

Justitie met de tijd mee

De gerechtsdeurwaarder en het opstellen van executoriale titels bij
erkende danwel niet-betwiste geldvorderingen

SCRIPTIE

in het kader van de Bacheloropleiding HBO Rechten deeltijd
afstudeerrichting kandidaat-gerechtsdeurwaarder
aan de Hogeschool Utrecht, Faculteit voor Maatschappij en Recht

ter verkrijging van de graad van Bachelor of Laws
alsmede de titel kandidaat-gerechtsdeurwaarder

door mr. P.T.D. (Pascal) van Damme
t.k.-gerechtsdeurwaarder te Nijmegen
studentnummer: 1633046

welke scriptie is beoordeeld en goed bevonden door
eerste lezer – ing. M. (Meine) Jansma MBA
tweede lezer – mr. J.H. (Jos) Rutten
en ten overstaan van een werkvelddeskundige is verdedigd te Utrecht

's-Hertogenbosch, 27 november 2015

Justitie met de tijd mee

De gerechtsdeurwaarder en het opstellen van executoriale titels bij
erkende danwel niet-betwiste geldvorderingen

SCRIPTIE

in het kader van de Bacheloropleiding HBO Rechten deeltijd
afstudeerrichting kandidaat-gerechtsdeurwaarder
aan de Hogeschool Utrecht, Faculteit voor Maatschappij en Recht

ter verkrijging van de graad van Bachelor of Laws
alsmede de titel kandidaat-gerechtsdeurwaarder

door mr. P.T.D. (Pascal) van Damme
t.k.-gerechtsdeurwaarder te Nijmegen
studentnummer: 1633046

welke scriptie is uitgevoerd in opdracht van
de commissie Meerjarenbeleid KBvG

welke scriptie is beoordeeld en goed bevonden door
eerste lezer – ing. M. (Meine) Jansma MBA
tweede lezer – mr. J.H. (Jos) Rutten
en ten overstaan van een werkvelddeskundige is verdedigd te Utrecht

's-Hertogenbosch, 27 november 2015

“It is common sense to take a method and try it. If it fails, admit it frankly and try another, but above all try something.”

– Franklin D. Roosevelt –

WOORD VOORAF

Voor u ligt mijn onderzoek dat is geschreven in het kader van de Bacheloropleiding HBO Rechten deeltijd (afstudeerrichting Kandidaat-Gerechtsdeurwaarder) aan de Hogeschool Utrecht. Dit onderzoek is het eindstation van een bijzondere reis door het recht en het ambt van de gerechtsdeurwaarder.

Die reis is voor mij al gestart ruim voordat ik begon met de opleiding. Al van kinds af aan ben ik door mijn vader Arnold van Damme – gerechtsdeurwaarder te Terneuzen – geïnspireerd geraakt over het Middeleeuwse en ook zeer hedendaagse en actuele ambacht. Telkens weer voel ik mij bevoorrecht om met hem te kunnen overleggen en sparren over zaken die spelen binnen ons vak. Ook voor dit onderzoek heeft hij een belangrijke rol gespeeld. Hetzelfde geldt voor mijn broer Thamar van Damme die als fiscalist met een kritische blik aan de totstandkoming van het onderzoek heeft bijgedragen. Bovenal bleek hij nog eens een uitstekende sparringpartner te zijn.

Een bijzonder woord van dank richt ik verder aan Meine Jansma. Hij heeft mij in alle vrijheid aan het onderzoek laten werken en heeft mij met zijn creatieve inbreng geïnspireerd en uitgedaagd om ‘out of the box’ te denken. Ook mijn collega Sjef van der Putten heeft een bijzondere bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport. De avonden waarbij we onder het genot van een goed glas wijn hebben gediscussieerd over de inhoud van dit onderzoek heb ik als zeer waardevol ervaren.

Vanuit Groenendaal & Van Krijl Gerechtsdeurwaarders heb ik alle ruimte gekregen om dit onderzoek tot een mooi eind te brengen. Daar ben ik Peter van Krijl en Willy Groenendaal enorm dankbaar voor.

Genoeg bedankt. Tijd voor een inhoudelijke beschouwing.

Ik wens u veel leesplezier toe!

mr. P.T.D. van Damme

t.k.-gerechtsdeurwaarder te Nijmegen

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting.....	8
Lijst van gebruikte afkortingen	10
1. Inleiding.....	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Doelstelling en vraagstelling	13
1.3 Verantwoording	13
1.3.1 Deelvragen onderzoeksvoorstel	13
1.3.2 Onderzoeksfuncties	14
1.4 Definities en afbakening	15
1.5 Leeswijzer.....	16
2. Ontwikkelingen in de maatschappij.....	18
2.1 Inleiding.....	18
2.2 Drie dilemma's	18
2.2.1 Toenemende schuldenproblematiek.....	18
2.2.2 Toenemende griffierechtstarieven.....	21
2.2.3 Toenemende werkdruk rechterlijke macht	30
2.3 Conclusie	34
3. Ontwikkelingen in de rechtspraak	36
3.1 Inleiding.....	36
3.2 Cijfermatige beschouwing	36
3.2.1 Financiële ontwikkelingen	36
3.2.2 Ontwikkeling afgedane zaken	40
3.2.3 Constateringen.....	43
3.3 Verstekprocedure	43
3.3.1 Algemeen	43
3.3.2 Onderzoek.....	44
3.3.3 Kostenpost	45

3.4 Terug naar de essentie van rechtspraak	47
3.4.1 Algemeen	47
3.4.2 Bevoegdheid rechter.....	47
3.4.3 Onbetwiste geldvordering	49
3.5 Conclusie	50
4. Het voorstel.....	51
4.1 Inleiding.....	51
4.2 Het voorstel in een notendop.....	51
4.3 Het voorstel in detail.....	51
4.3.1 Aanleiding	51
4.3.2 Strekking en reikwijdte	52
4.3.3 Vier basisscenario's.....	54
4.3.4 Combinatie van basisscenario's	61
4.3.5 Indicatie doorlooptijden	62
4.3.6 Indicatie tarifieringen.....	65
4.4 Conclusie	67
DEEL I: WENSELIJKHEID.....	68
5. Het voorstel getoetst wenselijkheid	69
5.1 Inleiding.....	69
5.2 Toetsing.....	69
5.3 Belangen	69
5.3.1 Rechtsstatelijk.....	69
5.3.2 Maatschappelijk.....	71
5.3.3 Economisch	72
5.4 Bezwaren.....	74
5.4.1 Rechtsstatelijk	74
5.4.2 Maatschappelijk.....	80
5.4.3 Economisch	81
5.5 Conclusie	84

DEEL II: HAALBAARHEID	86
6. Het voorstel getoetst haalbaarheid	87
6.1 Inleiding.....	87
6.2 Rechtsvergelijking	87
6.2.1 De Nederlandse OM-afdoening	87
6.2.2 Het Belgische Justitieplan	89
6.3 Wetstechnische wijzigingen.....	91
6.3.1 Algemeen	91
6.3.2 Wijzigingen wet- en regelgeving.....	92
6.4 Conclusie	95
DEEL III: UITVOERING	96
7. Het voorstel getoetst uitvoering.....	97
7.1 Inleiding.....	97
7.2 Waarom de gerechtsdeurwaarder.....	97
7.2.1 Kernwaarden.....	97
7.2.3 Opleiding	99
7.2.4 Capaciteit	99
7.2.5 Uitbreiding takenpakket	100
7.3 Overige marktpartijen.....	100
7.3.1 Rechter/arbiter	101
7.3.2 Notaris.....	103
7.3.3 Mediator	106
7.4 Conclusie	106
8. Conclusie	108
9. Aanbevelingen	111
Appendix	112
Bijlage A – financiële impactanalyse.....	112
Lijst van aangehaalde bronnen	121
Lijst van tabellen en grafieken	133

MANAGEMENTSAMENVATTING

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de commissie Meerjarenbeleid van de KBvG. In het onderzoek is studie gedaan naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een nieuwe procedure die is toegespitst op het verkrijgen van executoriale titels bij erkende danwel niet betwiste geldvorderingen.

De aanleiding voor het schrijven van het onderzoek was tweeledig. De eerste aanleiding bestond uit drie actuele ontwikkelingen die ieder ongunstige gevolgen hebben voor de maatschappij. De ontwikkelingen bestaan uit een toename van de schuldenproblematiek, de griffierechtstarieven en de werkdruk bij de rechterlijke macht. De tweede aanleiding zag op de situatie dat rechters in een sterke mate worden belast met een taak die de Gw hen niet opdraagt, namelijk het wijzen van vonnissen in zaken waarin geldvorderingen worden erkend danwel niet worden betwist. Deze omstandigheid leidt tot economisch ongunstige gevolgen. Teruggaan naar de essentie van rechtspraak door rechters weer primair te belasten met de beslechting van geschillen, zal leiden tot een kostenbesparing voor de maatschappij.

Het doel van dit onderzoek was om inzichtelijk te maken of het wenselijk en haalbaar is dat de gerechtsdeurwaarder executoriale titels opstelt voor geldvorderingen die worden erkend danwel niet worden betwist. In het rapport is daarom een voorstel gepresenteerd dat ziet op een nieuwe wijze voor het verkrijgen van een executoriale titel waarbij de gerechtsdeurwaarder de centrale spil vormt. Voor wat betreft de concrete invulling van dat voorstel zijn er vier basisscenario's geschetst.

De wenselijkheid van het voorstel is getoetst door de belangen van de nieuwe procedure af te zetten tegen de mogelijk aan te voeren bezwaren. De belangen en bezwaren zijn beschreven in termen van rechtsstatelijke, maatschappelijke en economische (on)wenselijkheid. Voor wat betreft de economische wenselijkheid van het voorstel is een financiële impactanalyse uitgevoerd. De haalbaarheid van het voorstel is getoetst door de voorgestelde procedure te vergelijken met de procedure uit de Nederlandse OM-afdoening en de procedure uit het Belgische Justitieplan. Bovendien is het voorstel getoetst aan de wetstechnische haalbaarheid. Voor wat betreft de vraag welke partij het meest geschikt is voor de uitvoering van de (gedelegeerde) rechtsverschaffende taak uit het voorstel is het gerechtsdeurwaardersambt vergeleken met het ambt van de rechter/arbiter, de notaris en de mediator.

De belangrijkste bevinding uit het onderzoek is dat de voorgestelde procedure ten opzichte van de reguliere verstekprocedure leidt tot een substantieel besparingspotentieel voor partijen en indirect voor de maatschappij. Het besparingspotentieel voor de partijen bedraagt – afhankelijk van het gekozen basisscenario – tussen de € 100.000.000,00 en € 160.000.000,00 per jaar. Bovendien kan de conclusie worden getrokken dat de gerechtsdeurwaarder de geschikte partij is om de (gedelegeerde) rechtsverschaffende rol op zich te nemen.

In dit onderzoeksrapport zijn twee aanbevelingen gedaan. De eerste aanbeveling ziet op een alternatieve inrichting van basisscenario IV. Waar de rechter in dit basisscenario aanvankelijk is voorgesteld als de partij die de verklaring van uitvoerbaarheid afgeeft nadat door de gerechtsdeurwaarder een titel is opgesteld, zou deze taak ook kunnen worden uitgevoerd door een arbitrage-commissie. Aangezien de meeste (lage) vorderingen afkomstig zijn van grote schuldeisers uit de telecom-, nuts- en zorgsector, zou het aanbeveling verdienen om specialisten met een achtergrond in de genoemde bedrijfstakken te laten deelnemen aan deze commissie. Deze specialisten kunnen tegelijkertijd statistische gegevens verzamelen om daarmee nadere analyses te verrichten. Resultaten uit die analyses kunnen worden gebruikt om wijzigingen/verbeteringen aan te brengen aan de voorkant van schuldsituaties. Hierdoor zou de kans op het ontstaan van nieuwe schuldsituaties kunnen worden gereduceerd.

De tweede aanbeveling ziet op het bevorderen van een nauwe(re) samenwerking tussen de gerechtsdeurwaarder en de schuldhulpverlener. Door een dergelijke samenwerking kunnen partijen op eenvoudige wijze een substantiële hoeveelheid aan informatie uitwisselen over schuldenaren die een geldvordering uitdrukkelijk erkennen. Zodra meer informatie beschikbaar is ten aanzien van schuldenaren die een geldvordering expliciet erkennen, kan van de voorgestelde procedure meer gebruik worden gemaakt waardoor het besparingspotentieel van deze voorgestelde procedure voor partijen (nog) groter kan worden. Net zoals de eerste aanbeveling heeft ook deze aanbeveling een preventief karakter.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Art.	Artikel
Artt.	Artikelen
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BKR	Bureau Krediet Registratie
BRP	Basisregistratie personen
Btag	Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BW	Burgerlijk Wetboek
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CEPEJ	European Commission on the Efficiency of Justice
CKI	Centraal Krediet Informatiesysteem
CRvB	Centrale Raad van Beroep
Cv	Commanditaire vennootschap
DigiD	Digitale Identiteit
EBB	Europees Betalingsbevel
EET	Europese Executoriale Titel
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EPGV	Europese procedure voor geringe vorderingen
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Ex	Op grond van
Ger. W.	Gerechtelijk Wetboek
GDW	Gerechtsdeurwaarderswet
Gw	Grondwet
HBO	Hoger beroepsonderwijs
HU	Hogeschool Utrecht
I.p.v.	In plaats van
Jo.	Juncto
KBvG	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders

KEI	Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak
KNB	Koninklijke Notariële Broederschap
KvK	Kamer van Koophandel
MvJ	Minister van Justitie
MvT	Memorie van Toelichting
Nibud	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
Np	Natuurlijk persoon
NVVK	Nederlandse Vereniging van Volkskrediet
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
RDW	Rijksdienst Wegverkeer
Rp	Rechtspersoon
Rv	Rechtsvordering
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RvS	Raad van State
SEO	Stichting Economisch Onderzoek
Sr	Strafrecht
Sv	Strafvordering
T/m	Tot en met
T.k.	Toegevoegd-kandidaat
UIHJ	Union International des Huissiers de Justice
Vgl.	Vergelijk
Vo	Verordening
Vs.	Versus
V&J	Veiligheid & Justitie
Vof	Vennootschap onder firma
Wgbz	Wet griffierechten burgerlijke zaken
Wna	Wet op het Notarisambt
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wsnp	Wet schuldsanering natuurlijke personen
Wtbz	Wet tarieven burgerlijke zaken

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

In de hedendaagse maatschappij vinden veel ontwikkelingen plaats op het gebied van schulden, incasso en recht(spraak). Die ontwikkelingen hebben verschillende economische en maatschappelijke oorzaken en gevolgen. De onderstaande drie ontwikkelingen vormen de aanleiding voor dit onderzoek.

De eerste ontwikkeling betreft de huidige schuldenproblematiek die in omvang flink is toegenomen.¹ Die schuldenproblematiek is niet enkel het probleem voor de schuldeiser, de schuldenaar en de schuldhulpverlener; het is een probleem voor de gehele omgeving van de schuldenaar.² Een persoon met (problematische) schulden of iemand die zijn schuldsituatie zelf als problematisch ervaart heeft veelal te kampen met (psychische) gezondheidsproblemen, stress en depressies.³ De schuldenaar beïnvloedt daarmee niet enkel zijn eigen dagelijkse leven, maar ook die van zijn omgeving.

De tweede ontwikkeling ziet op de stijging van de griffierechtstarieven. Die stijging kan worden gezien als één van de oorzaken die tot een daling van het aantal civiele handelszaken leidt.⁴ Zo blijkt uit cijfers van het Jaarverslag Rechtspraak 2014 dat sinds de verhoging van de griffierechten het aantal handelszaken bij de kantonrechter met bijna 27% is gedaald.⁵ Die ontwikkeling leidt ertoe dat rechtsgeleerden het standpunt innemen dat door de huidige situatie het fundamentele recht in art. 6 EVRM wordt beperkt.⁶

De derde ontwikkeling is de hoge werkdruk bij de rechterlijke macht. In opdracht van de NVvR heeft de HU onderzoek verricht naar deze werkdruk. Uit dat onderzoek komt naar voren dat de hoeveelheid werk gecombineerd met de zwaarte ervan de belangrijkste oorzaak is van de werkdruk.⁷ De hoge werkdruk kan leiden tot een kwaliteitsvermindering van de rechtspraak.⁸

¹ Madern 2014, p. 19.

² <<http://www.nibud.nl/beroepsmatig/financiele-problemen/>>.

³ Madern 2014, p. 23.

⁴ Volgens berekeningen die zijn gemaakt met het simulatiemodel van Van Tulder zouden de griffierechtenverhoging en de competentiegrenswijziging tussen 2009 en 2013 een daling van 25% (sector kanton) en 68% (sector civiel) van de civiele handelszaken tot gevolg hebben. Vgl. Van Tulder 2014, p. 53.

⁵ In 2010 stroomden nog 658.460 zaken in. In 2014 lag dit aantal op 484.900. Vgl.: Bakker & Arnoldus 2014, p. 33.

⁶ Het kantoor Agin Boeder Gerechtsdeurwaarders is in dat kader een proefproces gestart waarin de Staat der Nederlanden voor het EHRM is gedaagd wegens het handelen in strijd met art. 6 EVRM. Vgl.: Jessayan 2014, p. 9.

⁷ Fruytier, Dijkers, Keesen, Janssen, Van den Berg, Valetton, Schouteten 2013, p. 4.

⁸ Bakker & Arnoldus 2014, p. 20.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken of het wenselijk en haalbaar is dat de gerechtsdeurwaarder⁹ executoriale titels kan opstellen voor geldvorderingen die worden erkend danwel niet worden betwist.

Het onderzoek is verricht in opdracht van de commissie Meerjarenbeleid van de KBvG. Het onderzoek heeft niet tot doel om een juridisch en sociaal-maatschappelijk vraagstuk voor eens en altijd op te lossen; daar is het vraagstuk simpelweg te complex voor. Het doel van dit onderzoek is om voor de genoemde commissie een basis te leggen waardoor diepgaand onderzoek mogelijk wordt. De planning is om de resultaten van dit onderzoek in de maand december 2015 te presenteren. De doelstelling voor de langere termijn is om met het voorstel te komen tot een meer rechtvaardige, effectieve en efficiënte rechtshandhaving. Ik ben ervan overtuigd dat deze doelstelling ten gunste komt van de maatschappij. Het voorgaande vormt aanleiding tot het formuleren van de volgende onderzoeksvraag:

Hoezeer is het wenselijk en haalbaar dat de gerechtsdeurwaarder executoriale titels opstelt voor erkende danwel niet-betwiste geldvorderingen?

De onderzoeksvraag wordt beantwoord in hoofdstuk acht van deze scriptie.

1.3 Verantwoording

1.3.1 Deelvragen onderzoeksvoorstel

In het onderzoeksvoorstel dat aan dit onderzoeksrapport vooraf ging is de onderzoeksvraag opgesplitst in de volgende vier deelvragen:

- a. wat is een executoriale titel en op welke wijze kan de schuldeiser een dergelijke titel verkrijgen;
- b. hoe verhoudt art. 112 lid 1 Gw zich tot de berechting van geschillen waarin sprake is van een onbetwiste schuldvordering;
- c. welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze om de notaris het domeinmonopolie te verlenen voor het verlijden van authentieke aktes voorzien van executoriale rechtskracht;

⁹ Waar in deze scriptie wordt geschreven over 'gerechtsdeurwaarder', wordt ook bedoeld de '(t.k.-)gerechtsdeurwaarder' en de stagiair, tenzij anders aangegeven. Waar gesproken wordt over 'hij' wordt ook 'zij' bedoeld.

- d. wat zijn de voor- en nadelen van de in België voorgestelde nieuwe procedure voor de inning van onbetwiste schuldvorderingen ten opzichte van de voor- en nadelen van de Nederlandse verstekprocedure.

Gedurende het schrijven van dit onderzoeksrapport zijn de hierboven genoemde deelvragen aangescherpt waardoor het mogelijk is geworden scherpere conclusies te trekken.

1.3.2 Onderzoeksfuncties

Dit onderzoeksrapport bevat meerdere onderzoeksfuncties. Deze functies zijn evaluerend, ontwerpend en vergelijkend van aard. Vanuit de onderzoeksfuncties zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt.

Literatuuronderzoek

Allereerst is er literatuuronderzoek verricht naar het ambt van de gerechtsdeurwaarder, de rechter/arbiter, de notaris en de mediator en de taak en positie die zij hebben in de maatschappij. Daarnaast is er literatuuronderzoek gedaan naar de hedendaagse schuldenproblematiek, de griffierechtenverhoging binnen de rechtspraak en de toenemende werkdruk bij de rechterlijke macht. Tot slot is er een blik geworpen op enkele door de rechtspraak en het WODC gepubliceerde cijfers.

Rechtsvergelijkend onderzoek

Naast een literatuuronderzoek is er bovendien een rechtsvergelijkend onderzoek verricht. In dit onderzoek is de voorgestelde procedure in deze scriptie afgezet tegen zowel de procedure uit de Nederlandse OM-afdoening als tegen de voorgestelde procedure in het Belgische Justitieplan.

Kwantitatief onderzoek

Tot slot is er een kwantitatief onderzoek verricht. In dat onderzoek is gebruik gemaakt van twee methoden van dataverzameling, te weten: een secundaire analyse en een surveyonderzoek. In de secundaire analyse zijn bestaande datasets verzameld, bewerkt en geanalyseerd. Het surveyonderzoek is verricht door middel van een enquête.¹⁰ In deze enquête is een stelling opgenomen die nauw aansluit bij de strekking van de centrale onderzoeksvraag uit dit onderzoek.

¹⁰ Aan de voorzitter van de werkgroep Interne communicatie van de KBvG heb ik verzocht een stelling op te nemen in de enquête die op 16 juni 2015 door de Commissie Meerjarenbeleid van de KBvG is verzonden aan alle gerechtsdeurwaarders in Nederland. Deze stelling is daadwerkelijk in de enquête opgenomen.

1.4 Definities en afbakening

Om het onderzoek binnen de gestelde termijn tot een goed eind te brengen is het van belang om aan te geven wat wel, maar vooral ook wat niet tot het onderzoek behoort. In deze scriptie komen de termen ‘geldvordering’, ‘erkend’, ‘niet-betwist’ en ‘executoriale titel’ veelvuldig terug. Om de systematiek in deze scriptie zoveel mogelijk te waarborgen zijn de vier termen hierna gedefinieerd en afgebakend.

Geldvordering

Met de term ‘geldvordering’ wordt in deze scriptie bedoeld op iedere geldvordering van civielrechtelijke aard. De bovenstaande definitie bestaat uit de onderdelen geldvordering en civielrechtelijk.

