/>, geraadpleegd 17 juni 2020. Ook de KBvG draagt bij aan de oplossing van schulden in de coronacrisis met de landelijke campagne *Bellen is oplossen*, <https://bellenisoplossen.nl>, geraadpleegd op 17 juni 2020.

Hoofdstuk 2 De IOS-procedure in B2C-zaken: de doos van Pandora?

2.1 Inleidende opmerkingen

In het vorige hoofdstuk werden in het algemeen de Nederlandse incassoprocedure en Belgische IOS-procedure omschreven en werd er een vergelijking gemaakt tussen deze procedures. Dit was nodig om in dit hoofdstuk (2) te kunnen bepalen of de IOS-procedure kan worden uitgebreid naar een B2C-context en zo ja, of de procedure een-op-een kan worden gebruikt in de B2C-context, of dat daar aanpassingen voor nodig zijn.¹⁷⁹ Een belangrijke rol zal zijn weggelegd voor de Europese wetgeving aangaande ambtshalve toetsing door rechters op oneerlijke bedingen in consumentenzaken.

In dit hoofdstuk zal ik eerst de ontwikkelingen in België aangaande de uitbreiding van de IOS-procedure naar een B2C-context worden besproken (2.2). Vervolgens zal een algemene uitleg van de Europese wetgeving aangaande ambtshalve toetsing door rechters in consumentenzaken worden gegeven en zullen de ontwikkelingen daarin worden weergegeven (2.3). Hierna zal de balans worden opgemaakt of en hoe een buitengerechtelijke incassoprocedure in B2C-context kan voldoen aan Europese wetgeving (2.4) en tot slot wordt in 2.5 geconcludeerd.

2.2 De ontwikkelingen in de IOS-procedure in een B2C-context

“We beginnen bij de ondernemingen, maar het is de bedoeling om het systeem van de snelle betaling na een tijd te evalueren, en eventueel uit te breiden tot de consumenten. Alles met de bedoeling om de rechter zo weinig mogelijk te belasten”, aldus minister Koen Geens in een interview na inwerkingtreding van de IOS-procedure in B2B-context in 2015.¹⁸⁰ Die tijd was in 2018 aangebroken en de wet werd geschreven, inclusief memorie van toelichting. Het Voorontwerp van wet juli 2018 ter invoering van een IOS voor B2C, met ontworpen art. 1394/28-36 Ger.W. en art. 1390octies-undecies Ger.W. was geboren. Dit voorontwerp van wet werd besproken in een artikel van professor Verbeke (KU Leuven, België).¹⁸¹ Om de uitbreiding naar een B2C-context verder te duiden in dit onderzoek, ging ik op zoek naar het originele voorontwerp van wet en ontving ik dit desgevraagd van SAM-TES, het juridisch maatschappelijk kenniscentrum, opgericht door de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders in België.¹⁸² Het voorontwerp van wet zal ik in dit hoofdstuk nader bespreken.

2.2.1 Huidige ontwikkelingen in België met betrekking tot de B2C-context

De uitbreiding naar een B2C-context staat in België thans op een laag pitje. Dit heeft klaarblijkelijk met de politieke verhoudingen te maken en niet met de wil van de minister. Het wetsvoorstel is echter nog steeds actueel want in politieke debatten wordt het onderwerp nog altijd besproken. Bijvoorbeeld in de recente hoorzitting in het Belgische parlement ‘*De schuldundustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten*’.¹⁸³ In deze hoorzitting van het Belgisch parlement werden een aantal voor het onderwerp van dit onderzoek interessante punten besproken. De Belgische waakhond van consumentenrechten Test Aankoop (vergelijkbaar met de Nederlandse Consumentenbond) constateert namelijk dat zij “vaak heeft vastgesteld dat consumenten met een betalingsachterstand te maken krijgen met onrechtmatige vorderingen van hun schuldeisers of van degenen die ermee belast zijn de onbetaalde bedragen te innen.”¹⁸⁴ Het Belgisch parlement ziet dit als een probleem. Het parlement constateert dat een niet betaalde factuur veel oorzaken kan hebben: een verstrooide of onachtzame klant, een probleem bij het verzenden van de factuur of er is sprake van betalingsproblemen bij

¹⁷⁹ B2C staat voor *business to consumer*.

¹⁸⁰ M. Justaert, ‘Geen rechter meer nodig om onbetwiste schulden te innen’, *De Standaard*, 8 mei 2015, https://www.standaard.be/cnt/dmf20150508_01670343, geraadpleegd op 18 mei 2020.

¹⁸¹ A.-L. Verbeke, ‘Efficiënt en ethisch minnelijk invorderen: een paradigmashift’, *RW* 25 januari 2020, afl. 21, p. 803-810.

¹⁸² Na uitgebreid onderzoek kon ik op geen enkele manier een openbare bron vinden waarin dit voorontwerp van wet werd besproken. Hierop heb ik SAM-TES benaderd. SAM-TES liet mij weten dat “het voorontwerp uitmaakte van politieke besprekingen in de zomer van 2018, maar nadien niet effectief werd neergelegd door een minister/parlementslid.” Gezien de uitvoerige bespreking van het voorontwerp door professor Verbeke in zijn artikel, moest hij het artikel hebben of hebben ingezien. Hij liet mij desgevraagd weten dat het voorontwerp van wet onderdeel uitmaakt van interne documenten uit kabinetsskringen en zegde mij toe deze documenten aan mij toe te laten zenden. Hierop ontving ik van Dries Storme, de voormalig directeur van SAM-TES en thans werkzaam bij gerechtsdeurwaarderskantoor Modero, het wetsontwerp en de memorie van toelichting. Storme schrijft dat “het voorontwerp uitgebreid bediscussieerd werd in de interkabinettenwerkgroepen op regeringsniveau en zijn door de voortijdige val van de regering niet tot in het parlement geraakt.” De correspondentie tussen mij en SAM-TES en professor Verbeke is op verzoek bij mij op te vragen en in te zien.

¹⁸³ Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting ‘*De schuldundustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten*’, *Parl.St.* Kamer, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001.

¹⁸⁴ Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting ‘*De schuldundustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten*’, *Parl.St.* Kamer, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001, p. 3.

de klant of van een betwisting van de factuur.¹⁸⁵ Dat er niet direct wordt betaald, betekent volgens Test Aankoop dan ook niet dat de klant direct te kwader trouw is. Standaard verhogingen met schadevergoeding en boetes zou dan ook onrechtvaardig zijn. Reeds bestaande financiële problemen worden alleen maar groter als vorderingen worden verhoogd.¹⁸⁶

Volgens Test Aankoop staat het buiten kijf “dat de verschuldigde bedragen moeten worden terugbetaald.”¹⁸⁷ Echter, niet valt te beoordelen of een schadevergoeding (zoals incassokosten) al dan niet in verhouding staat tot het openstaande bedrag. Deze vaagheid zorgt er volgens Test Aankoop voor dat de consument de dupe is van de vrijheid van de leverancier. Test Aankoop wenst een verandering in de Belgische wet. Het doel hiervan is een groter evenwicht tussen de rechten en de plichten van partijen: een schuldeiser wordt bescherming geboden tegen wanbetaling en heeft/houdt het recht een redelijke vergoeding te verkrijgen voor invorderingskosten, terwijl de consument wordt beschermd tegen onrechtmatige praktijken.¹⁸⁸ Test Aankoop stelt daarom voor in te stellen dat de consument recht heeft op een eerste kosteloze herinnering, gevolgd door een termijn van vijftien dagen.¹⁸⁹ Vervolgens worden voor de boeten en de verwijlinteressen (vertragsrente) strikte nadere voorwaarden gesteld. Van de consument kan dan geen enkele andere schadevergoeding worden gevorderd. Elk beding (in algemene voorwaarden bijvoorbeeld) dat in strijd is met die beperkingen, is nietig.

2.2.1.1 *Uitstap naar Nederlands systeem*

Het voorstel van Test Aankoop is vergelijkbaar met het Nederlands systeem, aangezien in Nederland reeds een dergelijke regeling ter bescherming van de consument bestaat. Dit is -kort gezegd- de Wet incassokosten (WIK).¹⁹⁰ Deze wet beschermt een consument tegen onredelijk hoge buitengerechtelijke incassokosten en regelt de maximale hoogte van de buitengerechtelijke incassokosten en wanneer deze kosten verschuldigd zijn.¹⁹¹ In art. 6:96 BW is bepaald dat als een verbintenis tot betaling van een geldsom uit een overeenkomst voortvloeit en de geldsom die ten grondslag ligt aan de overeenkomst niet wordt voldaan, als vermogensschade (mede) voor vergoeding in aanmerking komen *redelijke kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte*: buitengerechtelijke incassokosten. De hoogte van deze incassokosten is dwingendrechtelijk gemaximeerd en wordt bepaald door een forfaitair percentage van het openstaande bedrag en bedraagt minimaal € 40,00.¹⁹² De schuldenaar moet (pas) de incassokosten betalen als hij na het verstrijken van de betalingstermijn is aangemaand tot betaling binnen 14 dagen, te rekenen vanaf de dag na ontvangst van de aanmaning en daaraan niet heeft voldaan.¹⁹³ Als de aanmaning aan specifieke eisen voldoet, dan mogen na het uitblijven van de betaling incassokosten in rekening worden gebracht.¹⁹⁴ Wanneer in een procedure meer incassokosten dan de toegestane wettelijke hoogte worden gevorderd, zullen deze door een rechter in een procedure worden afgewezen.¹⁹⁵ In B2B-transacties ligt dit overigens iets anders. Daar geldt eveneens dat incassokosten ten minste € 40,00

¹⁸⁵ Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting ‘De schuldingindustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten’, *Parl.St. Kamer*, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001, p. 3.

¹⁸⁶ Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting ‘De schuldingindustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten’, *Parl.St. Kamer*, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001, p. 3.

¹⁸⁷ “Test Aankoop weet ook dat wanbetaling een leverancier schade toebrengt en dat het normaal is dat die schade correct wordt vergoed. Het is dus eveneens normaal dat de contracten die de leveranciers aan de consumenten binden in die schadevergoeding voorzien”, Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting ‘De schuldingindustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten’, *Parl.St. Kamer*, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001, p. 4.

¹⁸⁸ Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting ‘De schuldingindustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten’, *Parl.St. Kamer*, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001, p. 4.

¹⁸⁹ Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting ‘De schuldingindustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten’, *Parl.St. Kamer*, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001, p. 7.

¹⁹⁰ Wet van 15 maart 2012 tot wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de normering van de vergoeding voor kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte.

¹⁹¹ Brief van de minister van veiligheid en justitie van 24 april 2013, 32 418, nr. 17, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32418-17.html>.

¹⁹² Besluit van 27 maart 2012, houdende regels ter normering van de vergoeding voor kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte (Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten).

¹⁹³ Art. 6:96 lid 6 BW. De Hoge Raad heeft bepaald dat (bijvoorbeeld) een in de aanmaning opgenomen tekst om te betalen “binnen 14 dagen na heden” of “binnen 14 dagen na dagtekening” onjuist is, HR 25 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2704, r.o. 3.6.1, *NJ* 2017/113, m.nt. S.D. Lindenbergh. De aanmaning dient onder andere dwingend te bevatten: een aankondiging van de gevolgen indien niet op tijd wordt betaald, in het bijzonder de hoogte van de incassokosten die dan verschuldigd zijn, HR 25 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2704, r.o. 3.6.2, *NJ* 2017/113, m.nt. S.D. Lindenbergh.

¹⁹⁴ De minister zei daarover: “Het nieuwe systeem biedt de schuldenaar een kans zijn vordering alsnog binnen 14 dagen te voldoen, maar doet hij dat niet, dan zal de schuldenaar veel te verliezen hebben.” (*Kamerstukken II* 2010-2011, 32 418, nr. 5, p. 9). Wanneer er toch meer incassokosten in rekening worden gebracht, hoeft een schuldenaar die niet te betalen. Als de consument onverhoopt toch te veel incassokosten heeft betaald, dan kan hij het onverschuldigd te veel betaalde terugvragen of terugvorderen (art. 6:203 BW).

¹⁹⁵ Stb. 2012, 141, p. 7.

bedragen, maar incassokosten zijn al verschuldigd direct na het verstrijken van de uiterste betalingstermijn, **zonder** dat daar een extra aanmaning voor verplicht is.¹⁹⁶ Incassokosten zijn in B2B-relaties niet wettelijk gemaximeerd en handelaren mogen afwijken van de regels voor consumentenschuldenaren, bijvoorbeeld in hun algemene voorwaarden.¹⁹⁷ De rechter kan incassokosten in B2B-transacties wel matigen op grond van art. 242 Rv. Dat kan alleen als de ondernemer niet heeft kunnen aantonen dat de werkelijk gemaakte kosten hoger zijn dan het bedrag conform de forfaitaire staffel die wordt gebruikt voor consumentenschuldenaren.¹⁹⁸

2.2.2 De IOS-procedure in B2C-context in de hoorzitting ‘De schuldundustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten’ van het Belgisch Parlement

Aan de hoorzitting van het Belgisch Parlement *De schuldundustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten* namen diverse parlementariërs en maatschappelijke organisaties deel. De IOS-procedure en de uitbreiding ervan naar een B2C-context wordt in het kader van het onderwerp van de hoorzitting meermaals besproken. De sfeer van het debat was positief-kritisch. Een van de deelnemers aan de hoorzitting is de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders (NKGB) en zij doet voorstellen om de overmatige schuldenlast een halt toe te roepen. Een daarvan betreft de uitbreiding van de IOS-procedure naar een B2C-context en ook naar consumer-to-consumer (particulier tegen particulier, C2C). De NKGB wijst op de voordelen van de IOS-procedure: “zij is sneller en goedkoper dan een gerechtelijke procedure, en zij ontlast de rechters van vele verstekzaken”.¹⁹⁹ De uitbreiding van de IOS-procedure kan volgens de NKGB bijdragen aan het verminderen van de overmatige schuldenlast voor consumenten.²⁰⁰ Parlementariërs stellen dat extra waarborgen moeten worden ingebouwd in de IOS-procedure, voordat deze ook kan gelden in B2C- en C2C-relaties.²⁰¹ Daarnaast wordt gewezen op de gevaren van een uitbreiding naar een B2C-context. In dat kader wordt een advies uit 2017 van de Raad voor het Verbruik aangehaald.²⁰² In het kader van dit onderzoek zal ik dat advies kort te bespreken.

2.2.2.1 Het “advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen” van de Raad voor het Verbruik²⁰³

De Belgische Minister van Economie en Consumenten heeft aan de Raad voor het Verbruik (hierna: “de Raad”) verzocht om een advies uit te brengen “betreffende de problematiek van de bijkomende kosten die de consument moet betalen in geval van laattijdige betaling van facturen.”²⁰⁴ In dit advies is te lezen dat de Raad relatief kritisch staat tegenover een uitbreiding van de IOS-procedure.²⁰⁵ Aan de beraadslagingen van de Raad

¹⁹⁶ Art. 6:96 lid 4 BW.

¹⁹⁷ Art. 6 lid 3 richtlijn 2011/7/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties. Vgl. HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1868, r.o. 3.5.3-3.5.7.

¹⁹⁸ HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1868.

¹⁹⁹ Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting ‘De schuldundustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten’, *Parl.St. Kamer*, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001, p. 15.

²⁰⁰ De NKGB stelt dat de rechtszekerheid veilig wordt gesteld door een uitgebreid controlemechanisme: de verplichte tussenkomst van een advocaat, de controle door de gerechtsdeurwaarder, de geautomatiseerde controle en tot slot de controle door een magistraat, Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting ‘De schuldundustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten’, *Parl.St. Kamer*, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001, p. 15.

²⁰¹ Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting ‘De schuldundustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten’, *Parl.St. Kamer*, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001, p. 29

²⁰² Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting ‘De schuldundustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten’, *Parl.St. Kamer*, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001, p. 26

²⁰³ *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508. Op 1 januari 2018 werd de Raad voor het Verbruik geïntegreerd binnen de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, onder de nieuwe naam “Bijzondere raadgevende commissie Verbruik” (KB 13 december 2017). De Bijzondere raadgevende commissie Verbruik neemt de taken van de Raad voor het Verbruik over, die er vooral in bestaan:

-adviezen uit te brengen over problemen die de consumptie van producten en het gebruik van de diensten aanbelangen en over problemen die voor de consumenten van belang zijn;

-gedachtewisseling en overleg mogelijk te maken tussen de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties en de vertegenwoordigers van de organisaties van de productie, de distributie, de landbouw en de middenstand, over alles wat de problemen van de consument aanbelangt, <https://economie.fgov.be/nl/over-de-fod/structuur-fod-economie/commissies-en-raden/raad-voor-het-verbruik>, geraadpleegd op 6 juni 2020.

²⁰⁴ *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508, p. 2.

²⁰⁵ “De vertegenwoordigers van de productie, de distributie en de middenstand zijn vragende partij om de huidige B2B-procedure voor de invordering van onbetwiste facturen uit te breiden naar de B2C-relatie. De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties kunnen niet akkoord gaan met deze uitbreiding zonder bijkomende waarborgen voor de consument. Het voorstel van deze vertegenwoordigers is om de summiere rechtspleging om betaling te bevelen te vereenvoudigen,” *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508, p. 2.

namen diverse maatschappelijke organisaties deel. Ik zal de overwegingen samenvatten, aangezien ze deel uitmaken van een maatschappelijk debat omtrent de uitbreiding van de IOS-procedure naar een B2C-context.

De vertegenwoordigers van de productie, de distributie en de middenstand (hierna: vertegenwoordigers PDM) zijn een voorstander van de uitbreiding van de IOS-procedure naar B2C. Zij stellen dat de IOS-procedure het innen van onbetaalde facturen vereenvoudigt en goedkoper maakt. Dit is een win-winsituatie voor ondernemers én consumenten: de consument is namelijk gebaat bij zo laag mogelijke invorderingskosten en de ondernemer hoeft een lager bedrag aan voorschot aan de gerechtsdeurwaarder te betalen, zoals griffierechten. Een efficiënte procedure zorgt er daarnaast voor dat de termijn dat facturen openstaan vermindert en dat (daarmee) ook de doorlopende rente wordt beperkt.²⁰⁶ De vertegenwoordigers PDM stellen wel dat een uitbreiding slechts nuttig is als het “snelle, goedkopere en eenvoudige karakter van de procedure in B2B-context bewaard blijft.”²⁰⁷ Zij zijn van mening dat de B2C-procedure onder andere dient overeen te komen met de B2B-procedure voor wat betreft de termijnen. Veel bedrijven hanteren immers dezelfde algemene voorwaarden en interne procedures voor levering aan particulieren en aan bedrijven. Volgens de vertegenwoordigers PDM kan de B2C-procedure worden uitgebreid met een verplichte aanmaning aan de consument voordat een procedure kan worden opgestart. Daarnaast dient de B2C-procedure niet een uitgebreide rechterlijke toetsing te bevatten, om de reden dat deze de procedure zou kunnen verlengen c.q. vertragen. Dit zou een uitholling van de procedure betekenen, die namelijk tot doel heeft snel en efficiënt te zijn. De huidige B2B-procedure zou reeds voldoende voorzien in een toetsing door een magistraat. De vertegenwoordigers PDM stellen dat deze magistraat, overeenkomstig geldende Europese rechtspraak in het kader van de ambtshalve toetsing van onrechtmatige bedingen in consumentenzaken, kan toetsen aan wet- en regelgeving. Daarbij is een verplichte tussenkomst van een advocaat in de B2C-procedure volgens deze vertegenwoordigers niet nodig. De ondernemingen moeten zelf beoordelen of een advocaat nodig is of niet.²⁰⁸

De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties zijn kritischer. Een procedure gelijk aan de B2B-procedure is onmogelijk omdat de consument een vergaande bescherming geniet.²⁰⁹ De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties stellen een aantal eisen aan een eventuele IOS-procedure in B2C-context.²¹⁰ Zo dient de voorafgaande schriftelijke aanmaning tot betaling (art. 1394/21 lid 1 Ger.W.) absoluut te worden verplicht en dient deze bovendien (voor de consument) kosteloos te zijn. Deze aanmaning moet niet alleen het bedrag van de onbetwiste schuld te bevatten, maar dient ook de verschillende bestanddelen van de vordering te vermelden. Alleen dan kan de consument nagaan of hij de juiste en correcte hoogte van de vordering dient te voldoen.²¹¹ Bovenal dient een controle door een rechter op onrechtmatige bedingen in algemene voorwaarden absoluut verplicht te worden gesteld om misbruik tegen te gaan. Belangrijk om te benadrukken is dat volgens de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties een consument namelijk niet identiek is aan een ondernemer/handelaar. De consument is de zwakkere partij en kan zelfstandig niet het onderscheid maken tussen wel of niet verschuldigd zijnde bedragen.²¹² Sommige consumenten zullen bovendien niet weten hoe zij een (schriftelijke) reactie op een vordering zouden moeten formuleren, aldus de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties. Wanneer een consument niet reageert, kan dit namelijk niet zomaar gelijk wordt getrokken met het niet betwisten van de vordering. Als er geen grotere controle in een B2C-procedure zal

²⁰⁶ *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508, p. 10

²⁰⁷ *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508, p. 10

²⁰⁸ *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508, p. 10.

²⁰⁹ “(..) aangezien aan de consument een apart en beschermd statuut werd verleend dat aan de basis van het Wetboek Economisch Recht ligt. Een uitbreiding van een dergelijke procedure heeft (zonder gepaste bescherming van de consument) grote gevaren tot gevolg”, *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508, p. 10.

²¹⁰ *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508, p. 11.

²¹¹ Daarnaast dient ook te worden vermeld hoe de eventueel reeds betaalde bedragen worden toegerekend op de vordering. Dat wil zeggen of eerst op de kosten, rente of hoofdsom is afgeboekt. Tevens dient de aanmaning een onderbouwing van de vordering te bevatten. Als voorbeeld wordt gegeven dat een getekende bestelbon door de consument-schuldenaar wordt bijgevoegd. De termijn van de aanmaning dient volgens de vertegenwoordigers van de consumentenorganisatie 15 dagen te bedragen en moet ingaan vanaf de dag ná de ingebrekestelling, *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508, p. 11.

²¹² *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508, p. 11.

plaatsvinden, dan vrezen de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties dat veel onterechte niet-betwiste facturen een uitvoerende titel zullen verkrijgen.²¹³ Daarnaast moet in een mogelijkheid voor het verkrijgen van een betalingsregeling uitdrukkelijk worden voorzien. Ook is de tussenkomst van een advocaat in een B2C-procedure onmisbaar.

De standpunten in de beraadslagingen van de Raad liggen derhalve nogal uiteen. De Raad concludeert dan ook dat zij na een lange en uitgebreide beraadslaging over dit dossier, niet tot een unanieme aanbeveling kan komen met betrekking tot het invoeren van een snelle, eenvoudige procedure voor de invordering van onbetwiste B2C-facturen.²¹⁴ De uiteenzetting van de standpunten in het advies zorgen wel voor interessante en bruikbare inzichten in de Belgische maatschappelijke discussie over het invoeren/uitbreiden van de IOS-procedure naar een B2C-context.

2.2.3 Wetsvoorstel “De integrale aanpak ter bestrijding van armoede ten gevolge van onbeheerste kostenstijging bij niet-betaling van onbetwiste geldvorderingen”

Aan het begin van deze paragraaf sprak ik over het wetsvoorstel van de Belgische minister van justitie om de IOS-procedure uit te breiden naar een B2C-context. Het wetsvoorstel is echter vanwege politieke ontwikkelingen (nog) niet ingediend, zo bleek uit mijn bevindingen in hoofdstuk 1.²¹⁵ Omdat de maatschappelijke discussie in België nog altijd actueel is, is het in het kader van dit onderzoek nuttig het wetsvoorstel en de overwegingen daarvan te bespreken. Gezien de uitdrukkelijke wens van de minister ligt het ook voor de hand dat het wetsvoorstel alsnog op enig moment zal worden ingediend, al dan niet op sommige punten aangepast. Het wetsvoorstel is tot op heden (nog) niet openbaar gemaakt. Ik zal het daarom kort samenvatten op grond van de door mij ontvangen stukken van Dries Storme (Modero).²¹⁶

2.2.3.1 Doel van het wetsvoorstel en memorie van toelichting

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het Belgische regeerakkoord, zo vermeldt de memorie van toelichting. In het regeerakkoord is namelijk afgesproken dat de regering een procedure voor summiere rechtspleging zal instellen met het oog op sneller innen van niet-betwiste schulden, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen schuldvorderingen ten aanzien van de consument en ten aanzien van andere schuldenaars.²¹⁷ Daarnaast zal “de regering (..) een meer proactief flankerend beleid voeren om de problematiek van de overmatige schuldenlast weg te werken.”²¹⁸ Het wetsvoorstel stelt dat er tot nu een goedwerkende en kostenefficiënte administratieve procedure voor het invorderen van onbetwiste schulden voor B2B-vorderingen is en dat die sinds de inwerkingtreding in juli 2016 ‘ontegensprekelijk’ haar nut al heeft bewezen.

In de memorie van toelichting worden eerst de voordelen van de B2B-procedure uiteengezet. Deze procedure is inmiddels erg goed geslaagd, aldus de minister.²¹⁹ De wetgever stelt dat de IOS-procedure in B2B-zaken een belangrijke waarborg kent, die er mede voor heeft gezorgd dat de IOS-procedure positief heeft uitpakkt. De gerechtsdeurwaarder is namelijk verplicht zijn maatschappelijke bemiddelingsrol effectief op zich te nemen. Hierdoor kan worden bewerkstelligd dat een zaak al in een vroeg stadium kan worden opgelost en kan vermeden worden dat alsnog een uitvoerbare titel dient te worden uitgevaardigd. De gerechtsdeurwaarder zal vanwege zijn informatieplicht de schuldeiser al in een vroeg stadium voor tekenen van insolventie van de schuldenaar kunnen waarschuwen en hij kan een schuldenaar adviseren en bijvoorbeeld verwijzen naar schuldhulp. Deze

²¹³ *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508, p. 11.

²¹⁴ *Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen*, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508, p. 5.

²¹⁵ Dries Storme (Modero) liet mij weten dat het wetsvoorstel nog steeds actueel is, ondanks dat de tekst dateert van 2018. Ondertussen hebben professor Verbeke en Jan De Meuter een aantal verfijningen en aanpassingen doorgevoerd, die de ontwerp tekst nog verder optimaliseren, aldus Storme. Het wetsvoorstel is als het ware klaar om (alsnog) in te dienen.