Waar in deze scriptie geschreven wordt over ‘civielrechtelijk’ wordt bedoeld op civiele handelszaken in eerste aanleg. Hieronder valt iedere geldvordering die bij zowel de kantonrechter als bij de civiele rechter kan worden aangebracht. Familiezaken, strafzaken en Mulderzaken vormen voorts geen voorwerp van onderzoek. De ‘geldvordering’ dient in deze scriptie te worden gelezen als de incassovordering waarvoor nog geen titel is afgegeven.

Erkend en niet-betwist

De betekenis van de begrippen ‘erkend’ en ‘niet-betwist’ is gelijkgesteld met de betekenis die op Europees niveau aan de begrippen wordt toegekend. Door deze begrippen dezelfde invulling te geven als de invulling die terugkomt in de Europese verordeningen blijft de uniformiteit gewaarborgd.

Met een ‘erkende’ geldvordering wordt in deze scriptie bedoeld op de situatie waarin de schuldenaar actief aan de totstandkoming van de gerechtelijke beslissing heeft meegewerkt. Hieronder vallen de geldvorderingen waarmee de schuldenaar uitdrukkelijk heeft ingestemd. Denk daarbij aan een expliciete erkenning van de vordering. Een geldvordering kan als niet-betwist worden aangemerkt indien de schuldenaar passief blijft bij de totstandkoming van de titel.¹¹ Denk daarbij aan de situatie waarbij een schuldenaar niet verschijnt in een procedure ondanks daartoe te zijn opgeroepen. In dat geval leidt het niet-betwist laten van de vordering tot een verstekvonnis, mits de geldvordering de rechter niet onrechtmatig of ongegrond voorkomt.¹²

¹¹ De term ‘onbetwist’ wordt in deze scriptie ook als synoniem gebruikt voor de term ‘niet-betwist’.

¹² Sujecki 2009, p. 9.

Executoriale titel

In art. 430 lid 1 Rv is opgenomen dat de grossen van in Nederland gewezen vonnissen, beschikkingen, authentieke akten en overige bij de wet als executoriale titel aangewezen stukken in geheel Nederland ten uitvoer kunnen worden gelegd.

De executoriale titel als vermeld in de onderzoeksvraag en waarover in deze scriptie wordt geschreven kan worden geclassificeerd als de authentieke akte overeenkomstig art. 430 lid 1 Rv. Deze classificering spruit voort uit het feit dat de gerechtsdeurwaarder ingevolge art. 157 Rv al authentieke aktes kan opstellen, zij het zonder executoriale werking. Bovendien zou de door de gerechtsdeurwaarder af te geven executoriale titel niet kunnen worden aangemerkt als vonnis danwel beschikking. Tot slot ligt de eerder beschreven classificering van de executoriale titel met de genoemde beargumentering meer voor de hand dan het kwalificeren van de betreffende executoriale titel als andere bij de wet als executoriale titel aangewezen stuk.

1.5 Leeswijzer

De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van acht hoofdstukken.

Hoofdstuk twee omvat een verdiepende beschouwing van de in de aanleiding beschreven ontwikkelingen in de huidige maatschappij. Deze ontwikkelingen zijn achtereenvolgens de toenemende schuldenproblematiek, de toenemende griffierechten binnen de rechtspraak en de toenemende werkdruk bij de rechterlijke macht. In hoofdstuk drie volgt de achterliggende gedachte van rechtspraak en de betekenis van het begrip ‘geschil’ als bedoeld in art. 112 Gw. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen uit hoofdstuk twee geplaatst in het licht van voormeld artikellid.

In hoofdstuk vier wordt er een nieuwe procedure voorgesteld (ook wel: het voorstel) die is ingericht voor de behandeling van geldvorderingen die worden erkend danwel niet worden betwist. Het voorstel valt uiteen in vier basisscenario's.

In hoofdstuk vijf en zes wordt respectievelijk de wenselijkheid en de haalbaarheid van het voorstel beschreven. Voor wat betreft de wenselijkheid wordt vanuit een rechtsstatelijk, maatschappelijk en economisch oogpunt gekeken naar zowel de belangen als de bezwaren van het voorstel. Voor de vraag naar de economische wenselijkheid van het voorstel is een financiële impactanalyse uitgevoerd. Deze

analyse is als bijlage A in de appendix toegevoegd. In hoofdstuk zes wordt de haalbaarheid van het voorstel beschreven. Daarvoor vindt er een vergelijking plaats met de procedure uit de Nederlandse OM-afdoening en met de procedure uit het Belgische Justitieplan. Bovendien wordt het voorstel getoetst aan de wetstechnische haalbaarheid. In hoofdstuk zeven staat de uitvoering van het voorstel centraal. In dat hoofdstuk wordt allereerst de vraag gesteld waarom juist de gerechtsdeurwaarder geschikt zou zijn om executoriale titels op te stellen bij erkende en onbetwiste geldvorderingen. Voor de beantwoording van die vraag volgt er een beschrijving van het ambt van de gerechtsdeurwaarder en het ambt van andere marktpartijen die actief zijn op het gebied van het opstellen van executoriale titels en (onderhandse) aktes. De voor- en nadelen van iedere partij worden vervolgens tegen elkaar afgezet. In datzelfde hoofdstuk wordt er een blik geworpen op enkele digitale procedures binnen de rechtspraak.

Deze hoofdstukken vijf t/m zeven vormen de kern van het onderzoek. Na de conclusie in hoofdstuk acht, wordt de scriptie in hoofdstuk negen afgesloten met enkele aanbevelingen.

2. ONTWIKKELINGEN IN DE MAATSCHAPPIJ

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan drie actuele ontwikkelingen in de Nederlandse maatschappij centraal, te weten: de toenemende schuldenproblematiek, de toenemende griffierechten en de toenemende werkdruk bij de rechterlijke macht. De drie problemen worden in de hoofdstukken hierna achtereenvolgens behandeld. Per ontwikkeling wordt stilgestaan bij de gevolgen ervan voor de schuldenaar en de maatschappij. Hoofdstuk twee wordt afgesloten met een conclusie in subhoofdstuk 2.3.

2.2 Drie dilemma's

2.2.1 Toenemende schuldenproblematiek

'Nederlanders zoeken vaker hulp bij oplossen schulden' (NRC, mei 2015), 'Aantal mensen met schulden blijft toenemen' (Blik op nieuws, juli 2015), 'Problematische schulden steeds vaker onoplosbaar' (Nu.nl, november 2014), 'Steeds meer huurders in financiële problemen door extreme huurstijging: 7.000 huisuitzettingen' (ZM Nieuws, januari 2015).

Ontwikkeling schuldenproblematiek

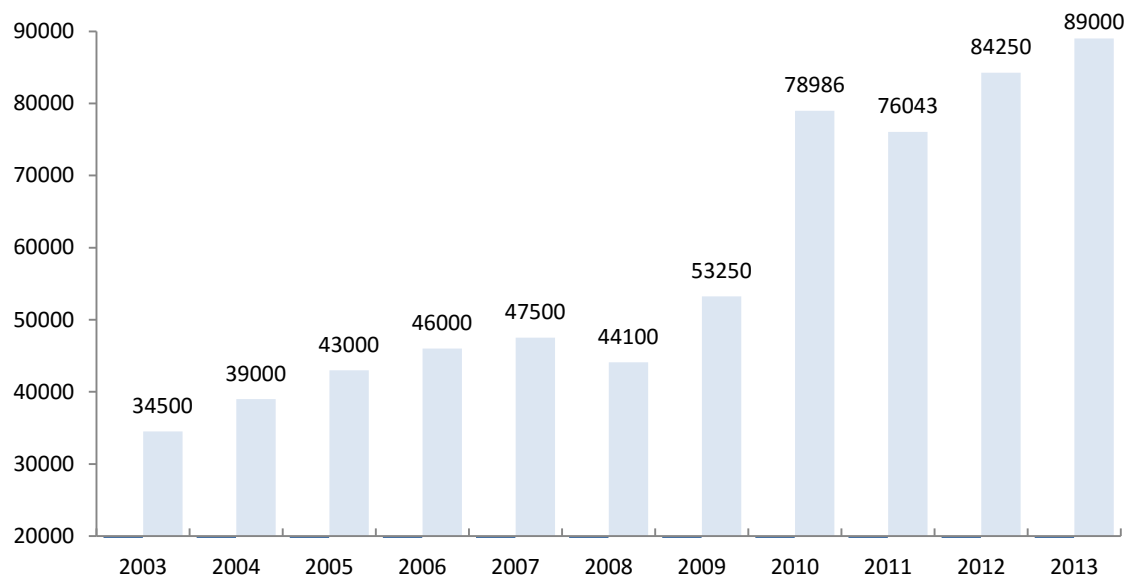
Wie de berichtgeving in de media over de schuldenproblematiek leest zal zich realiseren hoe veelomvattend dit onderwerp is. In de afgelopen jaren is de schuldenproblematiek in Nederland fors toegenomen.¹³ Op basis van de laagste schattingen en het gemiddelde van ruim twee personen per huishouden zijn er in Nederland ruim 700.000 mensen die zich in een problematische schuldsituatie bevinden en ruim 1.000.000 mensen die daar een groot risico op lopen.¹⁴ De schuldenproblematiek staat de laatste jaren behoorlijk in de belangstelling van de maatschappij en de politiek. Het is dan ook niet voor niets dat er al veel onderzoeken zijn verricht naar het ontstaan van schulden, het bieden van (preventieve) oplossingen en de kosten van schulden voor de maatschappij. De toenemende problematiek is duidelijk terug te zien in het aantal aanvragen voor schuldhelpverlening. Vanaf 2003 is er een duidelijke stijging van het aantal aanvragen waarneembaar; tussen 2008 en 2013 zijn die aanvragen zelfs ruim verdubbeld. De ontwikkeling ten aanzien van het aantal aanvragen voor schuldhelpverlening wordt weergegeven in figuur 1.¹⁵

¹³ De toename in de schuldenproblematiek is ruim 10 jaren geleden ingezet. Vgl.: Madern 2014, p. 12 e.v..

¹⁴ Madern 2014, p. 16.

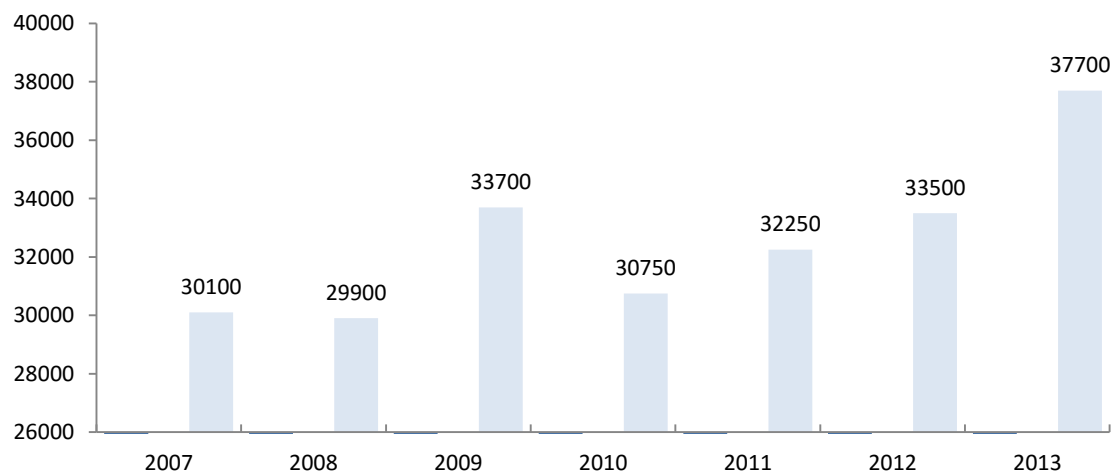
¹⁵ NVVK jaarverslagen (2014b, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2005).

Figuur 1 - aanvragen schuldhulpverlening geregistreerd bij de NVVK¹⁶



Naast een toename in het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening vindt er vanaf 2010 ook een duidelijke groei plaats in het gemiddelde schuldbedrag tijdens een aanvraag voor schuldhulpverlening.¹⁷ Waar het gemiddelde schuldbedrag bij de aanvraag voor schuldhulp in 2010 € 30.750,00 bedroeg, lag het gemiddelde schuldbedrag in 2013 zo'n € 7.000,00 hoger.¹⁸ De ontwikkeling in de hoogte van de schuldbedragen bij de aanvraag voor schuldhulpverlening wordt weergegeven in figuur 2.

Figuur 2 - gemiddelde schuldbedrag bij aanvraag NVVK¹⁹



¹⁶ Madern 2014, p. 13.

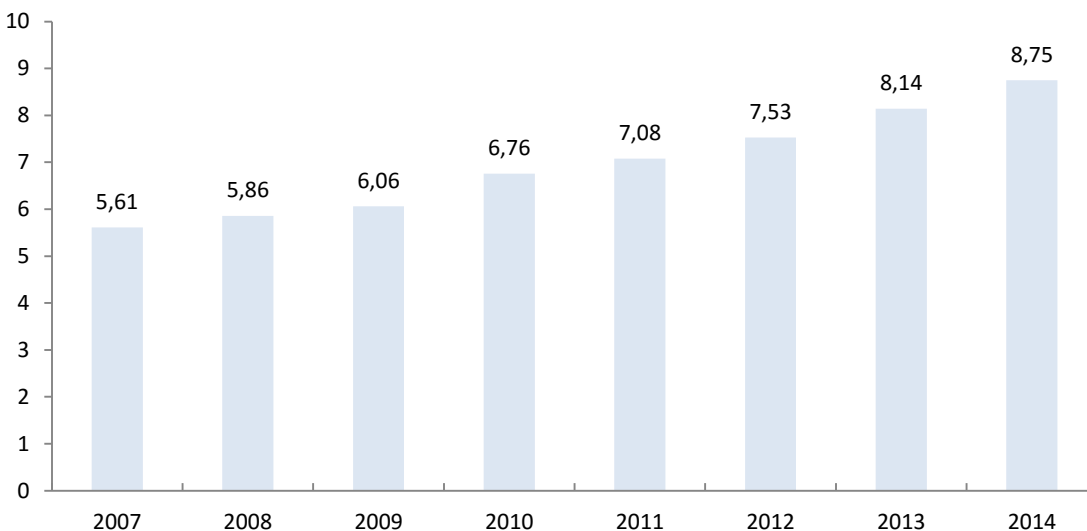
¹⁷ Madern 2014, p. 13.

¹⁸ NVVK jaarverslagen (2014b, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009).

¹⁹ Madern 2014, p. 13.

De cijfers van het BKR geven eenzelfde beeld weer. Sinds 2005 loopt het aantal geregistreerde personen met een betalingsachterstand bij het CKI op. Volgens het CKI is er ieder halfjaar zelfs sprake van een toename met circa 3% van het aantal burgers met betalingsproblemen.²⁰ De ontwikkeling van betalingsproblemen bij het BKR wordt weergegeven in figuur 3. De staven in deze figuur stellen het percentage kredietnemers met betalingsproblemen voor.

Figuur 3 - ontwikkeling van betalingsproblemen geregistreerd bij het BKR²¹



Schulden en de schuldenaar

Schulden kunnen een grote negatieve invloed hebben op het leven van een schuldenaar. Die schulden staan vaak niet geheel op zichzelf. Bij veel schuldenaren is er naast een financieel probleem vaak sprake van andere problemen. Die problemen zijn in sommige gevallen de oorzaak van de schulden, maar soms ook het gevolg.

Ter illustratie:

Schuldenaar A heeft een slechte gezondheid waardoor schulden ontstaan of vermeederen. Het ontstaan of vermeederen van schulden levert voor schuldenaar A stress op. Door die stress meldt schuldenaar A zich ziek bij zijn werkgever. Na een lange ziekteperiode wordt hij ontslagen door zijn werkgever en moet hij met een uitkering zijn gezin onderhouden en zijn schulden aflossen.

²⁰ Madern 2014, p. 17.

²¹ Madern 2014, p. 18.

Onderzoek toont aan dat het hebben van schulden voor de schuldenaar vaak bijdraagt aan stress en spanningen in persoonlijke en zakelijke relaties, fysieke en psychische gezondheidsproblemen, verslavingen²² en een lagere sociale participatie.²³ Naast deze effecten geldt dat zodra schulden worden gemaakt, de schuldeiser vroeg of laat aanspraak zal maken op hetgeen de schuldenaar aan hem is verschuldigd. Indien de schuldenaar dan niet tot betaling van de vordering overgaat, start de schuldeiser in veel gevallen een gerechtelijke procedure. De proceskosten die dan worden gemaakt komen in de meeste gevallen ten laste van de schuldenaar. Door deze proceskostenveroordeling komen de schuldenaren die zich al in een (problematische) schuldsituatie bevonden nog verder in de problemen.

Schulden en de maatschappij

Het voortbestaan van een schuldsituatie brengt voor de maatschappij hoge kosten met zich mee. Een deel van die kosten is direct merkbaar. Denk aan een toenemend ziekteverzuim²⁴, een lagere arbeidsproductiviteit²⁵ en een langdurigere uitkeringsafhankelijkheid.²⁶ Voor wat betreft de niet direct zichtbare kosten kan gedacht worden aan het ontstaan of verergeren van gezondheidsproblemen die in de meeste gevallen resulteren in hogere uitgaven aan de gezondheidszorg.²⁷ Bovendien draagt het oplossen van schulden – naast het hebben ervan – ook bij aan de maatschappelijke kosten. Denk daarbij vooral aan de kosten voor schuldhulpverlening en schuldpreventie. Het Nibud heeft berekend dat een problematische schuldsituatie de maatschappij al snel € 100.000,00 kost.²⁸

2.2.2 Toenemende griffierechttarieven

Lange tijd werd het griffierecht in het civiele recht berekend overeenkomstig de Wtbz. Deze wet bevatte een grote diversiteit aan tarieven. De vraag welk tarief moest worden toegepast werd bepaald aan de hand van meerdere factoren, zoals de gerechtelijke instantie waar de zaak diende, de soort zaak en – ingeval de zaak betrekking had op een geldvordering – de omvang van de geldvordering. Door de grote verscheidenheid aan factoren werd de Wtbz door de justitiabele, de rechtshulpverlener en de griffies gezien als een ingewikkelde regeling.²⁹ De Wtbz is uiteindelijk vervangen door de Wgbz.

²² Goeders 2003, p. 435 e.v.

²³ Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek en Wesdorp 2014, p. 16 en Madern 2014, p. 21 e.v.

²⁴ Jongerius & Wesdorp 2012, p. 9.

²⁵ Madern 2014, p. 28.

²⁶ Jungmann, Geuns, Kruis, Calkoen & Anderson 2011, p. 4 e.v.

²⁷ Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek en Wesdorp 2014, p. 16.

²⁸ Madern 2014, p. 31.

²⁹ Kamerstukken II 1991/1992, 22 775, nr. 3.

Ontwikkeling griffierechttarieven

Met de inwerkingtreding van de Wgbz op 1 november 2010 zijn de griffierechten fors verhoogd.³⁰ Op 1 juli 2011 vond de tweede verhoging plaats.³¹ Om een beeld te krijgen van de verhogingen die hebben plaatsgevonden wordt verwezen naar figuur 4.³²

Figuur 4 - overzicht griffierechttarieven kanton

Geldelijk belang	Rechtspersonen			Natuurlijke personen		
	Per 1/2/2009	Per 1/7/2011	Per 1/1/2015	Per 1/2/2005	Per 1/7/2011	Per 1/1/2015
Eerste aanleg						
€ 0 - € 90	63	106	116	58	71	78
€ 90 - € 453	90	106	116	90	71	78
€ 453 - € 500	158	106	116	146	71	78
€ 500 - € 1.000	158	426	466	146	202	221
€ 1.000 - € 1.361	158	426	466	146	202	221
€ 1.361 - € 5.000	208	426	466	192	202	221
€ 5.000 - € 11.345	208	426	466	299	202	221
€ 11.345 - € 12.500	208	426	466	294	202	221

Eind november 2014 heeft de minister van V&J een nota van wijziging gepubliceerd op het Wetsvoorstel aanpassing griffierechten.³³ Uit deze nota bleek dat de minister voor zaken met een geldelijk belang van € 500,00 tot € 1.500,00 een extra staffel met lagere tarieven wilde invoeren.³⁴ De keerzijde van dit voorstel was een verhoging van het griffierechttarief in de categorie zaken met een geldelijk belang van € 1.500,00 tot € 12.500,00.³⁵ Op 20 november 2015 heeft de minister van V&J gemeld dat er voor dit wetsvoorstel slechts beperkt draagvlak is en het kabinet heeft besloten het wetsvoorstel in te trekken.³⁶

³⁰ Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 12 december 2014, nr. 591110, tot indexering van bedragen in de Awb, het Besluit proceskosten bestuursrecht en de Wgbz.

³¹ Deze verhoging werd ingevoerd tezamen met de verhoging van de competentiegrens bij de kantonrechter.

³² In deze figuur zijn de griffierechttarieven voor geldvorderingen met een belang tot € 12.500,00 vermeld uit 2009 (voor inwerkingtreding van de Wgbz), 2011 (na inwerkingtreding van de Wgbz) en 2015.

³³ Kamerstukken II 2014/2015, 33 757, nr. 10.

³⁴ Het tarief voor deze categorie incassozaken daalt in dat geval voor de niet-natuurlijke personen van € 466,00 naar € 327,00 en voor de natuurlijke personen van € 221,00 naar € 155,00.

³⁵ In deze categorie stijgt het huidige tarief voor de niet-natuurlijke personen van € 466,00 naar € 699,00 en voor de natuurlijke personen van € 221,00 naar € 332,00.

³⁶ Brief Tweede Kamer Ontwerpbegroting 2016 V&J. Vgl.: <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten>>.

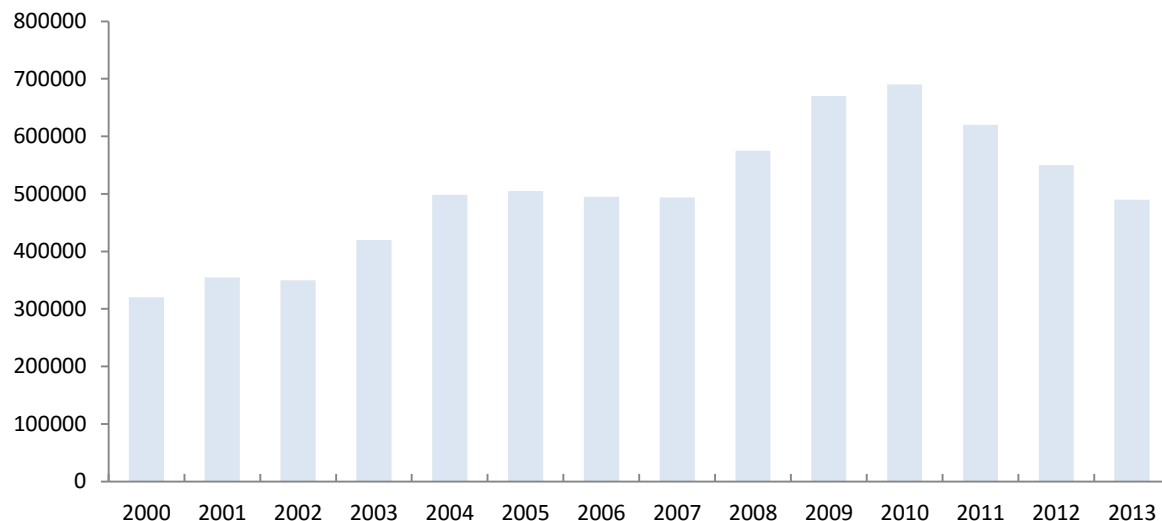
De (voortdurende) verhoging van de griffierechttarieven moet genuanceerd worden bekeken. Nadere bestudering leert namelijk dat er ook verlagingen van de griffierechttarieven zijn voorgesteld.