²¹⁶ Indien gewenst kunnen de aan mij toegezonden stukken op aanvraag worden ingezien.

²¹⁷ Federaal Regeerakkoord, 9 oktober 2014, p. 129, <https://www.cdenv.be/storage/main/federaal-regeerakkoord-2014.pdf>, geraadpleegd op 28 mei 2020.

²¹⁸ Federaal Regeerakkoord, 9 oktober 2014, p. 129, <https://www.cdenv.be/storage/main/federaal-regeerakkoord-2014.pdf>, geraadpleegd op 28 mei 2020.

²¹⁹ “In de periode van 2 juli 2016 t.e.m. 30 april 2018 werd deze procedure reeds 46 883 keer toegepast. De administratieve procedure werd bijgevolg al veelvuldig gebruikt en heeft haar deugdelijkheid bewezen. Dit blijkt nog meer uit de cijfers over de afhandeling van de verscheidene dossiers waarbij het grote pluspunt erin bestaat dat in 44 % van de dossiers er geen uitvoerbare titel nodig was omdat het dossier werd geregeld bij de aanmaning (13 %), na de aanmaning (28 %), er een afbetalingsregeling werd overeengekomen (2 %) of de vordering werd betwist (1,7 %). De procedure blijkt dan ook bijzonder efficiënt te zijn omdat in bijna de helft van de dossiers er een regeling tussenkomt waardoor er geen uitvoerbare titel nodig is en er bijgevolg ook geen kosten van uitvoering zijn.”

“plaatsafstap” (het ter plaatse de bemiddelende rol kunnen inzetten) zorgt daarom voor een dubbel effect.²²⁰ In dat geval kan tijdig een gepaste oplossing worden gezocht of kan de schuldeiser afzien van verdere invordering en de procedure worden afgesloten. De schuldeiser zal dan ook geen verdere kosten maken om schulden in te vorderen en dat is positief voor schuldeiser en schuldenaar. Deze bemiddelende en informerende rol is niet zonder effect, stelt de wetgever. Dat zou blijken uit het feit dat ‘slechts’ iets meer dan de helft van de opgestarte IOS-procedures in de B2B-context resulteerden in een uitvoerbare titel. De gerechtsdeurwaarder krijgt alsdan een **wettelijke verplichting** tot een bemiddelende rol tussen schuldeiser en schuldenaar, ondanks dat hij wordt betaald door de schuldeiser. Dit is een extra waarborg ten aanzien van de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder.²²¹

Voor een uitbreiding van de IOS-procedure naar een B2C-context stelt de wetgever een aantal aanpassingen in de procedure voor. Het wetsvoorstel dat door de regering werd gemaakt, werd ook besproken in het artikel van professor Verbeke.²²² Verbeke heeft in zijn artikel een opsomming gemaakt van de aan het Gerechtelijk Wetboek toe te voegen artikelen, voorzien van een korte samenvatting.²²³ Uit de nieuw aan de wet toe te voegen lijst van artikelen blijkt dat IOS-procedure in B2C-zaken een vergelijkbare procedureopbouw kent als de IOS-procedure in B2B-zaken en dat een aantal extra waarborgen is opgenomen ten behoeve van de consument.

2.2.3.2 Extra waarborgen voor de consument in de IOS-procedure in een B2C-context

De consument kent een kwetsbare positie in het economisch verkeer. Dat is ook de reden dat de Belgische minister van justitie de IOS-procedure in B2B-context niet een-op-een kan toepassen in de B2C-context. Er dient een aantal waarborgen te worden ingebouwd, in het bijzonder voor mensen met een beperkte financiële capaciteit. Daarover heeft de minister een aantal overwegingen gewijd.

²²⁰ Gerechtsdeurwaarders in Nederland zijn ook van mening dat persoonlijk contact helpt. Zie bijvoorbeeld: <https://www.willemsincasso.nl/nieuws/persoonlijk-contact-debiteur-vergroot-incassoscore>. De gerechtsdeurwaarder is ten opzichte van iedereen onafhankelijk. Dat is juist de kern van het ambt: de tenuitvoerlegging van vonnissen op verzoek van de eisende partij, terwijl de gerechtsdeurwaarder tegelijkertijd de belangen van alle partijen waarborgt. Dit is ook een wettelijke verplichting. Te denken valt aan de maandelijkse beslagvrije voet (art. 475b ev. Rv) en de beperking van het beslag op bepaalde roerende zaken (art. 447 Rv). Eenzelfde regeling kent men in België (art. 1408 Ger.W.). In Nederland is recentelijk de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder versterkt: ‘Kabinet versterkt onafhankelijke positie gerechtsdeurwaarders’, *Rijksoverheid* 4 februari 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/kabinet-versterkt-onafhankelijke-positie-gerechtsdeurwaarders>, geraadpleegd op 14 juli 2020. Gezien de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder in zijn hoedanigheid van openbaar ambtenaar die staatsmacht uitoefent is van het dienen van twee heren geen sprake.

²²¹ Daarover schrijft Verbeke dat een concreet operationeel model van samenwerking tussen diverse gerechtsdeurwaarders optredend voor diverse schuldeisers een absolute vereiste is en dat de gerechtsdeurwaarders zich hierbij aan een zeer strikte deontologie moeten houden. Als een gerechtsdeurwaarder handelt ten nadele van de schuldenaar, moet hij streng worden aangepakt. In de IOS-procedure in B2C-context komt de gerechtsdeurwaarder namelijk met een humane opdracht “die strekt tot efficiënte invordering ten gunste van de schuldeiser en op een ethische manier ten aanzien van de debiteur”. Concreet moet worden bepaald hoe, waar en wanneer de gerechtsdeurwaarder een bemiddelende rol inzet en welke criteria en formaliteiten moeten worden nageleefd. Daarvoor moet een uitgebreid bemiddelingsprotocol worden gemaakt, A.-L. Verbeke, ‘Efficiënt en ethisch minnelijk invorderen: een paradigmashift’, *RW* 25 januari 2020, afl. 21, p. 809.

²²² A.-L. Verbeke, ‘Efficiënt en ethisch minnelijk invorderen: een paradigmashift’, *RW* 25 januari 2020, afl. 21, p. 808-809.

²²³ “– art. 1394/28 Ger.W. – toepassingsgebied – onbetwiste schuld B2C, geldsom die vaststaat en opeisbaar is, hoofdsom in laatste aanleg vrederechter (cf. art. 1394/20 Ger.W.);

– art. 1394/29 Ger.W. – controle door gerechtsdeurwaarder– dwingende regels wet van 2002 en solvabiliteit schuldenaar; controle advocaat of vordering opeisbaar is, niet verjaard en niet tegen openbare orde; indien hieraan is voldaan, zendt de gerechtsdeurwaarder een uitnodiging tot betalen aan de schuldenaar, met duidelijke informatie, stukken en oplistijng van relevante elementen, zoals dertig dagen tijd om te reageren, reactie via antwoordformulier, akkoord, betwisten, bemiddelen, faciliteiten;

– art. 1394/30 Ger.W. – indien geen reactie binnen vijftien dagen: aanmaning tot betalen met opnieuw duidelijke informatie, antwoordformulier voor reactie (cf. art. 1394/21 Ger.W.);

– art. 1394/31 Ger.W. – format antwoordformulier (cf. art. 1394/22 Ger.W.);

– art. 1394/32 Ger.W. – betwisting leidt tot gerechtelijke procedure, faciliteiten tot opschorting (cf. art. 1394/23 Ger.W.);

– art. 1394/33 Ger.W. – indien geen reactie binnen acht dagen: proces-verbaal van niet-betwisting, uitvoerbaar via magistraat (cf. art. 1394/24 Ger.W.);

– art. 1394/34 Ger.W. – model van antwoordformulier, KB (cf. art. 1394/25 Ger.W.);

– art. 1394/35 Ger.W. – taalwetgeving in gerechtszaken van toepassing (cf. art. 1394/26 Ger.W.);

– art. 1394/36 Ger.W. – afschrift van alle documenten binnen de drie dagen naar Centraal Register voor de invordering van onbetwiste geldschulden bedoeld in art. 1394/27 Ger.W.;

– art. 1390octies Ger.W. – bericht van afbetaling in bestand van berichten CBB;

– art. 1390nonies Ger.W. – bericht van kennelijke overmatige schuldenlast door OCMW in bestand van berichten mits de schuldenaar hiermee akkoord gaat; eenzelfde bericht van kennelijk financieel onvermogen door gerechtsdeurwaarder;

– art. 1390decies Ger.W. – bericht van uitvoerbare titel in bestand van berichten;

– art. 1390undecies Ger.W. – bericht van fictief adres in bestand van berichten.”, A.-L. Verbeke, ‘Efficiënt en ethisch minnelijk invorderen: een paradigmashift’, *RW* 25 januari 2020, afl. 21, p. 808-809.

De eerste waarborg die de Belgische justitieminister stelt is dat de IOS-procedure slechts kan worden gebruikt ten aanzien van vorderingen die in een gerechtelijke procedure voor de vrederechter in laatste aanleg zouden worden gewezen.²²⁴ Dit gaat om relatief kleine vorderingen, maar vooral om zaken die “dicht bij de burger staan”.²²⁵ Een tweede waarborg betreft een formele controle. De gerechtsdeurwaarder dient een adresverificatie uit te voeren en controleert hij of de dwingende bepalingen uit de Wet betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument zijn nageleefd.²²⁶ Wanneer de gerechtsdeurwaarder een onregelmatigheid vaststelt, maakt hij hiervan melding aan de schuldeiser of diens advocaat. De gerechtsdeurwaarder kan de procedure niet doorzetten, tot deze dwingende regels zijn gevolgd en hem hiervan de nodige bewijsstukken zijn overgelegd. De derde waarborg is dat de gerechtsdeurwaarder zijn bemiddelingsopdracht en informatieverplichting goed kan uitvoeren. Aan de gerechtsdeurwaarders worden meer bevoegdheden gegeven die toelaten de solvabiliteit van de schuldenaar beter te kunnen inschatten.²²⁷ Voor erkende schuldhulpverlenende instanties zal de mogelijkheid worden geschapen om voor een natuurlijk persoon een “bericht van kennelijke overmatige schuldenlast” in het CBB in te schrijven.²²⁸ Wanneer de gerechtsdeurwaarder constateert dat een schuldenaar een dergelijke inschrijving heeft, dan dient de gerechtsdeurwaarder de schuldhulpverlener op de hoogte brengen van de nieuwe invordering. In dat geval wordt de procedure gedurende drie maanden geschorst. De schuldbemiddelaar kan erna initiatieven nemen om tot een regeling te komen, bijvoorbeeld door het overeenkomen van een betalingsregeling. Hier wordt actief gebruik gemaakt van de bemiddelende rol van de gerechtsdeurwaarder. Een vierde waarborg voor de consument is dat het correct volgen van de procedure door een advocaat moet worden gevalideerd. De advocaat controleert of is voldaan aan formaliteiten, zoals of het geschil onder het toepassingsgebied van de IOS-procedure valt, of het gaat om een onbetwiste geldvordering die opeisbaar is, niet verjaard is en “waarvan het voorwerp niet indruist tegen de openbare orde”.²²⁹ De laatste en vijfde waarborg is dat de schuldenaar wordt uitgenodigd tot vrijwillige betaling over te gaan. De gerechtsdeurwaarder zal deze uitnodiging versturen bij elke consument en de consument kan via een modelformulier de vordering gemakkelijk en laagdrempelig betwisten. Het is voldoende dat de consument aangeeft dat de vordering wordt betwist, zonder dat het noodzakelijk is om die betwisting in detail te motiveren. Echter, wanneer de schuldenaar niet reageert, wordt deze geacht de vordering te aanvaarden met dezelfde gevolgen als een ondernemer in de B2B-procedure die niet binnen een redelijke termijn een vordering betwist.

Het voorgaande toont aan dat de minister het fundament van de IOS-procedure in B2B-context heeft gebruikt en deze heeft uitgebreid met waarborgen ten behoeve van de consument. Dit is een positief effect van een maatschappelijke druk. Echter, het zijn formele waarborgen die de consument wel zullen helpen, maar (nog) niet tegemoetkomen aan de Europese wetgeving en jurisprudentie aangaande consumentenbescherming. De rechter

²²⁴ De vereisten om een zaak voor de vrederechter te brengen worden in dit document beschreven: https://www.rechtbanken-tribunaux.be/sites/default/files/vred_leuven/files/nota_over_de_burgerlijke_procedure_voor_de_vrederechter_4.pdf, geraadpleegd op 29 mei 2020. Hieruit blijkt dat de vrederechter zeer toegankelijk en de toegang laagdrempelig is. Welke zaken voor de vrederechter dienen te worden gebracht staat beschreven in de artikelen 590 tot en met 601 Ger.W.

²²⁵ Het beeld leeft sterk dat de vrederechter een rol speelt in heel veel aspecten van het dagelijkse leven van de burger, en dit van de wieg tot aan het graf. De vrederechter heeft een ruime bevoegdheid, zodat bijna alle zaken uit het dagelijks leven van de mensen bij de vrederechter dienen te worden aangebracht, ‘De vrederechter. De rechter die dicht bij de burger staat’, FOD Justitie 2019.

²²⁶ Zoals blijkt uit paragraaf 2.2.1.2.1 is de herziening van deze wet actueel. Zoals daaruit blijkt is de bedoeling een verplichting in te voeren eerst een kosteloze aanmaning aan de consument te sturen. Het ligt in lijn der verwachting dat dit vereiste ook in de IOS-procedure wordt ingevoerd. In het wetsvoorstel werd daarin reeds (tussen haakjes) opgenomen: “[Tenslotte controleert hij dat er aan de schuldenaar minstens één aanmaning werd verstuurd op het juiste adres, zonder dat de vordering werd verhoogd met bijkomende kosten.]”

²²⁷ In de memorie van toelichting wordt niet nader beschreven op welke manier deze bevoegdheden worden uitgebreid, maar in de lijn der verwachting ligt een bevoegdheid tot het nagaan van bepaalde registers. In Nederland kennen we bijvoorbeeld het Digitaal Beslagregister (DBR) dan gerechtsdeurwaarders nog voordat een procedure wordt gestart mogen raadplegen teneinde de financiële positie van de schuldenaar te bepalen om onnodige kosten voor schuldeiser en schuldenaar te voorkomen. Zie: <https://www.kbvg.nl/5691/gerechtsdeurwaarders/beslagregister-gerechtsdeurwaarders.html>, geraadpleegd op 29 mei 2020. Het DBR is overigens onlangs uitgebreid naar een portal voor schuldenaren en hulpverleners, zodat zij zelf inzicht hebben in het DBR. Deze portal is te raadplegen via: https://schuldenwijzer.nl/?gclid=EAlaIqObChMir7GAtcHm6QIVFIVXVCh39iwXKEAAYASAAEgIKS_D_BwE, geraadpleegd op 29 mei 2020.

²²⁸ “In 2011 werd het CBB opgericht door de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders met het oog op de elektronische centralisering van alle beslagberichten en procedures van collectieve schuldenregeling. Het CBB is een unieke databank van gegevens die, mits correcte interpretatie, toelaat een beeld te vormen van de solvabiliteit van een schuldenaar. Hierdoor kan een gerechtsdeurwaarder snel en accuraat oordelen of een bepaalde uitvoeringsmaatregel al dan niet opportuun is. Met meer dan 10 miljoen opzoeken per jaar is het CBB een geslaagd voorbeeld van digitale justitie. Bovendien verbindt deze databank diverse instellingen en beroepsgroepen. Zo zijn onder meer het notariaat, de OVB, de FOD Justitie, de FOD Financiën en de schuldbemiddelaars geconnecteerd met het CBB en maken deze er gebruik van bij de uitvoering van hun taken”, via: <https://www.gerechtsdeurwaarders.be/ngkb-cnhb/welkom/nationale-kamer/cbb>, geraadpleegd op 29 mei 2020. Dit is vergelijkbaar met het DBR (voetnoot 34).

²²⁹ Opmerkelijk (en een gemiste kans) is dat de wetgever heeft gekozen voor slechts een controle op een schending van openbare orde en niet op schending van Europees consumentenrecht. Wellicht dat hierin in een volgend wetsvoorstel wel is voorzien.

heeft in de huidige IOS-procedure reeds een beperkte, niet-inhoudelijke rol en in dit voorstel wordt die rol namelijk niet verder uitgebreid. Wat ervoor nodig is om tegemoet te komen aan de verplichtingen van consumentenbescherming, wordt verderop in dit hoofdstuk besproken.

2.2.4 Uiteenlopende meningen over IOS-procedure in een B2C-context

In België is nog altijd een maatschappelijke discussie gaande over de IOS-procedure en de uitbreiding daarvan. Ik zal een korte weergave geven van diverse voor- en tegenstanders, opdat uiteindelijk een afgewogen conclusie over IOS-procedure in een B2C-context gegeven kan worden.

De (Belgische) Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO) heeft direct na de invoering van de IOS-procedure commentaar geleverd. Los van inhoudelijk commentaar op de IOS-procedure in B2B-context, zoals de “overbodige verplichte tussenkomst van een advocaat en de beperking van de te vorderen kosten”, gaf UNIZO direct te kennen dat zij het betreurt dat de procedure niet direct werd uitgebreid naar consumenten en de overheid, “waardoor zij de dans ontspringen”.²³⁰ De Nationale Kamer voor de Gerechtsdeurwaarder (NKGB) is eveneens positief op een eventuele uitbreiding van de IOS-procedure naar een B2C-context. In een persbericht concluderen de gerechtsdeurwaarders dat IOS-procedure in de B2B-context zeer geslaagd is.²³¹ De NKGB pleit daarom voor een uitbreiding van de IOS-procedure naar consumenten, maar wel met beschermingsmechanismen. Hoe dit vorm zou moeten krijgen wordt in dit persbericht verder niet verduidelijkt.

In het eerder in hoofdstuk 1 aangehaalde artikel van Cleeren op de website De Tijd wordt forse kritiek geuit op de uitbreiding van de IOS-procedure.²³² Daarnaast is er veel argwaan. In het artikel wordt gesteld dat een consument die zijn energiefactuur niet betaald en nooit heeft gereageerd op een aanmaning uit het niets een gerechtsdeurwaarder aan de deur krijgt, zonder dat hij ooit door een gerechtsdeurwaarder is opgeroepen voor de rechter te verschijnen.²³³ Het artikel vervolgt met een citaat van advocaat Hugo Lamon: “Van een ondernemer kan je nog verwachten dat hij onmiddellijk reageert als hij een factuur betwist. Bij consumenten is dat niet het geval”. Lamon zegt hier met zoveel woorden dat wanneer een ondernemer een factuur ontvangt en hierop niet reageert of niet actief betwist, een vermoeden van aanvaarding ontstaat en dat levering van goederen zonder gebreken is geschied. Oftewel: van een ondernemer wordt een veel grotere mate van zelfstandigheid verwacht dan van een consument.²³⁴ Dat er een voor een uitbreiding van de IOS-procedure in de B2C-context een aanpassing met extra waarborgen moet komen, onderschrijf ik ten zeerste. Consumenten zijn ten opzichte van een ondernemer in sommige opzichten in een zwakkere positie, in sommige gevallen bijvoorbeeld vanwege het gebrek aan juridische kennis of vanwege de afhankelijkheid van een bepaald product dat alleen bij een bepaalde handelaar kan worden verkregen.²³⁵ Dit laatste kan uiteraard ook voor bedrijven gelden.

Uit het artikel van Cleeren blijkt daarnaast dat vrederechters eveneens kritisch zijn op een uitbreiding van de IOS-procedure naar een B2C-context: “Als je een onafhankelijke rechter uitschakelt, kan de schuldeiser eender wat vragen: overdreven schadebedingen, overdreven kosten, overdreven interesten. De rechterlijke controle en

²³⁰ ‘UNIZO over betaalgedrag: Recent goedgekeurd betalingsbevel uitbreiden naar overheid en consumenten’, 13 mei 2015, <https://www.unizo.be/nieuws-pers/unizo-over-betaalgedrag-recent-goedgekeurd-betalingsbevel-uitbreiden-naar-overheid-en-geraadpleegd-op-22-mei-2020>.

²³¹ ‘GERECHTSDEURWAARDERS REAGEREN OP TEST AANKOOP’, 25 oktober 2017, <https://www.gerechtsdeurwaarders.be/samtes/gerechtsdeurwaarders-reageren-op-test-aankoop-geraadpleegd-op-22-mei-2020>.

²³² E. Cleeren, ‘De digitale geldmachine van de deurwaarders’, *De Tijd* 8 juli 2017, <https://www.tijd.be/dossier/krant/De-digitale-geldmachine-van-de-deurwaarders/9912400-geraadpleegd-op-8-mei-2020>.

²³³ Ik neem aan dat hier wordt bedoeld dat direct met de tenuitvoerlegging wordt gestart en de schuldenaar daarmee wordt verrast, zonder dat de schuldenaar eerst voor een rechter bij dagvaarding is opgeroepen.

²³⁴ Vgl. waarborg 5 van de minister in zijn voorontwerp van wet, p. 7 van dit onderzoek. De minister is een andere mening toegedaan.

²³⁵ Ik zou in dit verband graag verwijzen naar W. Tiemeijer, *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, Amsterdam: WRR 2016. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de psychologie van financieel gedrag en schulden. De auteur beschrijft dat vaak wordt gezegd over mensen met schulden dat zij ‘hun kop in het zand steken’, dat er wordt ontkend dat er een probleem is en dat ze zich afsluiten voor wat er speelt. Sommige mensen komen door pech, ontslag of ziekte, in de schulden, maar tonen wel een grote bereidheid de schulden te willen oplossen. Terwijl andere mensen een diepgewortelde neiging hebben zich tegen de realiteit te keren, W. Tiemeijer, *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, Amsterdam: WRR 2016, p. 41. In dit hoofdstuk wordt een verband gelegd tussen persoonlijkheidskenmerken en financiële problemen. Hieruit blijkt dat “net zoals mensen van nature verschillen in intelligentie, zij ook van nature verschillen in hun kansen op financiële problemen”, W. Tiemeijer, *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, Amsterdam: WRR 2016, p. 45. Dit is een nuance op de opmerkingen van Lamon.

bescherming vallen helemaal weg.”²³⁶ Dit is naar mijn mening erg zwart-wit gesteld, want reeds in de huidige IOS-procedure is een rechterlijke toetsing ingebouwd. Echter, het is wel zo dat op die rechterlijke toetsing ook kritiek bestaat, vanwege de tekortkomingen die het systeem van rechterlijke toetsing zou kennen.²³⁷ Dat een (verdergaande) rechterlijke toets moet worden ingebouwd in de IOS-procedure in B2C-context, vroeg in de procedure, lijkt vanzelfsprekend. Zeker gezien de eisen van ambtshalve toetsing in consumentenzaken, welke regelgeving thans aan bod komt.

2.3 Europese wetgeving aangaande ambtshalve toetsing door rechters op oneerlijke bedingen in consumentenzaken

Aangezien dit onderzoek tot doel heeft te onderzoeken of een IOS- of een daarmee vergelijkbare administratieve procedure kan worden ingevoerd in de Nederlandse burgerlijke rechtsvordering, is het van belang dat de actuele wet- en regelgeving en jurisprudentie op het gebied van ambtshalve toetsing door rechters op oneerlijke bedingen in consumentenzaken wordt besproken. In deze paragraaf zal dit onderwerp dan ook juridisch beschouwend worden behandeld, voor zover relevant voor dit onderzoek.

2.3.1 Inleiding ambtshalve toetsing

Inmiddels is in een bestendige lijn door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) geoordeeld dat in geval van een B2C-overeenkomst de rechter verplicht is ambtshalve te toetsen of in de overeenkomst die aan de procedure ten grondslag ligt “gebruikte en niet-onderhandelde bedingen die oneerlijk zijn voor een consument” staan.²³⁸ Als de vordering is gebaseerd op een dergelijk beding, zal de rechter uiteindelijk moeten concluderen tot afwijzing van de vordering. Voor het eerst oordeelde het HvJ-EU hierover in het arrest Océano.²³⁹ Aan de basis van deze uitspraak ligt de Richtlijn oneerlijke bedingen.²⁴⁰ Deze richtlijn heeft in principe geen horizontale directe werking.²⁴¹ Dat betekent dat wanneer er sprake is van een geschil tussen particulieren van een Europese lidstaat, door deze niet direct een beroep op de Europese richtlijn kan worden gedaan.²⁴² De richtlijn dient door de lidstaat te zijn omgezet in nationaal recht, wil een inwoner zich op de richtlijn kunnen beroepen.²⁴³ Deze richtlijn stoelt op de gedachte dat een consument zich jegens een handelaar in een zwakUke(re) (onderhandelings)positie bevindt. De consument beschikt over het algemeen over minder informatie dan de onderneming. Dit kan ertoe leiden dat de consument met de door onderneming opgestelde algemene voorwaarden instemt, zonder dat de consument op de inhoud daarvan invloed heeft kunnen uitoefenen.²⁴⁴ De Richtlijn oneerlijke bedingen heeft dan ook tot doel het door de overeenkomst vastgelegde formele evenwicht tussen de rechten en verplichtingen van de contractpartijen te vervangen door een evenwicht dat de gelijkheid tussen die partijen herstelt. Dit vereist een positief ingrijpen buiten de partijen om.²⁴⁵ De rechter is daarom niet slechts bevoegd ambtshalve te toetsen, hij is dit zelfs verplicht.²⁴⁶ Doet de rechter dit niet, ondanks dat hij wel over relevante gegevens beschikte, dan kan zelfs aansprakelijkheid van de lidstaat ontstaan.²⁴⁷

²³⁶ Een (Belgische) vrederechter is vergelijkbaar met de (Nederlandse) kantonrechter. Het werk van de toegankelijke vrederechter wordt goed verwoord in dit interview: <https://plusmagazine.knack.be/recht-en-geld/wat-doet-een-vrederechter/article-normal-656391.html>, geraadpleegd op 29 mei 2020.

²³⁷ “Nu werd er via het digitale CROS-platform wel ‘een zekere’ rechterlijke toetsing ingebouwd vooraleer de deurwaarder tot beslag kan overgaan. Maar zelfs volgens sommige gerechtsdeurwaarders, onder wie ex-NKGB-voorzitter Ivo Goeyens, heeft die controle ‘de diepgang van een surfplank’. ‘Een echte juridische controle ontbreekt. Het hele gebeuren wordt door artificiële intelligentie beheerst’, zegt Goeyens. De beslagrechter die de toetsing uitvoert moet, bij gebrek aan middelen, in één voormiddag enkele honderden dossiers behandelen.” Zie mijn opmerkingen daarover in hoofdstuk 1 van dit onderzoek.