Ontwikkeling instroom civiele handelszaken

De verhoging van de griffierechttarieven kan worden beschouwd als één van de oorzaken die ertoe heeft geleid dat de instroom van civiele handelszaken is gedaald.³⁷ De justitiabele krijgt door de verhoging van de griffierechten te maken met een hoger kostenrisico bij het starten van een gerechtelijke procedure. Dat de verhoging mede een effect heeft op de instroom van de civiele handelszaken is op te maken uit de statistieken van de rechtspraak.

In de rechtspraak is vanaf begin 2010 een duidelijke afname in de instroom van civiele handelszaken in eerste aanleg waarneembaar.³⁸ In figuur 5 wordt de instroom van deze civiele handelszaken weergegeven over de periode 2000 tot en met 2013. In deze figuur is te zien dat de daling van het aantal civiele handelszaken is ingezet na een relatief lange periode van gestage toename.

Figuur 5 - instroom civiele handelszaken in eerste aanleg over de periode 2000-2013³⁹



Ook na 2013 is de instroom van civiele handelszaken bij de kantonrechter en de civiele rechter verder afgenomen. In 2014 werden er bij de kantonrechter 484.900 handelszaken (waaronder arbeidszaken en kort gedingen) aangebracht.

³⁷ Bakker & Arnoldus 2014, p. 30.

³⁸ Eshuis & Van Tulder 2014, p. 5.

³⁹ Eshuis & Van Tulder 2014, p. 5.

Bij de civiele rechter werden er dat jaar 90.100 handelszaken (waaronder insolventies en kort gedingen) aangebracht. De afname wordt weergegeven in figuur 6.

Figuur 6 - instroom Rechtspraak 2010-2014 (aantal zaken, afgerond op tientallen) ⁴⁰

	2010	2011	2012	2013	2014	Groei 2014
Kantonzaken rechtbanken	1.166.150	1.095.350	1.023.160	1.082.140	1.109.810	3%
Handelszaken (incl. arbeidszaken en k-g)	658.460	607.460	549.120	501.160	484.900	-3%
Familiezaken	266.700	253.490	284.230	315.400	370.400	17%
Strafzaken	148.910	138.710	86.060	66.020	60.510	-8%
Mulderzaken (excl. adres onbekend)	92.090	95.700	103.760	199.570	194.010	-3%
Civiele zaken (niet-kanton) rechtbanken	289.130	324.180	309.910	310.510	294.980	-5%
Handelszaken, insolventies en k-g	118.290	109.730	99.210	97.490	90.100	-8%
Familiezaken *	142.210	190.170	189.420	191.040	184.290	-4%
Presidentrekestes	28.640	24.290	21.280	22.010	20.590	-6%
Bestuurszaken rechtbanken	113.220	113.060	113.760	109.210	108.980	0%
Bestuurszaken	44.830	44.360	45.700	49.190	52.460	7%
Vreemdelingenzaken	45.690	42.100	40.390	33.030	29.350	-11%
Belastingzaken	22.700	26.600	27.670	26.990	27.170	1%
Strafzaken (niet-kanton) rechtbanken	200.920	202.140	199.030	197.930	180.280	-9%
Appelcolleges	66.270	67.630	66.730	66.950	64.810	-3%
Handelszaken	10.120	10.090	9.920	9.960	9.250	-7%
Familiezaken	5.460	6.080	5.910	5.720	4.800	-16%
Belastingzaken	3.570	3.980	4.010	5.130	5.140	0%
Strafzaken	38.500	38.620	38.720	38.010	37.480	-1%
CRvB + CBb **	8.620	8.870	8.170	8.130	8.150	0%
Totaal Rechtspraak (excl. akten)	1.835.690	1.802.370	1.712.590	1.766.780	1.758.850	0%
Akten en verklaringen zijn buiten beschouwing gelaten						
* Vanaf 2011 inclusief gezamenlijke gezag verzoeken welke voordien werden behandeld door de sector kanton.						
** CRvB 3% en CBb 19%						

⁴⁰ Bakker & Arnoldus 2014, p. 33.

De daling van het aantal handelszaken bij de kantonrechter vindt vooral plaats in het griffierechtensegment voor geldvorderingen die vallen in de lagere tarieven. In figuur 7 wordt de instroom van handelszaken bij de kantonrechter gespecificeerd per griffierechtstarief.⁴¹

Figuur 7 - geldelijk belang handelszaken sector kanton⁴²

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totaal in €	392.978	384.232	384.545	453.840	521.549	551.177	510.346	448.812	418.870
- 1-500	156.307	143.404	135.198	175.944	235.304	238.420	208.134	190.511	200.350
- 501-2.500	171.251	179.514	196.431	215.555	219.923	239.618	230.534	187.884	151.851
- 2.501-5.000	38.003	37.612	36.746	43.605	49.099	54.627	48.544	34.707	32.485
- 5.001-25.000	5.604	5.004	5.324	5.745	6.312	7.493	15.165	28.241	27.332
- > 25.000	1.100	1.094	1.227	1.419	1.323	1.699	1.901	2.673	2.598
- 0 of geldelijk belang niet gespecificeerd	20.713	17.604	9.619	11.572	9.588	9.320	6.068	4.796	4.254

Uit figuur 7 blijkt onder meer dat het aantal bij de kantonrechter aanhangig gemaakte handelszaken in 2013 met circa 24% is afgenomen ten opzichte van 2010. Ook blijkt dat het aantal zaken is afgenomen in het segment waarin de vorderingen een waarde vertegenwoordigen van € 500,00 t/m € 2.500,00.

Onderzoek naar ontwikkeling instroom civiele handelszaken

De afname van het aantal handelszaken wordt veroorzaakt door vele factoren.⁴³ Door het WODC en de RvdR wordt hier sinds ruime tijd onderzoek naar verricht. In het Memorandum van het RvdR⁴⁴ is een simulatiemodel ontwikkeld. Met dat model kan het gedrag van eisers en gedaagden worden beschreven

⁴¹ Figuur 7 is beschikbaar via: <<https://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civil-en-bestuur/#paragraph2>>.

⁴² In deze figuur zijn de zaakaantallen t/m 2012 gebaseerd op een uitvraag in de landelijke onderzoeksdatabase (ODB), daarna DataWareHouse (DWH), exclusief kort gedingen en geregelde arbeidsontbindingen.

⁴³ Aangezien meerdere factoren aan de afname ten grondslag liggen, is het lastig om vast te stellen welke factor in welke mate de afname beïnvloedt. De vraag in welke mate de griffierechtenverhoging de instroom beïnvloedt danwel heeft beïnvloed is voor de beantwoording van de onderzoeksvraag in deze scriptie niet relevant.

⁴⁴ In opdracht van de RvdR heeft SEO Economisch Onderzoek het Research Memorandum geëvalueerd. In deze evaluatie is o.a. naar voren gekomen dat het model geschikt is om indicaties te berekenen van de orde van grootte van effecten op het aantal rechtszaken.

in termen van individuele kosten- en batenaftewegingen.⁴⁵ Met het model zijn op basis van cijfers van het jaar 2009 voor civiele handelszaken in eerste aanleg een aantal beleidsmaatregelen doorberekend, waaronder de verhoging van griffierechten en de competentiegrenswijziging.⁴⁶ Volgens die berekeningen zouden de griffierechtenverhoging en de competentiegrenswijziging tussen 2009 en 2013 een daling van 25% (sector kanton) en 68% (sector civiel) van de civiele handelszaken tot gevolg hebben.

Figuur 8 - varianten griffierecht en competentiegrenswijziging, 2009-2012, aantallen x 1.000⁴⁷

	Uitgangs situatie 2009	Tarieven + 100%	Tarieven 0	Tarieven kosten- dekkend	Tarieven WGBZ	Situatie 2012	Situatie 2012 + 50%
Handelszaken – dagvaardingen							
- Aantal (x 1.000)	545	-44%	129%	18%	-31%	-28%	-50%
Wv. financieel belang in €							
- < 250	135	-30%	100%	17%	-17%	-17%	-34%
- 250-500	100	-61%	203%	79%	-1%	-1%	-51%
- 500-1.000	108	-59%	175%	15%	-68%	-68%	-75%
- 1.000-2.500	113	-52%	106%	-11%	-56%	-57%	-74%
- 2.500-5.000	50	-22%	81%	-5%	-19%	-20%	-41%
- 5.000-10.000	12	-18%	44%	-34%	10%	83%	51%
- 10.000-25.000	13	-12%	33%	-27%	6%	58%	36%
- 25.000-50.000	6	-25%	28%	-17%	-14%	-10%	-26%
- > 50.000	7	-14%	13%	2%	2%	3%	-2%
Sector kanton	507	-46%	136%	21%	-34%	-25%	-48%
Sector civiel	38	-16%	32%	-22%	4%	-68%	-71%
Verstek	459	-41%	83%	33%	-29%	-29%	-50%
Op tegenspraak	87	-61%	372%	-64%	-43%	-26%	-50%
Eiser RP, gedaagde RP	21	-37%	115%	8%	-22%	-12%	-42%
Eiser RP, gedaagde NP	485	-46%	136%	21%	-34%	-33%	-54%
Eiser NP, gedaagde RP	5	-12%	66%	-6%	16%	65%	47%
Eiser NP, gedaagde NP	34	-25%	46%	-16%	0%	13%	-6%
Procesbijstand advocaat totaal	91	-26%	57%	-35%	-9%	-22%	-31%
- commercieel	55	-22%	36%	-34%	-4%	-21%	-33%
- toegevoegd	35	-33%	90%	-36%	-16%	-22%	-29%

⁴⁵ Kerkmeester, Barendrecht, Van Dijk & Eshuis 2014, p. 2.

⁴⁶ Opstelten 2014, p. 1.

⁴⁷ Van Tulder 2014, p. 53.

Naast de gesimuleerde daling van het aantal civiele handelszaken bij zowel de kantonrechter als de civiele rechter blijkt uit figuur 8 bovendien een sterke daling van het aantal zaken waarin een rechtspersoon als eisende partij optreedt tegen een natuurlijk persoon als gedaagde partij. Als uitgangssituatie voor deze berekening is het jaar 2009 genomen waarin 545.000 handelszaken aanhangig werden gemaakt. Van dit aantal werden er 485.000 handelszaken aanhangig gemaakt door een rechtspersoon tegen een natuurlijk persoon. Op basis van het simulatiemodel is vervolgens berekend dat het aantal door rechtspersonen tegen natuurlijke personen aanhangig te maken zaken zal dalen met 33%, wat in dat geval resulteert in een totaal van 324.950 zaken. Het aantal zaken met een natuurlijk persoon als eiser laat daarentegen een stijging zien. Als verklaring voor dit verschil werd door Van Tulder destijds de relatief forse verhoging van griffierechten voor rechtspersonen aangevoerd.

Dat de laatstgenoemde percentages die op basis van het simulatiemodel zijn berekend vrij dicht tegen de werkelijke ontwikkelingen aan liggen blijkt uit figuur 9. In deze figuur worden in de kolom 'model' de percentages weergegeven die zijn berekend aan de hand van het simulatiemodel. In de kolommen 'realisatie 2009-2012' en 'realisatie 2010-2013' worden de percentages weergegeven van de werkelijke ontwikkelingen in het aantal handelszaken. Als de resultaten van de onderverdelingen met elkaar worden vergeleken, dan stemt het model bij het onderscheid kanton versus civiel en verstek versus op tegenspraak vrij goed overeen met de werkelijke ontwikkelingen.

Figuur 9 - aantal handelszaken met financieel belang in eerste aanleg: uitkomst model⁴⁸

Handelszaken	Model	Realisatie 2009 – 2012	Realisatie 2010 – 2013 (a)
<u>Dagvaardingen</u>			
Totaal	- 28%	- 16%	- 26%
Wv. financieel belang			
< € 5.000,00	- 34%	- 18%	- 27%
€ 5.000,00 - € 25.000,00	+ 70%	+ 29%	+ 9%
≥ € 25.000,00	- 3%	- 21%	- 29%
Sector kanton	- 25%	- 13%	- 23%
Sector civiel	- 68%	- 65%	- 72%
Verstek	- 29%	- 18%	- 27%
Op tegenspraak	- 26%	- 3%	- 21%

⁴⁸ Van Tulder 2014, p. 55.

Griffierechten en de schuldenaar

Zodra een schuldenaar in een gerechtelijke procedure wordt veroordeeld tot betaling van de (hoofd)vordering, dan wordt die persoon in de regel ook veroordeeld tot betaling van proceskosten. De door de schuldeiser in eerste instantie betaalde griffierechten komen dan volledig ten laste van de schuldenaar. Deze griffierechten vormen over het algemeen het grootste gedeelte van de proceskosten. Door de griffierechtenverhoging – vooral in de categorie incassozaken met een geldelijk belang vanaf € 500,00 voor bedrijven als schuldeisers – valt de proceskostenveroordeling voor de schuldenaar dus behoorlijk hoog uit. En dan te bedenken dat gerechtelijke procedures in negen van de tien gevallen worden gevoerd tussen rechtspersonen als schuldeisers en natuurlijke personen als schuldenaren. Schuldenaren die een kleine schuld niet kunnen betalen worden na een gerechtelijke procedure door de hoge griffierechten opgezadeld met een veel grotere schuldenlast. Deze situatie is ongewenst.

Griffierechten en de maatschappij

Het gevolg van de griffierechtenverhoging voor de justitiabelen is dat vaker wordt afgezien van een rechtsgang. Vooral bij rechtspersonen staan de griffierechten niet meer in verhouding tot de relatief kleine vorderingen. Deze groep wordt voor vorderingen in de categorie € 500,00 tot € 12.500,00 hard getroffen en zoekt steeds vaker naar alternatieve manieren om vorderingen te innen.⁴⁹ Het procesrisico is simpelweg te groot.⁵⁰ Ook mr. F. Bakker, voorzitter van de RvdR, meent dat het huidige griffierechtstarief voor relatief kleine incassovorderingen te hoog is en zelfs schadelijke gevolgen heeft. Voor de economie is een goed functionerende en toegankelijke rechter van groot belang.⁵¹ Zelfs na de tweede nota van wijziging van de minister van V&J op het wetsvoorstel⁵² is de RvdR sceptisch gebleven. De verhoging van de griffierechten in de categorie € 1.500,00 tot € 12.500,00 uit het voornoemde wetsvoorstel zou volgens haar zonder meer leiden tot een drempel voor de toegang tot de rechter.⁵³

⁴⁹ Doordat rechtspersonen bij kleine vorderingen vanaf € 500,00 steeds vaker afzien van een rechtsgang, komen er steeds meer openstaande facturen op de plank te liggen. Het aantal oninbare kleine facturen is in de afgelopen jaren gestegen van 50.000 in 2013 tot – naar verwachting – 130.000 in 2015. Het gevolg is dat het schadebedrag door deze plankincasso's is gestegen van € 5.000.000,00 in 2013 naar € 45.000.000,00 in 2015. Vgl.: <<http://fd.nl/economie-politiek/1128797/miljoenschade-door-oninbare-facturen>>.

⁵⁰ Het hoge procesrisico is voor de groep rechtspersonen die als schuldeiser optreedt allerm minst gunstig. Vanuit het perspectief van de schuldenaar kan deze ontwikkeling daarentegen als positief worden ervaren. Zodra het hoge procesrisico bij de rechtspersoon-schuldeiser leidt tot het zoeken naar alternatieve wijzen van geschilbeslechting, kan dit voor de schuldenaar – in tegenstelling tot de gerechtelijke procedure – juist (financieel) gunstig uitpakken.

⁵¹ <<https://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Verhoging-griffierechten-houdt-bedrijven-weg-bij-rechter.aspx>>.

⁵² Kamerstukken II 2014/2015, 33 757, nr. 10.

⁵³ Bovendien vraagt de RvdR zich af of bij een daling van het aantal incassozaken als gevolg van de griffierechtenverhoging, het recht nog wel optimaal kan functioneren. De RvdR voorziet namelijk dat de fors

Griffierechten en toegang tot de rechter

‘Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.’

Het hierboven aangehaalde art. 6 lid 1 EVRM laat aan duidelijkheid niets te wensen over, zo lijkt het. De praktijk van de afgelopen jaren laat echter zien dat de overheidsrechtspraak overbelast is geraakt, hoge kosten met zich meebrengt en in veel gevallen traag functioneert.⁵⁴ Om de druk op de rechter te verminderen en de hoge kosten van de rechtspraak in te dammen zijn onder meer de griffierechten fors verhoogd. Het opwerpen van deze financiële barrière leidt er echter toe dat de toegang tot het recht aanzienlijk wordt beperkt. H.D. Tjeenk Willink, Minister van Staat, merkt hierover het volgende op:

‘Wanneer de vraag het aanbod dreigt te overtreffen, worden de drempels verhoogd. Allemaal buitengewoon rationeel. Met slechts één nogal principiële ‘maar’: het doet afbreuk aan het karakter van rechtspraak als collectief goed.’⁵⁵

Toegang tot de rechter betekent in de kern dat zaken die op een serieuze wijze raken aan iemands rechtspositie, ter beoordeling en beslissing kunnen worden voorgelegd aan de onafhankelijke overheidsrechter.⁵⁶ Dat de toegang tot de onafhankelijke overheidsrechter essentieel is, wordt zowel nationaal als internationaal breed onderkend.⁵⁷ Zodra burgers geen toegang meer hebben tot het recht, kan het behoud van de rechtsstaat in gevaar komen.⁵⁸

Het recht op toegang tot de rechter overeenkomstig art. 6 lid 1 EVRM is geen absoluut recht.⁵⁹ Het beperken van de toegang tot de rechter is dus geoorloofd, mits voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden. Het EHRM oordeelde hierover in het arrest Golder versus het Verenigd Koninkrijk al dat

hogere tarieven ontduikingsgedrag in de hand werken. De mate waarin schuldenaren de verplichtingen die zij op zich hebben genomen nakomen, wordt namelijk mede bepaald door de kans dat zij bij niet nakoming daarop worden aangesproken. Vgl.: Van den Emster 2011, p. 9.

⁵⁴ Scheepmaker 2014, p. 5.

⁵⁵ Tjeenk Willink 2014, p. 13.

⁵⁶ Corstens & Kuiper 2014, p. 10.

⁵⁷ Denk daarbij aan art. 17 Gw, art. 6 EVRM en art. 47 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

⁵⁸ Ter Voert 2014, p. 62.

⁵⁹ EHRM 19 juni 2011, nr. 28 249/95 (Kreuz/Polen).

een financiële drempel de toegang tot de rechter nooit in zijn kern mag aantasten.⁶⁰ Bovendien moet de beperking een legitiem doel dienen en het middel dient vervolgens evenredig te zijn tot dat (legitieme) doel.⁶¹ Later sprak ook de Hoge Raad zich uit over een soortgelijke vraag en oordeelde dat recht door middel van financiële drempels zoals heffing van griffierecht beperkt mag worden zo lang de kern van het recht maar niet wordt aangetast.⁶² Lidstaten die partij zijn bij het EVRM hebben een zekere vrijheid bij de inrichting van een procedure ingevolge art. 6 lid 1 EVRM.⁶³

Het antwoord op de vraag of het recht voor de justitiabele nog wel toegankelijk blijft zodra het griffierecht een te hoge financiële drempel wordt, is dus per situatie verschillend.⁶⁴ Het is een vraag die allerm minst eenvoudig is te beantwoorden. De jurisprudentie op dit vlak is erg casuïstisch van aard. Dat leidt ertoe dat de feiten en omstandigheden van het concrete geval van doorslaggevend belang zijn. Nu dit onderzoek zich niet richt op de vraag of, en zo ja, in welke situatie(s) de recente griffierechtverhogingen leiden tot een inbreuk op het recht uit art. 6 EVRM, wordt een verdiepende beschouwing op dit punt achterwege gelaten.

2.2.3 Toenemende werkdruk rechterlijke macht

De werkdruk bij de rechterlijke macht is al enkele jaren onderwerp van discussie. In die discussie worden veel ontwikkelingen die een verklaring zouden moeten bieden voor de toegenomen werkdruk genoemd.

Ontwikkeling werkdruk rechterlijke macht

Op 15 december 2012 is door een aantal raadsheren in Leeuwarden het “Manifest van Leeuwarden” gepubliceerd.⁶⁵ In dat manifest gaat de aandacht voornamelijk uit naar de toenemende invloed van productienormen op het functioneren van de rechtspraak. In het manifest komt naar voren dat rechters het te druk hebben; ieder jaar moet er weer een hogere productie worden gerealiseerd. Bovendien bepaalt de kwantiteit voor het grootste deel het oordeel over hun functioneren en niet de kwaliteit van het door hen geleverde werk, hun inzet en hun specifieke eigenschappen. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de kwaliteit van rechtspraak zodanig onder druk is komen te staan dat veel zaken niet

⁶⁰ EHRM 21 februari 1975, nr. 4451/70 (Golder/Verenigd Koninkrijk) en EHRM 24 oktober 1979, nr. 6301/73 (Winterwerp/Nederland).

⁶¹ EHRM 13 juli 1995, nr. 18139/91 (Tolstoy Miloslavsky/Verenigd Koninkrijk).

⁶² HR 17 juni 1992, nr. 27.723, BNB 1992/277, met name r.o. 3.4 / R 10 januari 2001, nr. 35.782, NTFR 2001/86.

⁶³ De uiteindelijke controle op het al dan niet verdragsconform handelen ligt bij het EHRM.

⁶⁴ Het kantoor Agin Boeder Gerechtsdeurwaarders is in dat kader een proefproces gestart waarin de Staat der Nederlanden voor het EHRM is gedaagd wegens het handelen in strijd met art. 6 EVRM. Vgl.: Jessayan 2014, p. 9.

⁶⁵ <<http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Documents/Manifest.pdf>>.

voldoende aandacht krijgen. Bovendien worden er onverantwoorde keuzes gemaakt om op die manier tegemoet te kunnen komen aan de productievereisten.

Uit het Jaarverslag Rechtspraak 2014 blijkt dat het grote aantal rechtszaken één van de oorzaken is die ertoe heeft geleid dat de zorg voor kwaliteit van rechtspraak naar de achtergrond is gedrukt.⁶⁶ Dat blijkt ook uit het Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020 waarin staat vermeld dat de hoge werkdruk een bedreiging vormt voor de kwaliteit van rechtspreken. Recent heeft mw. mr. Koek, president van de rechtbank Zeeland-West-Brabant aangegeven dat ze zich zorgen maakt over deze hoge werkdruk bij rechters. Zij geeft daarover aan: “de rek is eruit. Rechters waarschuwen ons regelmatig en iedereen weet dat het fout kan gaan als je echt moe bent. En zover willen we het niet laten komen”.⁶⁷ Deze ontwikkeling kan volgens haar leiden tot onzorgvuldige rechtspraak en foutieve vonnissen.⁶⁸

Onderzoek naar ontwikkeling toenemende werkdruk rechterlijke macht

Vanaf het moment dat het manifest is gepubliceerd, is de aandacht voor de werkdruk in een stroomversnelling terecht gekomen. In november 2013 is het Eindrapport werkdrukonderzoek rechterlijke macht gepubliceerd.⁶⁹ De aanleiding voor het verrichten van dat onderzoek waren de signalen van de toenemende werkdruk die de NVvR van haar leden kreeg.⁷⁰ Om die reden heeft de NVvR samen met de beroepsvereniging en de vakbond voor de rechterlijke macht aan de HU verzocht om samen met de RU onderzoek te verrichten naar de werkdruk onder haar leden en naar de achterliggende factoren die de werkdruk zouden kunnen verklaren.⁷¹ Dat verzoek is ingewilligd. De onderzoekers hebben vervolgens een schriftelijke enquête opgesteld die is voorgelegd aan 2661 leden van de NVvR.⁷² Van het aantal aangeschreven leden hebben 684 leden de vragenlijst ingevuld en teruggestuurd.⁷³ De verdeling van de respondenten in het onderzoek staat weergegeven in figuur 10.

⁶⁶ Bakker & Arnoldus 2014, p. 20.

⁶⁷ <<http://www.omroepzeeland.nl/nieuws/2015-03-05/824104/rechters-zeeland-kampen-met-hoge-werkdruk>>.

⁶⁸ De Rechtspraak 2015, p. 8.

⁶⁹ Fruytier, Dijkers, Keesen, Janssen, Van den Berg, Valeton, Schouteten 2013.

⁷⁰ Schepop 2013, p. 47.

⁷¹ Fruytier, Dijkers, Keesen, Janssen, Van den Berg, Valeton, Schouteten 2013, p. 4.

⁷² Centrale begrippen in de enquête waarover vragen werden gesteld waren onder meer werkdruk en werklast. Werklast is in dat kader gedefinieerd als de (ervaren) werkomvang en werkzwaarte, dat betekent al het werk dat de medewerker moet doen: hoeveelheid + moeilijkheidsgraag + kwaliteitsnormen + tempo (kwantiteitsnormen). Werkdruk is in het onderzoek gedefinieerd als druk die wordt ervaren wanneer de werklast groter is dan het vermogen om daarmee om te gaan. Vgl.: Fruytier, Dijkers, Keesen, Janssen, Van den Berg, Valeton, Schouteten 2013, p. 9 e.v.).

⁷³ Fruytier, Dijkers, Keesen, Janssen, Van den Berg, Valeton, Schouteten 2013, p. 13.

Figuur 10 - verdeling respondenten over functiecategorieën⁷⁴

Verdeling respondenten over Functiecategorieën (N = 615)	%
Rechter	59,2
Raadsheer	19,3
Officier van justitie	15,1
Advocaat-generaal	4,4
RAIO	1,5
RIO	0,5

Uit het onderzoek blijkt onder meer:

- dat een ruime meerderheid van de respondenten aangeeft dat zij soms of vaak werkdruk ervaren (figuur 11);
- dat de respondenten vinden dat deze werkdruk de afgelopen jaren is toegenomen (figuur 12);
- dat de meeste respondenten het gebrek aan tijd voor de uitvoering van primaire taken oplost door over te werken (figuur 13);
- dat de meeste respondenten opmerken dat het aantal zaken/zittingen/taken is toegenomen, zij regelmatig in tijdnood komen, zij onder druk staan om aan productie-eisen te voldoen en zij vrezen voor de kwaliteit van rechtspraak (figuur 14).

De hierboven genoemde figuren 11 t/m 14 worden hierna achtereenvolgens weergegeven.

Figuur 11 - gemiddelde score op werkdruk (N=668) / gem. = 2,97⁷⁵

Hoe vaak ervaart u werkdruk?	%
Nooit	4,5
Zelden	22,0
Soms	44,9
Vaak	28,4

⁷⁴ Fruytier, Dijkers, Keesen, Janssen, Van den Berg, Valetton, Schouteten 2013, p. 15.

⁷⁵ Fruytier, Dijkers, Keesen, Janssen, Van den Berg, Valetton, Schouteten 2013, p. 21.

Figuur 12 - toename werkdruk⁷⁶

Vindt u dat de werkdruk (binnen uw rechtsgebied) de afgelopen jaren is toegenomen?	%
Ja, want...	77,4
Nee	19,5
Niet van toepassing (ik werk minder dan 1 jaar in de rechtelijke macht)	3,1

Figuur 13 - oplossingen voor het gebrek aan tijd voor uitvoering primaire taken⁷⁷

Kunt u aangeven hoe u dit tijd tekort meestal oplost? (meerdere antwoorden mogelijk)	%
Door de hulp van mijn leidinggevende/teamleider in te schakelen	4,1
Door de hulp van mijn collega's in te schakelen	6,4
Door over te werken	65,5
Anders, namelijk.....	17,0

Figuur 14 - scores op de vragen over tijdsdruk⁷⁸

Vragen	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Noch mee oneens, noch mee eens	Mee eens	Helemaal mee eens	N	Gemiddelde
17. Ik merk dat het aantal zaken/zittingen/taken dat ik gemiddeld per week behandel de afgelopen jaren is toegenomen	0,8	14,1	18,0	42,4	24,7	604	3,76
19. Ik kom regelmatig in tijdnood	1,7	12,4	17,1	45,5	23,3	631	3,76
22. Ik sta onder druk om de voor mij geldende productie-eisen te voldoen	3,0	20,4	23,4	39,6	13,7	608	3,41
56. Ik vrees voor de kwaliteit van rechtspraak	1,6	10,5	13,1	47,0	27,8	619	3,89

⁷⁶ Fruytier, Dijkers, Keesen, Janssen, Van den Berg, Valetton, Schouteten 2013, p. 22.

⁷⁷ Fruytier, Dijkers, Keesen, Janssen, Van den Berg, Valetton, Schouteten 2013, p. 24.

⁷⁸ Fruytier, Dijkers, Keesen, Janssen, Van den Berg, Valetton, Schouteten 2013, p. 35-36.

Eén van de bevindingen uit het onderzoek is dat de hoeveelheid werk in combinatie met de zwaarte ervan de belangrijkste oorzaak is van de werkdruk. Van de respondenten werkt 95% gemiddeld 9,5 uur per week over. Dat overwerk wordt door diezelfde respondenten niet gezien als oplossing voor de hoge werklast die het ontstaan van werkdruk tegengaat. Sterker nog, des te meer overwerkuren men draait, des te hoger de werkdruk is.

Werkdruk en de schuldenaar/de maatschappij

Uit figuur 14 blijkt dat 74,8% van de respondenten vreest dat de kwaliteit van rechtspraak achteruit zal gaan als de werkdruk aanhoudt. Van de rechters geeft zelfs 51,6% aan zich zorgen te maken over grote fouten die worden gemaakt, dwalingen en pijnlijke fouten die de krant zullen halen.⁷⁹ Of het nu gaat om een fout die te herstellen is, een fout waardoor een rechtsmiddel moet worden ingesteld, of een fout die niet te herstellen is; niemand is gebaat bij de toenemende werkdruk. De hoge werkdruk bij de rechterlijke macht is voor de schuldenaar noch de maatschappij een positieve ontwikkeling.

De heer G. Corstens, president van de Hoge Raad, sprak voorafgaand aan het werkdrukonderzoek al over de vergaande politieke consequenties als uit het onderzoek zou blijken dat de werkdruk te hoog is en dat dit gevolgen heeft voor de kwaliteit van het rechterlijk werk in Nederland. “De oplossing van de werkdruk zou in dat geval in de miljoenen euro’s lopen”, aldus Corstens.⁸⁰ De miljoenen euro’s waar Corstens over spreekt zullen in dat geval ten laste komen van de Nederlandse burger.

2.3 Conclusie

De schuldenproblematiek is een hot item en vormt een probleem voor de hele maatschappij. Alle cijfers wijzen in dezelfde richting⁸¹; de problematiek is in de afgelopen jaren sterk toegenomen en er is voorslagnog geen reden om aan te nemen dat hierin verandering komt.⁸² Zelfs als de

⁷⁹ Fruytier, Dijkers, Keesen, Janssen, Van den Berg, Valetton, Schouteten 2013, p. 46.

⁸⁰ <<http://www.bnr.nl/nieuws/974101-1302/hoge-werkdruk-is-het-oordeel>>.

⁸¹ Vgl. de figuren 1 en 2 van dit onderzoeksrapport waarin een groei waarneembaar is van zowel het aantal aanvragen van schuldhulpverlening (geregistreerd bij de NVVK) als de hoogte van het gemiddelde schuldbedrag (geregistreerd bij de NVVK). Bij de weergaves in deze figuren wordt tegelijkertijd opgemerkt dat er meerdere verklaringen kunnen zijn die onder de genoemde twee figuren hangen. Zo werd er – in tegenstelling tot het jaar 2009 – in het jaar 2010 veel meer bekend over schuldhulpverlening. Vanaf 2009 werden de termen schuldhulpverlening en schuldenproblematiek steeds vaker nieuwsitems. Een verklaring voor de stijging zou bovendien kunnen zijn dat het NVVK vanaf 2009 meer gevallen van schuldhulpverlening en aan schuldhulpverlening gerelateerde kwesties is gaan registreren. Bij het trekken van conclusies aan de hand van gegevens uit de figuren 1 en 2 is het betrachten van enige voorzichtigheid dan ook op zijn plaats.

⁸² Madern 2014, p. 19.

schuldenproblematiek niet verder toeneemt maar stagneert, zullen er in de komende jaren veel huishoudens zijn met onoplosbare schulden. Dat is zowel sociaal als economisch onwenselijk.⁸³ De maatschappelijke impact ervan is groot.

Naast de bovengenoemde ontwikkeling wordt de toegang tot de rechtspraak steeds verder beperkt door het opwerpen van financiële barrières.⁸⁴ Eén van de financiële barrières betreft het griffierecht dat in de afgelopen tijd – vooral voor de categorie rechtspersonen – fors is gestegen.⁸⁵ Die stijging kan worden gezien als één van de oorzaken die tot een daling van het aantal civiele handelszaken leidt.⁸⁶ Voor rechtspersonen blijkt het procesrisico – nadat blijkt dat de vordering buitengerechtelijk niet te incasseren valt – in veel gevallen te groot.⁸⁷ Zij zoeken dan naar andere manieren om hun vordering te innen of boeken hun vordering zelfs af. Als door een rechtspersoon toch een gerechtelijke procedure wordt gestart, dan komen bij een veroordeling van een natuurlijk persoon de hogere griffierechten alsnog voor rekening van de natuurlijk persoon. De natuurlijk persoon die het nieuwe stelsel juist in bescherming probeert te nemen is dan alsnog de dupe. Deze problematiek ligt in zekere zin in het verlengde van de schuldenproblematiek. Het is namelijk aannemelijk dat het huidige griffierechtensysteem snel kan leiden tot een zwaardere schuldenlast, aangezien vooral relatief kleine schulden in het nieuwe systeem buitensporig worden verzwaard met griffierechten. Volledige terugbetaling door de schuldenaar van die schuld wordt hierdoor een groter probleem.

De derde in dit hoofdstuk beschreven ontwikkeling ziet op de werkdruk bij de rechterlijke macht die fors is gestegen. In opdracht van de NVvR heeft de HU onderzoek verricht naar deze werkdruk. Uit dat onderzoek blijkt dat de hoeveelheid werk in combinatie met de zwaarte ervan de belangrijkste oorzaak is van de werkdruk. Deze werkdruk kan voorts leiden tot een kwaliteitsvermindering van de rechtspraak.

⁸³ Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek en Wesdorp 2014, p. 5.

⁸⁴ De economische ontwikkelingen en forse bezuinigingen zijn hier debet aan (vgl. Scheepmaker 2014, p. 5).

⁸⁵ De (voortdurende) forse stijging van de griffierechtstarieven moet genuanceerd worden bekeken. Nadere bestudering leert namelijk dat er ook verlagingen van de griffierechtstarieven zijn voorgesteld.

⁸⁶ Een andere oorzaak van de afname van het aantal handelszaken zou kunnen liggen op het gebied van een meer professionele en effectieve schuldhulpverlening. Waar de aanvragen voor schuldhulpverlening vanaf 2010 – ten opzichte van de voorgaande jaren – zijn gestegen (vgl. figuur 1 onderzoeksrapport), is de instroom van het aantal civiele handelszaken vanaf 2010 verminderd (vgl. figuur 5 onderzoeksrapport).

⁸⁷ Naast het hoge procesrisico draagt ook het verbod om out of pocket-kosten voor te financieren voor een belangrijke mate bij aan de situatie dat rechtspersonen – met name de rechtspersonen met veel lage geldvorderingen vanaf € 500,00 – meer dan voorheen terughoudend zijn in het starten van gerechtelijke procedures.

3. ONTWIKKELINGEN IN DE RECHTSPRAAK

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn drie ontwikkelingen beschreven die ieder invloed hebben op de kwaliteit van de rechtsstaat en de rechtspraak. Rechtsstaat en rechtspraak zijn nauw met elkaar verbonden; zij kunnen niet zonder elkaar. Mr. G.J.M. Corstens, president van de HR, gaf hierover in zijn lunchlezing voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aan:

‘Rechtspraak is een zeer belangrijk onderdeel van de rechtsstaat. Zonder rechtspraak, zonder bindende geschillenbeslechting door onafhankelijke en onpartijdige beslissers, is er geen rechtsstaat.’⁸⁸

In dit hoofdstuk staat de rechtspraak centraal. Allereerst volgt er een cijfermatige uiteenzetting van enerzijds de financiële ontwikkelingen van de rechtspraak en anderzijds de ontwikkelingen ten aanzien van het aantal afgedane zaken in eerste aanleg. Na deze uiteenzetting wordt de huidige verstekprocedure nader belicht en wordt ingegaan op het idee dat de grondwetgever met rechtspraak aanvankelijk voor ogen had. Hoofdstuk drie wordt afgesloten met een conclusie in subhoofdstuk 3.5.

3.2 Cijfermatige beschouwing

3.2.1 Financiële ontwikkelingen

Wijze van financiering

Sinds 2005 is er een nieuw bekostigingsmodel voor de rechtspraak ingevoerd. Sindsdien bekostigt het ministerie van V&J de gerechten op basis van productie (output) in plaats van op geraamde uitgaven. Dit bekostigingsmodel wordt met een enkel woord ‘outputfinanciering’ genoemd.⁸⁹ Meer zaken afwikkelen impliceert hogere kosten; minder inkomsten betekent dat minder zaken worden afgedaan.⁹⁰ De hoogte van de financiering voor het wijzen van een vonnis hangt tenslotte af van het type zaak. In figuur 15 staat per zaaktype weergegeven wat de kosten zijn die de rechterlijke macht maakt.

⁸⁸ De lunchlezing van mr. G.J.M. Corstens is terug te vinden via: < <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie/HogeRaad/OverDeHogeRaad/publicaties/Pages/De-derde-macht.aspx>>.

⁸⁹ Het doel van dit bekostigingsmodel is niet enkel om de financiering te vereenvoudigen en transparanter te maken, maar ook om prikkels voor doelmatigheid voor de gerechten in te bouwen. Meer informatie over het bekostigingsmodel is beschikbaar via: <http://www.rekenkamer.nl/Nieuws/Werkprogramma/Lopend_onderzoek/2015/Bekostiging_en_doelmatigheid_rechtspraak>.

⁹⁰ Deze gevolgtrekking wordt genoemd in het begrotingsvoorstel 2015 van de RvdR.

Figuur 15 - uitgaven rechterlijke macht per rechtszaak (naar type zaak) 2013⁹¹

	€
Rechtbank, kanton	
- Handelszaak bij verstek	11,00
- Handelszaak op tegenspraak zonder enq./desc.	927,00
- Handelszaak op tegenspraak met enq./desc.	1.823,00
- Familiezaak	250,00
Rechtbank, civiel	
- Handelszaak bij verstek	174,00
- Handelszaak op tegenspraak zonder enq./desc.	3.858,00
- Handelszaak op tegenspraak met enq./desc.	7.372,00
- Echtscheidingszaak	1.286,00
Rechtbank, bestuur	
- Voorlopige voorziening**	1.605,00
- Bodemzaak sociale verzekering**	2.267,00
- Bodemzaak bouw, ruimtelijke ordening, enz.**	2.794,00
- Reguliere bodemzaak, meervoudige kamer	6.227,00
- Asielzaak***	728,00
- Bodemzaak belasting**	1.349,00
Gerechtshof	
- Handelszaak op tegenspraak zonder enq./desc.	5.154,00
- Handelszaak op tegenspraak met enq./desc.	7.163,00
- Echtscheidingszaak	4.410,00
- Belastingzaak, enkelvoudige kamer	1.397,00
- Belastingzaak, meervoudige kamer	5.580,00
CRvB	
- Voorlopige voorziening	2.572,00
- Bodemzaak	4.077,00
* Incl. opslag voor centrale diensten.	
** Excl. door meervoudige kamer afgehandelde zaken.	
*** Afdoening algemene asielprocedure.	

⁹¹ Figuur 15 is beschikbaar via: <<https://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/#paragraph2>>.

Overheidsuitgaven rechtspraak 2013

Op basis van de laatst beschikbare cijfers⁹² die door het WODC en de RvdR zijn gepubliceerd blijkt dat de totale overheidsuitgave aan de rechtspraak in 2013 € 1.095.350.000,00 bedroeg. Van dit totaalbedrag ging er € 495.900.000,00 uit naar de civiele rechtspraak.

Voorts blijkt uit de cijfers dat de uitgaven aan de rechtbanken als onderdeel van de civiele rechtspraak in 2013 aanzienlijk hoger liggen dan in het jaar ervoor. Waar er in 2012 nog € 387.300.000,00 aan de rechtbanken werd gespendeerd, lag deze kostenpost in 2013 op € 418.100.000,00. Dit komt neer op een stijging van circa 8%. Deze stijging is relatief hoog in verhouding tot de stijging van de uitgaven aan de gerechtshoven als onderdeel van de civiele rechtspraak. Hier stegen de uitgaven in 2013 ten opzichte van 2012 met circa 1%. De overheidsuitgave aan de Hoge Raad als onderdeel van de civiele rechtspraak daalde daarentegen met circa 52%. Uiteindelijk kostte de rechtspraak € 59,00 per hoofd van de Nederlandse bevolking.⁹³

De rechtspraak verdient zich voor een deel terug met de griffierechten die door de justitiabelen worden voldaan. Zo heeft de rechtspraak in 2013 € 219.100.000,00⁹⁴ ontvangen aan griffierechten. Deze inkomstenbron maakte in 2013 voor 20% deel uit van het totale budget. In figuur 16 staat de totale overheidsuitgave weergegeven over de jaren 2005 tot en met 2013.

⁹² De cijfers over 2014 zullen naar verwachting medio december 2015 worden gepubliceerd.

⁹³ In 2013 kende Nederland een gemiddeld bevolkingsaantal van 16.779.575 personen. Deze informatie is beschikbaar via: <<http://www.cbs.nl>> (cijfers – bevolking – kerncijfers).

⁹⁴ Voorlopig cijfer.

Figuur 16 - overheidsuitgaven aan rechtspraak 2005-2013 (in mln. euro, nominaal)⁹⁵

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(mln. euro, nominaal)									
Totaal rechtspraak*	822,8	860,4	920,8	942,6	1.003,5	1.051,97	1.063,07	1.063,28	1.095,35
- Rechtbanken, hoven en bijzondere colleges*	755,5	788,3	843,5	860,5	915,5	960,1	964,6	960,9	1.010,91
- RvS	45,5	46,7	49,2	53,4	57,5	58,9	65,3	59,9	59,0
- Hoge Raad*	21,8	25,4	28,1	28,7	30,5	32,9	33,2	42,5	25,4
waarvan:									
- Civiele en bestuursrechtspraak	595,9	624,2	658,6	667,7	711,3	751,4	757,3	747,1	767,1
▪ Rechtbanken	453,9	474,0	495,7	495,5	524,8	556,7	558,9	552,2	584,1
▪ Gerechtshoven	63,0	65,2	73,3	75,2	83,7	88,9	87,8	84,1	85,0
▪ Bijzondere colleges**	23,9	24,2	25,2	26,5	27,6	27,8	28,1	26,7	27,1
▪ RvS	45,5	46,7	49,2	53,4	57,5	58,9	65,3	59,9	59,0
▪ Hoge Raad	9,6	14,0	15,2	17,0	17,6	19,0	17,2	24,2	12,0
- Civiele rechtspraak	352,1	377,4	406,3	421,6	453,7	477,7	476,6	474,8	495,9
▪ Rechtbanken	298,3	315,4	333,5	344,2	370,6	390,1	391,5	387,3	418,1
▪ Gerechtshoven	46,8	50,9	60,2	62,9	68,8	72,4	71,2	67,9	68,3
▪ Bijzondere colleges**									
▪ RvS									
▪ Hoge Raad	7,0	11,1	12,6	14,4	14,3	15,1	13,9	19,6	9,5
- Bestuursrechtspraak	243,8	246,8	252,3	246,1	257,6	273,7	280,7	272,3	271,2
▪ Rechtbanken	155,6	158,7	162,2	151,2	154,2	166,6	167,4	164,8	166,0
▪ Gerechtshoven	16,2	14,3	13,1	12,3	15,0	16,5	16,6	16,3	16,7
▪ Bijzondere colleges**	23,9	24,2	25,2	26,5	27,6	27,8	28,1	26,7	27,1
▪ RvS	45,5	46,7	49,2	53,4	57,5	58,9	65,3	59,9	59,0
▪ Hoge Raad	2,6	2,8	2,5	2,6	3,3	3,9	3,3	4,6	2,4
Betaalde griffierechten***	168,0	163,5	156,3	162,9	185,1	190,7	244,3	229,3	219,1****
(mln. euro, prijzen 2005)									
Civiele en bestuursrechtspraak	595,9	615,5	635,8	621,3	643,7	662,5	660,8	644,6	652,9
Civiele rechtspraak	352,1	372,1	392,2	392,3	410,5	421,2	415,9	409,6	422,1
Bestuursrechtspraak	243,8	243,4	243,6	229,0	233,2	241,3	244,9	235,0	230,8
* Incl. strafzaken *** Excl. griffierechten RvS ** CRvB en CBb **** Voorlopig cijfer									

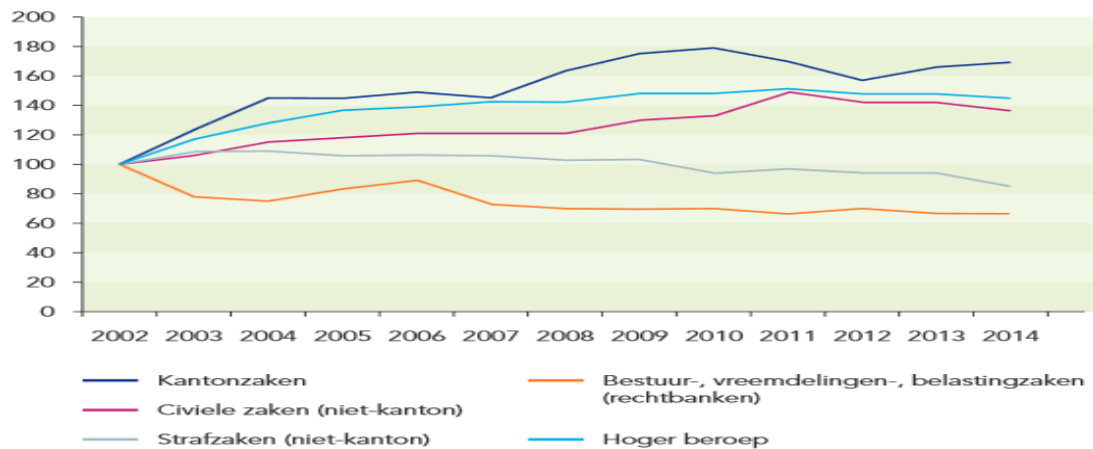
⁹⁵ Figuur 16 is beschikbaar via: <<https://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/#paragraf2>>.