²³⁸ Vgl. C.J.A. Seinen en A.G.F. Ancery, ‘Vorderingen in b2c-verstekken: toetsen of toewijzen’, *TCR* 2015, afl. 3, p. 77-78.

²³⁹ HvJ-EU 27 juni 2000, ECLI:EU:C:2000;346, NJ 2000/730. In dit arrest werd bepaald dat consumenten dienen worden te beschermd, doordat zij niet zelf oneerlijke bedingen in overeenkomsten hoeven aan te kaarten, maar dat van een rechter wordt verwacht dat hij de overeenkomsten ambtshalve toetst op oneerlijke bedingen, HvJ-EU 27 juni 2000, ECLI:EU:C:2000;346, NJ 2000/730, r.o. 26.

²⁴⁰ Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten.

²⁴¹ Vgl. C.M.D.S. Pavillon, ‘De wisselende betekenis van de Richtlijn oneerlijke bedingen in de Nederlandse rechtspraak: een drieluik’, *VrA* 2006-2, p. 25-70.

²⁴² Dit ligt in sommige gevallen genuanceerder, vgl. H. de Waele en I. Kieft, ‘De doorwerking van richtlijnen en algemene beginselen van EU-recht’, *NtER* 2010-5, p. 170-178.

²⁴³ “Richtlijn 93/13 is niet rechtstreeks van toepassing in de Nederlandse rechtsorde. Een richtlijnconforme uitleg van het Nederlandse recht brengt echter mee dat de Nederlandse rechter op grond van art. 6:233 BW gehouden is het hiervoor bedoelde onderzoek ambtshalve te verrichten ingeval Richtlijn 93/13 die verplichting meebrengt.” HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:691, NJ 2014/274 (*Heesakkers/Voets*). De Richtlijn oneerlijke bedingen is in Nederlands recht omgezet en dit komt tot uitdrukking in afdeling 6.5.3 BW inzake algemene voorwaarden.

²⁴⁴ HvJ-EU 9 november 2010, C-137/08, ECLI:EU:C:2010:659 (*Pérezúgyi*).

²⁴⁵ HvJ-EU 14 juni 2012, C-618/10, ECLI:NL:XX:2012:BW9433, NJ 2012/512 (*Banco Español de Crédito*), r.o. 40-41.

²⁴⁶ HvJ-EU 4 juni 2009, ECLI:EU:C:2009:350 (*Pannon*), r.o. 35.

²⁴⁷ Dat een lidstaat aansprakelijk kan zijn is bepaald in HvJ-EU 28 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:602 (*Tomášová*). Er dient te worden voldaan aan een aantal vereisten voordat een lidstaat aansprakelijk is. Zie voor uitgebreide bespreking van dit arrest en de door het HvJ-EU geformuleerde

Ook in nationale betalingsbevelprocedures (waarin zonder rechterlijke procedure een executoriale titel wordt verkregen) gebiedt het HvJ-EU de nationale rechter ambtshalve te toetsen.²⁴⁸ De wijze waarop een nationale betalingsbevelprocedure is ingericht, is volgens het beginsel van procedurele autonomie een zaak van interne rechtsorde van een lidstaat, maar ook in dergelijke procedures dient de consument vergaand en dwingend te worden beschermd. Ondernemingen zouden anders namelijk via een nationale betalingsbevelprocedure kunnen ontkomen aan de controle op onrechtmatige bedingen.²⁴⁹ Het is dan ook van belang om in nationale administratieve procedures (zoals de IOS-procedure) een toets op onrechtmatige bedingen in consumentenzaken te implementeren.

In de praktijk betekent dit voor de consument concreet dat ook wanneer hij geen weet heeft van het feit dat sprake is van een oneerlijk beding in een gesloten overeenkomst en/of hij heeft niet alle informatie gekregen waarop hij recht heeft, de rechter de consument actief zal (moeten) beschermen. Op het moment dat een rechter vermoedt dat dwingend recht is geschonden, dient hij instructie maatregelen te nemen om te bezien of zijn vermoeden correct is.²⁵⁰ Dit betekent dat de eisende partij in de gelegenheid gesteld wordt zijn vordering nader te onderbouwen.²⁵¹ Indien de eiser hieraan niet of niet voldoende voldoet en de vordering die vermoedelijk onderworpen is aan een consumentenbeschermende bepaling, dient deze op de voet van art. 22 Rv in beginsel te worden afgewezen.²⁵² De rechter zal dan ambtshalve een consumenten beschermende bepaling toepassen op de vordering en een onredelijk bezwarend beding vernietigen. In verstekzaken zal daarover alleen de eiser worden ingelicht.²⁵³ Onder andere praktische uitwerking in de Nederlandse rechtspraak wordt in het vervolg nader behandeld.

Met het voornoemde is kort de basis weergegeven van het recht op bescherming van de consument in het Europees consumentenrecht. Wel van belang is nog te vermelden dat de verplichting tot ambtshalve toetsing aanvankelijk alleen werd toegepast op de Richtlijn oneerlijke bedingen. Inmiddels is gebleken dat de plicht tot ambtshalve toetsing zich niet slechts beperkt tot alleen die richtlijn.²⁵⁴ De verplichting tot ambtshalve toetsing geldt inmiddels onder andere ook voor de Richtlijn consumentenkrediet, de Colportagerichtlijn, de Richtlijn consumentenkoop, de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken.²⁵⁵ De Europese Commissie heeft op gestructureerde wijze in een oriënterende mededeling toegelicht hoe het Europees Hof van Justitie de belangrijkste begrippen en bepalingen van de Richtlijn oneerlijke bedingen heeft uitgelegd.²⁵⁶ Hiermee wil de Europese commissie het bewustzijn van deze jurisprudentie onder consumenten, bedrijven, de autoriteiten van de lidstaten (waaronder nationale rechtbanken) en juristen in de hele EU vergroten "en op die manier de toepassing van de richtlijn in de praktijk vergemakkelijken."²⁵⁷

2.3.2 Rapporten ambtshalve toetsing Rechtspraak

Ook in Nederland is de verplichting tot ambtshalve toetsingen inmiddels geïmplementeerd in de rechtspraak. In 2010 heeft het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton (LOVCK) een eerste rapport samengesteld over de aanpak van de Nederlandse rechter met betrekking tot ambtshalve toetsing van oneerlijke bedingen in

vereisten voor staatsaansprakelijkheid voor rechtspraak A.S. Hartkamp, 'De verhouding tussen twee Europese 'remedies': lidstaataansprakelijkheid en ambtshalve toepassing van de richtlijn oneerlijke bedingen', AA 2016/658, p. 658-664.

²⁴⁸ HvJ-EU 14 juni 2012, ECLI:EU:C:2012:349, C-618/10 (*Banco Español de Crédito SA/Joaquín Calderón Camino*).

²⁴⁹ HvJ-EU 14 juni 2012, ECLI:EU:C:2012:349, C-618/10 (*Banco Español de Crédito SA/Joaquín Calderón Camino*), r.o. 55. Het is opvallend dat de AG in haar conclusie een andere mening is toegedaan dan het HvJ-EU. De AG vindt het belang van de schuldenaar van ondergeschikt belang aan de snelheid en efficiëntie van de procedure. De AG stelt dat "Zou de betalingsbevelprocedure, in strijd met de gedachte die eraan ten grondslag ligt, aldus moeten worden aangepast (...), bijvoorbeeld door het houden van een terechtzitting om vragen op te helderen of de partijen in staat te stellen te worden gehoord voordat de rechter beslist, dan bestaat het gevaar dat juist een van haar wezenlijke efficiëntievoordelen verloren gaat, verworden tot een aftreksel van de contentieuze procedure als zij is", HvJ 14 juni 2012, nr. 618/10, ECLI:EU:C:2012:74, *Banco Español*, concl. AG Trstenjak, r.o. 54. Vgl. R. Steennot, 'De bescherming van de consument door het Hof van Justitie: een brug te ver?', *TPR* 2017, p. 125.

²⁵⁰ HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:691 (*Heesakker/Voets*).

²⁵¹ 'Ambtshalve toetsing III', Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018, p. 50.

²⁵² 'Ambtshalve toetsing III', Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018, p. 50.

²⁵³ 'Ambtshalve toetsing III', Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018, p. 50.

²⁵⁴ Via <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/consumers/0904.html?root=0904> kunnen alle actuele consumentenrichtlijnen worden geraadpleegd.

²⁵⁵ Zie daarover uitgebreid *Ambtshalve toetsing III*, hoofdstuk 2.7

²⁵⁶ Richtsnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, 2019/C 323/04.

²⁵⁷ Richtsnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, 2019/C 323/04. p. 6.

consumentenzaken.²⁵⁸ Er was namelijk nogal wat onduidelijkheid over hoe ver de verplichting van rechters ging.²⁵⁹ Nadat na het verschijnen van dit eerste rapport zich er diverse ontwikkelingen hadden voorgedaan, vooral het verschijnen van enkele belangrijke uitspraken van het HvJ-EU en het door de Hoge Raad gewezen arrest Heesakker/Voets, werd in 2014 een geheel nieuw rapport door het LOVCK geschreven.²⁶⁰ Op basis van dit arrest werd in het LOVCK-rapport een stappenplan voor rechters ontwikkeld waarmee zij in de toekomst een vonnis konden gaan wijzen, rekening houdend met ambtshalve toetsing. In het meest recente rapport van de (inmiddels van naam veranderde) LOVCK&T is onder meer een advies tot het wijzen van vonnissen door rechters in verstekzaken opgenomen.²⁶¹ Het rapport is een soort leidraad voor rechters en doet een poging de te toetsen bedingen in consumentenovereenkomsten inzichtelijk te maken.²⁶²

2.3.2.1 Rapport knelpunten KBvG mei 2020

Uit het bovenstaande blijkt dat het consumentenrecht en de verplichting tot het ambtshalve toetsen door rechters op oneerlijke bedingen inmiddels is uitgegroeid tot een volledig en vooral dwingend rechtsgebied.²⁶³ Dit betekent echter niet dat alles goed gaat. Zeer recent verscheen een rapport van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) waarin knelpunten uit de praktijk met betrekking tot ambtshalve toetsing worden besproken.²⁶⁴

De KBvG stelt in het rapport dat de Rechtspraak sinds 2014 actief inhoud geeft aan ambtshalve toetsing in consumentenzaken. Voor de praktische uitvoering daarvan is een informatieformulier opgesteld de Rechtspraak. Dit formulier moet door de (gemachtigde van de) schuldeiser worden ingevuld en dient ertoe de rechter zoveel mogelijk informatie over de vordering te geven.²⁶⁵ Er is op dit moment sprake van een experimenteer-/overgangperiode en het formulier geldt gedurende die periode, die tot vermoedelijk eind 2020 duurt.²⁶⁶ Door de invoering van het informatieformulier worden vaker, naast juridische afwegingen, bedrijfseconomische afwegingen door schuldeisers gemaakt om een zaak voor te leggen aan de rechter.²⁶⁷ De administratieve lasten die het informatieformulier met zich meebrengt, wegen, voor een ondernemer uitgedrukt in geld, niet op tegen de gemiddelde hoogte van een vordering.²⁶⁸ Daarnaast wordt de Rechtspraak verweten dat niet wordt gekeken naar de processen achter een aangebrachte zaak, maar dat te veel wordt gekeken naar de individuele merites van de zaak. Een ambtshalve toetsing heeft invloed op het hele proces van overeenkomsten sluiten door een schuldeiser en één uitspraak heeft daarmee direct impact op grote portefeuilles, ook van in het verleden gesloten

²⁵⁸ Thans heet het LOVCK: 'Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht' (LOVCK&T). Het LOVCK&T is een expertgroep onder andere bestaande rechters en doet aanbevelingen aan rechters teneinde uniformiteit in de Nederlandse rechtspraak te bevorderen.

²⁵⁹ W.H. van Boom, 'Ambtshalve toetsing bij oneerlijke bedingen', AA 2014, p. 362. In het rapport van de LOVCK werden aanbevelingen aan Nederlandse rechters gedaan en concrete handvatten gegeven over de reikwijdte van het begrip ambtshalve toetsing in consumentenzaken, Rapport 'Ambtshalve toepassing van Europees consumentenrecht' van de werkgroep van het Landelijk Overleg van sectorvoorzitters Civiel en Kanton (LOVCK), februari 2010.

²⁶⁰ 'Ambtshalve toetsing II. Herzien rapport van de LOVCK werkgroep', november 2014, p. 4. Het arrest Heesakker/Voets was voor de Nederlandse rechtspraak een belangrijk arrest. Hierin werd bepaald dat wanneer niet alle feiten vaststaan, de rechter instructie maatregelen moet nemen "die in dit verband nodig zijn om de volle werking van de Richtlijn 93/13 te verzekeren, wat betreft zowel de toepasselijkheid van die richtlijn, als de mogelijke oneerlijkheid van het beding", HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:691, NJ 2014/274, m.nt. H.B. Krans., ro. 3.9.1.

²⁶¹ Hoe dit advies in de praktijk uitpakt, blijkt uit deze recente uitspraak van een kantonrechter: Rb. Amsterdam 25 juni 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3102.

²⁶² 'Ambtshalve toetsing III', Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018, p. 6.

²⁶³ 'Ambtshalve toetsing III', Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018, p. 5.

²⁶⁴ 'Rapport Knelpunten inzake Ambtshalve Toetsing', KBvG, 20 mei 2020.

²⁶⁵ "Het informatieformulier biedt steun bij het aanleveren van voldoende informatie om de rechtbank in consumentenzaken in de gelegenheid te stellen de vordering te beoordelen. Het formulier wordt alleen gebruikt in de overgangperiode (zie noot 100 van dit onderzoek, SN). Indien die informatie en de bijbehorende producties in de dagvaarding wordt opgenomen, dient zoveel mogelijk de volgorde van het informatieformulier aan te worden gehouden, voor een snelle beoordeling en verwerking. Ontwikkelingen in de toekomst kunnen tot aanpassingen leiden van dit formulier. Dit formulier is geen recht in de zin van artikel 79 Wet op de Rechterlijke Organisatie", <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/landelijk-informatieformulier-ambtshalve-toetsen-consumentenzaken.pdf>, geraadpleegd op 6 juni 2020.

²⁶⁶ "Op 1 december 2019 starten de rechtbanken die daarmee nog niet zijn begonnen met het wijzen van tussenvonnissen/rolbeschikkingen met dit informatieformulier als bijlage om aanvullende informatie op te vragen. Het wijzen van tussenvonnissen/rolbeschikkingen liep tot 1 april 2020. Inmiddels hebben de rechtbanken onderling besloten om het gebruik van het informatieformulier te verlengen tot 1 januari 2021. Vanaf 1 januari 2021 wordt in zaken van repeatplayers in beginsel geen aanvullende informatie meer opgevraagd en u wordt geacht de benodigde informatie eigener beweging in de dagvaarding of een bijlage daarvan te verwerken. Vanaf 1 januari 2021 worden de vorderingen in verstekzaken door de rechtbanken die op 1 december 2019 starten derhalve beoordeeld op basis van de stellingen in de dagvaarding en de eventueel daarbij overgelegde producties, zonder dat bij repeatplayers nog aanvullende informatie wordt opgevraagd", <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/landelijk-informatieformulier-ambtshalve-toetsen-consumentenzaken.pdf>, geraadpleegd op 6 juni 2020.

²⁶⁷ 'Rapport Knelpunten inzake Ambtshalve Toetsing', KBvG, 20 mei 2020, p. 2.

²⁶⁸ 'Rapport Knelpunten inzake Ambtshalve Toetsing', KBvG, 20 mei 2020, p. 2.

overeenkomsten.²⁶⁹ De KBvG stelt dat de vorderingen die binnen het bestek van de werkwijze van het informatieformulier vallen, vaak te laag zijn om in appel te gaan vanwege de appelgrens van €1750.²⁷⁰ Dat betekent dat de impact die een ambtshalve getoetst vonnis heeft op een totaal inningsproces niet door een hogere rechter kan worden getoetst.²⁷¹

Tot slot merkt de KBvG op dat het informatieformulier de werklast van zowel eisende partijen, gerechtsdeurwaarders als feitenrechters de afgelopen tijd aanzienlijk heeft verzwaaard: “Van het feit dat dit proces niet zonder slag of stoot verloopt getuigt dit rapport, en ook de waaier aan (tussen)vonnissen die sinds de implementatie van het formulier zijn geweest.”²⁷² De forse kritiek van de KBvG duidt erop dat de praktijk met betrekking tot ambtshalve toetsing weerbarstig is. Dat de consument vergaande bescherming geniet is volgens de KBvG evident, echter wanneer de toegang tot de rechter voor de schuldeiser hiermee in het gedrang komt ontstaat een ander probleem: namelijk dat daarmee ook de rechtszekerheid afneemt.²⁷³ Naar mijn mening kunnen gevaren schuilen in het strenge beleid van de rechtspraak in incassozaken. Ik zal dit toelichten.

De verstekprocedure wordt, zo blijkt ook uit het rapport van de KBvG, veel door grote, landelijke opererende schuldeisers als incassoprocedure gebruikt.²⁷⁴ Bij dergelijke bedrijven kan een consument online bestellingen doen of contracten afsluiten.²⁷⁵ Het bestellen van een product of het afsluiten van een contract is vaak een volledig geautomatiseerd traject. Deze trajecten zijn voor dergelijke bedrijven van grote omvang niet goed te administreren, in die zin dat niet elke klik op de website door de consument kan worden opgeslagen door het bedrijf, omdat dat gaat om vele bestelprocessen.²⁷⁶ Wellicht loont het daarom voor een bedrijf eerder om een vordering af te boeken, dan deze voor te leggen aan de rechter, omdat rechters om het gehele bestelproces als onderbouwing van de vordering vragen.²⁷⁷ Dat blijktens het rapport van de KBvG schuldeisers ervoor kiezen geen zaken meer aanhangig te maken, is de keerzijde van de ambtshalve toetsing.²⁷⁸ Echter, op deze houding is wat mij betreft wel iets af te dingen. Uit het beleid van de Rechtspraak blijkt inmiddels dat de verplichting tot ambtshalve toetsing zeer serieus wordt genomen. In de Europese Unie is immers bepaald dat consumenten bescherming verdienen en goed moeten worden voorgelicht. Van grote bedrijven die schuldeiser zijn mag dan ook worden verwacht dat zij hun (proces)dossiers op orde hebben, ook softwarematig. Ook mag van hen dan verlangd worden dat zij hun vordering goed (kunnen) onderbouwen want de belangen van een grote debiteurenportefeuille zijn groot. Je mag dan van grote bedrijven verwachten dat zij enerzijds de software op orde hebben en anderzijds dat zij tot in (sprong)cassatie door procederen zodat zij weten waar zij in bulkportefeuilles tegen consumenten aan toe zijn en wat er concreet van hen wordt verwacht.

Het rapport van de KBvG lijkt in ieder geval een uitnodiging te zijn om in gesprek te gaan met de Rechtspraak, zodat voor beide partijen een werkbare situatie kan worden gevonden. Volgens de KBvG is duidelijk dat wanneer op deze voet wordt doorgegaan, het voor een zeer onwenselijke situatie zal zorgen die ook voor maatschappelijke problemen kan zorgen.

2.4 Van theorie naar praktijk: een administratieve procedure in het licht van ambtshalve toetsing door rechters op oneerlijke bedingen in consumentenzaken in een Nederlandse context

Uit hetgeen hierboven is beschreven, blijkt dat het consumentenbeschermingsrecht van groot belang is en dwingend invloed heeft op de uitspraken van rechters en op betalingsbevelprocedures. Zoals eerder uiteengezet zijn de plannen om in België de IOS-procedure uit te breiden van B2B- naar B2C-vorderingen vergevorderd -het wetsvoorstel ligt reeds klaar- en is tegelijkertijd de kritiek op de plannen flink. In het wetsvoorstel is niet

²⁶⁹ ‘Rapport Knelpunten inzake Ambtshalve Toetsing’, KBvG, 20 mei 2020, p. 2.

²⁷⁰ De appelgrens houdt in dat alleen hoger beroep kan worden ingesteld als de vordering waarover de rechter in eerste aanleg moest oordelen meer dan €1750 bedraagt (art. 332 Rv.) Dit heeft ermee te maken dat geen hoger beroep open behoort te staan voor zaken waarvan het financieel belang gering is en dit niet opweegt tegen tijd en kosten die gemoeid zijn met de behandeling van zaken in hoger beroep, HR 16 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ1490, NJ 2007, 637, m.nt. H.J. Snijders.

²⁷¹ ‘Rapport Knelpunten inzake Ambtshalve Toetsing’, KBvG, 20 mei 2020, p. 2.

²⁷² ‘Rapport Knelpunten inzake Ambtshalve Toetsing’, KBvG, 20 mei 2020, p. 14.

²⁷³ De rechtszekerheid zorgt ervoor dat mensen transacties durven aangaan. Dit zorgt voor een goed functionerende economie. Een draaiende economie is gebaat bij een soepel lopend handelsverkeer, waarbinnen alle partijen de zekerheid moeten hebben dat niet-betaalde vorderingen kunnen worden geïnd, Vgl. ‘Rapport Knelpunten inzake Ambtshalve Toetsing’, KBvG, 20 mei 2020, p. 14.

²⁷⁴ Te denken valt bijvoorbeeld aan Wehkamp, Zalando, Bol.com of Nuon.

²⁷⁵ De overeenkomst op afstand (art. 6:230g BW ev.).

²⁷⁶ In Rb. Amsterdam 19 juni 2020, ECLI:RBAMS:2020:3086, r.o. 4, wordt het bestelproces van een consument door de schuldeiser uitgelegd en wordt betoogd dat het volledige bestelproces, vanwege het groot aantal bezoekers en gedane bestellingen, niet te automatiseren is.

²⁷⁷ Bijv. Rb. Amsterdam 19 juni 2020, ECLI:RBAMS:2020:3086

²⁷⁸ ‘Rapport Knelpunten inzake Ambtshalve Toetsing’, KBvG, 20 mei 2020, p. 5.

onderzocht, althans niet betoogd, of/dat een IOS-procedure in de B2C-context verenigbaar is met de verplichting tot ambtshalve toetsing. Wellicht heeft de minister het belang van dit onderwerp onderschat, maar het bevreemdt dat er wel wordt gesproken over diverse waarborgen voor de consument, maar dat ambtshalve toetsing niet aan bod komt. Ook is zeer recent nog in een hoorzitting door maatschappelijke organisaties en diverse parlementariërs kritiek geuit op een uitbreiding van de IOS-procedure naar B2C-zaken. De vraag is dan ook of een wetsvoorstel van de zijde van de minister te zijner tijd wel met meerderheid van stemmen zal worden aangenomen.²⁷⁹ Of de IOS-procedure wordt uitgebreid naar een B2C-context is allerminst zeker. Dat zegt echter niets over de juridische relevantie van het onderwerp.

2.4.1 De inhoud van een administratieve procedure

De Belgische IOS-procedure is mede in het leven geroepen om uitvoering te geven aan de Europese richtlijn betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties.²⁸⁰ Deze richtlijn legt de verplichting aan lidstaten op om een invorderingsprocedure in te richten die ervoor zorgt dat onbetwiste schulden binnen een korte termijn worden afgewikkeld. In België speelt daarnaast het probleem van een grote werkdruk bij de rechtspraak en mede om die reden is de IOS-procedure ingevoerd, zodat de werklast wordt vermindert. Temeer omdat, zo is de overweging van de Belgische minister van justitie, het verlenen van uitvoerbare titels voor onbetwiste geldschulden niet behoort tot de kerntaken van de rechter; alsdan is er immers geen sprake van een geschil.²⁸¹ Hoe zit dat nu in Nederland?

2.4.2 Het beoordelingskader van de rechter in de Nederlandse verstekprocedure

In hoofdstuk 1 ben ik in het kort ingegaan op de Nederlandse verstekprocedure en het verkrijgen van een executoriale titel in incassozaken. In deze paragraaf zal ik uiteenzetten wat het concrete beoordelingskader van een rechter in Nederland is, zodat duidelijk wordt welke waarborgen een administratieve procedure minimaal dient te hebben.

2.4.2.1 De lijdelijkheid van de rechter

In Nederland is de burgerlijke rechter lijdelijk.²⁸² De procedure is gebaseerd op de autonomie van partijen.²⁸³ Dit uit zich onder andere in het feit dat de rechter gebonden is aan de ingediende vordering. Met andere woorden: partijen bepalen waarover geprocedeerd wordt.²⁸⁴ Dat betekent dat in de procedure de autonomie van partijen het handelen van de rechter begrenst. In de procedure spelen derhalve alleen de feiten die door de partijen aan de rechter worden voorgelegd alsmede de (eventuele) weerlegging van die feiten door de wederpartij een rol. De rechter kan -in beginsel- niet uitgaan van andere feiten dan die hem aangereikt worden en hij mag feiten niet zelf aanvullen. De rechter moet wel rechtsgronden aanvullen.²⁸⁵ De rechter heeft de verplichting rechtsgronden ambtshalve aan te vullen als een procespartij zijn vordering of verweer op een onjuiste rechtsgrond baseert. In een geschil waarop het consumentenrecht van toepassing is, verschuift de rol van een lijdelijke rechter naar een actieve rechter.²⁸⁶ De rechter dient actief de handschoen op te pakken om consumenten te beschermen; hij dient als het ware als handhaver van het consumentenrecht.²⁸⁷ De rechter toetst ambtshalve, maar sanctioneert zo nodig elke overtreding van Europees consumentenrecht. Hij kan vorderingen afwijzen of oneerlijke bedingen vernietigen op grond van een schending van het consumentenrecht.²⁸⁸ Hoe dat in de praktijk werkt, komt hierna aan bod.

²⁷⁹ Ik heb niet onderzocht in hoeverre (de partij van) de minister van justitie een meerderheid heeft in het Belgisch Parlement.

²⁸⁰ Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2011/7, 16 februari 2011 betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, Pb.L. 23 februari 2011, afl. 48, 1.

²⁸¹ Dit is gestoeld op de gedachte dat de rechter geschillenbeslechtere is en dat pas een rechterlijke tussenkomst is vereist zodra er onenigheid bestaat over wat er wordt gevorderd en er dus sprake is van een geschil: *de minimis non curat praetor*.

²⁸² Anders gezegd: de partijen dragen de feiten aan en de rechter weegt deze juridisch. Dit is gestoeld op de beginselen: *da mihi factum dabo tibi jus* en *iura novit curia*.