3.2.2 Ontwikkeling afgedane zaken

Algemeen

De rechtspraak behandelde in 2014 ruim 1,75 miljoen rechtszaken. Deze instroom van rechtszaken is ten opzichte van 2013 over de gehele linie nagenoeg gelijk gebleven⁹⁶, al verschillen de ontwikkelingen per rechtsgebied.⁹⁷ In figuur 17 staat de instroom van het totaal aantal zaken over 2014 weergegeven.

Figuur 17 - instroom 2002 - 2014, geïndexeerd (2002 = 100)⁹⁸



In de bovenstaande figuur is te zien dat het aantal kantonzaken is toegenomen. Deze toename bedroeg 3%, wat neerkomt op een totaal aantal bij de kantonrechter aangebrachte zaken van 1.109.810. Ondanks deze toename nam de instroom van handelszaken bij de kantonrechter in 2014 met circa 3% af.⁹⁹ Door deze daling komt de instroom van het aantal dagvaardingszaken uit op circa 462.000.

Verhouding vonnissen in eerste aanleg

Ondanks de toenemende werkdruk bij de rechterlijke macht en de financiële drempels eindigt een groot deel van het totaal aantal gewezen civiele vonnissen in een verstekvonnis. De laatst beschikbare cijfers die door het WODC en de RvdR zijn gepubliceerd zien op het jaar 2013.¹⁰⁰

⁹⁶ In 2014 deden rechters en medewerkers +/- 2% meer zaken af dan in 2013 (vgl. Bakker & Arnoldus 2014, p. 18).

⁹⁷ Bakker & Arnoldus 2014, p. 17.

⁹⁸ Bakker & Arnoldus 2014, p. 18.

⁹⁹ Vgl. figuur 5 – instroom Rechtspraak 2010-2014 (aantal zaken, afgerond op tientallen).

¹⁰⁰ Deze twee instanties publiceren jaarlijks gezamenlijk een overzicht van ontwikkelingen op het terrein van civiel- en bestuursrecht. De cijfers over 2014 zullen naar verwachting medio december 2015 worden gepubliceerd. Vgl.: <<https://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/>>.

Die overzichten zijn weergegeven in meerdere afzonderlijke tabellen en grafieken. Zo hebben het WODC en de RvdR onder meer gegevens gepubliceerd ten aanzien van het aantal afgedane zaken bij de kantonrechter en bij de civiele rechter. In figuur 18 staat het aantal afgedane zaken weergegeven bij de kantonrechter berekend over de jaren 2000 tot en met 2013.

Figuur 18 - sectoren kanton, afgedane zaken¹⁰¹

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAAL AFGEDAAN	696.332	686.781	681.378	779.970	887.699	927.884	896.075	821.224	797.937
Bodemprocedure	458.696	444.552	441.723	515.890	589.608	622.211	577.334	512.099	479.830
Eindvonnis + verweer	73.795	68.928	65.105	67.911	71.808	80.019	79.119	72.877	65.480
Verstekvonnis	317.009	312.621	315.378	379.026	442.260	465.067	425.455	370.241	348.341
Overige afdoening	67.892	63.003	61.240	68.953	75.540	77.125	72.760	68.981	66.009
Kort geding	12.487	11.108	9.665	9.342	10.258	9.511	8.741	8.632	9.027
Eindvonnis + verweer	4.486	4.056	3.533	3.552	3.918	3.825	3.571	3.556	3.749
Verstekvonnis	3.043	2.701	2.124	1.918	1.864	1.426	1.400	1.251	1.339
Overige afdoening	4.958	4.351	4.008	3.872	4.476	4.260	3.770	3.825	3.939
Verzoekschrift-procedure	225.149	231.121	229.990	254.738	287.833	296.162	265.325	300.493	309.080
Eindbeschikking	214.309	219.977	217.262	239.043	269.256	279.118	247.475	282.277	288.040
Overige afdoening	10.840	11.144	12.728	15.695	18.577	17.044	17.850	18.216	21.040

Op basis van de cijfers uit figuur 18 blijkt dat er in 2013 van het aantal door de kantonrechter in bodemprocedures gewezen vonnissen 84% is geëindigd in een verstekvonnis.¹⁰² Dit percentage komt neer op een jaartotaal van 348.341 verstekzaken. Bovendien blijkt uit deze figuur dat het aandeel verstekvonnissen ten opzichte van alle afgedane zaken (dus niet enkel die welke zijn afgedaan met een

¹⁰¹ Figuur 18 is beschikbaar via: <<https://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civil-en-bestuur/#paragraaf2>>.

¹⁰² In deze berekening is het aantal verstekvonnissen opgeteld bij het aantal eindvonnissen met verweer (totaal). Het aantal verstekvonnissen gedeeld door het 'totaal' resulteert in 84%.

eindvonnis) in 2013 74% was. De verhouding verstekzaken ten opzichte van totaal aantal zaken dat eindigt in een eindvonnis is de laatste jaren zeer constant.¹⁰³

In tegenstelling tot de verstekvonnissen die door de kantonrechter worden gewezen en de verhouding van die verstekvonnissen ten opzichte van het totaal aantal gewezen vonnissen, ligt het aantal door de civiele rechter gewezen verstekvonnissen aanzienlijk lager. Dat geldt evenwel voor de verhouding van de verstekvonnissen ten opzichte van het totaal aantal gewezen vonnissen. In 2013 maakten de door de civiele rechter gewezen verstekvonnissen voor slechts 18% deel uit van het totaal aantal gewezen vonnissen. Dit percentage komt neer op 2.030 verstekzaken. In figuur 19 staat het aantal afgedane zaken weergegeven bij de civiele rechter berekend over de jaren 2000 tot en met 2013.

Figuur 19 - sectoren civiel, afgedane zaken¹⁰⁴

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAAL AFGEDAAN	204.861	207.487	212.042	213.738	226.860	235.022	233.985	259.692	259.407
Bodemprocedure	38.041	37.470	35.393	36.236	40.425	42.174	33.625	19.448	17.680
Eindvonnis + verweer	9.882	10.050	10.887	11.607	12.648	13.711	13.638	10.481	9.115
Verstekvonnis	14.538	14.189	12.284	12.744	15.930	16.806	9.501	2.467	2.030
Overige afdoening	13.622	13.231	12.222	11.885	11.667	11.657	10.486	6.500	6.535
Kort geding	13.865	13.475	13.577	15.262	15.057	14.145	12.865	12.054	12.100
Eindvonnis + verweer	6.304	6.294	6.364	6.869	7.047	6.815	6.585	6.428	6.474
Verstekvonnis	1.884	1.750	1.667	1.751	2.001	1.693	1.212	972	977
Overige afdoening	5.677	5.431	5.546	6.642	6.009	5.637	5.068	4.654	4.649
Verzoekschrift-procedure	152.954	156.542	163.072	162.240	171.558	178.703	232.170	228.190	229.627
Eindbeschikking	139.895	143.277	150.051	149.431	157.414	164.853	172.771	168.124	166.128
Overige afdoening	13.059	13.265	13.021	12.809	14.144	13.850	59.399	60.066	63.499

¹⁰³ In 2010 eindigde 85% van alle door de kantonrechter gewezen vonnissen in een verstekvonnis. In de jaren erna (tot en met 2013) lag dit percentage telkens op 84%.

¹⁰⁴ Figuur 19 is beschikbaar via: <<https://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/#paragraf2>>.

3.2.3 Constateringen

In de subhoofdstukken 3.2.1 en 3.2.2 zijn enkele ontwikkelingen beschreven binnen de rechtspraak. De ontwikkelingen zijn weergegeven door middel van tabellen en grafieken. Op basis van deze tabellen en grafieken worden hierna enkele constatering op een rij gezet die van belang zijn voor dit onderzoek.

Overheidsuitgave – 2013

- a. In 2013 bedroeg de totale overheidsuitgave aan rechtspraak meer dan € 1.095.350.000,00;
- b. Van deze overheidsuitgave ging er € 418.100.000,00 naar de rechtbanken van de civiele rechtspraak.

Afgedane zaken – 2013

- c. Door de rechtbanken werden er in totaal 1.057.344 zaken afgedaan (zowel zaken ingeleid met een dagvaarding als zaken ingeleid met een verzoekschrift);
- d. Van de 1.057.344 zaken werden er door de rechtbanken van de civiele rechtspraak 518.637 dagvaardingszaken afgedaan (bodempcedures en kort-gedingen);
- e. Van de 518.637 dagvaardingszaken werden er door de rechtbanken 352.687 zaken bij verstek afgedaan (bodempcedures en kort-gedingen);
- f. Van de 352.687 verstekzaken werden er 349.680 door de kantonrechters gewezen.

Uit de bovenstaande constatering blijkt onder meer dat het percentage van door de rechtbanken gewezen verstekzaken in dagvaardingszaken ten opzichte van zowel het totaal aantal door de rechtbanken gewezen dagvaardingszaken als het totaal aantal gewezen zaken relatief hoog ligt.¹⁰⁵ Om die reden wordt in het volgende subhoofdstuk een blik geworpen op de verstekprocedure.

3.3 Verstekprocedure

3.3.1 Algemeen

De schuldeiser die een geldvordering wil innen is doorgaans aangewezen op de reguliere dagvaardingsprocedure. Daarbij maakt het geen verschil of de betreffende geldvordering door de schuldenaar wel of niet wordt betwist. Indien de schuldenaar in de dagvaardingsprocedure niet verschijnt, verleent de rechter – zodra de eis hem niet onrechtmatig of ongegrond voorkomt – tegen die schuldenaar verstek. Nadat de rechter een verstekvonnis wijst, heeft de schuldenaar op grond van art. 143 lid 2 Rv de mogelijkheid om tegen dat verstekvonnis in verzet te gaan.

¹⁰⁵ Respectievelijk 68% en 33%.

3.3.2 Onderzoek

Al langere tijd bestaat er kritiek op het functioneren van de verstekmethode als onderdeel van de algemene incassoprocedure. Vanuit meerdere hoeken is inmiddels gepleit voor alternatieve procedures. Zo heeft onder meer de commissie Asser-Groen-Vranken zich ingezet voor de invoering van een nationale betalingsbevelprocedure.¹⁰⁶ Zij maakte daarbij kenbaar aansluiting te willen zoeken bij – het toenmalige voorstel voor – de Europese betalingsbevelprocedure.¹⁰⁷ Met de intrede van het programma KEI is de kritiek op het gebruik van de verstekprocedure weer actueel.¹⁰⁸ In het kader van dat programma werd in oktober 2013 een concept Wetsvoorstel en een MvT gepubliceerd.¹⁰⁹ In het wetsvoorstel is de keuze gemaakt om geen nationale betalingsbevelprocedure in te voeren.¹¹⁰

Naar het functioneren van de huidige verstekprocedure is in opdracht van het WODC empirisch onderzoek verricht.¹¹¹ Eén van de bevindingen uit het onderzoeksrapport is dat de huidige verstekprocedure vrij goed functioneert. Deze procedure leidt binnen korte tijd tot een executoriale titel¹¹² en biedt een relatief hoge mate van rechtsbescherming aan de schuldenaar¹¹³. De keerzijde is dat de verstekprocedure gepaard gaat met hoge kosten voor zowel schuldeiser als schuldenaar. Deze kostbare aangelegenheid is voor een groot deel toe te rekenen aan het forse griffierecht.¹¹⁴ Een saillant detail in dat kader is dat de kosten die de rechterlijke macht voor een verstekprocedure maakt laag zijn. Uit cijfers die door het WODC en de RvdR zijn gepubliceerd blijkt dat de kosten van verstekprocedures bij de kantonrechter € 11,00 en bij de civiele rechter € 174,00 bedragen.¹¹⁵

¹⁰⁶ Asser, Groen & Vranken 2006, p. 110-113.

¹⁰⁷ Kramer & Sujecki 2007, p. 2.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2013/2014, nr. 29 279, nr. 4. Informatie over het programma is beschikbaar via: <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiedenis/vernieuwing-in-de-rechtspraak/programma-kwaliteit-en-innovatie-rechtspraak-kei>>.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ In de MvT op het wetsvoorstel is terug te lezen dat de huidige verstekprocedure op de meeste onderdelen voldoet. Het alternatief van een nationale betalingsbevelprocedure is niet sneller en biedt minder rechtsbescherming. Vgl. MvT op het wetsvoorstel, p. 26-28.

¹¹¹ Kramer, Tillema & Tuil e.a. 2012. Het rapport (hierna in deze scriptie aangehaald als ‘het onderzoeksrapport’) is beschikbaar via: <<http://www.nl/onderzoeksdatabase/executoriale-titel.aspx>>.

¹¹² Uit het onderzoeksrapport blijkt dat de doorlooptijd van de verstekprocedure kort is. De eiser heeft gemiddeld binnen 26 dagen na het uitbrengen van de dagvaarding een verstekvonnis.

¹¹³ Uit het onderzoeksrapport blijkt dat de rechtsbescherming voor een relevant deel ziet op regelingen (zoals die van rente en kosten) die voor de gedaagde moeilijk zijn te overzien.

¹¹⁴ Kramer, Tillema & Tuil 2014, p. 16.

¹¹⁵ Hier valt op dat het griffierecht bij verstekzaken deze kosten overtreft. Dat leidt ertoe dat een verstekzaak voor de rechterlijke macht geen kostenpost is, maar een inkomstenbron. Vgl.: Kramer, Tillema & Tuil e.a. 2012, p. 52.

3.3.3 Kostenpost

Procederen bij de rechtbanken van de civiele rechtspraak een kostbare aangelegenheid geworden. Dat geldt vooral voor de meest voorkomende situatie waarin een rechtspersoon als eiser optreedt tegen een natuurlijk persoon als gedaagde bij de kantonrechter voor geldvorderingen tussen de € 500,00 en € 2.500,00. Door het hoge griffierecht maken rechtspersonen steeds vaker een afweging tussen de te verwachten kosten en baten. Geldvorderingen worden dan zelfs regelmatig afgeboekt. Als toch de keuze wordt gemaakt om een procedure aan te spannen en die procedure leidt tot een veroordeling van de natuurlijk persoon, dan wordt deze persoon veelal opgezadeld met forse proceskosten. De voornoemde situatie is niet enkel nadelig voor het midden- en kleinbedrijf, maar ook voor de mensen die een kleine schuld niet kunnen betalen en dan na de procedure met een veel grotere schuld blijven zitten.¹¹⁶

Als de schuldenaar niet in de procedure verschijnt, dan wijst de rechter – zodra de eis hem niet onrechtmatig of ongegrond voorkomt – de vordering bij verstek toe. Ook in dat geval wordt de schuldenaar opgezadeld met de volledige proceskosten; er vindt geen matiging van het griffierecht (als onderdeel van de proceskosten) plaats als de schuldenaar niet verschijnt. Nu enerzijds de meeste verstekvonnissen worden gewezen door de kantonrechter en anderzijds het in kantonzaken vaak gaat om schuldenaren uit de onderkant van de samenleving die vaak al te kampen hebben met schulden, heeft de verstekprocedure voor een grote groep schuldenaren die het vaak al moeilijk heeft financieel nadelige gevolgen. De schuldenproblematiek die hierdoor wordt vergroot raakt de hele maatschappij.

Het wijzen van verstekken is een taak die wordt uitgeoefend door de rechtelijke macht. Onder meer hierdoor en op grond van het feit dat van de bij dagvaarding ingeleide procedures die bij de rechtbanken worden afgedaan¹¹⁷ het aantal verstekprocedures het grootste onderdeel uitmaakt,¹¹⁸ blijft het rechtelijke apparaat een flinke omvang hebben.¹¹⁹ Denk bij die omvang niet enkel aan het aantal rechters maar ook aan het aantal griffiers, het overige personeel en in het verlengde daarvan de dure automatisering en de vele kantoorruimtes/gebouwen. Door deze omstandigheden leidt de verstekprocedure naar verwachting tot een substantiële kostenpost voor de maatschappij. Reeds in 1935 werd hierover het volgende aangevoerd:

¹¹⁶ <<http://njb.nl/nieuws/verhoging-griffierechten-houdt-bedrijven-weg-bij.11365.lynkx>>.

¹¹⁷ Op basis van cijfers werden er in 2013 door de rechtbanken 518.637 zaken afgedaan. Hieronder vallen zowel de dagvaardingszaken die zijn afgedaan bij verstek alsmede de dagvaardingszaken op tegenspraak.

¹¹⁸ Op basis van cijfers werden er in 2013 door de rechtbanken 352.687 zaken bij verstek afgedaan.

¹¹⁹ Alhoewel het aantal verstekzaken groot is, zal de werkelijke belasting ervan – in verhouding tot zaken die niet bij verstek worden afgedaan – weer een geringere omvang hebben.

‘De praktijk der verstekken heeft groote nadeelen. Zij voert tot verspilling van geld en arbeidskracht. De talloze verstekzaken, die de rollen overbelasten, dwingen rechters en griffiers, als gold het werkelijke rechtsgedingen, gedurende geruimen tijd ter terechtzitting aanwezig te zijn om een aantal handelingen te verrichten, die de houding van den gedaagde volkomen overbodig maakt. Doch onder de verstekpraktijk, tot welke ons tegenwoordig recht dwingt, lijden wel het meest de schuldeischers. Om tot hun recht te komen, zien zij zich genoopt een vrij omslachtige en kostbare procedure te beginnen. De uitgaven, die zij hebben te doen zijn vrij belangrijk en drukken naar verhouding het zwaarst op de vorderingen van luttel bedrag.’¹²⁰

De hierboven geciteerde praktijk bestaat nog steeds. Waar de verstekprocedure voor de maatschappij een substantiële kostenpost is, leidt zij voor de rechtspraak juist tot een grote bron van inkomsten. Op dat punt wringt de schoen. Toegang tot rechtspraak, waar de verstekprocedure onderdeel van uitmaakt, is een elementair recht. Het is een recht dat is vastgelegd in de nationale en de internationale bepalingen. Doordat er fors wordt verdiend aan de verstekprocedure,¹²¹ lijkt het er op dat de kern van dit elementaire recht wordt aangetast. Los daarvan kan voorzichtig worden gesteld dat de griffierechtopbrengst uit verstekzaken een ander deel van de rechtspraak subsidieert. In dat kader ontstaat de merkwaardige situatie dat de – in de proceskosten (waar het griffierecht onderdeel van uitmaakt) veroordeelde – schuldenaar die vaak al minder financieel draagkrachtig is, een deel van de rechtspraak subsidieert waar zij geen gebruik van maakt.¹²²

Los van het bovenstaande is rechtspraak primair bedoeld voor de gevallen waarin partijen er buitengerechtelijk niet met elkaar uitkomen. Kortom, de situatie waarin partijen een geschil met elkaar hebben. Toch dient men zich ook tot een rechter te wenden om een executoriale titel te verkrijgen in de situatie waarin de ene partij de geldvordering van de andere partij niet betwist of zelfs erkend, maar vanwege een betalingsonmacht niet voldoet. Het negatieve effect is dat ook deze groep schuldenaren – die vaak al schulden heeft – te kampen krijgt met een nog hogere schuldenlast in verband met de

¹²⁰ Par. II van de Algemene Beschouwingen van de MvT op de Koninklijke Boodschap van 5 oktober 1935. Vgl. Handelingen der Staten-Generaal 1935-1936, bijlagen 174, pp. 1-7.

¹²¹ Er wordt althans bij de proceskostenveroordeling ten gunste van de schuldenaar geen onderscheid gemaakt in het type procedure (verstekprocedure of procedure op tegenspraak).

¹²² De vraag die hier kan worden gesteld is of deze – mogelijk onrechtvaardige – situatie de onhankelijkheid van de rechtspraak niet in gevaar brengt. Het voert ver om deze vraag in dit onderzoeksrapport te beantwoorden. Desondanks verdient het zeker aanbeveling om hier nader onderzoek naar te laten verrichten.

proceskostenveroordeling waar het griffierecht het grootste deel van uitmaakt.¹²³ Vanuit deze situatie wordt in het volgende subhoofdstuk teruggedaan naar de essentie van rechtspraak. Daarin wordt het doel dat de grondwetgever aanvankelijk met rechtspraak voor ogen had behandeld.

3.4 Terug naar de essentie van rechtspraak

3.4.1 Algemeen

Zoals blijkt uit de subhoofdstukken 3.2.2 en 3.2.3 resulteert een groot deel van de civiele procedures in een verstekvonnis. Aangezien het aantal verzetprocedures te verwaarlozen laag is, is het aannemelijk te maken dat het bij een verstek gaat om een onbetwiste geldvordering.¹²⁴ Nu er bij geldvorderingen geen sprake is van een geschil en er dus niets te beslechten valt, kan deze wijze van rechtshandhaving als onpraktisch worden aangemerkt.¹²⁵ In dat kader wordt hierna de essentie van rechtspraak behandeld.

3.4.2 Bevoegdheid rechter

Waar geschreven wordt over de bevoegdheid van de rechter en het doel van rechtspraak komt men vaak de woorden ‘conflict’ of ‘geschil’ tegen. Deze woorden lijken inherent te zijn aan het doel van rechtspraak. Een duidelijk voorbeeld van deze inherentie is te lezen op de website van het Nederlandse parlement. Op deze website staat onder meer vermeld:

‘In een maatschappij kunnen conflicten ontstaan. Om te zorgen dat niet het recht van de sterkste geld, moet de overheid er voor 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 ander geweld heeft aangedaan, moet hij hiervoor gestraft worden.’¹²⁶

In het Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020 is hierover de onderstaande tekst opgenomen:

‘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. Onafhankelijke, onpartijdige, integere en professionele rechtspraak is een voorwaarde voor

¹²³ Aangezien de meest voorkomende situatie is dat een rechtspersoon een procedure aanspant tegen een natuurlijk persoon, komen de hoge griffierechten die aanvankelijk door de rechtspersoon zijn betaald vaak ten laste van de natuurlijk persoon.

¹²⁴ Uit cijfers van de RvdR blijkt dat in slechts 0,01% van de verstekzaken verzet wordt ingesteld.

¹²⁵ Nieuwenhuis 2003, p. 24.

¹²⁶ <<http://www.parlement.com/id/vfzze93zn8zs/rechtspraak>>.

*een rechtvaardige samenleving. Een samenleving waar iedereen vertrouwen in stelt, omdat duidelijk is wat de spelregels zijn en omdat die regels zichtbaar voor iedereen gelden; een samenleving waar niemand bang hoeft te zijn voor machtsmisbruik, eigenrichting of het recht van de sterkste. Rechtspraak maakt samen leven mogelijk.*¹²⁷

Als partijen met elkaar een geschil hebben, dan kunnen zij dat geschil voorleggen aan de rechter. Het is dan de taak van de rechter om ten aanzien van dat geschil recht te spreken. Deze taak is neergelegd in art. 112 Gw. Het artikel luidt als volgt:

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 art. 112 lid 1 Gw staat dat de taak van de rechter ziet op de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen. Het artikellid vermeldt nadrukkelijk de term ‘geschillen’. Dat impliceert dat de tussenkomst van de rechter een overbodige is bij vorderingen waarover beide partijen (schuldeiser en schuldenaar) het expliciet met elkaar eens zijn en – weliswaar in minder duidelijke mate – bij vorderingen die door de schuldenaar niet worden weersproken. In gevallen waarin sprake is van een geschil, mag de rechter niet weigeren om recht te spreken.¹²⁸ De partijen moeten zich bovendien, desnoods tegen de wil van de andere partij, kunnen wenden tot de rechter; van dat recht mag men niet worden afgehouden.¹²⁹ Deze grondslag van civiele rechtspleging is neergelegd in art. 17 Gw.¹³⁰ Het eerste lid van art. 112 Gw brengt bovendien tot uitdrukking dat de rechterlijke macht ten aanzien van de behandeling van die geschillen een exclusieve bevoegdheid heeft. Die exclusieve bevoegdheid geldt al sinds 1815.¹³¹ Vanaf dat moment was er in de Gw al een competentiebepaling opgenomen waarin de rechterlijke macht exclusief bevoegd werd verklaard voor het beslechten van burgerlijke

¹²⁷ De Rechtspraak 2015, p. 11.

¹²⁸ Deze voorwaarde is af te leiden uit de Wet Algemene bepalingen 1829 en ook in art. 6 EVRM staat vermeld: rechters moeten binnen redelijke termijn rechtspreken.

¹²⁹ Corstens & Kuiper 2014, p. 48 e.v. Vgl. ook: Corstens 2015, p. 4.

¹³⁰ In dit artikel staat vermeld: “Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent”.

¹³¹ Gerbranda & Kroes 1993, p. 283-288 en 333.

twistgedingen.¹³² Dat impliceert dat regering en parlement geen deel behoren te hebben aan de uitoefening van deze functie.¹³³ De betekenis van de competentiebepaling was aanvankelijk omstreden.¹³⁴ Aan deze omstreden situatie is met het door de Hoge Raad in 1915 gewezen arrest Guldemonde/Noordwijkerhout een einde gekomen.¹³⁵ In dat arrest is bepaald dat de competentiebepaling van de rechtelijke macht moet worden uitgelegd overeenkomstig de ‘objectum litis’ leer, waardoor voor de burgerlijke rechter een zeer ruime bevoegdheid werd gecreëerd.¹³⁶ Deze ruime bevoegdheid heeft er onder meer toe geleid dat onder de term ‘schuldvordering’ ook alle publiekrechtelijke schuldvorderingen konden worden verstaan.

3.4.3 Onbetwiste geldvordering

Sinds circa een halve eeuw geleden zijn er in Nederland pogingen gedaan om procedures ten aanzien van de inning van onbetwiste en/of kleine geldvorderingen te vereenvoudigen. Eén van de eerste pogingen was een in 1935 ingediend wetsontwerp dat zag op maatregelen tot vergemakkelijking van inning van onbetwiste geldvorderingen.¹³⁷ Na dat onderzoek zijn er nog tal van onderzoeken verricht, studies gedaan en wettelijke regelingen geïmplementeerd ten aanzien van het vergemakkelijken van de inning van onbetwiste en/of kleine vorderingen.¹³⁸ Eén van de laatste rapporten die is geschreven over een vernieuwing van het rechtsgeding betreft het moderniseringsprogramma KEI.¹³⁹

De pogingen om het rechtsgeding te veranderen komen niet uit het niets. Door vele auteurs is inmiddels geschreven over de bezwaren van het bestaande stelsel. Eén van die bezwaren is dat de wet ook voor

¹³² Art. 165 Gw 1815: ‘Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortvloeiende regten, over schuldvorderingen of burgerlijke regten, behoren bij uitsluiting tot de kennis van de rechterlijke magt.’

¹³³ Bovend’Eert & Kortmann 2008, p. 9.

¹³⁴ Discussie bestond destijds over de exacte interpretatie van de termen ‘schuldvorderingen’ en ‘burgerlijke rechten’. Zie hierover o.a. Kortman 1987, p. 310-311 en A.K. Koekkoek (red.) 2000, p. 522-523.

¹³⁵ HR 31 december 1915, NJ 1916, p. 407.

¹³⁶ Barkhuysen, Van Emmerik & Gerards 2009, p. 16.

¹³⁷ Handelingen der Staten-Generaal 1935-1936, bijlagen 174, pp. 1-7 en Weekblad van het Recht, 1935. Zie ook: Star Busmann 1955, nr. 368b.

¹³⁸ Vgl. onder meer het Besluit van de Secretaris-Generaal van Justitie van 15 oktober 1942 (ter vergemakkelijking van de inning van kleine geldvorderingen), de Koninklijke Boodschap van 5 januari 1952 (Wetsontwerp tot wijziging van o.a. de civiele Kantongerechtsprocedure), de Wet van 2 december 1965 (houdende wijziging van de bepalingen inzake het geding voor de Kantonrechter in Burgerlijke Zaken), het SER-Advies van 1975 (inzake methoden ter verbetering van de behandeling van Consumentenklachten), de Nota Ministerie van Justitie van december 1980 (inzake een vereenvoudigde procedure voor kleine civiele zaken) en het Rapport van de Subcommissie Taken en bevoegdheden Kantongerechten en Rechtbanken van de Staatscommissie Herziening Rechtelijke Organisatie 1982.

¹³⁹ Opstelten 2013, p.7.

wat betreft de onbetwiste vorderingen de rechter als rechtsverschaffende derde aanwijst. Nu er bij een onbetwiste vordering geen sprake is van een geschil, zou hier – in het licht van art. 112 Gw – geen taak voor de overheidsrechter moeten zijn weggelegd. De taak van de rechter bij de behandeling van onbetwiste schuldvorderingen is dus in principe een overbodige. Er valt immers niets te beslechten!¹⁴⁰

Los van het feit dat de behandeling van verstekken een oneigenlijke taak is van de rechter, levert de verstekprocedure maatschappelijke schade op. Naast het hoge kostenrisico dat de procedure met zich meebrengt voor de schuldeiser, drukken deze kosten uiteindelijk op de schuldenaar. Die schuldenaar behoort in de meeste gevallen tot de minst-draagkrachtige groep van de maatschappij.¹⁴¹ Vanuit deze omstandigheid wordt er in het volgende hoofdstuk een voorstel gedaan in de vorm van een alternatief dat geldt naast de reguliere procedure. Het voorstel ziet niet op een wijziging van het huidige rechtsgeding, maar op een nieuwe mogelijkheid om in bepaalde situaties een executoriale titel te verkrijgen.

3.5 Conclusie

De meeste procedures die bij de rechtbank door middel van een dagvaarding worden ingeleid eindigen in een verstekvonnis.¹⁴² Onderzoek toont aan dat de verstekprocedure leidt tot hoge kosten. De wetgever maakt geen onderscheid in de hoogte van het griffierecht bij procedures die eindigen in een verstekvonnis en procedures die eindigen in een vonnis op tegenspraak. Op die manier wordt ook de schuldenaar die de geldvordering erkent of niet betwist belast met forse proceskostenveroordelingen.

De maatschappelijke schade die deze procedure tot gevolg heeft is groot. Dat terwijl die schade in principe nodeloos is. Als er tussen de schuldeiser en de schuldenaar geen geschil bestaat, is de tussenkomst van een rechter namelijk overbodig en bovendien administratief belastend. De rechter wordt in de huidige situatie belast met een taak die de Gw hem niet opdraagt. Door terug te gaan naar de essentie van rechtspraak en rechters weer primair te belasten met de beslechting van geschillen, kan mogelijk een forse kostenbesparing voor de maatschappij worden gerealiseerd.

¹⁴⁰ De Hoge Raad voor de Justitie trekt deze conclusie ook in haar ambtshalve advies op het voorontwerp van wet houdende wijzigingen van het burgerlijk procesrecht. Zij stelt dat het invorderen van onbetwiste schulden via gerechtelijke weg leidt tot een disproportionele inzet van middelen van de rechterlijke orde en dat er daarvoor een meer administratieve invorderingswijze ter beschikking moet worden gesteld. Het is niet de taak van rechters om uitvoerende titels te verschaffen in niet-betwiste aangelegenheden. Vgl.: Hoge Raad voor de Justitie 2015, p. 10.

¹⁴¹ Nieuwenhuis 2003, p. 24.

¹⁴² Op basis van cijfers over het jaar 2013.

4. HET VOORSTEL

4.1 Inleiding

In hoofdstuk drie is de onbetwiste schuldvordering beschreven in het licht van art. 112 Gw. Geconcludeerd is dat de oneigenlijke taak van de rechter om verstekzaken te behandelen leidt tot een voor de maatschappij onwenselijke situatie. Zeker nu het bij verstekzaken niet gaat om het beslechten van geschillen. Om die reden wordt in dit hoofdstuk het voorstel gepresenteerd. Het voorstel ziet op een nieuwe wijze voor het verkrijgen van een executoriale titel waarbij de gerechtsdeurwaarder de centrale spil vormt. Hoofdstuk vier wordt afgesloten met een conclusie in subhoofdstuk 4.4.

4.2 Het voorstel in een notendop

Het voorstel ziet op situaties waarin een ‘eenvoudige’ civielrechtelijke geldvordering door de schuldenaar wordt erkend danwel niet wordt betwist. In die gevallen krijgt de gerechtsdeurwaarder een nieuwe rol, namelijk: het opstellen van de executoriale titel.¹⁴³ Het voorstel kan worden gezien als hét antwoord op alle in subhoofdstuk 2.2 genoemde dilemma’s.

4.3 Het voorstel in detail

4.3.1 Aanleiding

Eind 2014 heeft de ledenraad van de KBvG een commissie in het leven geroepen met als doel meerjarenbeleid te ontwikkelen. Deze ‘Commissie Meerjarenbeleid’ heeft de ambitie uitgesproken vooruit te willen lopen op de veranderlijke maatschappij en beleid te vormen voor een meer rechtvaardige, effectieve en efficiënte rechtshandhaving met de gerechtsdeurwaarder als hoeksteen daarvan. In dat kader doet zij onder meer de suggestie om aan de gerechtsdeurwaarder de mogelijkheid toe te kennen om als openbaar en onafhankelijk ambtenaar executoriale titels af te geven voor erkende danwel onbetwiste geldvorderingen.

Op 16 juni 2015 heeft de Commissie Meerjarenbeleid samen met de werkgroep Interne communicatie het eerste deel van het Groot ledenonderzoek uitgezet onder alle leden van de KBvG. In deze enquête zijn zowel vragen opgenomen die betrekking hebben op het ambt van de gerechtsdeurwaarder als stellingen geponeerd over wijzigingen van het ambt. Eén van die stellingen die op mijn verzoek in de

¹⁴³ In 1984 was ook de Commissie Nieuwenhuis al van oordeel dat hier een taak voor de gerechtsdeurwaarder was weggelegd. Vgl.: Nieuwenhuis 2003, p. 26.

enquête is opgenomen luidt: ‘De gerechtsdeurwaarder moet, net als de notaris, een schuldbekentenis met executoriale werking uit kunnen geven’. Een groot aantal leden die de enquête heeft ingevuld acht het wenselijk dat een gerechtsdeurwaarder de mogelijkheid krijgt executoriale titels af te geven in gevallen waarin sprake is van een schuldbekentenis.¹⁴⁴

4.3.2 Strekking en reikwijdte

4.3.2.1 Algemeen

Voor wat betreft de wijze waarop de verschaffing van de executoriale titel moet plaatsvinden zijn meerdere mogelijkheden denkbaar. Deze mogelijkheden staan beschreven in subhoofdstuk 4.3.3. De vraag waarom deze taak aan de gerechtsdeurwaarder zou moeten worden toebedeeld wordt beantwoord in hoofdstuk zeven.

In subhoofdstuk 4.3.2.2 wordt beschreven hoe het voorstel zich verhoudt tot de verkrijging van een executoriale titel via de reguliere rechtsgang. Met andere woorden: vervangt de voorgestelde procedure de gerechtelijke procedure of kunnen beide procedures naast elkaar blijven bestaan. Deze vragen worden via de absolute en de relatieve exclusiviteit hierna beantwoord. In subhoofdstuk 4.3.2.3 wordt de huidige betekenis van de betekening van een titel beschreven.

4.3.2.2 Exclusiviteit

Absolute exclusiviteit

Bij absolute exclusiviteit kan men denken aan de vraag of er naast het voorstel nog andere procedures moeten bestaan waarvan gebruik kan worden gemaakt voor de verkrijging van een executoriale titel.

Het voorstel ziet uitsluitend op de situatie waarbij een executoriale titel wordt verleden door een gerechtsdeurwaarder voor een civielrechtelijke geldvordering die wordt erkend of niet wordt betwist. Deze door de gerechtsdeurwaarder op te stellen executoriale titel kan worden gezien als een declaratoire rechtshandeling.¹⁴⁵ Door het redigeren van een dergelijke titel bevestigt hij een subjectief recht op betaling van een geldsom. Hij stelt de rechtsverhouding tussen schuldeiser en schuldenaar vast.

¹⁴⁴ Met 418 deelnemers aan de enquête is een respons van 46% gerealiseerd met een representatieve verhouding tussen ondernemers, deurwaarders en kandidaten. Van de deelnemers geeft 49% aan dat zij voorstander zijn van het aangehaalde voorstel. Vgl.: Van der Putten 2015, p. 32.

¹⁴⁵ De declaratoire rechtshandeling ziet op de erkenning van een bestaande (rechts)toestand.

Aan de hand van de bovenstaande afbakening is het antwoord op de vraag of het voorstel absolute exclusiviteit moet genieten in principe al gegeven; dat antwoord is nee. Het voorstel is niet bestemd voor gevallen die buiten haar toepassingsgebied vallen. Daarbij kan men in de eerste plaats denken aan de situatie waarin zich een geschil voordoet. Bovendien geldt dat niet iedere casus waarin geen sprake is van een geschil zich leent voor een behandeling via de voorgestelde procedure. Men kan dan denken aan een familierechtelijke casus waarin partijen een verdeling van de inboedel wensen te laten vaststellen of aan de situatie waarin een schuldeiser het eigendom van zijn fiets wil laten vastleggen die op dat moment in bezit is van zijn schuldenaar.

Relatieve exclusiviteit

Bij relatieve exclusiviteit kan men denken aan de vraag of de voorgestelde procedure een exclusief karakter moet krijgen ten aanzien van een bepaalde categorie vorderingen. Meer specifiek: kan de schuldeiser uitsluitend naar een gerechtsdeurwaarder toe gaan om voor de niet betwiste civielrechtelijke geldvordering een executoriale titel te verkrijgen.

Op dit moment kan men zowel via een notaris als via een rechter een executoriale titel verkrijgen voor een geldvordering die wordt erkend of niet wordt betwist. De voorgestelde procedure vervangt deze bestaande procedures niet; zij moet puur als een alternatief worden gezien. Het uitsluiten van de mogelijkheid om via de rechter of de notaris recht te halen kan bovendien strijd opleveren met de toegang tot het recht. Men is dus niet verplicht om van de voorgestelde procedure gebruik te maken in gevallen waarin de civielrechtelijke geldvordering niet wordt betwist.

4.3.2.3 Betekenis betekening titel

Overeenkomstig de huidige wettelijke bepalingen moet een titel bij exploit worden betekend voordat kan worden aanvangen met de executie. In de voorgestelde procedure valt deze ‘verplichte’ handeling om executiemaatregelen te kunnen treffen in een aantal hierna uitgewerkte basisscenario’s weg.

Zodra de schuldenaar de vordering heeft erkend of (expliciet) niet heeft betwist, wordt de executoriale titel – nadat deze door de gerechtsdeurwaarder is opgesteld – fysiek afgegeven danwel digitaal verzonden via DigiD. In dergelijke gevallen zal in de executoriale titel de zinsnede ‘waarbij alle partijen van deze executoriale titel afschrift hebben ontvangen’ moeten worden opgenomen.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Uiteraard kan deze zinsnede ook anders luiden, zolang de strekking ervan hetzelfde blijft.

Zodra de schuldenaar ingebreke blijft in de nakoming van zijn verplichting(en) uit hoofde van de executoriale titel, kan in enkele gevallen direct tot tenuitvoerlegging worden overgegaan.¹⁴⁷

4.3.3 Vier basisscenario's

Voor wat betreft de concrete invulling van de voorgestelde procedure zijn er verschillende scenario's denkbaar. In dit hoofdstuk staan vier scenario's centraal. Door gebruik te maken van stroomschema's en toelichtingen is getracht ieder scenario zo duidelijk mogelijk weer te geven. Bij ieder scenario wordt de kanttekening geplaatst dat dit slechts voorstellen zijn.¹⁴⁸ Voordat men met één van de scenario's daadwerkelijk wil kunnen werken, zullen uit het betreffende scenario eerst alle mogelijke "kinderziektes" moeten worden gehaald.

4.3.3.1 Basisscenario I

Voorstel

Het eerste scenario vertoont veel gelijkenissen met de EBB-procedure¹⁴⁹ en – in mindere mate – met de EPGV¹⁵⁰. De EBB-procedure is een procedure die wordt gevoerd op basis van formulieren. Partijen hoeven in deze procedure niet fysiek bij de rechtbank te verschijnen. Bovendien ziet deze procedure – evenals de in deze scriptie voorgestelde procedure – uitsluitend op erkende danwel niet-betwiste geldvorderingen.

De EBB-procedure wordt ingevolge art. 7 van de verordening ingeleid met een verzoek om een EBB. Dat verzoek eindigt op grond van art. 12 EBB-Vo in de uitvaardiging van het EBB, mits aan alle gestelde wettelijke voorwaarden is voldaan. Zodra er een EBB is uitgevaardigd, wordt deze uitgereikt aan de schuldenaar, die op zijn beurt de gelegenheid heeft verweer te voeren binnen 30 dagen na betekening van het EBB. Indien binnen de gestelde termijn verweer wordt gevoerd, wordt de EBB-procedure omgezet in een nationale procedure. Indien binnen de gestelde termijn geen verweer wordt gevoerd, verklaart het gerecht het EBB uitvoerbaar. Het eerste scenario wordt hieronder via een stroomschema weergegeven. Daarna volgt een toelichting op het stroomschema.

¹⁴⁷ Denk aan de situatie waarin een executoriaal derdenbeslag wordt gelegd. Bij een dergelijke executiemaatregel is het doen van bevel geen vereiste. Bij beslag op roerende zaken is dat anders; hier zal de gerechtsdeurwaarder eerst bij exploit bevel moeten doen. Het ligt voor de hand om in dat geval de executoriale titel mee te betekenen.

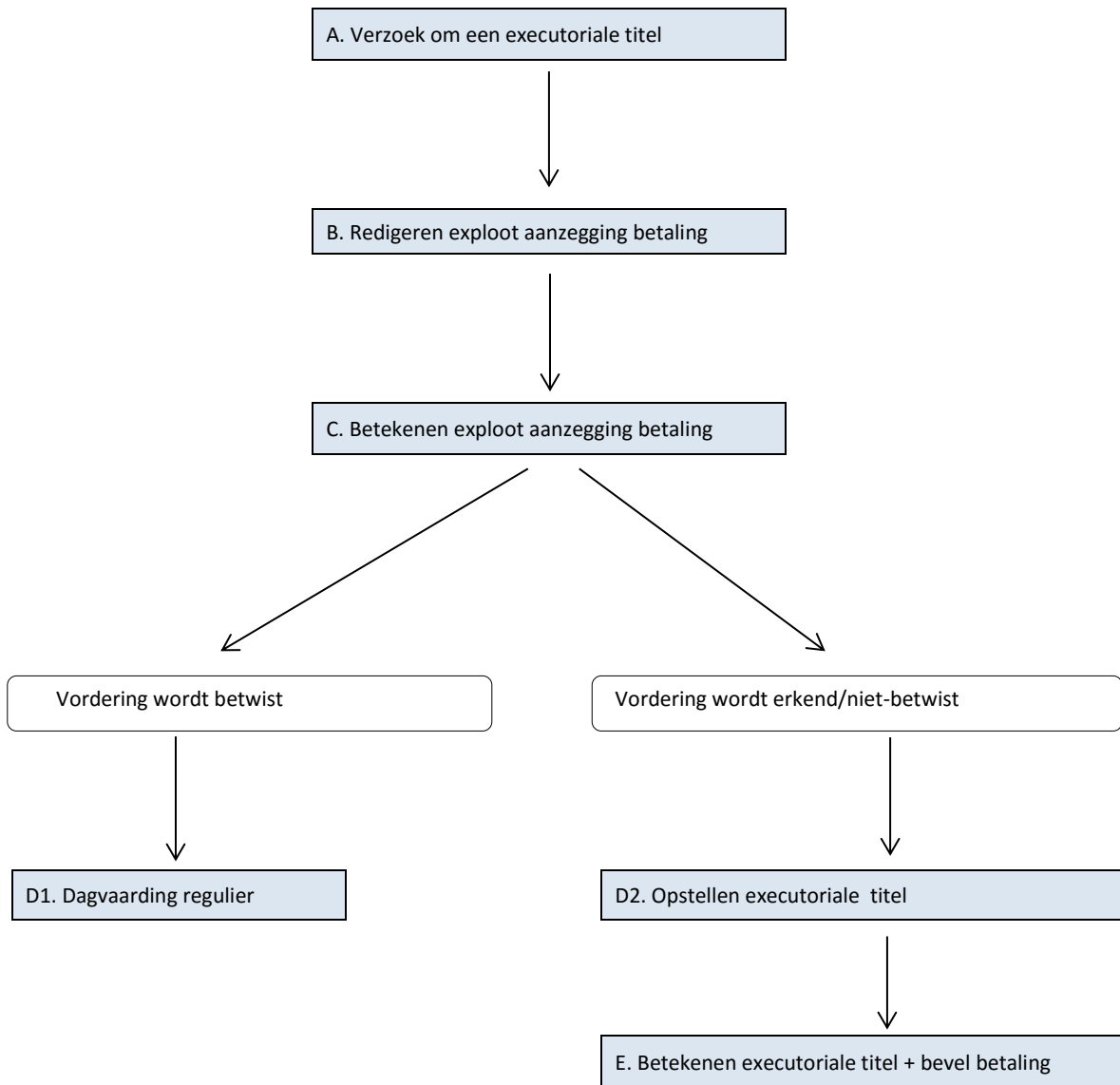
¹⁴⁸ De geschetste basisscenario's zijn niet-limitatief.