²⁸³ Vgl. A.G.F. Ancery, *Ambtshalve toepassing van EU-recht* (diss. Groningen), Serie Burgerlijk Proces & Praktijk, deel XIV, Deventer: Kluwer 2012, p. 182.; A.G.F. Ancery & C.M.D.S. Pavillon, 'De rechterlijke lijdelijkheid in rook opgegaan? De ambtshalve toepassing van de consumentenkoop-regels nader toegelicht', *MvV* 2015, p. 244; HvJ-EU 28 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:602, C-168/15, AA 2016, p. 658-664, (*Pohotovost II*).

²⁸⁴ Art. 24 Rv.

²⁸⁵ Art. 25 Rv.

²⁸⁶ Men kan wisten over de vraag hoe lijdelijk of actief de rechter werkelijk is of zou moeten zijn. Vgl. HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:691, *TvC* 2013-6, p. 266, m.nt. M.B.M. Loos en R.R.M. de Moor.

²⁸⁷ 'Ambtshalve toetsing III', Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018, p. 46.

²⁸⁸ Ter verduidelijking hoe een dergelijke beslissing van een rechter eruit ziet, verwijs ik naar: Rb. Amsterdam 29 juni 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3217 en Rb. Amsterdam 29 juni 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3219.

2.4.2.2 Art. 139 Rv

Art. 139 Rv verplicht de rechter om een niet verschenen gedaagde bij verstek te veroordelen en de vordering toe te wijzen indien de gedaagde niet op de eerste of op een door de rechter nader bepaalde roldatum in het geding verschijnt dan wel verzuimt advocaat te stellen of, indien verschuldigd, het griffierecht niet tijdig voldoet, tenzij de voorgeschreven termijnen en formaliteiten niet in acht zijn genomen of de rechter de vordering onrechtmatig of ongegrond voorkomt.²⁸⁹ Om te bepalen of de vordering hem onrechtmatig voorkomt, dient de rechter te toetsen of het gevorderde niet in strijd is met bepalingen van dwingend recht of openbare orde.²⁹⁰ Of de vordering hem ongegrond voorkomt, beoordeelt de rechter “als de feiten zo weinig aannemelijk zijn dat zij de vordering niet kunnen dragen”.²⁹¹ De rechter heeft vanwege deze summie beoordelingsgrondslag een grote mate van vrijheid in zijn beoordeling.²⁹² In zijn arrest van 10 juli 2015 heeft de Hoge Raad nog eens de plicht van ambtshalve toetsing aan bepalingen van dwingend recht of openbare orde duidelijk bevestigd.²⁹³ De rechter zal bij een gebrekkige stelplicht de vordering afwijzen, maar kan bij twijfel aan juistheid van feiten nadere onderbouwing van de vordering vragen.²⁹⁴ Dat de rechter moet uitgaan van niet-weersproken feiten (art. 149 Rv) verdient daarom relativering.²⁹⁵ Deze verplichting van de rechter is in het kader van de rechtstoepassing een summie toets. In de praktijk kan deze toets echter zeer uitgebreid zijn en kan dit de werklast van rechters flink verzwaren. Ook wanneer het gaat om verstekzaken. Hoe dit zich verhoudt tot de toets van Europees consumentenrecht is reeds eerder in deze paragraaf besproken. De rechter is namelijk na verstekverlening op grond van art. 139 Rv verplicht tot ambtshalve toetsing van de algemene voorwaarden tussen consument en handelaar op onredelijk bezwarende bedingen en of aan de wettelijke informatieverplichtingen is voldaan.²⁹⁶ De praktische uitwerking hiervan komt hierna aan bod. Wel is van belang te vermelden dat de rechter rechtsprekt op grond van de materiële waarheid.²⁹⁷ Het verplicht partijen alle voor de beslissing van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren, zodat de rechter aan waarheidsvinding kan doen.²⁹⁸ Dit is uitgewerkt in art. 21 Rv. Een verder uitvloeisel hiervan zijn de bewijsaandraagplicht en de substantiëringsplicht.²⁹⁹ Leeft een partij een van deze verplichtingen niet na, dan kan de rechter daaraan de sanctie verbinden die hij geraden acht, bijvoorbeeld het afwijzen van de vordering.

2.4.2.3 Praktische uitwerking verstekken

In het eerder aangehaalde rapport van de LOVCK&T is een praktische uitwerking voor het beoordelen van verstekzaken in consumentenzaken uitgewerkt.³⁰⁰ De Rechtspraak heeft gemeend dat een gestandaardiseerde aanpak nodig is en tegelijkertijd recht kan doen aan eiser (de handelaar) en gedaagde (de consument).³⁰¹ De reden is namelijk dat dagvaardingen “immers vaak” beperkt onderbouwde stellingen bevatten of dat producties ontbreken die juist de vordering staven.³⁰² De praktijk wijst uit dat het niet eenvoudig meer is om een oneerlijk beding waarop een vordering mogelijkerwijs gegrond is te signaleren. Er blijken meer instructiemaatregelen nodig te zijn, omdat de consument anders verstoken blijft van de hem toekomende bescherming. Daarnaast wordt dan het doel van de beschermende richtlijnen niet bereikt, namelijk de consument als zwakkere partij

²⁸⁹ De plicht tot toewijzing van de vordering valt weg “als de rechter maar enigszins de indruk heeft dat er sprake is van een ongegronde of onrechtmatige vordering”, HR 11 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL8504, *JBPR* 2010/54, m.nt. G. Van Rijssen, §6.

²⁹⁰ Vgl. C.E. Smith, ‘Ambtshalve aanvullen van rechtsgronden’, Nijmegen: AA 2004, p. 63-64.

²⁹¹ Dat betekent dat wanneer het door de eiser in de dagvaarding gestelde onvoldoende is om de vordering te rechtvaardigen, de rechter verplicht is het verzochte af te wijzen, P.J.M. von Schmidt auf Altenstadt, *GS Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Kluwer 2012, art. 139 Rv, aant. 9.1.

²⁹² P.J.M. von Schmidt auf Altenstadt, *GS Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Kluwer 2012, art. 139 Rv, aant. 9.1.

²⁹³ HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1866 (*X/Dexia*).

²⁹⁴ Art. 22 Rv.

²⁹⁵ De rechter heeft namelijk de ‘vrijheid’ om gestelde feiten niet direct als vaststaand aan te nemen als de vordering onvoldoende wordt gedragen door deze feiten en zonder een overtuigender bewijs als ongegrond zal moeten worden afgewezen.

²⁹⁶ Art. 6:233a BW.

²⁹⁷ Vgl. C.J.A. Seinen en A.G.F. Ancery, ‘Vorderingen in b2c-verstekken: toetsen of toewijzen’, *TCR* 2015, afl. 3, p. 84.

²⁹⁸ R.H. de Bock, *Tussen waarheid en onzekerheid. Over het vaststellen van feiten in de civiele procedure*, (diss. Tilburg; Serie Burgerlijk Proces & Praktijk, deel XI), Deventer: Kluwer 2011, §2.6.

²⁹⁹ Artt. 85 lid 1, 111 lid 3 en 128 lid 5 Rv.

³⁰⁰ ‘Ambtshalve toetsing III’, Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018. Het voorstel is gebaseerd op C.J.A. Seinen en A.G.F. Ancery, ‘Vorderingen in b2c-verstekken: toetsen of toewijzen’, *TCR* 2015, afl. 3, p. 86-88.

³⁰¹ “Teneinde een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, de eenheid in ambtshalve toetsing op nationaal niveau te bevorderen, maar ook om tot een efficiënte en snelle werkwijze te komen, stelt de redactieraad de volgende werkwijze voor ten behoeve van een gestandaardiseerde aanpak van verstekzaken”, ‘Ambtshalve toetsing III’, Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018, p. 50.

³⁰² ‘Ambtshalve toetsing III’, Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018, p. 49; C.J.A. Seinen en A.G.F. Ancery, ‘Vorderingen in b2c-verstekken: toetsen of toewijzen’, *TCR* 2015, afl. 3, p. 86.

bescherming bieden.³⁰³ Ondanks dat de plicht tot ambtshalve toetsing in consumentenzaken op gespannen voet staat met de roep efficiënte en snelle procedures met zo min mogelijk tussenuitspraken, is een systeem bedacht dat aan beide vereisten tegemoet moet komen.³⁰⁴ De rechter dient nadere instructiematregelen te nemen indien hij vermoedt dat aan de vordering een dwingendrechtelijke bepaling ten grondslag ligt, zodat hij de juistheid van zijn vermoeden kan onderzoeken.³⁰⁵ De LOVCK&T adviseert daarom een model 'tussenvonnissen nadere instructie in consumentenverstekken' te gebruiken waarin de rechter om nadere onderbouwing van de vordering aan de eiser vraagt.³⁰⁶ Wanneer de eiser vervolgens niet aan dit verzoek voldoet, dan schendt de eiser de plicht om alle feiten naar waarheid aan te dragen (artt. 22 en 85 Rv) en dient op grond daarvan de vordering te worden afgewezen. Wanneer de eiser nader verzochte informatie wel verstrekt, zal de rechter de vordering op materiële gronden toetsen. Het kan ook voorkomen dat er reeds eerder aan eisende partijen die vaker procederen (zgn. repeatplayers) is medegedeeld dat zij de waarheidsplicht schenden.³⁰⁷ Op het moment dat er nog steeds vorderingen aanhangig worden gemaakt die "zo karig zijn gemotiveerd dat de openbare belangen van een goede procesorde, de waarheidsvinding en toetsing van dwingend consumentenrecht worden gefrustreerd", kan een rechter besluiten deze eisers niet nogmaals een procesronde te gunnen maar direct op de dagvaarding de vordering af te wijzen.³⁰⁸ Dit is in lijn met de afschrikwekkende werking van de richtlijnen die tot doel hebben consumenten te beschermen.

2.4.3 De praktische uitwerking van een administratieve procedure: hoe zou de gerechtsdeurwaarder ambtshalve kunnen toetsen?

Deze scriptie heeft niet tot doel een administratieve procedure vorm te geven, maar wel de juridische kaders die een dergelijke procedure minimaal moet hebben te schetsen en te toetsen. Uit dat wat ik in de vorige paragrafen heb beschreven, blijkt dat de (verstek)rechter verplicht is handhavend op te treden. Als een administratieve procedure voor onbetwiste vorderingen in Nederland zou worden ingesteld en de gerechtsdeurwaarder in B2C-zaken een executoriale titel kan uitvaardigen, moet altijd worden voldaan aan de Europese wetgeving en jurisprudentie zoals hiervoor beschreven. Zou een gerechtsdeurwaarder kunnen voldoen aan deze verplichting en zo ja, hoe?

2.4.3.1 De gerechtsdeurwaarder als rechter

Bij een uitbreiding van de IOS-procedure naar B2C-zaken zal de gerechtsdeurwaarder een eventueel verweer niet inhoudelijk toetsen, want als er verweer is eindigt immers de IOS-procedure. Wel zal hij de vordering van de schuldeiser inhoudelijk ambtshalve moeten toetsen aan de Europese wetgeving en actiever moeten optreden dan dat hij deed in de IOS-procedure in B2B-zaken. De centrale vraag is: kan de gerechtsdeurwaarder in dat kader de rechter vervangen? In de Belgische IOS-procedure in B2B-zaken is het niet een taak van de gerechtsdeurwaarder een bezwaar van een schuldenaar te toetsen, want de gerechtsdeurwaarder is immers geen rechter en voor een procedure op tegenspraak is de IOS-procedure niet bedoeld. Vanuit de opvatting van consumentenbescherming in verband met de zwakkere positie van de consument, verplicht het HvJ-EU dat **een rechter** nagaat of een overeenkomst tussen onderneming en consument geen onrechtmatige bedingen bevat. Ook als sprake is van een betalingsbevelprocedure, zoals de IOS-procedure. De instantie die het bevel uitvoert dient hierop te controleren en dit is inmiddels in talrijke arresten bevestigd.³⁰⁹ In alle uitspraken is bepaald dat **de rechter** ambtshalve dient te toetsen en dat betekent per definitie dat deze taak niet door een gerechtsdeurwaarder kan worden overgenomen.³¹⁰ Ten minste zou voorafgaand aan de uitvoerbaarverklaring van een akte van niet-betwisting (opgemaakt door de gerechtsdeurwaarder) een inhoudelijke magistratelijke toets op oneerlijke bedingen moeten plaatsvinden. Doet men dat niet, dan voldoet men hoe dan ook niet aan de

³⁰³ 'Ambtshalve toetsing III', Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018, p. 50; C.J.A. Seinen en A.G.F. Ancery, 'Vorderingen in b2c-verstekken: toetsen of toewijzen', *TCR* 2015, afl. 3, p. 80.

³⁰⁴ C.J.A. Seinen en A.G.F. Ancery, 'Vorderingen in b2c-verstekken: toetsen of toewijzen', *TCR* 2015, afl. 3, p. 86.

³⁰⁵ Dit is in lijn met HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:691 (*Heesakker/Voets*).

³⁰⁶ 'Ambtshalve toetsing III', Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018, p. 50.

³⁰⁷ Zie bijv. Rb. Oost-Brabant 6 maart 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:1231; Vgl. HR 12 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:236, m.nt. R.R.M. de Moor, *TvC* 2016, afl. 5, p. 232. Over de definitie van de term repeatplayer bestaat overigens nog veel onduidelijkheid, vide 'Rapport Knelpunten inzake Ambtshalve Toetsing', *KBvG*, 20 mei 2020, p. 4.

³⁰⁸ 'Ambtshalve toetsing III', Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018, p. 51.

³⁰⁹ Ik verwijs bijv. naar diverse arresten waarin sprake was van ambtshalve toetsing in betalingsbevelprocedures: HvJ-EU 14 juni 2012, ECLI:EU:C:2012:349, C-618/10 (*Banco Español de Crédito SA/Joaquín Calderón Camino*); HvJ-EU 14 maart 2014, 14 maart 2013, ECLI:EU:C:2013:164, C-415/11 (*Aziz*); HvJ-EU, 18 februari 2016, ECLI:EU:C:2016:98, nr. C-49/14 (*Finanmadrid*). In het zeer recente arrest HvJ-EU 19 december 2019, ECLI:EU:C:2019:1118, C-453/18 en C-494/18 (*Bondora*) oordeelt het HvJ-EU dat onrechtmatige bedingen ook ambtshalve dienen worden getoetst binnen de Europese betalingsbevelprocedure.

³¹⁰ Vgl. P. Cambie en B. Ponet, 'IOS-procedure en onrechtmatige bedingen: gerechtsdeurwaarder versus rechter', *RW* 9 mei 2020, afl. 36, p. 1402.

Richtlijn oneerlijke bedingen en dat kan eventueel leiden tot aansprakelijkheid van de lidstaat. Het HvJ-EU heeft namelijk ook verplicht dat als er “een niet te onderschatten risico bestaat dat consument bezwaar zal maken tegen een betalingsbevel”, de rechter het oneerlijke karakter van een contractueel beding moet beoordelen tijdens de procedure en **niet later** dan de fase waarin de tenuitvoerlegging plaatsvindt.³¹¹ In dit kader heeft HvJ-EU in zeer belangrijke uitspraak bepaald dat een beoordeling van een oneerlijk karakter van een contractueel beding door een medewerker van de rechtbank die een lagere status heeft dan die van magistraat **niet** de vereiste consumentenbescherming biedt.³¹² Dat wil zeggen dat het altijd **een rechter** moet zijn die het oneerlijk karakter van contractuele bedingen dient te beoordelen en in een vroeg stadium van de procedure. Zelfs een griffier is derhalve niet ‘genoeg’ om hieraan te voldoen.

Als men het vanaf de andere kant bekijkt, kent de Belgische IOS-procedure in B2B-context wel diverse waarborgen voor de schuldenaar en heeft het wetsvoorstel voor een IOS-procedure in de B2C-context extra waarborgen. Die waarborgen zijn in te passen of verder uit te breiden in elke vorm van een administratieve procedure zoals, de IOS-procedure in B2C-zaken. Zelfs als het gaat om consumentenbescherming. Wanneer men kijkt naar het oordeel van het HvJ-EU dat een consument vergaand beschermd dient te worden, constateert men ook dat het Hof van mening is dat consumentenbescherming geen absoluut recht is. Het HvJ-EU heeft reeds geconstateerd dat het doeltreffendheidsbeginsel niet betekent dat de consument volledig passief kan/mag blijven, maar dat hij moet beschikken over om onder redelijke voorwaarden doeltreffende rechtsmiddelen aan te wenden, die hij vervolgens ook wel dient te gebruiken.³¹³ Het HvJ-EU heeft namelijk gesteld dat het doeltreffendheidsbeginsel niet tot zo ver dient te worden opgerekt dat van een rechter kan worden geëist dat de passiviteit van een consument volledig wordt gecompenseerd.³¹⁴ Het HvJ-EU stelt, om een beoordeling van de passiviteit van de consument te maken, moet worden nagegaan “of er een niet te onderschatten risico bestaat dat de consument zijn bescherming niet zou kunnen genieten ofwel omdat de procedure het indienen van het beroep onmogelijk of uiterst moeilijk maken ofwel vanwege de onvolledigheid van de informatie waarover hij beschikt.”³¹⁵ Wanneer men dit toepast op de IOS-procedure in B2C-zaken, dan kan worden gesteld dat er geen sprake is van enige obstakels. De consument-schuldenaar heeft namelijk in het geval van de IOS-procedure een ruime tijd (namelijk een maand en acht dagen) om eenvoudig en kosteloos via een formulier de vordering te betwisten. In het wetsvoorstel van de IOS-procedure in de B2C-context wordt dit zelfs verlengd met een eerste kosteloze aanmaning. Na ontvangst van deze aanmaning kan de vordering nog zonder kosten worden betaald. Het formulier wordt aan de schuldenaar door de gerechtsdeurwaarder betekend die hem daarover, zo nodig, uitleg kan verschaffen. Dit is nog een extra waarborg en een meerwaarde in het proces.³¹⁶ Daarbij is de gerechtsdeurwaarder een openbaar ambtenaar en het ambt is een van de vrije juridische beroepen. Dit garandeert de onpartijdigheid van de gerechtsdeurwaarder. Hij dient justitie en maatschappij, maar is onafhankelijk ten opzichte van iedereen.³¹⁷

Zou de advocaat wellicht als rechter kunnen functioneren in de IOS-procedure? De advocaat fungeert immers “eerste rechter” bij stap één van de reeds bestaande IOS-procedure in B2B-zaken.³¹⁸ Ook hier ben ik van mening dat de advocaat de rechter niet kan vervangen. De taak van de advocaat is slechts formeel en kan absoluut niet worden vergeleken met de inhoudelijke ambtshalve toets door een rechter zoals verplicht door het HvJ-EU. Ook hier zou de jurisprudentie worden genegeerd en de taak van de rechter worden miskend.

2.5 Conclusie

Het doel van de IOS-procedure is op een eenvoudige manier een uitvoerbare titel te verkrijgen zonder rechterlijke tussenkomst. De essentie van consumentenbescherming in de jurisprudentie van het HvJ-EU is de consument te beschermen ter voorkoming van het feit dat hij voor het voldongen feit van een uitgevaardigde

³¹¹ HvJ-EU 13 september 2018, ECLI:EU:C:2018:711, C-176/17 (*Profi Credit Polska*), r.o. 44, 61-64 en 71; HvJ-EU 18 februari 2016, ECLI:EU:C:2016:98 C-49/14 (*Finanmadrid*), r.o. 45 en 46; HvJ-EU 21 juni 2016, ECLI:EU:C:2016:486, C-122/14 (*Aktiv Kapital Portfolio*).

³¹² HvJ-EU 20 september 2018, ECLI:EU:C:2018:745, C-448/17 (*EOS KSI Slovensko*), r.o. 49-54.

³¹³ Richtsnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, p. 45 en 49.

³¹⁴ HvJ-EU 6 oktober 2009, ECLI:EU:C:2009:615, C-40/08 (*Asturcom Telecomunicaciones*), r.o. 47.

³¹⁵ HvJ-EU, 14 juni 2012, ECLI:EU:C:2012:349, C-618/10, (*Banco Español*), r.o. 52-56.

³¹⁶ Vgl. F. Snoek en P. Lombardi, ‘Reactie op «IOS-procedure en onrechtmatige bedingen: gerechtsdeurwaarder versus rechter»’, *RW* 20 juni 2020, afl. 42, p. 1679.

³¹⁷ ‘De procedure tot invordering van onbetwiste geldschulden: is het de kip met de gouden eieren?’, Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders, *Jubel* 19 augustus 2019, geraadpleegd op 17 juni 2020, <https://www.jubel.be/de-procedure-tot-invordering-van-onbetwiste-geldschulden-is-het-de-kip-met-de-gouden-eieren-en-zo-ja-wie-profiteert-erva/>.

³¹⁸ Vgl. W. de Bus, ‘Advocaat, vervul uw rol van eerste rechter’, *Juristenkrant* 2016-10, p. 11.

titel komt te staan, zonder dat hij daartegen op een gemakkelijke wijze bezwaar kan maken. Om de consumenten te beschermen, dient een rechter ambtshalve te toetsen en dat is volgens het HvJ-EU noodzakelijk om een daadwerkelijke bescherming te waarborgen, vooral vanwege het niet te onderschatten risico dat de consument zijn rechten niet kent of niet uitoefent. De gerechtsdeurwaarder voert enkel materiële handelingen in het proces uit. Dat de gerechtsdeurwaarder een waarborg is in het contact met de schuldenaar zodat hij de (passieve) schuldenaar kan wijzen op zijn rechten is wellicht een vorm van consumentenbescherming, maar dit is geenszins de consumentenbescherming zoals beoogd door het HvJ-EU. De consumentenbescherming ziet op het gehele consumentenrecht in het algemeen en een administratieve procedure in B2C-zaken laten verlopen zoals de IOS-procedure in B2B-zaken in België is derhalve in strijd met het Europees recht.

Eerder constateerde ik al dat de magistratelijke controle in de IOS-procedure marginaal en niet inhoudelijk is en ik constateerde ook eerder dat de ambtshalve toetsing voor een grote werklast zorgt voor rechters (in Nederland en in België). Getuige het rapport *Knelpunten* van de KBvG wordt in Nederland inmiddels in elke incassozaak (ook verstek) ambtshalve getoetst. Gezien het groot aantal zaken is dit een immense werklast voor de rechtspraak en voor de procederende partijen. De vraag is in hoeverre een administratiefrechtelijke procedure voor onbetwiste vorderingen dan bijdraagt aan een efficiëntere invordering van vorderingen, op het moment dat de rechterlijke toets van de vordering zeer uitgebreid dient te zijn. Je kun je afvragen of de 'gewone' procedure dan niet simpelweg voldoet. De gerechtsdeurwaarder is nu eenmaal geen rechter en die rechter bekleedt een essentiële rol in het (civiele) proces. De rechter is er niet alleen voor consumentenbescherming, maar is er ook om de democratische rechtstaat te beschermen.

Dit betekent dat ik dat het invoeren van een administratieve procedure voor onbetwiste geldvorderingen in een B2C-context sterk afraad, zowel in Nederland als in België. Het plan is in strijd met Europees recht, en zou, bij te weinig waarborgen voor de consument, kunnen leiden tot aansprakelijkheid van een lidstaat. Daarnaast lijkt het, wanneer een vroegtijdige rechterlijke toets op onrechtmatige bedingen wordt ingebouwd, niets bij te dragen aan de efficiëntie ten opzichte van de Nederlandse incassoprocedure.

Hoofdstuk 3: Een Nederlandse IOS-procedure: in lijn met de Nederlandse Grondwet?

3.1 Inleidende opmerkingen

In de vorige hoofdstukken kwamen de Nederlandse en Belgische incassoprocedure en de IOS-procedure in B2B-context in het algemeen aan bod. Vervolgens is de IOS-procedure in een B2C-context besproken in het licht van ambtshalve toetsing op grond van Europees consumentenrecht. In het vorige hoofdstuk is zijdelings benoemd dat bij de invoering van een administratiefrechtelijke incassoprocedure voor onbetwiste geldvorderingen in Nederland, moet worden gerealiseerd dat het recht op (openbare) rechtspraak in hoofdstuk 6 van de Grondwet is verankerd. De KBvG heeft de minister eerder verzocht een systeem, gelijk aan de IOS-procedure, in Nederland in te voeren. Daar ligt geen inhoudelijke juridische onderbouwing aan ten grondslag, behalve dat de KBvG van mening is dat een dergelijke procedure de maatschappij ten goede komt.³¹⁹ De vraag die ik daarom in dit hoofdstuk zal beantwoorden is of art. 112 Gw voldoende ruimte biedt voor een administratieve procedure voor onbetwiste geldvorderingen in Nederland, in welke procedure de gerechtsdeurwaarder dan een executoriale titel kan uitvaardigen.

Daartoe zal ik eerst het recht op rechtspraak in het algemeen bespreken (3.2). Vervolgens komt alternatieve geschilbeslechting aan bod en bespreek ik het initiatief e-Court uitgebreid (3.3). Hierna ga ik concreet in op een IOS-procedure in Nederland en hoe deze vorm zou kunnen krijgen en bespreek ik argumenten voor en tegen een dergelijke procedure (3.4). Na dit hoofdstuk ga ik in op de ontwikkeling omtrent de verkleining van het rechterlijk domein (3.5) en tot slot concludeer ik de bevindingen uit dit hoofdstuk (3.6).

3.2 Het recht op rechtspraak

Al in de Grondwet van 1815 werd in art. 165 het recht op geschilbeslechting over schuldvorderingen bij uitsluiting aan de rechterlijke macht toegekend.³²⁰ Ook in de huidige Grondwet is dit recht verankerd (art. 112 lid 1 Gw) en is daaraan toegevoegd dat geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, ook kunnen worden beslecht aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren (art 112 lid 2 Gw). Uit hoofdstuk 1 van dit onderzoek is besproken dat een van de redenen de Belgische IOS-procedure in te voeren, te maken heeft met het feit dat de Belgische Ondernemingsrechtbanken zich volgens de Belgische minister van justitie weer zouden moeten toespitsen op hun kerntaak: namelijk het beslechten van geschillen. Deze minister is namelijk van mening dat wanneer er sprake is van een erkende of onbetwiste vordering, de rechter niet de aangewezen instantie is aangezien er geen sprake zou zijn van een (inhoudelijk) geschil. Dat in Nederland de rechter ook geschillenbeslechter is, uit zich in diverse vormen. Op de website van het Montesquieu instituut wordt bijvoorbeeld het doel van rechtspraak beschreven:

“In een maatschappij kunnen conflicten ontstaan. Om te zorgen dat niet het recht van de sterkste geld (sic!), moet de overheid ervoor zorgen dat deze conflicten op een eerlijke manier kunnen worden opgelost. Wanneer twee mensen ruzie hebben over geld, moet diegene die recht op het geld heeft, dit ook krijgen. Als iemand een andere geweld heeft aangedaan, moet hij hiervoor gestraft worden.”³²¹

In het meest recente meerjarenplan van de Rechtspraak wordt daarover gezegd:

“Samen leven leidt onvermijdelijk tot conflicten: conflicten tussen burgers onderling, conflicten tussen burgers en overheid. Daarom is een rechter nodig, die zulke conflicten beslecht en bepaalt wat mag en niet mag.”³²²

De Nederlandse Grondwet kent een aantal fundamentele bepalingen die de toegang tot rechtspraak (door de rechter) waarborgen. Ook verdragsrecht kent dergelijke bepalingen. Ik zal deze fundamentele waarborgen kort schetsen, zodat erna dieper kan worden ingegaan op waarom een IOS-procedure wel of niet past binnen onze rechtstaat.