¹⁴⁹ Verordening (EG) nr. 1896/2006.

¹⁵⁰ Verordening (EG) nr. 861/2007.

Stroomschema

Figuur 20 - stroomschema scenario I



Toelichting op stroomschema

- A. In dit stadium wendt de schuldeiser zich tot de gerechtsdeurwaarder met het verzoek om een executoriale titel op te stellen voor de civielrechtelijke geldvordering die hij op de schuldenaar heeft. De schuldeiser levert – indien mogelijk – relevante documenten aan zoals: overeenkomst, facturen, aanmaningen en correspondentie. De gerechtsdeurwaarder controleert aan de hand van de stukken of de vordering opeisbaar is.
- B. Ingeval de vordering van de schuldeiser opeisbaar is, redigeert de gerechtsdeurwaarder het exploit dat zal worden uitgereikt aan de schuldenaar. Dit exploit waarin betaling van de vordering wordt aangezegd (hierna te noemen: exploit aanzegging betaling) kan worden gelijkgesteld met een sommatie-exploit. Het exploit aanzegging betaling bevat tenminste de volgende onderdelen:
- woonplaatskeuze van de schuldeiser op het kantoor van de gerechtsdeurwaarder;
 - grondslag en het beloop van de vordering;
 - wijze waarop en zeven-dagen-termijn waarbinnen de betaling dient te geschieden;
 - wijze waarop en termijn waarbinnen de betwisting moet worden kenbaar gemaakt;
 - rechtsgevolgen van niet tijdige betaling of betwisting van de vordering;

Voor wat betreft de termijn waarbinnen de vordering kan worden betwist, wordt aangesloten bij de 30 dagen termijn uit de EBB-procedure. De betwisting dient door de schuldenaar schriftelijk (per reguliere post of per e-mail) bij de gerechtsdeurwaarder te worden aangeleverd.

- C. Na het redigeren betekent de gerechtsdeurwaarder het exploit aanzegging betaling aan de schuldenaar.
- D1. In dit stadium is de verschuldigdheid van de vordering van de schuldeiser door de schuldenaar binnen de gestelde termijn schriftelijk betwist. Hierdoor valt de kwestie niet meer binnen het toepassingsgebied van de voorgestelde procedure. De schuldeiser kan ervoor kiezen een gerechtelijke procedure te starten door middel van dagvaarding. Aan die dagvaarding kunnen het exploit aanzegging betaling en de betwisting van de schuldenaar als productie worden toegevoegd.
- D2. In deze fase is de verschuldigdheid van de vordering van de schuldeiser door de schuldenaar erkend ofwel heeft de schuldenaar de 30 dagen termijn laten verstrijken zonder een reactie te hebben gegeven (niet-betwist). In dit stadium stelt de gerechtsdeurwaarder de executoriale titel op.
- E. Na het opstellen van de executoriale titel, betekent de gerechtsdeurwaarder de titel aan de schuldenaar, zulks in de regel met bevel om tot betaling over te gaan. In het geval de schuldenaar de vordering niet-betwist heeft gelaten (en dus geen verweer heeft ingediend) kan deze via art. 143 Rv nog in verzet komen. Informatie over in verzet gaan kan samen met de titel worden mee betekend.

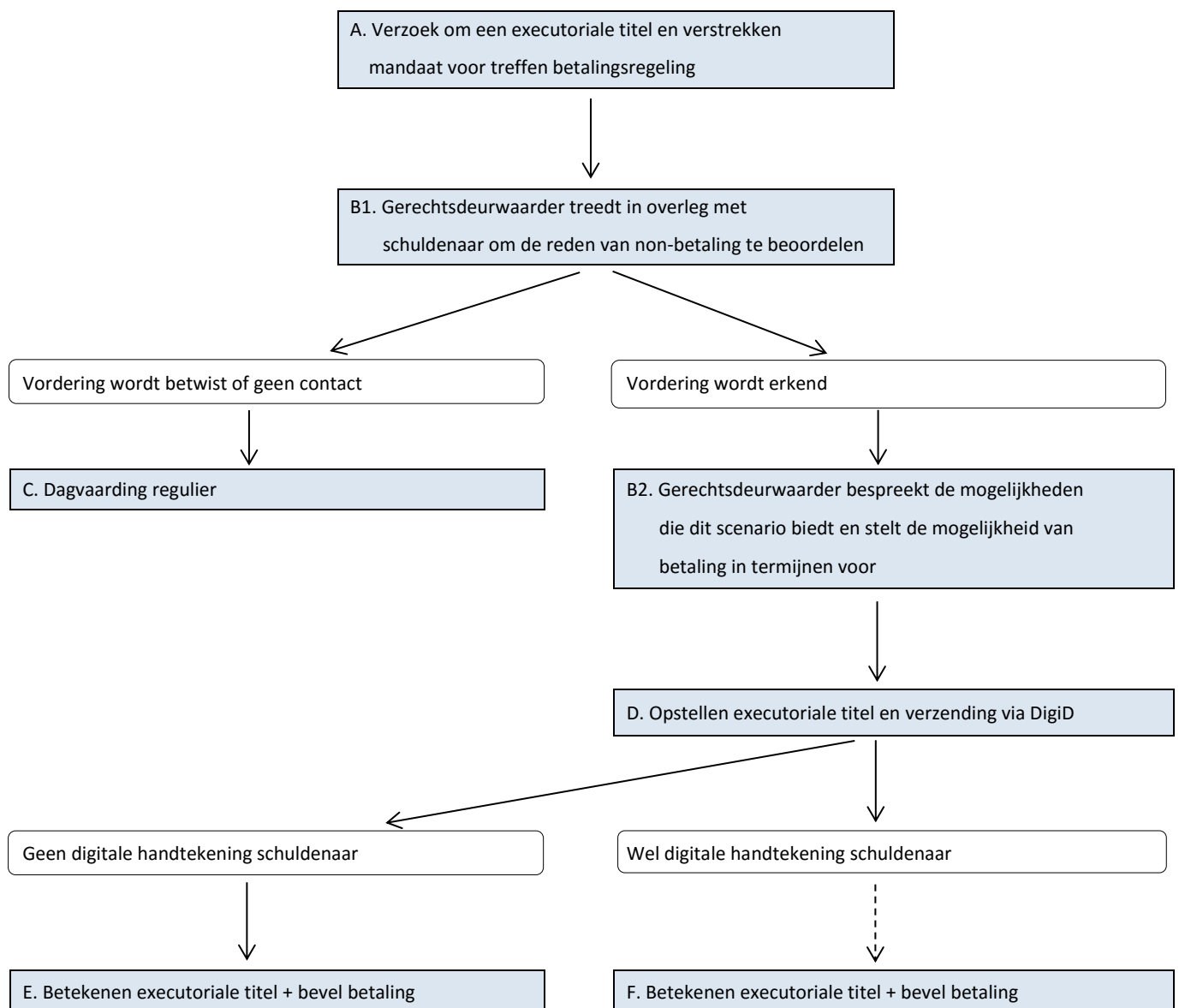
4.3.3.2 Basisscenario II

Voorstel

In basisscenario II vinden er – in tegenstelling tot in basisscenario I – in beginsel geen fysieke contactmomenten plaats. Een groot gedeelte verloopt bijvoorbeeld telefonisch, per e-mail en via DigiD.

Stroomschema

Figuur 21 - stroomschema scenario II



Toelichting op stroomschema

- A. In dit stadium wendt de schuldeiser zich tot de gerechtsdeurwaarder met het verzoek een executoriale titel af te geven voor de geldvordering die hij op de schuldenaar heeft. De schuldeiser levert relevante documenten aan. De gerechtsdeurwaarder controleert aan de hand van de stukken of de vordering opeisbaar is. Bovendien verstrekt de schuldeiser aan de gerechtsdeurwaarder een mandaat voor het treffen van een betalingsregeling.
- B1. De gerechtsdeurwaarder treedt in overleg met de schuldenaar om de reden van non-betaling te beoordelen.
- C. In dit stadium is het de gerechtsdeurwaarder niet gelukt om in contact met de schuldenaar te komen ofwel is de vordering van de schuldeiser door de schuldenaar betwist. Hierdoor valt de kwestie niet meer binnen het toepassingsgebied van de voorgestelde procedure. De schuldeiser kan er in dit geval voor kiezen een gerechtelijke procedure te starten door middel van dagvaarding.
- B2. In deze fase is de verschuldigdheid van de vordering van de schuldeiser door de schuldenaar erkend. De gerechtsdeurwaarder deelt de schuldenaar de mogelijkheden van dit scenario mee en bespreekt de mogelijkheid van betaling in termijnen.
- D. In dit stadium is de schuldenaar akkoord met betaling van het verschuldigde in termijnen en geeft hij akkoord tot het opstellen van de executoriale titel. Onderdeel van deze stap kan zijn dat de gerechtsdeurwaarder het gesprek per e-mail aan de schuldenaar bevestigt waarbij het concept van de executoriale titel als bijlage wordt meegezonden met het verzoek de inhoud van de e-mail en het concept aandachtig te lezen en voor akkoord te beantwoorden. De gerechtsdeurwaarder deelt de schuldenaar mee dat de executoriale titel via DigiD aan hem/haar zal worden verzonden waarbij de schuldenaar – na ontvangst van de executoriale titel – een digitale handtekening moet verzenden. Wanneer de digitale handtekening door de schuldenaar niet wordt verzonden binnen 10 dagen na verzending via DigiD, zal de gerechtsdeurwaarder de executoriale titel bij exploit uitreiken.
- E. In dit stadium heeft de schuldenaar de digitale handtekening via DigiD niet verzonden. De gerechtsdeurwaarder zal vanaf dat moment de executoriale titel aan de schuldenaar bij exploit betekenen. De omstandigheid dat de handtekening van de schuldenaar niet is ontvangen, wordt in dit scenario gezien als een vorm van verstek. Om die reden kan de schuldenaar via art. 143 Rv nog in verzet komen. Informatie over in verzet gaan kan samen met de titel worden mee betekend.
- F. Zodra de schuldenaar enige verplichting uit hoofde van de titel (die is verzonden via DigiD) niet nakomt, betekent de gerechtsdeurwaarder op verzoek van de schuldeiser de executoriale titel bij exploit aan de schuldenaar zulks met gelijktijdig bevel betaling.

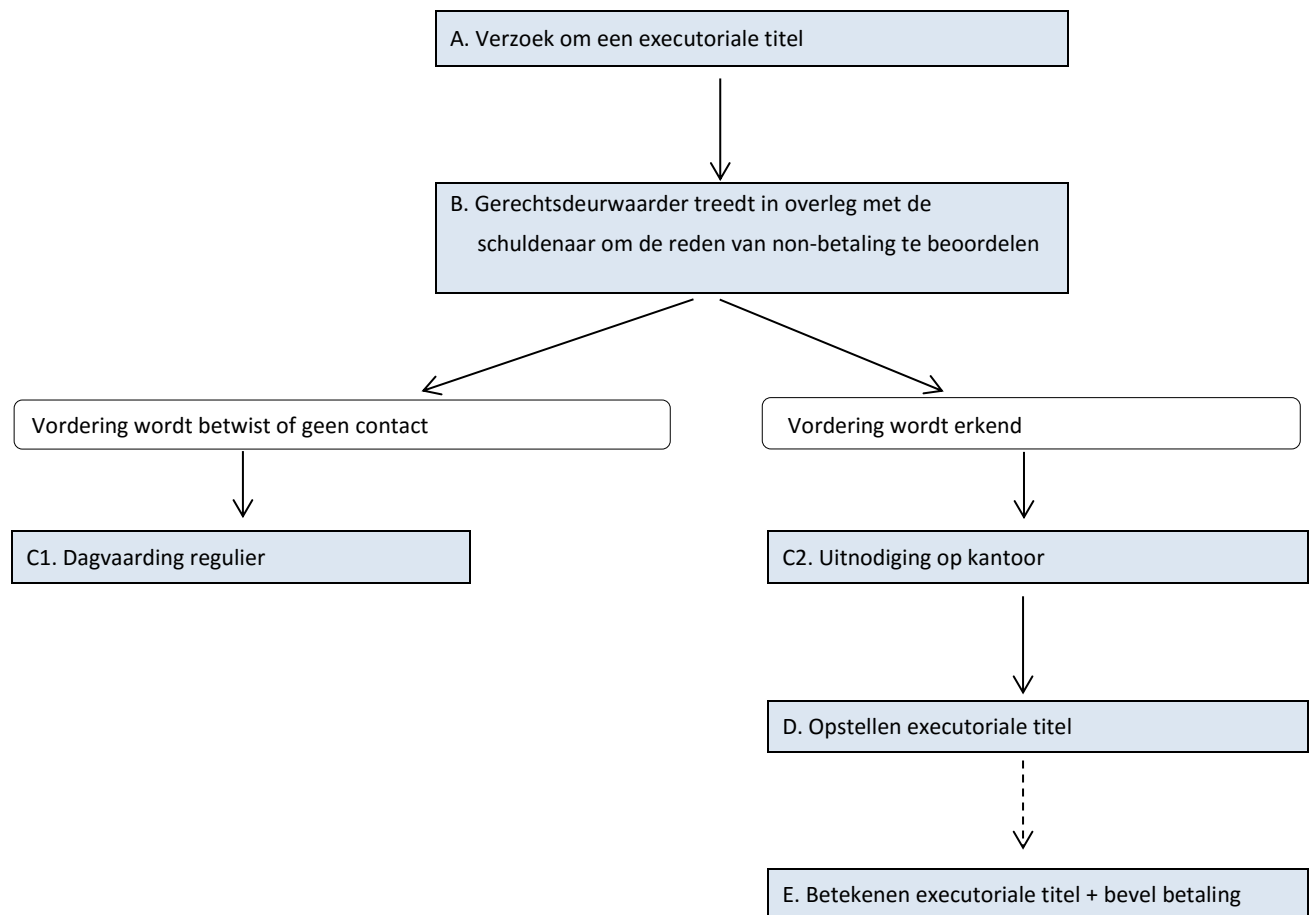
4.3.3.3 Basisscenario III

Voorstel

Scenario III vergt in tegenstelling tot scenario I en II een meer actieve rol van zowel de schuldenaar als de schuldeiser als de gerechtsdeurwaarder. In dit scenario tracht de gerechtsdeurwaarder de beide partijen bij elkaar te brengen op zijn kantoor om ze vervolgens in de gelegenheid te stellen een soort vaststellingsovereenkomst te tekenen.

Stroomschema

Figuur 22 - stroomschema scenario III



Toelichting op stroomschema

- A. In dit stadium wendt de schuldeiser zich tot de gerechtsdeurwaarder met het verzoek een executoriale titel af te geven voor de civielrechtelijke geldvordering die hij op de schuldenaar heeft. De schuldeiser levert relevante documenten aan. De gerechtsdeurwaarder controleert aan de hand van de stukken of de vordering opeisbaar is.
- B. De gerechtsdeurwaarder treedt vervolgens in overleg met de schuldenaar om de reden van non-betaling te beoordelen. Het contact kan zowel aan de deur worden gelegd als telefonisch of schriftelijk. Het verdient de voorkeur dat het overleg plaatsvindt aan de deur. Bij overleg aan de deur zal in de regel een meer nauwkeurige inschatting kunnen worden gemaakt en bovendien kan zulk overleg plaatsvinden met een gelijktijdige overlegging van de documenten die eerder door de schuldeiser zijn aangeleverd (onder A).
- C1. In dit stadium is het de gerechtsdeurwaarder niet gelukt om in contact met de schuldenaar te komen ofwel is de vordering van de schuldeiser door de schuldenaar betwist. Hierdoor valt de kwestie niet meer binnen het toepassingsgebied van de voorgestelde procedure. De schuldeiser kan er in dit geval voor kiezen een gerechtelijke procedure te starten door middel van dagvaarding.
- C2. In deze fase is de verschuldigdheid van de vordering van de schuldeiser door de schuldenaar erkend. De gerechtsdeurwaarder nodigt beide partijen uit om te verschijnen op zijn kantoor ter legitimering en aansluitend ondertekening van de op te stellen akte die – na ondertekening van beide partijen – executoriale rechtskracht heeft. Deze akte toont in feitelijke zin veel gelijkenissen met de notariële vaststellingsovereenkomst. Het staat partijen vrij afspraken te maken over de wijze waarop en de termijn waarbinnen betaling dient te geschieden. Deze afspraken worden vervolgens opgenomen in de executoriale titel.
- D. Nadat partijen zich hebben gelegitimeerd en de (concept)akte hebben ondertekend, zet de gerechtsdeurwaarder zijn handtekening (eventueel met stempel) op de akte waardoor deze vanaf dat moment executoriale rechtskracht heeft. In de akte wordt door de gerechtsdeurwaarder opgenomen dat beide partijen afschrift van de executoriale titel hebben ontvangen. De afschriften geeft hij mee aan beide partijen; het origineel slaat de gerechtsdeurwaarder op in een database.
- E. Zodra de schuldenaar enige verplichting uit hoofde van de titel niet nakomt, betekent de gerechtsdeurwaarder op verzoek van de schuldeiser de executoriale titel bij exploit aan de schuldenaar zulks met gelijktijdig bevel tot betaling.

4.3.3.4 Basisscenario IV

Voorstel

Scenario IV moet worden gezien als een mogelijke aanvulling op de eerder beschreven drie scenario's. Het grote verschil met de voorgaande scenario's is dat er bij scenario IV een rechter aan te pas komt om ervoor te zorgen dat de titel executoriale werking krijgt. Meer concreet komt het er in dit scenario op neer dat de rechter op verzoek van de gerechtsdeurwaarder een verklaring van uitvoerbaarheid verstrekt. Dit scenario komt voor een deel overeen met de procedure uit het Belgische Justitieplan van MvJ K. Geens. Dit Justitieplan wordt omschreven in subhoofdstuk 6.4.

Aangezien dit basisscenario enkel 'de verklaring van uitvoerbaarheid' toevoegt aan de eerder geschetste drie basisscenario's, blijft een stroomschema hier achterwege. De momenten waarop de verklaring van uitvoerbaarheid in ieder van de hiervoor omschreven basisscenario's wordt verzocht, volgt in de onderstaande opsomming:

- a. In basisscenario I wordt de verklaring van uitvoerbaarheid verzocht na het opstellen van de executoriale titel (lees bij scenario IV: 'titel') [D2].
- b. In basisscenario II wordt de verklaring van uitvoerbaarheid verzocht na het opstellen van de executoriale titel (lees bij scenario IV: 'titel') en voor de verzending ervan via DigiD [D].
- c. In basisscenario III wordt de verklaring van uitvoerbaarheid verzocht na het opstellen van de executoriale titel (lees bij scenario IV: 'titel') [D].

4.3.4 Combinatie van basisscenario's

In subhoofdstuk 4.3.2 werd al aangevoerd dat de geschetste basisscenario's een niet-limitatief karakter hebben en voor aanvulling/aanpassing vatbaar zijn. Dat impliceert enerzijds dat naast de vier genoemde scenario's meerdere scenario's denkbaar zijn waarbinnen de voorgestelde procedure kan worden vormgegeven. Anderzijds betekent dit dat ook een combinatie van de vier scenario's denkbaar is.

In de toelichting op het stroomschema van basisscenario I wordt onder [D2] beschreven dat de schuldenaar in deze fase de verschuldigdheid van de vordering van de schuldeiser heeft erkend danwel niet heeft betwist. Onder het toepassingsgebied van een niet-betwisting valt ook de situatie dat de schuldenaar de 30 dagen termijn laat verstrijken. In basisscenario I stelt de gerechtsdeurwaarder na een

erkenning of niet-betwisting de executoriale titel op. Denkbaar zou kunnen zijn de situatie dat de schuldenaar die de vordering binnen de 30 dagen termijn heeft erkend, zich tot de gerechtsdeurwaarder wendt met het verzoek een regeling te treffen. Op dat punt zou een combinatie kunnen worden gemaakt van basisscenario I met basisscenario III. Na een dergelijke erkenning kan de gerechtsdeurwaarder beide partijen uitnodigen op zijn kantoor [C2 basisscenario III] voor het opstellen van de executoriale titel met de daarin op te nemen betalingsregeling. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de combinatie van basisscenario I met basisscenario III hetzelfde zou zijn als de combinatie van basisscenario I met basisscenario IV, zij het dat in de laatste combinatie nog een rechterlijk verlot is vereist. In de combinatie van basisscenario I met basisscenario III of IV zou het voor de hand liggen om de verplichting fysiek te verschijnen op het kantoor van de gerechtsdeurwaarder als aanzegging op te nemen in het exploit van aanzegging betaling [B basisscenario I].

Een tweede combinatie zou kunnen zijn dat betekening van de executoriale titel in basisscenario I onder [E] net als in basisscenario II onder [D] ter ondertekening via DigiD wordt toegezonden aan de schuldenaar. Indien de schuldenaar afziet van digitale ondertekening, staat de mogelijkheid open om de executoriale titel via de reguliere wijze bij exploit aan de schuldenaar uit te reiken.

4.3.5 Indicatie doorlooptijden

De doorlooptijd van de voorgestelde procedure is afhankelijk van het gekozen basisscenario. Ieder basisscenario kent zijn eigen doorlooptijdnormering. Voor wat betreft die normeringen zijn hooguit indicaties te geven. Deze indicaties komen hieronder per basisscenario aan bod.