³¹⁹ “Een snellere, meer efficiënte en goedkopere tenuitvoerlegging van erkende en onbetwiste schuldvorderingen is in het belang van de samenleving als geheel: voor het midden- en kleinbedrijf en voor de schuldenaar. Als onafhankelijke, openbare ambtenaren die vertrouwd zijn met de invordering schulden ligt een rol voor de gerechtsdeurwaarder daarin voor de hand.”, S.J.W. van der Putten, ‘Reactie op de internetconsultatie van het wijzigingsvoorstel van de Wet griffierechten burgerlijke zaken’, KBvG 13 september 2019, p. 4.

³²⁰ Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortvloeiende regten, over schuldvordering of burgerlijke regten, behoren bij uitsluiting tot de kennis van de rechterlijke magt (art. 165 Grondwet van 1815).

³²¹ <https://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvt1oucfq6v2/vfz93zn8zs>, geraadpleegd op 15 juli 2020.

³²² ‘Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020’, *De Rechtspraak* 31 augustus 2015, p. 12.

3.2.1 Waarborgen voor toegang tot rechtspraak

De Nederlandse grondwet kent drie bepalingen die van belang zijn voor de toegang tot de rechter: art. 17, 112 en 113 Gw.³²³ Art. 17 Gw (het *ius de non evocando*) waarborgt vooral dat een persoon niet door overheidsingrijpen weerhouden mag worden van een rechtsgang bij een onafhankelijke rechter wanneer de wet die mogelijkheid heeft opengesteld. Rechtspraak is onderdeel van de driemachtenleer, de trias politica, die een uitwerking is van het idee van staatsinrichting door Montesquieu.³²⁴ Hoofdstuk 6 van de Grondwet geeft een aantal competentiebepalingen voor de rechterlijke macht.³²⁵ Rechtspraak is in ieder geval: berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen (art. 112 lid 1 Gw), de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen voortvloeien (art. 112 lid 2 Gw), de berechting van strafbare feiten (art. 113 lid 1 Gw) en door de overheid ingestelde tuchtrechtspraak (art. 113 lid 2 Gw). Een omschrijving van het begrip rechtspraak is in de grondwet niet te vinden, evenmin geldt dat voor de andere twee functies van de staat, het bestuur en de wetgever.³²⁶

In de Grondwet van 1815 was een competentiebepaling opgenomen, waarin de burgerlijke rechter de exclusieve bevoegdheid werd gegeven te beslissen over burgerlijke twistgedingen.³²⁷ Over de uitleg en interpretatie van deze competentiebepaling bestond discussie, waaraan een einde werd gemaakt in het arrest *Guldemon/Noordwijkerhout*.³²⁸ In dit arrest werd bepaald dat de competentiebepaling van de rechter volgens de *objectum litis* leer diende te worden uitgelegd. Hiermee werd een zeer ruime bevoegdheid gecreëerd voor de burgerlijke rechter, omdat werd bepaald dat 'schuldvorderingen' ook publiekrechtelijke schuldvorderingen omvatte.³²⁹ Inmiddels is derhalve in art. 112 Gw verankerd dat het recht op geschilbeslechting over schuldvorderingen bij uitsluiting aan de rechterlijke macht wordt toegekend.³³⁰ Het artikel regelt vooral dat het begrip 'schuldvorderingen' zowel die van privaatrechtelijke als die van publiekrechtelijke aard betreft.³³¹ Geschilbeslechting is een kerntaak van de rechter.³³²

De wettelijke grondslag voor het feit dat de (Nederlandse) rechter geschillenbeslechter is, uit zich in art. 112 lid 1 Gw:

Artikel 112

1. Aan de rechterlijke macht is opgedragen de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen.
2. De wet kan de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, opdragen hetzij aan de rechterlijke macht, hetzij aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. De wet regelt de wijze van behandeling en de gevolgen van de beslissingen.

In lid 1 wordt uitdrukkelijk gesproken over geschillen. Dit impliceert op het eerste gezicht naar mijn idee dat sprake moet zijn van een geschil. Volgens het woordenboek Van Dale betekent geschil *ruzie* of *onenigheid*. Er dient derhalve onenigheid te zijn over burgerlijke rechten of over schuldvorderingen. Schuldvorderingen

³²³ P.P.T. Bovend'Eert & C.A.J.M. Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2013, p. 304. Vgl. A.F.M. Breninkmeijer, 'Het ius de non evocando', in: A.K. Koekoek e.a. (red.), *Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi 1982, p. 346 e.v.

³²⁴ De staat dient volgens Montesquieu te zorgen voor vrijheid van haar onderdanen, die kan worden verwezenlijkt doormiddel van het scheiden van staatsaken door drie machten. Dit zijn de wetgevende, uitvoerende (besturende) en rechtsprekende macht. In de praktijk is eerder sprake van een evenwicht van machten dan van een duidelijke scheiding van machten, WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, p. 174. Rechters nemen in hun uitspraken immers ook deel aan rechtsvorming. Vgl. M. Adams, 'De scheiding der machten tussen feit en fictie. Of: Waarom het soms goed is om in de leugen te leven', *NJB* 2010/227 afl. 5, p. 226-265.

³²⁵ P.W.C. Akkermans, A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 517.

³²⁶ Vgl. P.M. van den Eijnden, 'Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief', *SteR*, nr. 3, Deventer: Kluwer 2011, p. 12.

³²⁷ Art. 165 Grondwet van 1815: "Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortvloeiende regten, over schuldvorderingen of burgerlijke rechten, behoren bij uitsluiting tot de kennis van de rechterlijke macht."

³²⁸ Voor de achtergrond van deze discussie: A.X. Koekoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2000, p. 522-523; HR 31 december 1915, *NJ* 1916 (*Guldemon/Noordwijkerhout*).

³²⁹ HR 31 december 1915, *NJ* 1916, p. 407; Vgl. T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, 'De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet?' in: T. Barkhuysen M.L. van Emmerik J.P. Loof, *Geschakeld recht. Verdere studies over Europese grondrechten ter gelegenheid van de 70ste verjaardag van prof. mr. E.A. Alkema*, Deventer: Kluwer 2009, p. 20-21.

³³⁰ Zie daarover uitgebreid: A.J.H.W.M. Versteeg, *Verdeling van rechtsmacht* (diss. KU Nijmegen), Deventer: Kluwer 1987.

³³¹ *Kamerstukken II* 1980/1981, 16 162, nr. 8, p. 12.

³³² Naast geschilbeslechting heeft de rechter nog meer functies, namelijk: het bieden van rechtsbescherming, het bevorderen van rechtseenheid en rechtszekerheid en het bijdragen aan de rechtsontwikkeling, G. Corstens & R. Kuiper, 'De toegang tot de rechter in een moderne rechtsstaat. IJkpunten voor een concrete vormgeving', *JV* 2014, nr. 1, p. 11.

betreffen geschillen tussen partijen wanneer het bijvoorbeeld gaat over schadevergoedingen of andersoortige vorderingen waarbij een schuldvraag geldt. Te denken valt aan een vordering tot onrechtmatige daad maar ook een geldvordering die voortvloeit uit een overeenkomst. Het gaat ook om een gebod en verbod tegen de overheid bij (dreigend) onrecht.³³³

Wanneer het gaat om de definitie van *berechting* heeft de grondwetgever overwogen dat voor deze term is gekozen, omdat dit woord beter aangeeft dat het gaat om de betrokken werkzaamheid van de rechterlijke macht.³³⁴ Hiermee wordt bedoeld op de kennisneming van en de beslissing op geschillen. Om dit beter te begrijpen moet dit in samenhang worden gezien met de geschiedenis van art. 113 Gw. Art. 113 lid 1 Gw spreekt eveneens over *de berechting van strafbare feiten* en niet over 'de oplegging van straffen', zoals eerder het voorstel van een staatscommissie was.³³⁵ De formulering 'oplegging van straffen' zou de rechter beperken in die zin dat bijvoorbeeld ook maatregelen kunnen worden opgelegd, dus een grammaticale lezing. Een strafproces kan daarnaast uitmonden in iets anders dan een strafoplegging, zoals vrijspraak. De term *berechting* houdt met alle mogelijkheden rekening. In art. 112 lid 1 Gw is voor *berechting* gekozen zodat daarmee eveneens het gehele juridisch proces wordt bedoeld en bijvoorbeeld niet perse alleen de veroordeling tot betaling van een schuld. De term *berechting* heeft daarnaast uitdrukkelijk niet tot doel om andere wijzen van beëindiging van een geding uit te sluiten.³³⁶

Ook in verdragsrecht is de toegang tot de rechter gewaarborgd. Volgens Bovend'Eert zijn met name art. 6 en 13 EVRM van belang.³³⁷ Art. 6 EVRM wordt in de praktijk veel toegepast en garandeert vooral het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter voor geschillen die in het artikel zijn genoemd en voor strafrechtspraak.³³⁸ Art. 6 EVRM legt aan de verdragsstaten op dat voor het berechten van die geschillen een nationale instantie bestaat. Het artikel wordt ruim uitgelegd; dat wat naar nationaal recht geen burgerlijk recht of strafvervolgning inhoudt, kan dit wel zijn in de zin van art. 6 EVRM.³³⁹ Art. 13 EVRM houdt vooral in dat sprake moet zijn van een effectief rechtsmiddel: bij schending van een recht uit het EVRM moet er een instantie zijn die zich inhoudelijk mag buigen over de klacht van een schending. Die bevoegdheid moet ook bestaan uit het op een passende wijze compensatie bieden.³⁴⁰

3.3 Uitzondering op geschilbeslechting door rechters: ADR

Om de plaats van een Nederlandse variant op de IOS-procedure binnen het Nederlands rechtssysteem te duiden, is het van belang te bespreken dat er, naast overheidsrechtspraak, een grote belangstelling bestaat voor geschilbeslechting buiten de overheidsrechter om: Alternative Dispute Resolution, Anders Dan Rechtspraak (ADR) of alternatieve geschilbeslechting. Deze belangstelling hangt samen met de groei van het aantal regels, de druk op de rechterlijke macht en de daarmee gepaarde gaande oplopende kosten.³⁴¹ De toenmalige minister van justitie Donner pleitte in 2003 voor ontlasting van de rechterlijke macht door stimulering van alternatieve vormen van geschilbeslechting.³⁴² Ook de Europese commissie achtte het in 2011 wenselijk om ADR te stimuleren om daarmee de handhaving van consumentenrechten te bevorderen.³⁴³ Hiertoe zijn de ADR-richtlijn en de ODR-

³³³ J.A.M. van Angeren, *De gewone rechter en de bestuursrechtspraak*, R&P nr. SB7 2019 Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 36.

³³⁴ *Kamerstukken II* 1979/80, 16 162, nrs. 3–4, p. 9, 11

³³⁵ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 56 (MvT).

³³⁶ *Kamerstukken II* 1979/80, 16 162, nrs. 3–4, p. 9, 11; *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 56 (MvT).

³³⁷ P.P.T. Bovend'Eert & C.A.J.M. Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2013, p. 303.

³³⁸ M.L.W.M. Viering, *Het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM* (Diss. RU), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

³³⁹ C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, vijftiende druk, Deventer: Kluwer 2006, p. 420

³⁴⁰ R. Kuiper, *Juridische consequenties van vormverzuimen in strafzaken* (Diss. RU), Deventer: Kluwer, 2014, p. 34-35.

³⁴¹ J.P. Fokker 2009, *E-arbitrage* (diss. Leiden) (serie: Burgerlijk proces & Praktijk VI), Deventer: Kluwer 2009, p. 16.

³⁴² *Kamerstukken II* 2003/04, 29279, 1.

³⁴³ E. Verhage, 'ADR en ODR voor consumentenzaken in beweging', *Nederlands-Vlaams tijdschrift voor Mediation en conflictmanagement* 2014 18/2, p. 13.

verordening vastgesteld.³⁴⁴ ODR staat voor Online Dispute Resolution.³⁴⁵ Nederland heeft deze richtlijnen geïmplementeerd.³⁴⁶

In art. 17 Gw is bepaald dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Dit betekent niet dat burgers niet vrijwillig afstand kunnen doen van een beroep op de (overheids)rechter.³⁴⁷ Een geschil wordt dan, met instemming van beide partijen, voorgelegd aan derde. Wanneer het gaat om alternatieve geschilbeslechting zijn arbitrage en bindend advies de klassieke en de meest bekende vormen daarvan.³⁴⁸ In het licht van art. 17 van de Grondwet is alternatieve geschilbeslechting in deze vorm ook toelaatbaar, voor zover deze vrijwillig is aangegaan. De vrijwilligheid wordt aangenomen indien bij overeenkomst partijen hebben besloten tot bindend advies of arbitrage.³⁴⁹ Dit kan zowel uitdrukkelijk als stilzwijgend geschieden.³⁵⁰ De partij die afstand doet van zijn recht tot de rechter moet kennis hebben van dit recht of had dit in ieder geval (moeten) kunnen hebben (gehad). Van belang is dat dit voor consumenten in mindere mate geldt dan voor professionele partijen.³⁵¹

Zoals gezegd zijn bindend advies en arbitrage de meeste bekende vormen van alternatieve geschilbeslechting. Bindend advies komen partijen overeen door een geschil voor te leggen aan een derde.³⁵² Bindend advies is niet als zodanig een wettelijke vastgelegde vorm van alternatieve geschilbeslechting, maar wordt vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst als bedoeld in art. 7:900-7:906 BW. Het afdwingen van een niet nagekomen bindend advies kan worden gevorderd via de rechter. Men dient dan in een gerechtelijke procedure nakoming van de overeenkomst te vorderen, want een bindend advies is niet direct voor tenuitvoerlegging vatbaar. Dit is anders bij arbitrage. Arbitrage is anders dan bindend advies wettelijk geregeld, namelijk vanaf art. 1020 e.v. Rv. Hierin zijn enkele bijzondere waarborgen opgenomen voor de inrichting en uitvoering van deze procedure. Zo is bepaald hoe arbiters worden benoemd en samen het scheidsgerecht vormen, hoe arbiters kunnen worden gewraakt, hoe de beslissing in een arbitraal vonnis tot stand komt en hoe dit vonnis met een verloop (exequatur) teneinde het ten uitvoer te leggen kan worden omgezet in een executoriale titel.³⁵³ In de praktijk komt het veel voor dat bedrijfstakingen vaste arbitrale colleges hebben en in algemene voorwaarden exclusieve rechtsmacht toekennen aan een arbitrage-instituut.³⁵⁴ De Raad van arbitrage voor de bouw is een bekend voorbeeld.³⁵⁵

Mediation is eveneens een vorm van alternatieve geschilbeslechting. Bij deze vorm is er geen derde die voor partijen een geschil beslecht. Er is eerder sprake dat de mediator mét de partijen het geschil beëindigt.³⁵⁶ Deze mediator is een onafhankelijke derde die met de partijen tot de oplossing van een geschil komt.³⁵⁷ Het doel van een mediationstraject is om “vanuit de belangen van beide partijen tot een gezamenlijk gedragen en voor ieder

³⁴⁴ Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en richtlijn 2009/22/EG (ADR-Richtlijn), Pb EU L 165/63 respectievelijk Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (ODR-Verordening), Pb EU L 165/1.

³⁴⁵ Dit is een elektronische variant op alternatieve geschiloplossing. Zie o.a. F. Eijsvogels & W.H. Hogerzeil, 'Inleiding alternatieve geschilbeslechting', in: G. Brunt (red.), *Loshetzelfop.nl, ADR in een digitale context*, Nederlandse Vereniging voor Informatietechnologie en Recht 2004, p. 11.

³⁴⁶ Wet van 16 april 2015 tot implementatie van de Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG en uitvoering van de Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten). Als gevolg hiervan kan op grond van art. 17 van deze wet iedere instantie die zich in Nederland bezighoudt met consumentengeschillen zich aanmelden als ADR-instantie. Zie ook: E.N. Verhage, 'Een nieuw Nederlands kader voor ADR en ODR in consumentengeschillen', *TvA* 2015-3, p. 37-66.

³⁴⁷ HR 27 oktober 1967, *NJ* 1918, 3; HR 24 september 1964, *NJ* 1965, 359; R.A. Lawson, 'Arbitrage en art. 6 EVRM', *TvA* 1996, p. 157 e.v.; P. Sanders, 'Arbitrage en Artikel 17 Grondwet', *RMThemis* 1995, p. 241 e.v.

³⁴⁸ P.P.T. Bovend'Eert & C.A.J.M. Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2013, p. 298.

³⁴⁹ EHRM 27 februari 1980, 6903/75, *NJ* 1980, 561 (*Deweert/België*) r.o. 47; EHRM 10 februari 1983, 7299/75 en 7496/76, *NJ* 1987/315 (*Albert en le Compte/België*) r.o. 35; EHRM 25 mei 1999, 46483/99 (*Pastore/Italië*)

³⁵⁰ EHRM 21 februari 1990, 11855/85 (*Hakansson en Sturesson/Zweden*) r.o. 66; EHRM 23 februari 1999, 31737/9 (*Suovaniemi c.s./Finland*).

³⁵¹ G.J. Meijer, *De overeenkomst tot arbitrage* (diss. Rotterdam) (serie: Burgerlijk proces & Praktijk, nr. XIII) Deventer: Kluwer 2011, p. 60.

³⁵² H.J. Sniijders, *GS Arbitrage* 7.1.

³⁵³ Zie daarover W. Hugenholtz, W.H. Heemskerk & W. Heemskerk, *Hoofdpijnen van Nederlands burgerlijk procesrecht*, Dordrecht: Convoy 2015, p. 285.

³⁵⁴ P.A. Stein & A.S. Rueb, *Compendium van het burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 317 e.v.

³⁵⁵ www.raadvanarbitrage.nl

³⁵⁶ W. Hugenholtz, W.H. Heemskerk & W. Heemskerk, *Hoofdpijnen van Nederlands burgerlijk procesrecht*, Dordrecht: Convoy 2015, p. 292-293.

³⁵⁷ E. Schutte & J. Spierdijk, *Juridische aspecten van mediation*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, p. 45

van hen optimale besluitvorming te komen.”³⁵⁸ Mediation kent geen wettelijke basis, zodat aannemelijk is dat de gewone regels rondom overeenkomsten en de vaststellingsovereenkomst (art. 7:900 BW) worden gevolgd. In gerechtelijke procedures zijn wel doorverwijzingsmogelijkheden door rechters naar een mediationtraject. Dit gebeurt vooral in familierechtzaken, maar ook in handels- en bestuursrechtelijke zaken.³⁵⁹ De betekenis van mediation als alternatieve geschilbeslechting is in de praktijk echter (nog) van weinig waarde.³⁶⁰

3.3.1 E-Court

In lijn met de roep om het ontlasten van de rechterlijke macht in de vorm van alternatieve geschilbeslechting, ontstond in 2010 een gemakkelijke, goedkope en snelle afwikkeling voor (incasso)geschillen: e-Court. Ik zal e-Court in dit hoofdstuk bespreken omdat e-Court een recent voorbeeld is van alternatieve geschilbeslechting én dit speelt binnen het domein van de afwikkeling van (al dan niet onbetwiste) incassogeschillen.

E-Court werd bij de lancering aangeduid als “geschillenbeslechting over de digitale snelweg”.³⁶¹ Het doel van e-Court is het aanbieden van geschilbeslechting, zonder de hoge kosten en lange procedures van een overheidsrechter, maar wel met een soortgelijk resultaat, namelijk verkrijging van een executoriale titel. Het moest gaan om voornamelijk eenvoudige zaken, die zich leenden voor en waarbij partijen gebaat zijn bij een snelle en betaalbare beslechting, voor het gehele pakket aan civiele vorderingen met een lage hoofdsom.³⁶² De introductie en de werking van e-Court is niet zonder slag of staat gegaan. Het is “het eerste, bekendste (c.q. geruchtmakendste) en grootst gegroeide initiatief” betreffende de particuliere afhandeling van incassogeschillen.³⁶³ Er is dan ook al ontzettend veel over e-Court geschreven.³⁶⁴ E-Court richtte zich op geschillen tussen consument en ondernemer en ook tussen particulieren en bedrijven onderling en werd gepoogd een deel van ‘de markt’ van de overheidsrechter over te nemen.³⁶⁵ Volgens de oprichter van e-Court, Nakad, moest e-Court niet worden gezien als een bedreiging voor overheidsrechtspraak, maar als welkome toevoeging. Hierdoor zou de overheidsrechtspraak zich kunnen weer richten op complexe en principiële geschillen.³⁶⁶ De e-Court-procedure is inmiddels gestopt en de website is uit de lucht gehaald.³⁶⁷

3.3.2 De procedure

Sinds de oprichting van e-Court is er onduidelijkheid geweest over de plaats binnen de bestaande vormen van rechtspraak.³⁶⁸ De beslissing op een voorgelegd incassogeschil viel aanvankelijk onder de noemer ‘bindend advies’.³⁶⁹ De beslissing werd vervolgens vastgelegd in een notariële akte, zodat de grosse hiervan kon worden tenuitvoergelegd (ex art. 430 Rv).³⁷⁰ Vanwege procedurele bezwaren, en vooral nadat de Kamer voor het notariaat oordeelde dat notarissen tuchtrechtelijk laakbaar waren als zij meewerkten aan een dergelijke akte en de Kamer voor gerechtsdeurwaarders oordeelde dat gerechtsdeurwaarders niet kunnen worden verplicht mee

³⁵⁸ A.F.M. Brenninkmeijer, ‘Mediation’, in: *Handboek Mediation*, red. A.F.M. Brenninkmeijer e.a., Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 31.

³⁵⁹ Zie daarover verder J. Reitsma, M. Tumewe & M. ter Voert, *Mediation Monitor 2007*, WODC Cahier 2007-6, Den Haag 2007.

³⁶⁰ B. Baarsma, ‘Blijft mediation de eeuwige belofte of wordt het een volwassen markt?’, *NJB* 2012, p. 14 e.v.

³⁶¹ H.W.R. Nakad-Weststrate & A.W. Jongbloed, ‘E-Court: geschillenbeslechting over de digitale snelweg’, *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2010, p. 48-51.

³⁶² H.W.R. Nakad-Weststrate & A.W. Jongbloed, ‘E-Court: geschillenbeslechting over de digitale snelweg’, *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2010, p. 48.

³⁶³ C.J.M. Klaassen, ‘Digitalisering en civielrechtelijke geschilbeslechting’, in: B. Bierens, *Onderneming en digitalisering*, O&R 116, 2019/4.4, Deventer, Wolters Kluwer 2019.

³⁶⁴ O.a.: H.W.R. Nakad-Weststrate & A.W. Jongbloed, ‘E-Court: geschillenbeslechting over de digitale snelweg’, *TvPP* 2010, p. 48-51; A.W. Jongbloed, ‘Een miskend initiatief om de kosten voor procederende burgers acceptabel te houden’, *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis* 2014/3, p. 111-116; E. Bauw, ‘Geschillen als handelswaar. Over cliffhangers en e-Court- soap’, *AA* 2018/0890, p. 890-893; P.E. Ernste, ‘Procederen bij e-Court’, *JBPr* 2010, p. 227-232; C.A. Kraan, ‘E-Court vanuit notarieel perspectief’, *WPNR* 2012, p. 227-230; M.B.M. Loos, ‘Geschillenbeslechting door e-Court vanuit consumentenrechtelijk perspectief bezien’, *WPNR* 2014, p. 92-98; K. Kuijpers, T. Muntz & T. Staal, ‘Vonnis te Koop. Onderzoek Private Rechtspraak in de incasso-industrie’, *De Groene Amsterdammer* 17 januari 2018, nr. 3; C.N.J. de Vey Mestdagh & A. Kamphorst, ‘E-Court of de moderne Prometheus vs. Het recht, een achterhoedegevecht?’, *IR* 2018/1, p. 12-18 en D.E. Thiescheffer, *e-Court naast overheidsrechtspraak*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2018.

³⁶⁵ P.E. Ernste, ‘Procederen bij e-Court’, *JBPr* 2010/3, p. 228; R.C. Hartendorp, ‘E-Court een goed initiatief dat zich op de verkeerde punten onderscheidt’, *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis* 2014/3, p. 117-118.

³⁶⁶ Rechters in overheidsrechtspraak dreigden namelijk te bezwijken onder de werkdruk en de kosten voor overheidsrechtspraak waren slecht te dragen voor de maatschappij. E-Court kon zorgen voor een verlichting van deze werkzaamheden zorgen. H.W.R. Nakad-Weststrate & A.W. Jongbloed, ‘E-Court: geschillenbeslechting over de digitale snelweg’, *TvPP* 2010, p. 50-51. Volgens de oprichter van e-Court, Nakad, moest e-Court niet worden gezien als een bedreiging voor overheidsrechtspraak, maar als welkome toevoeging.

³⁶⁷ M. Knapen, ‘Juristen laten weinig heel van werkwijze e-Court’, *Mr-Online* 11 september 2018. Dat de website uit de lucht is, is van zeer recent. Toen ik begon met het schrijven van deze scriptie, in februari/maart 2020 bestond de website nog. Thans is www.e-court.nl geraagdpleegd op 28 september 2020, dus niet meer beschikbaar: “Domeinnaam niet ingeschakeld”.

³⁶⁸ D.E. Thiescheffer, *e-Court naast overheidsrechtspraak*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2018, p. 6.

³⁶⁹ T. Scheltema, ‘E-Court: innovatief maar misleidend’, *Advocatenblad* 2010, afl. 1, p. 7.

³⁷⁰ H.W.R. Nakad-Weststrate & A.W. Jongbloed, ‘E-Court: geschillenbeslechting over de digitale snelweg’, *TvPP* 2010, p. 51.

te werken aan de oproeping bij exploit van een schuldenaar, veranderde e-Court van werkwijze.³⁷¹ E-Court veranderde in 2011 de procedure en vormde om tot arbitrage-instituut.³⁷² Na ook daar tegenslagen te hebben ondervonden, richtte e-Court vanaf 2014 haar pijlen nog slechts op incassogeschillen, in de vorm van arbitrage.³⁷³ Deze incassogeschillen dienden ingevolge een arbitraal beding in de algemene voorwaarden door professionele partijen te worden aangebracht voor e-Court (dus in B2C-zaken). Tussen 2014 en 2018 leek e-Court een succes te worden.³⁷⁴ 94% van alle zorgverzekeraars handelden incassogeschillen via e-Court af en dat ging per zorgverzekeraar om 6.500 tot meer dan 20.000 zaken.³⁷⁵ Nadat wederom felle kritiek ontstond, verleende de rechtbank geen exequaturs meer voor arbitrale vonnissen van e-Court.³⁷⁶

3.3.3 Kritiek

De kern van de kritiek was de vrije keuze voor beide partijen om het incassogeschil aan e-Court voor te leggen. De 'keuze' wordt gemaakt in de algemene voorwaarden van de bedrijven waarmee consumenten zakendoen. Vanwege het feit dat het algemene voorwaarden zijn, is het evident dat consumenten in dat geval geen bewuste c.q. vrijwillige keuze voor e-Court maken.³⁷⁷ Zij kunnen uiteraard kiezen voor een andere aanbieder, maar dat is niet altijd mogelijk. Zoals gezegd was bijvoorbeeld 94% van alle zorgverzekeraars aangesloten bij e-Court. Vanwege deze reden worden consumenten beschermd en dienen zij zelf te kunnen aangeven of zij een geschil wensen voor te leggen aan de overheidsrechter.³⁷⁸ Het dient te gaan om een vrije en ondubbelzinnige keuze voor e-Court, voor beide partijen. Wat daarnaast een groot bezwaar was, is dat de digitale rechter die e-Court beloofde te zijn, in werkelijkheid een algoritme betrof dat oordeelde over de vorderingen.³⁷⁹ Het is een risico dat, wanneer dat gebeurt in B2C-zaken, consumentenbescherming ontberen die hen krachtens Europees recht toekomt.³⁸⁰ Voor dat punt verwijs ik graag naar mijn uitgebreide behandeling daarvan in hoofdstuk 2 van deze scriptie.³⁸¹ Consumentenbescherming is bij de overheidsrechter in ieder geval geborgd, doordat deze verplicht ambtshalve toetst (ook in verstekzaken). In hoofdstuk 2 heb ik ook benoemd dat is bepaald dat de ambtshalve toets van de (overheids)rechter niet kan worden vervangen door iemand anders. Vanuit financieel perspectief is e-Court een zeer verleidelijk te volgen procedure, maar de vraag is dus of vanuit rechtsbeschermingsperspectief de procedure van e-Court aanvaardbaar is.³⁸²

De stichting e-Court heeft inmiddels een procedure op grond van onrechtmatige daad aanhangig gemaakt tegen de Staat, omdat zij stelt 'stelselmatig te worden tegengewerkt'.³⁸³ De procedures van e-Court lijken inmiddels een stille dood gestorven, nu ook de website uit de lucht is gehaald. Informatie zoals het procesreglement en persberichten zijn daardoor op geen enkele manier meer te raadplegen.

³⁷¹ De constructie van een bindend advies tenuitvoerleggen via een notariële akten bestonden bij de wetgever en in de literatuur bezwaren. De vormgeving van de procedure zou de waarborgen voor een behoorlijk proces omzeilen en de notaris kon zijn wettelijke *Belehrungspflicht* bij het vastleggen van bindend advies in een akte niet vervullen. C.A. Kraan, 'E-Court vanuit notarieel perspectief', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 2012/6922, p. 227-228; H.W. Wefers Bettink, 'E-Court en de lange weg naar houdbare elektronische geschiloplossing', *TvA* 2013/3, afl. 1, p. 15. Brief van de staatssecretaris van veiligheid en justitie van 23 juni 2011, *Kamerstukken II* 2010/11, 29279, 122. Schuldenaren werden bij exploit opgeroepen te verschijnen in de procedure. In Kamer voor gerechtsdeurwaarders 8 februari 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:YB0533 oordeelde de tuchtrechter dat het oproepen bij exploit voor deze procedure geen ambtshandeling in de zin van de Gerechtsdeurwaarderswet is, zodat gerechtsdeurwaarders die weigerden mee te werken aan e-Court (na oproep van de KBvG), niet kon worden gehouden aan hun ministerieplicht om alsnog schuldenaren op te roepen.

³⁷² Waarschijnlijk na advies van staatssecretaris Teeven, die positief tegen dergelijke initiatieven van alternatieve geschilbeslechting stond: Brief van de staatssecretaris van veiligheid en justitie van 23 juni 2011, *Kamerstukken II* 2010/11, 29279, 122.

³⁷³ D.E. Thiescheffer, *e-Court naast overheidsrechtspraak*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2018, p. 11.

³⁷⁴ D.E. Thiescheffer, *e-Court naast overheidsrechtspraak*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2018, p. 3.

³⁷⁵ D.E. Thiescheffer, *e-Court naast overheidsrechtspraak*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2018, p. 3.

³⁷⁶ D.E. Thiescheffer, *e-Court naast overheidsrechtspraak*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2018, p. 12.

³⁷⁷ E. Bauw, 'Geschillen als handelswaar. Over cliffhangers en e-Court-soap', *Ars Aequi* 2018/0890, p. 892.

³⁷⁸ Art. 6:236n BW. Hierin is bepaald dat consumenten een termijn dient te worden gegund van ten minste één maand waarin zij ervoor kunnen kiezen een geschil aan de overheidsrechter voor te laten leggen. In het geval van zorgverzekeraars kunnen consumenten ook kiezen dit voor te leggen aan Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen.

³⁷⁹ K. Kuijpers, T. Muntz & T. Staal, 'Vonnis te Koop. Onderzoek Private Rechtspraak in de incasso-industrie', *De Groene Amsterdammer* 17 januari 2018. De reactie van Minister Dekker op naar aanleiding van dit artikel aan hem gestelde vragen: *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 423, p. 1-4 en *Handelingen II* 2017-2018, nr. 41, item 7. Dat vonnis wijzen digitaal moest gaan, was ook daadwerkelijk een speerpunt van Nakad: "It is an uphill battle to achieve innovation in the legal sector. Lawyers prefer to do everything on paper and are always looking for risks and exceptions to the rule. (...) Computers may be able to defeat grandmaster chess champions, but professionals in the legal sector still find it hard to believe that a computer can outsmart them. The notion that software could produce better verdicts than a human judge is widely rejected", www.outsystems.com/case-studies/legal-sector-application/.

³⁸⁰ Richtlijn 93/13/EEG van 5 april 1993, p. L 095 (Richtlijn betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten).

³⁸¹ Zie daarover uitgebreid E. Bauw, 'Geschillen als handelswaar. Over cliffhangers en e-Court-soap', *Ars Aequi* 2018/0890, p. 890-893.

³⁸² E. Bauw, 'Geschillen als handelswaar. Over cliffhangers en e-Court-soap', *Ars Aequi* 2018/0890, p. 892.

³⁸³ Rb Midden-Nederland 24 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2304 (*Stichting e-Court/Staat*).

3.4 IOS in Nederland?

Nu is gebleken dat e-Court op procedurele gronden en de ontbering van consumentenbescherming als bedoeld in de Europese richtlijn het niet heeft gehaald, is het belangrijk te kijken naar de procedurele waarborgen van een IOS-procedure in Nederland. Zoals ik in de introductie heb beschreven, heeft de KBvG aangegeven geen bezwaren te zien voor een IOS-procedure in Nederland, gelijk aan de Belgische variant. Wil men een zwakke consument daadwerkelijk beschermen, dan moet een overheidsrechter een actieve rol spelen. Van lijdelijkheid kan geen sprake zijn, zo bleek al uit de behandeling van dit onderwerp in hoofdstuk 2 van deze scriptie.³⁸⁴ Een van de argumenten van e-Court én van de IOS-procedure is dat onbetwiste incassozaken geen intellectuele meerwaarde bieden voor de behandeling door een rechtbank. Inmiddels is in deze scriptie wel duidelijk gemaakt dat die vlieger voor B2C-zaken in een administratieve procedure niet zomaar op kan gaan: vanwege geldend (Europees) consumentenrecht dient een **rechter** een vordering ambtshalve te toetsen op onder andere oneerlijke bedingen.

3.4.1 De procedure en waarborgen

Voor ADR dient gekozen te worden in algemene voorwaarden en door beide partijen uitdrukkelijk te zijn aanvaard. Wanneer ingesteld in Nederland, zou met een aantal waarborgen voor de schuldenaar, een schuldeiser eenzijdig voor een Nederlandse IOS-procedure moeten kunnen kiezen. Het zou in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een tweede vorm voor het verkrijgen van een executoriale titel kunnen zijn, naast de 'gewone' procedure die voortvloeit uit art. 42 RO. Op basis van hetgeen ik in dit hoofdstuk en de twee hoofdstukken hiervoor heb besproken, zou een Nederlandse IOS-procedure er als volgt uit *kunnen* zien.

1. Een schuldeiser draagt een onbetwiste factuur over aan de gerechtsdeurwaarder.

In de Belgische IOS-procedure dient een advocaat als 'eerste rechter', echter in een nieuw wetsvoorstel is voorgesteld deze stap te schrappen. Een advocaat heeft in deze procedure wat mij betreft ook in Nederland geen meer waarde boven de gerechtsdeurwaarder. De gerechtsdeurwaarder is eveneens jurist en ook onderworpen aan tuchtrecht. Daarbij is de gerechtsdeurwaarder wettelijk onafhankelijk, terwijl de advocaat dat niet is. De advocaat zou alleen maar kostenverhogend werken.

2. In lijn met art. 1394/21 Ger.W. betekent de gerechtsdeurwaarder een aanmaning aan de schuldenaar, met daarbij stukken die de vordering staven alsmede een reactieformulier.

De betekening door de gerechtsdeurwaarder in de administratieve procedure heeft dezelfde reden als geldt voor de dagvaarding in een rechterlijke procedure: rechtszekerheid. Van het grootste belang is dat vaststaat dat stukken door de schuldenaar worden ontvangen en dat hiervoor dwingend bewijs van is. Daarnaast is het voor de schuldenaar van belang uitleg te krijgen over de procedure en de gevolgen ervan. Dit beschouw ik als een recht van de schuldenaar.

3. De schuldenaar krijgt een termijn om te reageren, in lijn met artt. 1394/22 en 1394/23 Ger.W. Hij kan – kort gezegd – dan het navolgende doen:
 - a. Volledig betalen;
 - b. Een verzoek om een betalingsregeling indienen;
 - c. Inhoudelijk verweer voeren.

Wanneer de schuldenaar volledig betaalt komt de procedure ten einde. Wanneer hij een betalingsregeling verzoekt, erkent hij de vordering.³⁸⁵ De gerechtsdeurwaarder maakt dan een proces-verbaal van niet-betwisting op. Deze kan dan later alsnog ten uitvoer worden gelegd, op het moment dat de betalingsregeling niet is nagekomen. Wanneer de schuldenaar inhoudelijk verweer voert, komt de procedure ten einde. De schuldeiser dient dan alsnog een gerechtelijke procedure te starten, zodat de rechter inhoudelijk de vordering, en het verweer, kan wegen. Het is namelijk niet aan de gerechtsdeurwaarder om geschillen te beslechten, in het kader van zijn onafhankelijkheid maar ook vanwege het beginsel van hoor en wederhoor. De rechter zal hoor en wederhoor moeten toepassen.

4. Wanneer de schuldenaar niet reageert of de vordering erkent, zal de gerechtsdeurwaarder in lijn met art 1394/24, §1 Ger.W. een proces-verbaal van niet betwisting opstellen.

Dit proces-verbaal wordt omgezet in een executoriale titel waartegen verzet openstaat bij de rechter. Op deze manier zal een schuldenaar niet worden afgehouden van de rechter die hem volgens de wet toekomt. Het proces-verbaal van niet-betwisting bij geen reactie zal wat mij betreft niet later dan een maand na het betekenen van de aanmaning kunnen worden opgesteld. De termijn van art. 6:236n BW lijkt mij redelijk genoeg om van overeenkomstige toepassing te kunnen zijn. Op deze manier worden schuldenaren in voldoende mate

³⁸⁴ Dit vloeit onder andere voort uit HvJ 18 februari 2016, nr. C-49/14, ECLI:EU:C:2016:98 (*Finanmadrid*).

³⁸⁵ Rb. Rotterdam, 21 juli 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BN7773, r.o. 5.2.

'beschermd' tegen het voldongen feit van een executoriale titel. Daarnaast zou na het verlenen van de executoriale titel nog een verzet open moeten staan bij de rechter. Conform de Belgische IOS-procedure zou men hieraan geen termijn kunnen verbinden waarbinnen dit verzet wordt ingesteld (Art. 1394/24, §3 Ger.W.). Op deze manier komt aan de schuldenaar het ultieme recht toe alsnog een zaak aan de overheidsrechter voor te leggen.³⁸⁶ Dit betekent wel onzekerheid voor de schuldeiser. Redelijker zou wat mij betreft zijn om analoog aan de Nederlandse regeling omtrent de verzetprocedure na verstekverlening (art. 143 Rv) de termijn van verzet aan te houden. Na vier weken na bekend te zijn geworden met de inhoud van verstekvonnis verstrijkt de termijn om verzet in te stellen (art. 143 lid 2 Rv). Die onzekerheid voor de schuldeiser erkent men in België in de IOS-procedure overigens ook. Interessant is te zien dat er door de minister aan het niet instellen van een verzetstermijn geen overwegingen worden gewijd in de memorie van toelichting. In de literatuur wordt daar wel over gesproken, bijvoorbeeld in een zeer recent verschenen artikel. Een verzet zonder termijn kan louter "dilatoire" (uitstellend, vertragend, SN.) verzetten in de hand werken, bijvoorbeeld een ingesteld verzet op de dag van een gerechtelijke verkoop.³⁸⁷ Een malafide schuldenaar zal zich er namelijk niet van weerhouden om met alle mogelijke middelen de procedure te dwarsbomen.³⁸⁸

Resteert thans de vraag of de rechter een proces-verbaal van niet-betwisting nog dient te toetsen op de formaliteiten van het proces-verbaal. In België gebeurt dit in elke zaak, in lijn met art. 1394/27, §1 Ger.W.³⁸⁹ Het lijkt logisch dat dit in Nederland ook moet gebeuren. Op die manier ontstaat namelijk een extra waarborg voor beide partijen dat het proces-verbaal van niet-betwisting op juiste gronden tot een executoriale titel leidt. Uit hetgeen is besproken in hoofdstuk 1, bleek echter dat op de rechterlijke toets veel af te dingen is, nu dit in de praktijk weinig toevoegt: het zijn vooral computers die deze toets uitvoeren. En dat was nu net een van de bezwaren tegen e-Court in B2C-zaken. Wil men een Nederlandse IOS-procedure laten slagen, dan dient in B2C-zaken een uitgebreide rechterlijke toets te worden ingebouwd. Maar dat doet nu net afbreuk aan de doelstelling van de IOS-procedure: vorderingen waar geen sprake is van een geschil weghouden bij de rechter.

Uit eerder onderzoek bleek echter dat de toets op oneerlijke bedingen in consumentenzaken niet zwaar is en niet wordt uitgevoerd door de rechter, maar door medewerkers van de griffie.³⁹⁰ Jongbloed stelt daarover dat de Nederlandse regering bij het invoeren van het Europees betalingsbevel (in 2003!) voorstander was van dit bevel, als geen gerechtelijk onderzoek nodig is.³⁹¹ Het verstrekken van bewijsstukken bij het verzoek om een betalingsbevel was zelfs onwenselijk, want het zou afbreuk doen aan een eenvoudige en gestandaardiseerde afdoening van dit bevel. Jongbloed beroept zich in zijn recente artikel op dit standpunt, waarmee hij pleit voor een IOS-procedure in Nederland, zelfs in B2C-zaken. Ik vind dit veel te kort door de bocht. Inmiddels lijkt dit standpunt van de regering ook door de tijd te zijn ingehaald. De rechtspraak voert inmiddels uitgebreide ambtshalve toetsen uit in **elke** zaak, zo blijkt uit mijn analyse in hoofdstuk 2. Jongbloed stelt vervolgens dat van gerechtsdeurwaarders verwacht mag worden dat zij toetsen of sprake is van oneerlijke bedingen. Gerechtsdeurwaarders zijn echter geen rechters, zodat dit argument volgens mij niet op kan gaan. Dat gerechtsdeurwaarders uitstekende professionals zijn, die onafhankelijk als openbaar ambtenaren functioneren in hun vertrouwde omgeving van de invordering van schulden, is wat mij betreft waar, maar doet niet aan af aan het feit dat de gerechtsdeurwaarder geen rechter is.

Voor wat betreft B2C-zaken zou ik daarom niet anders kunnen concluderen dan een verplichte rechterlijke (ambtshalve) toets die voldoet aan Europees consumentenrecht. Voor B2B-zaken zou eerder volstaan kunnen worden met een minder zware toets, bijvoorbeeld in de vorm van een algoritme dat puur controleert op formaliteiten. Op die manier kan dan worden toegekomen aan de wens om onbetwiste zaken bij de rechter weg te houden en wordt toch op formaliteiten gecontroleerd. Dit is een duidelijke waarborg in het proces. De verzetstermijn zorgt eveneens voor een waarborg.

³⁸⁶ Het Europees Betalingsbevel is in deze scriptie summier aan bod gekomen, maar ik zou nog willen wijzen op S. Bissare, 'Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen', 20 december 2002, 5247/03 en de reactie van Nederland daarop: Brief van de minister van justitie van 12 juni 2003, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 275. Nederland stelde bij de invoering van de betalingsbevelprocedure voor dat na het verstrijken van een bepaalde termijn dat de titel in kracht van gewijsde zou gaan én dat de titel altijd uitvoerbaar bij voorraad is.

³⁸⁷ H. Lamon & S. Verherstraeten, 'De uitbreiding van de procedure 'invordering van onbetwiste geldschulden' naar B2C-relaties wordt betwist', *OVV* 16 juni 2020, www.advocaat.be, p 10, geraadpleegd op 14 oktober 2020.

³⁸⁸ P. Lombardi en B. Nelissen, 'De invordering van onbetwiste geldschulden: de "IOS-procedure" onder de loep', *RW* 2015-16, nr. 34, p. 1357.

³⁸⁹ De IOS-procedure in B2C-zaken is echter nog niet van kracht.

³⁹⁰ E. Kramer, M.L. Tuil, I. Tillema e.a., *Verkrijging van een executoriale titel in incasso-zaken*, Den Haag: WODC, 2012, p. 77.

³⁹¹ A.W. Jongbloed, 'Nederland kan wel degelijk iets leren van de invordering van onbetwiste schulden in België', *BER* 2019/3, p. 20.

3.4.2 Tegenargument: de invordering van overheidsschulden

Op het argument dat de gerechtsdeurwaarder geen rechter is en dús geen definitieve titel zou moeten kunnen uitvaardigen, is een en ander af te dingen. Zo kent Nederland sinds 2006 de procedure van de strafbeschikking of de OM-afdoening.³⁹² Het doel hiervan is dat het openbaar ministerie voor een aantal overtredingen en misdrijven een strafbeschikking uitvaardigt. Tegen deze strafbeschikking kan een betrokkene verzet doen. Dit verzet opent een gebruikelijke strafrechtelijke procedure, inclusief rechtsmiddelen en eventueel een veroordeling. De wetgever stelt dat het toelaatbaar is dat het openbaar ministerie (en dus niet de rechter) een straf oplegt, omdat art. 113 lid 1 Gw het niet uitsluit dat een ander dan de rechter een straf oplegt. Want een straf opleggen is niet hetzelfde als berechten.³⁹³ De wetgever stelt de regeling eveneens verenigbaar is met art. 6 EVRM, vanwege het feit dat na verzet gedaan te hebben alsnog een rechterlijke procedure gestart kan worden: “Het recht op een eerlijke behandeling van de zaak door een onpartijdige rechter, wil niet zeggen dat van de verdachte niet gevergd mag worden dat hij daartoe verzet instelt tegen een strafbeschikking.”³⁹⁴ Hiertegen kan men stellen dat dit in strijd is met de onschuldpresumptie omdat een persoon eerst ‘schuldig’ wordt bevonden en dus zijn eigen onschuld moet verdedigen. Toch bestaat de OM-afdoening nog altijd.³⁹⁵

Analoog aan de OM-afdoening zou ik een vergelijking willen maken met de (Nederlandse) administratieve procedure voor onbetwiste geldvorderingen en wel om de navolgende redenen. Aan de invoering van de OM-afdoening ligt de gedachte ten grondslag dat de rechterlijke macht moet worden ontlast in zaken waar de schuldvraag min of meer duidelijk kan worden beantwoord, met daarbij nog altijd een mogelijkheid tot beroep bij de rechter.³⁹⁶ De memorie van toelichting op de invoeringswet van de OM-afdoening stelt dan ook dat zaken waarin de verdachte niet op een transactievoorstel ingaat of geen inhoudelijke argumenten aanvoert, niet bij de rechter thuishoren.³⁹⁷ Een dergelijk reden voor invoering van de OM-afdoening is hét argument voor een administratieve procedure voor onbetwiste geldvorderingen. Onbetwiste vorderingen zouden namelijk een onnodige ballast zijn van de rechterlijke macht omdat onbetwiste geldvorderingen van geen intellectuele waarde zijn voor de rechter. Die dient zich bezig te houden met daadwerkelijke geschillen.

Een andere reden om analoog aan de OM-afdoening een administratieve procedure voor onbetwiste geldvorderingen in te voeren is de volgende. De wetgever geeft aan dat de betekenis van het woord *berechting* in de zin van art. 112 lid 1 en 113 lid 1 Gw moet zijn: kennisneming en beslissing.³⁹⁸ De grondwetgever kiest er derhalve niet voor om in art. 113 lid 1 Gw de rechterlijke macht een opdracht te geven tot oplegging van straffen, maar tot de berechting van strafbare feiten; het gaat om het strafproces. Voor de term berechting is in deze context gekozen en wordt verwezen naar de wetsgeschiedenis van art. 112 lid 1 Gw “omdat dit woord beter aangeeft dat het bij de betrokken werkzaamheid van de rechterlijke macht gaat om kennisneming en beslissing van geschillen”.³⁹⁹ De term berechting beoogt **niet andere wijzen van beëindiging van een geding uit te sluiten**.⁴⁰⁰ De wetgever stelt daarom: “Het uitvaardigen van een strafbeschikking kan niet worden vereenzelvigd met een rechterlijke taak en dit leidt ertoe dat geen berechting van het strafbare feit plaatsvindt, en is dus niet zelf te zien als een vorm van rechtspreken.”⁴⁰¹ Dogmatisch gezien zou ik daarom, vanwege deze wetsgeschiedenis, geen bezwaar zien om een administratieve procedure voor onbetwiste geldvorderingen onder art. 112 lid Gw te scharen.

3.4.3 Bestuurlijke boetes

Kort wens ik nog in te gaan op de door de overheid op te kunnen leggen bestuurlijke boetes. Deze mogelijkheid heeft de laatste decennia een hoge vlucht genomen.⁴⁰² In 2010 waren er al 70 wetten en 11 nieuwe

³⁹² Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten, Stb. 330.

³⁹³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 55 e.v. (MvT).

³⁹⁴ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 60 (MvT).

³⁹⁵ Toch is er nog altijd kritiek op de regeling: ‘Grapperhaus: OM-afdoening is blijvertje’, *Advocatenblad* 21 december 2018, <https://www.advocatenblad.nl/2018/12/21/grapperhaus-strafbeschikking-is-blijvertje/>, geraadpleegd op 2 oktober 2020.

³⁹⁶ M. Scheltema e.a., *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, WRR nr. 63, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, p. 235.

³⁹⁷ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 3 (MvT).

³⁹⁸ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 56 (MvT).

³⁹⁹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 56 (MvT).

⁴⁰⁰ *Kamerstukken II* 1979/80, 16 162, nrs. 3–4, p. 9, 11.

⁴⁰¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 56 (MvT).

⁴⁰² A. Böcker, L. de Groot-Van Leeuwen en M. Laemers, *Verschuiving van rechterlijke taken. Een verkennend onderzoek op civiel- en bestuursrechtelijk terrein*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2016, p. 51.

wetsvoorstellen waarin een bestuursorgaan de bevoegdheid kreeg om een boete op te leggen aan burgers.⁴⁰³ In een advies uit 1994 gaf de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) aan dat handhaving door bestuurlijke boetes efficiënter en effectiever zou zijn dan strafrechtelijke handhaving. Daarnaast is een rechtsgang in het strafrecht vaak ‘onevenredig zwaar en kostbaar’ voor overtredingen waarover het in veel bestuursrechtelijke wetgeving gaat.⁴⁰⁴ Dat zou gaan om ‘overtredingen met een geringe normatieve lading die eenvoudig vast te stellen zijn.’⁴⁰⁵ De Raad van State oordeelde in een ongevraagd (zeer uitgebreid) advies dat de “bestuurlijke boete zich bij lichte, veelvoorkomende en eenvoudig vast te stellen overtredingen als een efficiënt handhavinginstrument heeft bewezen.”⁴⁰⁶ Een argument om te pleiten voor een administratieve procedure voor onbetwiste geldvorderingen zou een vergelijking met de eenvoudige afwikkeling waarop de staat haar handhaving en inning heeft ingericht.

Als argument voor een vergelijking met de inning van bestuurlijke boetes geldt een belangrijk voorbeeld uit de praktijk. De Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering kent aan het CAK (eerder aan Zorginstituut Nederland en daarvoor College voor zorgverzekeringen) de bevoegdheid toe een bestuursrechtelijke zorgpremie te heffen en kan zonder tussenkomst van een rechter laten inhouden op een inkomstenbron of om in te vorderen bij dwangbevel, conform de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.⁴⁰⁷ Dit betekent dat een gerechtsdeurwaarder een dwangbevel executeert. De executie vindt plaats zonder bekrachtiging door een rechter.⁴⁰⁸ Het belangrijkste argument voor de bijzondere bevoegdheid die deze wet aan een overheidsorgaan toekent was het gebrek aan effectiviteit van de incassopraktijk bij de inning van zorgverzekeringspremie. De incasso en dwangvordering is een duur en tijdrovend proces, “dat zonder preferentie ten opzichte van andere schuldeisers vaak weinig oplevert.”⁴⁰⁹ De overheid kende zich hiermee een zeer bevoorrechte positie toe. Je kunt je sterk afvragen of dit het beginsel van *paritas creditorum* niet doorkruist.⁴¹⁰ Naast de hiervoor genoemde wanbetalersregeling voor zorgverzekeringspremie geldt dat de overheid op tal van terreinen via een bijzondere bevoegdheid haar executoriale titels uitvaardigt en zichzelf een bevoorrechte positie toekent. Voorbeelden hiervan zijn innig van belastingen door de Belastingdienst, waterschappen en gemeenten, maar ook de inning van opgelegde boetes door bestuursorganen als Inspectie SZW, NVWA en Agentschap Telecom via het CJIB.⁴¹¹

3.5 Verkleining van het rechterlijk domein

Ik zou, naar aanleiding van al het voorgaande, de volgende slotopmerkingen willen maken. De afgelopen jaren lijkt er een lijn te zitten in het verkleinen van het rechterlijk domein.⁴¹² Er is namelijk een brede tendens gaande dat het beslissen over geschillen uit het domein van de rechter wordt gehaald.⁴¹³ Dit wordt bevestigd doordat uit onderzoek blijkt dat in de jaren 2004-2014 49 wetsvoorstellen zijn ingediend die rechterlijke taken overhevelen of verschoven naar geschillencommissies of andere instanties.⁴¹⁴ De overheveling had meestal tot doel het bieden van een laagdrempelig alternatief voor de rechter of een effectievere oplossing van problemen. Ook het ontlasten van de rechterlijke macht en kostenbesparingen waren vaak een doel.⁴¹⁵ Dit betekent wel dat, wanneer de Rechtspraak zich terugtrekt uit bepaalde sociale sectoren, dat invloed heeft op de normering van gedrag in die sector, aldus Loth.⁴¹⁶ Hij stelt dat zelfregulering, soft law en vormen van private geschilbeslechting

⁴⁰³ A. Böcker, L. de Groot-Van Leeuwen en M. Laemers, *Verschuiving van rechterlijke taken. Een verkennend onderzoek op civiel- en bestuursrechtelijk terrein*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2016, p. 51.

⁴⁰⁴ Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (Commissie Kortmann), *Handhaving door bestuurlijke boeten: Advies aan de minister van justitie*, Stafafdeling algemeen wetgevingsbeleid: Den Haag 1994, p. 7-8.

⁴⁰⁵ Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (Commissie Kortmann), *Handhaving door bestuurlijke boeten: Advies aan de minister van justitie*, Stafafdeling algemeen wetgevingsbeleid: Den Haag 1994, p. 18 e.v.

⁴⁰⁶ Advies Raad van State d.d. 13 juli 2015, *Stcrt.* 2015, 30 280, p. 3-4.

⁴⁰⁷ Zie voor nadere uitleg over deze regeling: <https://www.hetcak.nl/regelingen/wanbetalers>, geraadpleegd op 5 oktober 2020.

⁴⁰⁸ Het CAK is echter niet bevoegd te toetsen of een wanbetaler ook werkelijk een wanbetaler is, een inhoudelijke toets is slechts voorbehouden aan een rechter, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 736, nr. 3, p. 16.

⁴⁰⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31736, nr. 3, p. 10.

⁴¹⁰ Waarop overigens zeer veel kritiek bestaat: Brief van de de staatssecretarissen van sociale zaken en werkgelegenheid en van veiligheid en justitie d.d. 8 april 2013, *Kamerstukken II*, 24 515, nr. 255.

⁴¹¹ Zie voor meer informatie: <https://www.cjib.nl/bestuurlijke-boete-proces>, geraadpleegd op 13 oktober 2020.

⁴¹² R.H. de Bock, ‘De toekomst van de civiele rechtspraak. Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten’ (oratie Amsterdam UvA), Zutphen: Uitgeverij Paris 2017, p. 10.

⁴¹³ Vgl. N.J.H. Huls & M.A. Loth (red.), *Het domein van de rechter*, Rotterdam: Sanders Instituut/Deventer: Kluwer 2004.

⁴¹⁴ A. Böcker, L. de Groot-van Leeuwen & M. Laemers, *Verschuiving van rechterlijke taken. Een verkennend onderzoek op civiel- en bestuursrechtelijke terrein*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2016, p. 6.

⁴¹⁵ A. Böcker, L. de Groot-van Leeuwen & M. Laemers, *Verschuiving van rechterlijke taken. Een verkennend onderzoek op civiel- en bestuursrechtelijke terrein*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2016, p. 6.

⁴¹⁶ M.A. Loth, ‘De Rechtspraak op zoek naar verbinding. Voor een normatief duurzame samenleving’, *Trema* 2018, afl. 2.

de rol van de rechtspraak kunnen overnemen, maar deze missen juist dat wat de rechtspraak de samenleving kan bieden: “de transparante, bindende en duurzame vaststelling van de rechtsverhouding en de normering van toekomstige soortgelijke rechtsverhoudingen.”⁴¹⁷ De Rechtspraak draagt bij aan een in normatief opzicht duurzame samenleving. Met de normatieve duurzaamheid bedoelt hij, dat de Rechtspraak bijdraagt aan de handhaving en de ontwikkeling van rechtsnormen en normering van gedrag. De Rechtspraak versterkt het “lerend vermogen van de samenleving, het vermogen om aan de hand van gebeurtenissen uit het verleden lessen te trekken voor toekomstig sociaal gedrag. Dat draagt bij aan de voortdurende normatieve kwaliteit van het sociale verkeer tussen individuen, bedrijven, en overheden.”⁴¹⁸ De Rechtspraak is daarmee een essentieel onderdeel van onze maatschappij, op meerdere vlakken. De Bock is in haar oratie dan ook van mening dat juist moet worden ingezet op versterking van het domein van de rechtspraak en niet op verschuiving van taken naar private geschilbeslechteers.⁴¹⁹ De rechtspraak moet juist streven naar belasting, niet naar ontlasting en moet zich hard maken dat onder andere burgers en bedrijven met geringe claims “ook – of eigenlijk juist – bij haar terecht kunnen.”⁴²⁰ De Bock stelt dat in de “honderdduizenden incassozaken” die rechters jaarlijks behandelen, rechters niet meer zijn verworpen tot stempelautomaat.⁴²¹ Zij stelt dat incassozaken op een andere manier moeten worden behandeld, omdat de rechter nu weinig toevoegt.⁴²² Ik zal dit hierna concretiseren.

3.5.1 Maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER)

De Bock stelt in haar pleidooi dat de Rechtspraak meer moet worden belast, maar in ieder geval niet moet worden ontlast. Tegelijkertijd is de vlucht naar geschillenbeslechting niet voor niets. De civiele rechtspraak kent haar tekortkomingen: het is traag en duur.⁴²³ Het procederen over zeer eenvoudige claims (zoals onbetwiste vorderingen) is te moeilijk geworden. Het meeste deel van het werk van de rechter ziet op conflicten die voortvloeien uit een menselijk tekort, denk aan een misdrijf, een burenruzie, een erfkwestie of een niet-betaalde rekening.⁴²⁴ Dit lijken tamelijk overzichtelijke zaken, op juridisch vlak. Echter, het conflict dat aan een dergelijke zaak ten grondslag ligt is vaak hardnekkig. Het uitgangspunt is dat het beslechten van geschillen tot de kerntaak van de rechter moet worden gerekend en hij is daarbij gebonden aan het recht.⁴²⁵ De rechter kan het onderliggende conflict niet oplossen, dit is aan partijen zelf, zo wordt vaak gesteld.⁴²⁶ Hartendorp stelt daar tegenover dat juist de procederende partijen van de rechter verwachten dat hij het geschil wel oplost, zij zien hun conflict namelijk wel als juridisch probleem.⁴²⁷ De Rechtspraak herkent deze tegenstelling en heeft daar onderzoek naar gedaan. Rechters en medewerkers zijn van mening dat zij niet het verschil kunnen maken in een procedure, dat ze met hun interventie niet in staat zijn het onderliggende conflict echt op te lossen.⁴²⁸ Sinds dit onderzoek staat maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) op de agenda bij de Rechtspraak.⁴²⁹ Er worden in het hele land experimenten in ruim 40 innovatieprojecten met rechtspraak gedaan, waarbij rechters zich niet alleen richten op de juridische oplossing, maar zich vooral richten op het onderliggende conflict of het maatschappelijk probleem.⁴³⁰ MER kan worden gezien als een innovatieproces van de rechtspraak. “Het gaat om het verbeteren van processen en procedures, teneinde de waarden waar de organisatie voor staat beter te realiseren en de samenleving beter te bedienen. Zowel in termen van wat de ambities zijn, alsook de aanpak, wordt afgeweken van hoe we gewend zijn rechtspraak te organiseren. Aan de ene kant gaan de kernthema’s

⁴¹⁷ M.A. Loth, ‘De Rechtspraak op zoek naar verbinding. Voor een normatief duurzame samenleving’, *Trema* 2018, afl. 2, p. 7.

⁴¹⁸ M.A. Loth, ‘De Rechtspraak op zoek naar verbinding. Voor een normatief duurzame samenleving’, *Trema* 2018, afl. 2, p. 7.

⁴¹⁹ R.H. de Bock, ‘De toekomst van de civiele rechtspraak. Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten’ (oratie Amsterdam UvA), Zutphen: Uitgeverij Paris 2017, p. 18.

⁴²⁰ R.H. de Bock, ‘De toekomst van de civiele rechtspraak. Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten’ (oratie Amsterdam UvA), Zutphen: Uitgeverij Paris 2017, p. 18.

⁴²¹ R.H. de Bock, ‘De toekomst van de civiele rechtspraak. Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten’ (oratie Amsterdam UvA), Zutphen: Uitgeverij Paris 2017, p. 19.

⁴²² Vgl. W.D.H. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd. Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom juridische uitgeverij 2006, p. 110-114.

⁴²³ R.H. de Bock, ‘De toekomst van de civiele rechtspraak. Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten’ (oratie Amsterdam UvA), Zutphen: Uitgeverij Paris 2017, p. 19.

⁴²⁴ R.C. Hartendorp, *Naar m(e)er rechtspraak?* (oratie UL), 31 januari 2020, p. 4.

⁴²⁵ R.H. de Bock, ‘De toekomst van de civiele rechtspraak. Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten’ (oratie Amsterdam UvA), Zutphen: Uitgeverij Paris 2017, p. 122.

⁴²⁶ M.J.A.M. Ahmann, *Samenwerking Rechtswetenschap en Rechtspraak: van nut naar noodzaak!* (afscheidsrede UL), Leiden: Universiteit Leiden 2019, p. 9.

⁴²⁷ R.C. Hartendorp, *Naar m(e)er rechtspraak?* (oratie UL), 31 januari 2020, p. 4.

⁴²⁸ Raad voor de rechtspraak (2016), *Rechtspraak die ertoe doet*, Den Haag, p. 4.

⁴²⁹ F.C. Bakker, Maatschappelijk effectieve rechtspraak, *NJB* 8 september 2016, <https://www.njb.nl/blogs/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak/>, geraadpleegd op 16 juli 2020.

⁴³⁰ L.R. van Harinxma thoe Slooten (red.), ‘Innovatie in de rechtspraak: naar een meer maatschappelijk effectieve rechtspleging’, *Rechtstreeks*, nr. 1-2019, p. 44-64.

gepaard met nieuwe, niet sec juridische ijkpunten en waarden. Aan de andere kant wordt MER via innovatieve en nieuwe werkwijzen uitgevoerd.”⁴³¹ Het bestaat uit vijf kernthema’s, waaronder bijvoorbeeld het thema *schulden en multiproblematiek*.⁴³²

Gezien het feit dat dit onderwerp bij de Rechtspraak hoog op de agenda staat, zou ik willen pleiten voor een verdere uitwerking daarvan. Aangezien dat nu gaande is, vraag ik mij af of de oplossing voor het innen van schulden daadwerkelijk ligt bij een efficiënte(re) procedure. Schulden zijn niet sec schulden, maar meestal onderdeel van multiproblematiek. Dat rechters nu projecten zijn gestart waarin niet alleen wordt gekeken naar de merites van de zaak, maar ook naar het achterliggende probleem is daarom wat mij betreft een zeer goede ontwikkeling.

3.6 Conclusie

De hoofdvraag dit in dit hoofdstuk beantwoord moest worden is of de Nederlandse Grondwet voldoende ruimte biedt voor een op de IOS-procedure lijkende (administratieve) procedure. Die vraag zou ik positief willen beantwoorden. De wetsgeschiedenis van art. 112 lid 1 Gw biedt wat mij de ruimte om een administratieve procedure waar een executoriale titel uit voortkomt te kunnen inrichten. Om ook te voldoen aan de waarborgen art. 6 EVRM dient de gang naar de rechter altijd, bijvoorbeeld middels verzet, open te staan.

Een IOS-procedure lijkt dan niet in strijd te zijn met grondwettelijke bepalingen, echter als ik specifiek kijk naar B2C-zaken lijkt het ingewikkeld te zijn een IOS-procedure in te voeren in Nederland. Juist omdat moet worden voldaan een Europees recht. Eerder in dit onderzoek werd door mij reeds geconcludeerd dat consumenten niet voor een voldongen feit van een tegen hen uitgevaardigde executoriale titel mogen komen te staan. Daar komt bij dat een **rechter** een vordering ambtshalve dient te toetsen. Een IOS-procedure zonder rechterlijke (inhoudelijke) toets lijkt dan ook niet mogelijk te zijn. Een IOS-procedure alleen voor B2B-zaken lijkt eveneens niet in strijd met de grondwet en het Europees recht te zijn. Een dergelijke procedure past wat mij betreft dan ook in ons juridisch systeem. De vraag of men heil zit in een IOS-procedure voor alleen B2B-zaken, of ook - enigszins aangepast- voor B2C-zaken maar dan in een andere vorm, lijkt geen juridische maar vooral een politieke keuze te zijn.

Naast het onderzoek naar de Grondwettelijke argumenten voor een IOS-procedure in Nederland, heb ik de maatschappelijke problematiek aan de orde gesteld. Ik betoog hiermee dat de vlucht naar alternatieve geschilbeslechting vanwege een tekortschietende overheidsrechtspraak (inefficiënt, duur etc.) niet de juiste weg is. De Rechtspraak dient van binnenuit de handschoen op te pakken om zich in de maatschappelijke problematiek te mengen. Die weg is inmiddels ook ingeslagen en dat is een zeer positieve ontwikkeling. Daar moet wat mij betreft de verbeteringslag worden gemaakt om zo maatschappijbreed de invordering van schulden tegen het licht te houden. Of een Nederlandse IOS-procedure daarbinnen past, is wederom een politieke keuze.

⁴³¹ S. Verberk, ‘Responsieve rechtspraak?: ‘Maatschappelijk effectieve rechtspraak’ als innovatieproces’, in: L.R. van Harinxma thoe Slooten e.a. (red.), *Innovatie in de rechtspraak: naar een meer maatschappelijk effectieve rechtspleging*, *Rechtstreeks*, nr. 1-2019, p. 26.

⁴³² “Er is een groep in de samenleving die steeds moeilijker mee kan komen. Deze groep heeft te maken met onevenredig veel en uiteenlopende problemen. Problemen die zich vaak vertalen in juridische procedures en waarbij de kern van de problematiek doorgaans wordt gevormd door schulden. De Rechtspraak wil, in samenwerking met de lokale overheid, bijdragen aan een vermindering van de problematiek van deze groep rechtzoekenden en heeft daartoe een visiedocument opgesteld”, S. Verberk, ‘Responsieve rechtspraak?: ‘Maatschappelijk effectieve rechtspraak’ als innovatieproces’, in: L.R. van Harinxma thoe Slooten e.a. (red.), *Innovatie in de rechtspraak: naar een meer maatschappelijk effectieve rechtspleging*, *Rechtstreeks*, nr. 1-2019, p. 27.

Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken zijn drie deelvragen behandeld, die tezamen de centrale vraag van dit onderzoek vormen. In dit laatste hoofdstuk wordt aan de hand van de voorgaande hoofdstukken de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord. Die vraag luidt:

‘In hoeverre is het, gezien (de ervaringen met) de Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden (IOS-procedure) mogelijk en wenselijk om door Nederlandse gerechtsdeurwaarders executoriale titels te laten uitvaardigen bij erkende c.q. niet-betwiste geldvorderingen in B2B- en B2C-zaken?’

Hoofdstuk 1

In het eerste hoofdstuk is vooral de ruimte genomen om de achtergrond van de Nederlandse incassoprocedure en de Belgische IOS-procedure te behandelen. De verstekprocedure wordt als de gerechtelijke incassoprocedure in Nederland beschouwd. Hiervoor bestaat geen aparte procedure, zodat deze procedure voor B2B- én voor B2C-zaken geldt. De procedure wordt ingeleid bij dagvaarding en eindigt in een vonnis, al dan niet op tegenspraak. De rechter is wettelijk verplicht in alle aan hem voorgelegde zaken aan een aantal formele vereisten te toetsen. In dit hoofdstuk is geconcludeerd dat de Nederlandse incassoprocedure relatief snel is ten opzichte van de IOS-procedure: in gemiddeld minder dan twee weken kan een schuldeiser een vonnis verkrijgen.

In België bestaat sinds een aantal jaar de IOS-procedure. Deze procedure houdt in dat zonder rechterlijke tussenkomst een gerechtsdeurwaarder een executoriale titel kan uitvaardigen in zaken waarin de schuldenaar niet heeft geprotesteerd tegen een vordering. De ervaringen met de procedure zijn zeer positief, er wordt veel gebruik van gemaakt. Tot op heden is de procedure alleen te gebruiken in B2B-zaken. In B2C-zaken dient de schuldeiser de ‘klassieke gerechtelijke procedure’ aanhangig te maken. Dit heeft te maken met de verplichte ambtshalve toetsing van de rechter op Europees consumentenrecht.

Toch is er ook veel kritiek op de procedure. Critici stellen dat de procedure niet sneller is dan de ‘klassieke gerechtelijke procedure’ en dat de schuldenaar bescherming ontbeert doordat de rechterlijke toets op formaliteiten “de diepgang heeft van een surfplank”. Ondanks deze kritiekpunten is een wetsvoorstel gemaakt om de procedure uit te breiden naar B2C-zaken. Vanwege de vergaande verplichting voor de rechter om ambtshalve te toetsen, is nog geen wijze gevonden waarop de IOS-procedure in B2C-context hieraan tegemoet kan komen. Een inhoudelijke rechterlijke toets op de vordering zou afbreuk doen aan het karakter van de IOS-procedure: die dient snel, goedkoop en efficiënt te zijn. De vraag is of op termijn een manier wordt gevonden toch te kunnen voldoen aan de verplichting tot ambtshalve toetsing in een administratieve procedure.

Hoofdstuk 2

In het tweede hoofdstuk zijn de huidige ontwikkelingen met betrekking tot de uitbreiding van de IOS-procedure naar een B2C-context uitgebreid aan bod gekomen. In de Belgische maatschappij en het parlement zijn de meningen verdeeld over of de uitbreiding zinvol is en of dit juridisch mogelijk is. Enerzijds wordt gesteld dat de procedure ten koste gaat van de bescherming die consumentenschuldenaren toekomt en dat de uitbreiding in strijd is met (Europese) wetgeving en anderzijds wordt gesteld dat de procedure juist een vooruitgang betekent. Inmiddels is er wel een wetsvoorstel gemaakt dat de IOS-procedure uitbreidt naar de B2C-context, maar dit wetsvoorstel is nog niet ingediend.

Het Europese consumentenrecht en de verplichte ambtshalve toetsing door rechters zijn in dit hoofdstuk uitgebreid aan bod gekomen. Inmiddels is in een bestendige lijn door het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaald dat in geval van een B2C-overeenkomst de rechter verplicht is ambtshalve te toetsen of in de overeenkomst die aan de procedure ten grondslag ligt (onder andere) oneerlijke bedingen zijn toegepast. Dit werkt ver door in de nationale procedures, in die zin dat deze verplichting in elke zaak op de rechter rust. Dit geldt voor verstekzaken en ook voor betalingsbevelprocedures. Dit betekent dat het een-op-een overnemen van de IOS-procedure voor B2B-zaken naar de procedure voor B2C-zaken niet mogelijk is. Aangezien het verplicht is gesteld dat alleen de rechter deze toets mag uitvoeren, kan de gerechtsdeurwaarder de rechter niet zomaar vervangen.

In dit hoofdstuk werd de kritische vraag gesteld in hoeverre een administratiefrechtelijke procedure voor onbetwiste vorderingen bijdraagt aan een efficiëntere invordering van vorderingen, op het moment dat de rechterlijke toets van de vordering zeer uitgebreid dient te zijn. De ‘gewone’ procedure voldoet dan simpelweg.

Zeker in Nederland, nu deze procedure relatief snel is. De conclusie moet dan ook zijn dat het invoeren van een administratieve procedure voor onbetwiste geldvorderingen in een B2C-context sterk wordt afgeraden, zowel in Nederland als in België. Het plan is in strijd met Europees recht, en zou, bij te weinig waarborgen voor de consument, kunnen leiden tot aansprakelijkheid van een lidstaat.

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk werd de IOS-procedure bezien in het licht van onder andere de Nederlandse Grondwet en de rechten die wet biedt omtrent de toegang tot (openbare) rechtspraak. In de Grondwet is namelijk bepaald dat de rechter beslist over geschillen. De kern van dit recht (art. 112 lid 1 Gw) is gedetailleerd besproken. Er is geconcludeerd dat dogmatisch een ander niet betekent dat een ander dan een rechter niet zou kunnen beslissen tot beëindiging van een geding, zodat een IOS-procedure in Nederland op basis van dit recht niet kan worden uitgesloten.

Het Nederlands rechtssysteem kent naast rechtsspraak door de overheidsrechter, alternatieve vormen van geschilbeslechting, bijvoorbeeld in de vorm van bindend advies of arbitrage. Burgers kunnen namelijk onderling in contracten vrijwillig afstand doen van hun recht een geschil voor te leggen aan de rechter. Het is echter wel zaak dat, zeker in B2C-zaken, dat altijd vrijwillig gebeurt. Een consument mag bijvoorbeeld niet in algemene voorwaarden zijn recht om zich tot de rechter te wenden onvrijwillig hebben opgegeven. In het recente verleden leek dat mis te zijn gegaan bij e-Court. E-Court was een naar eigen zeggen online geschillenbeslechter en richtte (later) alleen op incassovorderingen van grote (Nederlandse) bedrijven, zoals zorgverzekeraars en Bol.com. E-Court is inmiddels opgeheven omdat grote kritiek bestond vanwege schending van consumentenrechten. Hier werd duidelijk dat consumentenbescherming geen sinecure is.

In hoofdstuk 3 werd geconcludeerd dat bij de eventuele invoering van een IOS-procedure in Nederland omwille van consumentenbescherming een splitsing dient te worden gemaakt tussen zaken in B2B- en in B2C-context. Een IOS-procedure in de B2B-context is juridisch haalbaar en zou in ons systeem passen, doch is het een politieke keuze om een dergelijke procedure in te voeren of niet. Een IOS-procedure in de B2C-context lijkt lastig te implementeren binnen het Europese consumentenrecht. De vraag of men heil zit in een IOS-procedure voor alleen B2B-zaken, of ook -enigszins aangepast- voor B2C-zaken maar dan in een andere vorm, lijkt geen juridische maar vooral een politieke keuze te zijn.

Slotsom

De vraag of in hoeverre het, gezien (de ervaringen met) de Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden (IOS-procedure) mogelijk en wenselijk is om door Nederlandse gerechtsdeurwaarders executoriale titels te laten uitvaardigen bij erkende c.q. niet-betwiste geldvorderingen in B2B- en B2C-zaken is (in delen) beantwoord in de voorgaande drie hoofdstukken.

Nederland kent een relatief snelle incassoprocedure voor onbetwiste geldvorderingen, voor B2B- én voor B2C-zaken. De rechter toetst in zaken op tegenspraak en in verstekzaken op formaliteiten en toets ambtshalve op Europees consumentenrecht. De bezwaren die er zijn, zoals een te hoog griffierecht of de te moeilijke dagvaarding, lijken op dit moment te worden verholpen. Juridisch gezien lijkt er geen bezwaar te zijn om een IOS-procedure in Nederland in te voeren en de gerechtsdeurwaarder bij onbetwiste vorderingen een executoriale titel uit te vaardigen. Aan de professionaliteit aan het ambt van gerechtsdeurwaarder hoeft daarnaast niet getwijfeld te worden. Toch dient het antwoord op de hoofdvraag tweeledig te zijn.

Voor wat betreft vorderingen in de B2B-context zou de Belgische IOS-procedure in te passen zijn in ons Nederlands rechtssysteem. Ik zie daarvoor geen bezwaren en zelfs mogelijkheden, los van het feit of dit zinvol is, vide de conclusies van hoofdstuk 1 en 2. Voor wat betreft vorderingen in de B2C-context ligt minder gemakkelijk. De opzet van de Belgische IOS-procedure kan worden gebruikt in consumentenzaken, doch dient de rechterlijke toets sterk te worden uitgebreid in die zin dat moet worden voldaan aan Europees consumentenrecht en de verplichte ambtshalve toets. Dit doet afbreuk aan de essentie van de IOS-procedure: die moet snel, goedkoop en efficiënt zijn. De noodzaak tot het invoeren van een IOS-procedure in Nederland lijkt er niet te zijn en het invoeren ervan lijkt daarmee louter een politieke keuze.

Lijst van geraadpleegde en aangehaalde bronnen

Literatuur

A. Böcker, L. de Groot-van Leeuwen & M. Laemers, *Verschuiving van rechterlijke taken. Een verkennend onderzoek op civiel- en bestuursrechtelijke terrein*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2016.

A. Knigge en M. Zilinsky in GS Rv, art. 45, aant. 6.

A.-L. Verbeke, 'Efficiënt en ethisch minnelijk invorderen: een paradigmashift', *RW* 25 januari 2020, afl. 21, p. 803-810.

A.F.K. Hartogh, *Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Regtsvordering* (Lex-Hartogh), deel III (1896).

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Het ius de non evocando', in: A.K. Koekkoek e.a. (red.), *Grondrechten*, Commentaar op Hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet (Jeukensbundel), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982, p. 346 e.v

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Mediation', in: *Handboek Mediation*, red. A.F.M. Brenninkmeijer e.a., Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

A.G.F. Ancery & C.M.D.S. Pavillon, 'De rechterlijke lijdelijkheid in rook opgegaan? De ambtshalve toepassing van de consumentenkoop-regels nader toegelicht', *MvV* 2015.

A.G.F. Ancery, *Ambtshalve toepassing van EU-recht* (diss. Groningen), Serie Burgerlijk Proces & Praktijk, deel XIV, Deventer: Kluwer 2012.

A.I.M. van Mierlo in GS Burgerlijke Rechtsvordering, Deventer: Kluwer 2012, art. 430, aant. 5.

A.J. Moerman & B. Houkes. 'Rechtspraak op bestelling?! Stop commerciële rechtspraak', *Sociaal Werk Nederland*, januari 2018.

A.J.H.W.M. Versteeg, *Verdeling van rechtsmacht* (diss. KU Nijmegen), Deventer: Kluwer 1987.

A.S. Hartkamp, 'De verhouding tussen twee Europese 'remedies': lidstaataansprakelijkheid en ambtshalve toepassing van de richtlijn oneerlijke bedingen', *AA* 2016/658, p. 658-664.

A.S. Rueb, *Compendium van het burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

A.W. Jongbloed, 'Een miskend initiatief om de kosten voor procederende burgers acceptabel te houden', *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis* 2014/3, p. 111-116.

A.W. Jongbloed, 'Executie en executoriale titel', in A.W. Jongbloed e.a. (red.), *Burgerlijk procesrecht praktisch belicht*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, hfst. 18.3.

A.W. Jongbloed, 'Nederland kan wel degelijk iets leren van de invordering van onbetwiste schulden in België', *BER* 2019/3.

A.W. Jongbloed, *Reële executie in het privaatrecht* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 1987.

A.X. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2000, p. 522-523.

Advies betreffende de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van ingebrekestelling en de nalatigheidsinteressen in geval van laattijdige betaling van facturen, Bijzondere raadgevende commissie Verbruik, Brussel: 11 mei 2017, nr. 508.

Advies Raad van State d.d. 13 juli 2015, *Stcrt.* 2015, 30 280, p. 3-4.

- 'Ambtshalve toetsing III', Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018.
- B. Baarsma, 'Blijft mediation de eeuwige belofte of wordt het een volwassen markt?', *NJB* 2012, p. 14 e.v.
- B. Coppein en P. Gérard, 'Grondwettelijk Hof verwerpt beroepen tot vernietiging PP I', *Ordeexpress* 31 mei 2018.
- B. Van der Meulen, 'Invordering van onbetwiste geldschulden: een oproep tot realiteitszin', *Juristenkrant* 2016, afl. 335, p. 12.
- C.A. Kraan, 'E-Court vanuit notarieel perspectief', *WPNR* 2012/6922, p. 227-228
- C.E. Smith, 'Ambtshalve aanvullen van rechtsgronden', Nijmegen: *AA* 2004, p. 63-64.
- C.J.A. Seinen en A.G.F. Ancery, 'Vorderingen in b2c-verstekken: toetsen of toewijzen', *TCR* 2015, afl. 3.
- C.J.M. Klaassen, 'Digitalisering en civielrechtelijke geschilbeslechting', in: B. Bierens, *Onderneming en digitalisering*, *O&R* 116, 2019/4.4, Deventer, Wolters Kluwer 2019.
- C.M.D.S. Pavillon, 'De wisselende betekenis van de Richtlijn oneerlijke bedingen in de Nederlandse rechtspraak: een drieluik', *VrA* 2006-2, p. 25-70.
- C.N.J. de Vey Mestdagh & A. Kamphorst, 'E-Court of de moderne Promotheus vs. Het recht, een achterhoedegevecht?', *IR* 2018/1, p. 12-18.
- C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, vijftiende druk, Deventer: Kluwer 2006.
- Capgemini & Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, *Tussenrapport Filtermodel*, september 2012.
- Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (Commissie Kortmann), *Handhaving door bestuurlijke boeten: Advies aan de minister van justitie*, Stafafdeling algemeen wetgevingsbeleid: Den Haag 1994.
- 'Court of the Future, toegankelijker en stipter, en daarom rechtvaardigen', Federale Overheidsdienst Justitie (België), 25 oktober 2017.
- D. Chabon (red.), *Stand van zaken procedures invordering onbetwiste geldschulden en kostenregelingen*, Brussel, *Studiedienst Orde van Vlaamse Balies*, 7 oktober 2016. (red van maken)
- D.E. Thiescheffer, *e-Court naast overheidsrechtspraak*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2018.
- E. Bauw, 'Geschillen als handelswaar. Over cliffhangers en e-Court- soap', *AA* 2018/0890, p. 890-893.
- E. Cleeren, 'De digitale geldmachine van de deurwaarders', *De Tijd* 8 juli 2017.
- E. Kramer, M.L. Tuil, I. Tillema e.a., *Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken*, Den Haag: WODC, 2012.
- E. Schutte & J. Spierdijk, *Juridische aspecten van mediation*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.
- E. Verhage, 'ADR en ODR voor consumentenzaken in beweging', *Nederlands-Vlaams tijdschrift voor Mediation en conflictmanagement* 2014 18/2.
- E.N. Verhage, 'Een nieuw Nederlands kader voor ADR en ODR in consumentengeschillen', *TvA* 2015-3.
- 'European judicial systems Efficiency and quality of justice', CEPEJ 2018, Studies No. 26, p. 245, afbeelding 5.5.
- F. Eijvogels & W.H. Hogerzeil, 'Inleiding alternatieve geschilbeslechting', in: G. Brunt (red.), *Loshetzelfop.nl, ADR in een digitale context*, Nederlandse Vereniging voor Informatietechnologie en Recht 2004.

- F. Erdman, 'Potpourri I: vernieuwen is niet absoluut veranderen (De invordering van onbetwiste schuldvorderingen)', *Juristenkrant* 2015.
- F. Jensma, 'Overbelaste rechters: altijd conflicten, niets fout mogen doen', *NRC* 21 november 2019, NRC.nl.
- F. Snoek en P. Lombardi, 'Reactie op «IOS-procedure en onrechtmatige bedingen: gerechtsdeurwaarder versus rechter»', *RW* 20 juni 2020, afl. 42, p. 1679.
- F.C. Bakker, Maatschappelijk effectieve rechtspraak, *NJB* 8 september 2016, NJB.nl.
- F.C. Bakker & P. Arnoldus, 'Jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak', 2014.
- Federaal Regeerakkoord, 9 oktober 2014, p. 129, <https://www.cdenv.be/storage/main/federaal-regeerakkoord-2014.pdf>.
- G. Corstens & R. Kuiper, 'De toegang tot de rechter in een moderne rechtsstaat. IJkpunten voor een concrete vormgeving', *JV* 2014, nr. 1.
- G.J. Meijer, *De overeenkomst tot arbitrage* (diss. Rotterdam) (serie: Burgerlijk proces & Praktijk, nr. XIII) Deventer: Kluwer 2011.
- H. de Waele en I. Kieft, 'De doorwerking van richtlijnen en algemene beginselen van EU-recht', *NtER* 2010-5, p. 170-178.
- H. Lamon & S. Verherstraeten, 'De uitbreiding van de procedure 'invordering van onbetwiste geldschulden' naar B2C-relaties wordt betwist', *OVB* 16 juni 2020, www.advocaat.be, p. 10, geraadpleegd op 14 oktober 2020.
- H. Rappa-Velt, *Advies wijziging Wgbz i.v.m. het introduceren van meerdere griffierechtcategorieën voor lagere geldvorderingen* (Raad voor de Rechtspraak), Den Haag: RvR 2019, p. 2.
- H.J. Snijders, *GS Arbitrage* 7.1.
- H.W. Wefers Bettink, 'E-Court en de lange weg naar houdbare elektronische geschiloplossing', *TvA* 2013/3, afl. 1.
- H.W.R. Nakad-Weststrate (red.) 'Digitally Produced Judgements in Modern Court Proceedings', *International Journal of Digital Society (IJDS)*, Vol. 6, No. 4, 2015, p. 1102.
- H.W.R. Nakad-Weststrate & A.W. Jongbloed, 'E-Court: geschillenbeslechting over de digitale snelweg', *TvPP* 2010.
- I. van Duijneveldt, P. Wijga & K. van Reisen, 'Werkdruk en organisatieontwikkeling in de rechtspraak', *RdW* 2017, afl. 38-1, p. 9-23.
- '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*.
- J. De Paepe, Invordering van onbetwiste geldschulden. Kritische analyse van de nieuwe IOS-procedure (Art. 1394/20 - 1394/27 Ger.W.) en een kijk op de eerste praktijkervaringen (masterproef Universiteit Gent), Mechelen: Wolters Kluwer 2019.
- J. Omlo, 'Recensie Schaarste: hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen', *Sociale Vraagstukken*, 27 maart 2014, socialevraagstukken.nl.
- J. Reitsma, M. Tumewe & M. ter Voert, *Mediation Monitor 2007*, WODC Cahier 2007-6, Den Haag 2007.
- J. Strop & L. Hamming, 'De cash cow van Justitie: mensen met schulden', *FTM* 5 oktober 2019.

- J.A.M. van Angeren, *De gewone rechter en de bestuursrechtspraak*, R&P nr. SB7 2019 Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 36.
- J.H.M. Spanjaard, 'Arbitrage en ambtshalve toetsing: mag de arbitrageclausule wel of niet?', *Contracteren* 2012-4, p. 151-158.
- J.P. Fokker 2009, *E-arbitrage* (diss. Leiden) (serie: Burgerlijk proces & Praktijk VI), Deventer: Kluwer 2009.
- Jaeger, de & Paepe, de, 'Een Constructief Kritische Analyse Van IOS', in: P. Taelman & B. Allemeersch, *Het Burgerlijk Proces Opnieuw Hervormd*, Mortsel (BE): Intersentia 2019.
- K. Geens, 'Justitieplan. Een efficiënte justitie voor meer rechtvaardigheid', 18 maart 2015.
- K. Kuijpers, T. Muntz & T. Staal, 'Vonnis te Koop. Onderzoek Private Rechtspraak in de incasso-industrie', *De Groene Amsterdammer* 17 januari 2018, nr. 3.
- L.R. van Harinxma thoe Slooten (red.), 'Innovatie in de rechtspraak: naar een meer maatschappelijk effectieve rechtspleging', *Rechtstreeks*, nr. 1-2019, p. 44-64.
- M. Adams, 'De scheiding der machten tussen feit en fictie. Of: Waarom het soms goed is om in de leugen te leven', *NJB* 2010/227 afl. 5, p. 226-265.
- M. Freudenthal, *Incassoprocedures. Opzet voor een Nederlandse incassoprocedure met empirische en rechtsvergelijkende aantekeningen* (diss. UU), Deventer: Kluwer 1996.
- M. Groothuizen, 'Iedereen moet naar de rechter kunnen als dat nodig is', *FD* 16 oktober 2018.
- M. Justaert, 'Geen rechter meer nodig om onbetwiste schulden te innen', *De Standaard*, 8 mei 2015.
- M. Kaaks, 'Kiloknallers van de rechtspraak', *Advocatenblad* 2018-3, p. 7
- M. Knapen, 'Juristen laten weinig heel van werkwijze e-Court', *Mr-Online* 11 september 2018.
- M. Scheltema e.a., *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, WRR nr. 63, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.
- M. van Leeuwen, 'Fors minder mensen bij schuldhulpverlening, maar aantal mensen met schulden neemt niet af', *AD* 31 mei 2019, AD.nl.
- M.A. Loth, 'De Rechtspraak op zoek naar verbinding. Voor een normatief duurzame samenleving', *Trema* 2018, afl. 2.
- M.B.M. Loos, 'Ambtshalve toetsing van algemene voorwaarden in consumentenovereenkomsten: zou de Hoge Raad de rechtspraak van het Hof van Justitie niet ook eens moeten lezen?', *WPNR* 2007/6727, p. 867-869.
- M.B.M. Loos, 'Geschillenbeslechting door e-Court vanuit consumentenrechtelijk perspectief bezien', *WPNR* 2014/7003, p. 92-98.
- M.J. ter Voert & L.E.H.P. van Lierop, *Quick scan Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden*, Memorandum 2019-1, Den Haag: WODC 2019.
- M.J.A.M. Ahsmann, *Samenwerking Rechtswetenschap en Rechtspraak: van nut naar noodzaak!* (afscheidsrede UL), Leiden: Universiteit Leiden 2019.
- M.L.W.M. Viering. *Het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM* (Diss. RU), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.
- M.T. Croes e.a., *Evaluatie Wgbz: de complexiteit van vereenvoudiging* (Cahier 2017-9), Den Haag: WODC 2017.

Manifest “Eerlijke griffierechtstarieven” van 22 januari 2018 van het Verbond van Creditmanagement bedrijven (VCMB), de Vereniging voor Creditmanagement (VVCMB), de Nederlandse Belangenvereniging Gerechtsdeurwaarders en de Vereniging van incasso- en procesadvocaten.

‘Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020’, *De Rechtspraak* 31 augustus 2015, p. 12.

Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders, ‘De procedure tot invordering van onbetwiste geldschulden: is het de kip met de gouden eieren?’, *Jubel* 19 augustus 2019, geraadpleegd op 17 juni 2020.

N.J.H. Huls & M.A. Loth (red.), *Het domein van de rechter*, Rotterdam: Sanders Instituut/Deventer: Kluwer 2004.

P. Cambie en B. Ponet, ‘IOS-procedure en onrechtmatige bedingen: gerechtsdeurwaarder versus rechter’, *RW* 9 mei 2020, afl. 36, p. 1402.

P. Lombardi en B. Nelissen, ‘De invordering van onbetwiste geldschulden: de “IOS-procedure” onder de loep’, *RW* 2015-16.

P. Ruijs, ‘Corona-turbulentie bij de rechtbanken’, *Wynia’s Week* 11 april 2020, Wyniasweek.nl, geraadpleegd op 12 april 2020.

P. Sanders, ‘Arbitrage en Artikel 17 Grondwet’, *RMThemis* 1995, p. 241 e.v.

P.A. Stein & A.S. Rueb, *Compendium van het burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 317 e.v.

P.E. Ernste, ‘Procederen bij e-Court’, *JBPr* 2010/3.

P.J.M. von Schmidt auf Altenstadt, *GS Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Kluwer 2012, art. 139 Rv, aant. 9.1.

P.M. van den Eijnden, ‘Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief’, *SteR*, nr. 3, Deventer: Kluwer 2011, p. 12.

P.P.T. Bovend’Eert & C.A.J.M. Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2013.

P.P.T. Bovend’Eert, ‘Wat is er mis met de rechterlijke organisatie?’, *AA* 2016/6, p. 406-410.

P.W.C. Akkermans, A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 517.

R. Bregman, ‘Waarom arme mensen domme dingen doen’, *De Correspondent* 17 december 2013.

R. Kuiper, *Juridische consequenties van vormverzuimen in strafzaken* (Diss. RU), Deventer: Kluwer, 2014, p. 34-35.

R. Steennot, ‘De bescherming van de consument door het Hof van Justitie: een brug te ver?’, *TPR* 2017, p. 81-180.

R.C. Hartendorp, ‘E-Court een goed initiatief dat zich op de verkeerde punten onderscheidt’, *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis* 2014/3, p. 117-118.

R.C. Hartendorp, *Naar m(e)er rechtspraak?* (oratie UL), 31 januari 2020.

R.G. van den Berg, ‘wijzigingsvoorstel van de Wet griffierechten burgerlijke zaken’, *NOvA* 4 oktober 2019.

R.H. de Bock, ‘De toekomst van de civiele rechtspraak. Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten’ (oratie Amsterdam UvA), Zutphen: Uitgeverij Paris 2017.

R.H. de Bock, *Tussen waarheid en onzekerheid. Over het vaststellen van feiten in de civiele procedure*, (diss. Tilburg; Serie Burgerlijk Proces & Praktijk, deel XI), Deventer: Kluwer 2011.

Raad voor de rechtspraak (2016), *Rechtspraak die ertoe doet*, Den Haag, p. 4.

'Rapport Knelpunten inzake Ambtshalve Toetsing', KBvG, 20 mei 2020.

Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie 2017-2021, 'Vertrouwen in de toekomst'.

Richtsnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, 2019/C 323/04.

S. Bissare, 'Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen', 20 december 2002, 5247/03.

S. Verberk, 'Responsieve rechtspraak?: 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak' als innovatieproces', in: L.R. van Harinxma thoe Slooten e.a. (red.), *Innovatie in de rechtspraak: naar een meer maatschappelijk effectieve rechtspleging*, *Rechtstreeks*, nr. 1-2019.

S. Voet & B. Allemeersch, 'Invordering van onbetwiste geldschulden' in: B. Allemeersch e.a. (red.), *De hervorming van de burgerlijke rechtspleging door Potpourri I*, Brugge: die Keure 2016.

S.J.W. van der Putten, 'Reactie op de internetconsultatie van het wijzigingsvoorstel van de Wet griffierechten burgerlijke zaken', *KBvG* 13 september 2019.

T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, 'De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet?' in: T. Barkhuysen M.L. van Emmerik J.P. Loof, *Geschakeld recht. Verdere studies over Europese grondrechten ter gelegenheid van de 70ste verjaardag van prof. mr. E.A. Alkema*, Deventer: Kluwer 2009.

T. de Jaeger, 'Invordering van onbetwiste geldschulden. Een evaluatie na anderhalf jaar', *NJW* 2017, afl. 373.

T. Geurts & M.J. ter Voert, *'Geschillen in het MKB'* (Cahier 2019-11), Den Haag: WODC 2019.

T. Geurts, *Markt van buitengerechtelijke incasso*, WODC memorandum 2012-6, Den Haag: WODC 2012.

T. Madern, *Overkoepelende blik op omvang en preventie van schulden in Nederland*, Nibud: Utrecht, p 23.

T. Scheltema, 'E-Court: innovatief maar misleidend', *Advocatenblad* 2010, afl. 1.

Verslag namens de commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van de hoorzitting 'De schuldindustrie en overmatige schuldenlast voor consumenten', *Parl.St. Kamer*, 2019-20, 2e zitting van de 55e zittingsperiode, 0839/001.

Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak (Raad voor de Rechtspraak, werkgroep schulden en rechtspraak), Den Haag: RvR, februari 2019.

W. de Bus, 'Advocaat, vervul uw rol van eerste rechter', *Juristenkrant* 2016-10.

W. de Bus, 'Belgisch betalingsbevel voor handelsschulden is een feit', *Juristenkrant* 2015, afl. 318.

W. Hugenholtz, W.H. Heemskerk & W. Heemskerk, *Hoofdlijnen van Nederlands burgerlijk procesrecht*, Dordrecht: Convoy 2015.

W. Tiemeijer, *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, Amsterdam: WRR 2016.

W.D.H. Asser, H.A. Groen & J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd, Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006.

W.H. van Boom, 'Ambtshalve toetsing bij oneerlijke bedingen', AA 2014.

WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

X.E. Kramer, I. Tillema & M.L. Tuil, 'De verstekprocedure getoetst: een empirisch onderzoek naar de verstekprocedure in het licht van het KEI-programma', *TvCR* 2014, afl. 1.

X.E. Kramer, I. Tillema, & M.L. Tuil, *Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2012.

Rechtspraak Nederland

EHRM 27 februari 1980, 6903/75, NJ 1980, 561 (*Deweer/België*).

EHRM 10 februari 1983, 7299/75 en 7496/76, NJ 1987/315 (*Albert en le Compte/België*).

EHRM 21 februari 1990, 11855/85 (*Hakansson en Stuesson/Zweden*).

EHRM 23 februari 1999, 31737/9 (*Suovaniemi c.s./Finland*).

EHRM 25 mei 1999, 46483/99 (*Pastore/Italië*).

HvJ-EU 27 juni 2000, ECLI:EU:C:2000:346, NJ 2000/730.

HvJ-EU 4 juni 2009, ECLI:EU:C:2009:350 (*Pannon*).

HvJ-EU 6 oktober 2009, ECLI:EU:C:2009:615, C-40/08 (*Asturcom Telecomunicaciones*).

HvJ-EU 9 november 2010, C-137/08, ECLI:EU:C:2010:659 (*Pézügyi*).

HvJ-EU 14 juni 2012, nr. 618/10, ECLI:EU:C:2012:74, Banco Español, concl. AG Trstenjak.

HvJ-EU 14 juni 2012, C-618/10, ECLI:NL:XX:2012:BW9433, NJ 2012/512 (Banco Español de Crédito).

HvJ-EU 14 juni 2012, ECLI:EU:C:2012:349, C-618/10 (*Banco Español de Crédito SA/Joaquín Calderón Camino*).

HvJ-EU 30 mei 2013, C-488/11 punt 55-60, ECLI:NL:XX:2013:CA2493, NJ 2013/487, m.nt. M.R. Mok (*Asbeek Brusse en Garabito/Jahani*).

HvJ-EU 14 maart 2014, ECLI:EU:C:2013:164, C-415/11 (*Aziz*).

HvJ-EU 18 februari 2016, ECLI:EU:C:2016:98, nr. C-49/14 (*Finanmadrid*).

HvJ-EU 21 juni 2016, ECLI:EU:C:2016:486, C-122/14 (*Aktiv Kapital Portfolio*).

HvJ-EU 28 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:602 (*Tomášová*).

HvJ-EU 28 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:602, C-168/15, AA 2016, p. 658-664, (*Pohotovost II*).

HvJ-EU 21 december 2016, ECLI:EU:C:2016:980 (*Banco Espanol*).

HvJ-EU 13 september 2018, ECLI:EU:C:2018:711, C-176/17 (*Profi Credit Polska*).

HvJ-EU 20 september 2018, ECLI:EU:C:2018:745, C-448/17 (*EOS KSI Slovensko*).

HvJ-EU 19 december 2019, ECLI:EU:C:2019:1118, C-453/18 en C-494/18 (*Bondora*).

HR 31 december 1915, NJ 1916 (*Guldemon/Noordwijkhout*).

HR 24 september 1964, NJ 1965, 359; R.A. Lawson, 'Arbitrage en art. 6 EVRM', *TvA* 1996, p. 157 e.v.

HR 27 oktober 1967, NJ 1918, 3;

HR 9 juni 1989, ECLI:NL:HR:1989:AC0928, NJ 1990, 56.

HR 16 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ1490, NJ 2007, 637, m.nt. H.J. Snijders.

HR 11 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL8504, *JBPR* 2010/54, m.nt. G. Van Rijssen.

HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:691, NJ 2014/274, m.nt. H.B. Krans, *JBPr* 2014/2, m.nt. F.J.H. Hovens, AA 2014, p. 358-362, m.nt. W.H. van Boom (*Heesackers/Voets*).

HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1866 (*X/Dexia*).

HR 25 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2704, NJ 2017/113, m.nt. S.D. Lindenbergh.

HR 12 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:236, m.nt. R.R.M. de Moor, *TvC* 2016, afl. 5, p. 232.

HR 26 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:340, NJ 2017/214, m.nt. H.B. Krans, *JBPr* 2016/36, m.nt. D.F.H. Stein, *JOR* 2016/116, m.nt. A.S. Hartkamp (*Ebecek/Stichting Trudo*).

Rb. Amsterdam 19 juni 2020, ECLI:RBAMS:2020:3086

Rb. Amsterdam 25 juni 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3102.

Rb. Amsterdam 29 juni 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3217.

Rb. Amsterdam 29 juni 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3219.

Rb Midden-Nederland 24 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2304 (*Stichting e-Court/Staat*).
Rb. Oost-Brabant 6 maart 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:1231.
Rb. Rotterdam, 21 juli 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BN7773.

Kamer voor gerechtsdeurwaarders 8 februari 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:YB0533.

Rechtspraak België

Grondwettelijk Hof 31 mei 2018, arrest 62/2018, rolnummers 6415, 6416 en 6417.
Grondwettelijk Hof 31 mei 2018, nr. 61/2018.

Hof van Cassatie (België), 12 oktober 2017, AR C.17.0120.N, m.nt. P. Gillaerts.

Hof van Beroep Gent (België), Zevende Kamer, 23 oktober 2017, nr. 2017/AR/651
Hof van Beroep Gent (België), Zevende Kamer, 24 april 2017, nr. 2016/AR/2008.

Rechtbank van Koophandel Gent (België), afdeling BRUGGE, Eerste Kamer, 3 november 2016, nr. A/16/01920.

Rechtbank van Koophandel Gent (België), afdeling DENDERMONDE, Eerste Kamer, 15 september 2016,
nr. A/16/02508.

Rechtbank van Koophandel Gent (België), afdeling DENDERMONDE, Eerste Kamer, 31 oktober 2016,
nr. A/16/03126.

Rechtbank van Koophandel Gent (België), afdeling KORTRIJK, Eerste Kamer, 27 oktober 2016, nr. A/16/03698.

Rechtbank van Koophandel Gent (België), afdeling KORTRIJK, Eerste Kamer, 15 december 2016, nr. A/16/04119.

Parlementaire stukken

Handelingen II 2017-2018, 41, item 7.

Kamerstukken II 1979/80, 16 162, 3-4, p. 9, 11

Kamerstukken II 1980/81, 16 162, 8, p. 12.

Kamerstukken II 2003/04, 29 279, 1.

Kamerstukken II 2004/05, 29 849, 3, p. 56 (MvT).

Kamerstukken II 2004/05, 29 849, 3, p. 60 (MvT).

Kamerstukken II 2008/09, 31 736, 3, p. 16.

Kamerstukken II 2008/09, 31736, 3, p. 10.

Kamerstukken II 2010/11, 32 418, 5, p. 9,

Kamerstukken II 2013/14, 29 279, 164.

Kamerstukken II 2018/19, 29 279, 469.

Kamerstukken II 2018/19, 24 515, 465.

Kamerstukken II 2017/18, 29 279, 423, p. 1-4

Brief van de minister van justitie van 12 juni 2003, *Kamerstukken II*, 22 112, 275.

Brief van de minister van veiligheid en justitie van 24 april 2013, *Kamerstukken II*, 32 418, 17.

Brief van de minister voor rechtsbescherming van 15 november 2018, *Kamerstukken II* 2018/2019, 29 279, 467.

Brief van de minister voor rechtsbescherming van 4 december 2019, *Kamerstukken II* 2019-20, 29 279, 554.

Brief van de staatssecretaris van veiligheid en justitie van 23 juni 2011, *Kamerstukken II* 2010/11, 29279, 122.

Brief van de staatssecretaris van veiligheid en justitie van 23 juni 2011, *Kamerstukken II* 2010/11, 29279, 122

Brief van de staatssecretarissen van sociale zaken en werkgelegenheid en van veiligheid en justitie d.d. 8 april 2013, *Kamerstukken II* 24 515, nr. 255.