Basisscenario I

De doorlooptijd van basisscenario I kan worden gedefinieerd als de totale tijd die verstrijkt tussen het moment waarop de schuldeiser aan de gerechtsdeurwaarder verzoekt om een executoriale titel op te stellen tot het moment waarop de executoriale titel is opgesteld.

Vanaf de aanlevering van de gegevens door de schuldeiser, legt de gerechtsdeurwaarder een dossier aan, redigeert hij het exploit aanzegging betaling en betekent dat exploit aan de schuldenaar. De verwachte doorlooptijd van dat traject bedraagt drie tot vijf dagen. De betalingstermijn van het exploit aanzegging betaling bedraagt zeven dagen. Vanaf het moment van betekening gaat de 30 dagen termijn

lopen waarbinnen de schuldenaar de vordering kan betwisten of erkennen. Bij een erkenning stelt de gerechtsdeurwaarder de executoriale titel op.

Uitgaande van een betekening door de gerechtsdeurwaarder op de vijfde dag en een erkenning door de schuldenaar op de 30^e dag zal het traject tot het opstellen van de executoriale titel een geschatte doorlooptijd kennen van 35 dagen. De betaaltermijn van zeven dagen uit het exploit aanzegging betaling maakt bij een non-betaling onderdeel uit van de 30 dagen termijn.

Basisscenario II

De doorlooptijd van basisscenario II kan worden gedefinieerd als de totale tijd die verstrijkt tussen het moment waarop de schuldeiser aan de gerechtsdeurwaarder verzoekt om een executoriale titel op te stellen tot het moment waarop de executoriale titel is opgesteld.

Vanaf de aanlevering van de gegevens door de schuldeiser, legt de gerechtsdeurwaarder een dossier aan, benadert hij de schuldenaar en – bij een erkenning of niet-betwisting van de vordering – stelt hij een executoriale titel op. Deze executoriale titel verzendt hij via DigiD¹⁵¹ aan de schuldenaar. De schuldenaar moet op zijn beurt digitaal ondertekenen en die ondertekening digitaal verzenden.¹⁵² De verzending van deze handtekening is het bewijs van ontvangst. Als de handtekening niet wordt verzonden, wordt de executoriale titel door de gerechtsdeurwaarder bij exploit aan de schuldenaar betekend.

De doorlooptijd van dit scenario is afhankelijk van de medewerking van de schuldenaar. Ingeval de schuldenaar de vordering erkend danwel niet-betwist en nadien zijn volledige medewerking verleent, kan de titel binnen een vijf tot zeven dagen worden opgesteld en via DigiD worden afgeleverd bij de schuldenaar. Voor deze volledige medewerking dient de schuldenaar het e-mailbericht van de gerechtsdeurwaarder schriftelijk te bevestigen en de digitale handtekening via DigiD te verzenden [D

¹⁵¹ Gerechtsdeurwaardersorganisaties zouden hun diensten kunnen aanbieden via DigiD, nu de gerechtsdeurwaarders overheidstaken uitvoeren. Voor meer informatie: <https://www.digid.nl/over-digid/wie-doen-mee/#jfmulticontent_c503-1>.

¹⁵² De digitale DigiD handtekening bestaat uit een code van vijf cijfers die door de gebruiker van DigiD zelf wordt bedacht en doorgegeven aan DigiD. Aan de hand van deze handtekening kan DigiD op dit moment onder meer controleren of een belastingaangifte door de gebruiker zelf is gedaan. Voor meer informatie: <http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/internationaal/aangifte_in_komstenbelasting/aangifte_2010_2013_voor_buitenlandse_belastingplichtigen/aangifte_2013_voor_buitenlandse_belastingplichtigen/aangifteprogramma/elektronische_handtekening>.

basisscenario II]. Het kan ook anders lopen. Denk enkel al aan de situatie waarin de schuldenaar nog geen DigiD heeft en deze dus nog moet aanvragen. In dat geval verstrijken er al vijf dagen in verband met de verzending van de DigiD activeringscode via de reguliere post.¹⁵³

Basisscenario III

De doorlooptijd van basisscenario III kan worden gedefinieerd als de totale tijd die verstrijkt tussen het moment waarop de schuldeiser aan de gerechtsdeurwaarder verzoekt om een executoriale titel op te stellen tot het moment waarop de executoriale titel is opgesteld.

Vanaf de aanlevering van de gegevens door de schuldeiser, legt de gerechtsdeurwaarder een dossier aan, benadert hij de schuldenaar en – bij een erkenning of niet-betwisting van de vordering – nodigt hij beide partijen uit voor een bespreking op zijn kantoor. Na afloop van deze bespreking stelt de gerechtsdeurwaarder de executoriale titel op.

De doorlooptijd van dit traject is lastig in te schatten nu de gerechtsdeurwaarder voor het organiseren van de afspraak – naast zijn eigen agenda – ook afhankelijk is van de agenda van de schuldeiser en de schuldenaar. Naast deze factor spelen nog meer factoren mee zoals: de reisafstand tussen de woonplaatsen van partijen en de plaats waar het kantoor van de gerechtsdeurwaarder is gevestigd, de mate waarin de schuldenaar bereid is medewerking te verlenen aan het opstellen van de executoriale titel en de beschikbaarheid van de gerechtsdeurwaarder zelf. Ondanks deze vele factoren is het zowel theoretisch als praktisch mogelijk dat de gerechtsdeurwaarder de executoriale titel opstelt binnen één week nadat hem door de schuldeiser is verzocht een executoriale titel op te stellen.

Basisscenario IV

De doorlooptijd van basisscenario IV kan worden gedefinieerd als de totale tijd die verstrijkt tussen het moment waarop de schuldeiser aan de gerechtsdeurwaarder verzoekt om een executoriale titel op te stellen tot het moment waarop de verklaring van uitvoerbaarheid is ontvangen van de rechtbank.

Voor wat betreft de doorlooptijd van dit basisscenario wordt verwezen naar de doorlooptijd van de basisscenario's I, II en III. Hierbij moet worden opgeteld de tijd die het de rechtbank kost om de verklaring van uitvoerbaarheid te verstrekken.

¹⁵³ <https://www.digid.nl/vraag-en-antwoord/#jfmulticontent_c811-1>.

4.3.6 Indicatie tarifieringen

Aangezien het in dit onderzoeksrapport gaat om een voorstel voor een nieuwe procedure, is het niet mogelijk om nu al aan te geven wat de exacte kosten zijn van iedere handeling en/of akte. Om te komen tot een rechtvaardig kostenstelsel, zal het nodig zijn een kostprijsonderzoek uit te voeren. In het kader van een gedachtenoefening worden hierna per scenario enkele enkele 'concept-tarieven' vastgesteld.

Basisscenario I

In scenario I vinden er vier handelingen plaats. Allereerst wordt er een aanzegging van betaling geredigeerd. Die aanzegging wordt vervolgens bij exploitatie aan de schuldenaar uitgereikt (tweede handeling). De derde handeling betreft het opstellen van de executoriale titel. Nadat de titel is opgesteld, wordt deze bij exploitatie uitgereikt aan de schuldenaar (vierde handeling).

De vierde handeling betreft een ambtshandeling waarvoor al een schuldenaarstarief van € 74,92 excl. BTW geldt.¹⁵⁴ Voor de eerste drie handelingen gelden geen vaste tarieven. Het ligt voor de hand om de eerste twee handelingen samen te voegen en daarvoor één tarief in rekening te brengen; qua handeling lijkt de aanzegging tot betaling op de aanzegging die staat vermeld onder art. 2c Btag, zij het dat er bij de aanzegging tot betaling enkele aanvullende eisen worden gesteld. Ondanks dat het tarief ad € 61,58 excl. BTW van de aanzegging ingevolge art. 2c Btag een schuldenaarstarief betreft, komt het tarief in dit scenario voor rekening van de schuldeiser. Het voordeel om aan te sluiten bij het genoemde tarief is dat dit tarief ieder jaar al nauwkeurig wordt geïndexeerd. De derde handeling betreft het opstellen van de executoriale titel. Voorgesteld wordt dat deze kosten voor rekening van de schuldenaar komen. Het tarief dat geldt voor het opstellen van de executoriale titel wordt vooralsnog vastgesteld op € 100,00 excl. BTW.

Basisscenario II

In scenario II vinden er drie handelingen plaats. De eerste handeling bestaat uit het in overleg treden met de schuldenaar. In dat overleg peilt de gerechtsdeurwaarder of de vordering door de schuldenaar wordt erkend of betwist en – ingeval van een erkenning – wordt de mogelijkheid van betaling (al dan niet in termijnen) besproken. De tweede handeling bestaat uit het opstellen van de executoriale titel. De derde handeling bestaat uit het verzenden van de executoriale titel via DigiD aan de schuldenaar.

¹⁵⁴ Btag 2015.

Voor het leggen van contact door de gerechtsdeurwaarder met de schuldenaar worden geen kosten in rekening gebracht. Het tarief voor het opstellen van de executoriale titel wordt – net zoals in basisscenario I – voorlopig vastgesteld op € 100,00 excl. BTW. Voor de verzending van de executoriale titel aan de schuldenaar via DigiD worden geen kosten in rekening gebracht.

Basisscenario III

In scenario III vinden er twee handelingen plaats. De eerste handeling bestaat uit het organiseren van een bijeenkomst met beide partijen op het kantoor van de gerechtsdeurwaarder. De tweede handeling bestaat uit het opstellen van de executoriale titel.

Allereerst tracht de gerechtsdeurwaarder in overleg te treden met de schuldenaar om vervolgens – samen met de schuldeiser – een afspraak op zijn kantoor in te plannen. Voor het voeren van het overleg, het plannen van een datum en de bespreking op kantoor kunnen twee verschillende tarieven gelden die beide bij de schuldeiser in rekening worden gebracht.¹⁵⁵

Als uitgangspunt voor tarief 1 zou een tarief van € 50,00 excl. BTW kunnen gelden. In de toelichting op het stroomschema van basisscenario III wordt aangegeven dat de voorkeur uitgaat naar persoonlijk contact aan de deur. Via die manier vindt er direct contact plaats en kan de gerechtsdeurwaarder zijn verhaal doen onder een mogelijke verwijzing naar de relevante documenten. In deze situatie geldt tarief 2, welk tarief voorlopig wordt vastgesteld op € 100,00 excl. BTW. De tweede handeling is het opstellen van de titel. Net als bij basisscenario I wordt voorgesteld dat de kosten voor het opstellen van de titel voor rekening van de schuldenaar komen. Het tarief voor het opstellen van de executoriale titel wordt voorsnog vastgesteld op € 100,00 excl. BTW.

Bij dit basisscenario schuilt het gevaar dat de procedure veel tijd in beslag neemt. Het is namelijk mogelijk dat de schuldenaar eerst na verloop van enkele maanden in de gelegenheid is om te verschijnen op het kantoor van de gerechtsdeurwaarder. Wellicht dient er in dat geval een termijn te worden gesteld waarbinnen een afspraak kan worden gemaakt. Als die termijn is verstreken, kan de schuldeiser een tweede termijn laten stellen of alsnog een gerechtelijke procedure starten.

¹⁵⁵ Tarief 1 geldt ingeval een bespreking plaatsvindt nadat er uitsluitend telefonisch overleg is geweest. Tarief 2 geldt ingeval de bespreking plaatsvindt nadat de gerechtsdeurwaarder bij de schuldenaar is langs geweest.

Basisscenario IV

Zoals eerder beschreven moet basisscenario IV worden gezien als een mogelijke aanvulling op de basisscenario's I, II en III. Het verschil van basisscenario IV met de basisscenario's I, II en III is dat hier de tussenkomst van een rechter is vereist. Het afgeven van een verklaring van uitvoerbaarheid zou – net als bij de waarmeding als EET in de EET-Vo – kosteloos moeten zijn.

4.4 Conclusie

De voorgestelde procedure, die wordt uitgedrukt in een viertal denkbare basisscenario's, moet worden gezien als een procedure die nog verder verfijnd moet worden. Het is nog geen kant-en-klaar maaltijd maar eerder een basisrecept met enkele veelbelovende ingrediënten.

Het voorstel heeft geen exclusief karakter. Zij moet louter worden gezien als een alternatief dat geldt naast de al bestaande procedures. Als ingangsvereiste geldt dat het moet gaan om eenvoudige geldvorderingen van civielrechtelijke aard die door de schuldenaar worden erkend of niet worden betwist. In verhouding tot de verstekprocedure kan het voorstel tot een besparingspotentieel voor partijen – en in het verlengde daarvan voor de maatschappij – leiden.

De vraag of het voorstel wenselijk is wordt beantwoord in hoofdstuk vijf.

DEEL I: WENSELIJKHEID

5. HET VOORSTEL GETOETST | WENSELIJKHEID

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getoetst of het voorstel uit hoofdstuk vier wenselijk is. Voor wat betreft de vraag of het voorstel wenselijk is, worden in de subhoofdstukken 5.3 en 5.4 respectievelijk de belangen voor en de bezwaren tegen het voorstel genoemd. Het hoofdstuk staat verder in verband met de financiële impactanalyse die als bijlage A in de appendix is opgenomen. Hoofdstuk vijf wordt afgesloten met een conclusie in subhoofdstuk 5.5.

5.2 Toetsing

De toetsing ziet op een beschrijving van belangen en bezwaren die het voorstel met zich meebrengt. Deze beschrijving is ondergebracht in drie pijlers die achtereenvolgens zien op de rechtsstatelijke, de maatschappelijke en de economische (on)wenselijkheid van het voorstel.

De opsomming van belangen en bezwaren in deze toetsing pretendeert niet uitputtend te zijn.

5.3 Belangen

5.3.1 Rechtsstatelijk

5.3.1.1 Taak rechter

In subhoofdstuk 3.4 is de essentie van rechtspraak aangehaald. Deze essentie – die is neergelegd in art. 112 Gw – ziet op de beslechting van geschillen. Ondanks deze grondwettelijke grondslag oefent de rechterlijke macht sinds jaar en dag een taak uit die niet tot haar takenpakket behoort; namelijk het wijzen van vonnissen in kwesties waarin geen sprake is van een geschil. Dat terwijl in verschillende publicaties van de rechtspraak de hoge werkdruk voortdurend wordt genoemd als een bedreiging voor de kwaliteit van rechtspreken. Op dit punt ziet de rechtsstatelijke wenselijkheid van het voorstel.

Invoering van het voorstel zal ertoe leiden dat de rechterlijke macht meer ruimte krijgt voor de beslechting van geschillen. De werkdruk ligt daar namelijk hoog. Ondanks dat de behandeling van verstekvonnissen voor de rechter geen tijdrovende bezigheid is¹⁵⁶, zal alles wat uit handen van de

¹⁵⁶ De afwikkeling van verstekzaken wordt in een belangrijke mate overgelaten aan het ambtelijke secretariaat (de griffie van de rechtbank).

rechters kan worden genomen, ten goede komen aan de kwaliteit van rechtspraak. De gehele rechtspraak (inclusief griffie) zal zich dus weer meer kunnen richten op de taak die haar bij wet is toebedeeld. Zij zal niet meer worden gebruikt voor zaken waarin geen sprake is van een geschil.

5.3.1.2 Toegang tot het recht

In subhoofdstuk 2.2.2 werd al aandacht besteed aan de verhouding van de (hoogte van de) griffierechttarieven ten opzichte van de toegang tot het recht. De vraag die in dat hoofdstuk werd gesteld is of het recht voor de justitiabele nog wel toegankelijk blijft zodra het griffierecht een te hoge financiële drempel vormt. Het antwoord op die vraag is niet eenvoudig te beantwoorden en is per situatie verschillend. Hoe het ook zij: het is een gegeven dat voornamelijk rechtspersonen steeds vaker (noodgedwongen) afzien van een procedure via de reguliere rechtsgang als gevolg van de hoge griffierechttarieven. Vooral bij de kleine incassovorderingen tot € 1.500,00. Het kostenrisico is in die gevallen voor veel rechtspersonen te hoog.

Los van de vraag of de huidige griffierechttarieven in enkele gevallen kunnen leiden tot een belemmering van de toegang tot het recht, zal de voorgestelde procedure de toegang tot het recht er juist toegankelijk(er) op maken. Het kostenrisico waar rechtspersonen bij kleine vorderingen mee te kampen hebben is niet – of in veel mindere mate – aanwezig bij de voorgestelde procedure. Dat zal tot gevolg hebben dat vooral rechtspersonen minder snel overgaan tot het afboeken van lagere geldvorderingen. Indirect leidt de voorgestelde procedure ertoe dat ook de toegang tot het treffen van rechtsmaatregelen groter wordt. Immers, de toegang tot het treffen van rechtsmaatregelen ligt rechtstreeks in het verlengde van de toegang tot het recht; zonder titel kunnen er geen nadere rechtsmaatregelen worden getroffen.

Ook de schuldenaar zal in de voorgestelde procedure gewaarborgd blijven in zijn rechten. Deze waarborg ziet op basisscenario I waarin de schuldenaar de 30 dagen termijn laat verstrijken zonder dat hij/zij de vordering betwist. In dat geval behoudt deze schuldenaar de mogelijkheid om in verzet te gaan op grond van art. 143 Rv, waarna de rechter alsnog een inhoudelijke toetsing zal uitvoeren.

5.3.2 Maatschappelijk

5.3.2.1 Dialoog schuldeiser en schuldenaar

In de drie geschetste basisscenario's kan de schuldeiser met de schuldenaar in een vroegtijdig stadium afspraken maken over de wijze waarop het verschuldigde dient te worden voldaan.¹⁵⁷ Tijdens het maken van betaalafspraken kan de gerechtsdeurwaarder zich op verzoek van beide partijen een aanvullende rol aanmeten als bemiddelaar/mediator.¹⁵⁸ Voor de uitvoering van die rol is hij – vanuit zijn hoedanigheid als onafhankelijk en onpartijdig ambtenaar – bij uitstek geschikt. Hij kan beide partijen sturen naar een oplossing (lees: betaalafpraak) die door de schuldenaar daadwerkelijk kan worden nagekomen.

De mogelijkheden die het voorstel aan beide partijen biedt, gelden niet in de reguliere rechtsgang. Als de verschuldigdheid van de vordering van de schuldeiser door de schuldenaar wordt erkend of niet wordt betwist, zal de laatstgenoemde in de regel niet in de procedure verschijnen. Indien de vordering de kantonrechter niet ongegrond of onrechtmatig voorkomt, dan gaat hij over tot een vaststelling van de hoogte van de vordering en legt hij zijn oordeel vast in een verstekvonnis. In deze verstekprocedure is er voor de schuldenaar geen ruimte om een verzoek tot betaling in termijnen te doen. Ingeval de schuldenaar de vordering in delen wenst te voldoen, dan zal hij daarvoor moeten verschijnen. Vanaf dat moment is er van een verstekprocedure geen sprake meer en zal het uiteindelijke oordeel worden vastgesteld in een vonnis op tegenspraak. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de rechter geen regelingen in een verstekvonnis opneemt; de rechter wijst de vordering in die gevallen gewoon toe.

Vanaf het moment dat de rechter het verstekvonnis wijst, zijn de vervolghandelingen puur afhankelijk van de discretie van de schuldeiser. Op basis van het vonnis kan de schuldeiser namelijk direct – nadat de wettelijke beveltermijn is verstreken – tot tenuitvoerlegging overgaan. In het geval de schuldenaar tijdens de procedure heeft aangegeven wel tot betaling te willen overgaan maar dat – om welke reden ook – tijdelijk of permanent niet te kunnen, kan dit leiden tot maatschappelijk onwenselijke situaties. Hier ligt de maatschappelijke wenselijkheid van het voorstel waarin ruimte is voor dialoog.

¹⁵⁷ Deze mogelijkheid bestaat voor basisscenario I zodra deze wordt gecombineerd met basisscenario II of III.

¹⁵⁸ Aangezien de voorgestelde procedure geen ruimte biedt voor geschillen, zal de aanvullende rol als bemiddelaar/mediator beperkt zijn.

5.3.2.2 Behoud van relaties

Het voorstel is bovendien maatschappelijk wenselijk, nu een geslaagde bemiddeling in de regel zal bijdragen aan het behoud van relaties.¹⁵⁹ Deze omstandigheid wordt ook vaak genoemd bij de voordelen van mediation. Vooral bij rechtspersonen vormt het behoud van relaties een cruciaal onderdeel. In veel gevallen ziet men de waarde die rechtspersonen hechten aan klantenbehoud alleen al terug in de vele betalingsherinneringen en lange betalingstermijnen die worden gesteld. Bij de keuze voor de behandeling van de vordering via de reguliere rechtsgang is de kans op een verstoorde relatie hoger, nu de rechter zich – zeker in een verstekprocedure – geen bemiddelende/sturende rol aanmeet.

5.3.3 Economisch

5.3.3.1 Deelnemers procedure

In dit subhoofdstuk wordt ten aanzien van vier direct bij de voorgestelde procedure betrokken partijen een grove indicatie gegeven van de economische wenselijkheid van het voorstel. Deze partijen zijn de schuldeiser, de schuldenaar, de rechterlijke macht en de gerechtsdeurwaarder. Voor de kostenefficiëntie van het voorstel ten opzichte van de huidige verstekprocedure wordt verwezen naar de financiële impactanalyse in bijlage A van de appendix.¹⁶⁰ Figuur 31 van deze analyse bevat een weergave van de totale besparingspotentiëlen van de drie basisscenario's.

Schuldeiser

Voor de schuldeiser brengt het voorstel een aanzienlijk minder hoog kostenrisico met zich mee. Waar de schuldeiser in de reguliere gerechtelijke procedure vaak een fors voorschot moet betalen, is dat in de voorgestelde procedure niet het geval. De kosten van de voorgestelde procedure zijn transparant en leggen – in tegenstelling tot de kosten bij de huidige gerechtelijke procedure – geen zware last op het belang. Indirect zal de voorgestelde procedure voor een groep schuldeisers ook leiden tot minder hoge kosten. Waar schuldeisers in de reguliere procedure regelmatig hun vordering afboeken in verband met het kostenrisico, zal dat in de voorgestelde procedure niet, althans in veel mindere mate het geval zijn.

De keerzijde van het voorstel voor de schuldeiser is dat niet alle in de basisscenario's I t/m IV genoemde kosten verhaalbaar zijn op de schuldenaar. In het verlengde daarvan zal het voor de schuldeiser

¹⁵⁹ Bemiddeling kan ook plaatsvinden bij situaties waarin geen sprake is van een geschil. Denk aan de mogelijkheid om partijen in bepaalde gevallen te sturen naar een betaling in termijnen. De gerechtsdeurwaarder is daar vrij in.

¹⁶⁰ De berekeningen in de impactanalyse zien uitsluitend op besparingsindicaties van de basisscenario's ten opzichte van de verstekprocedure bij de kantonrechter.

bezwaarlijk zijn zodra – nadat niet verhaalbare kosten zijn gemaakt – blijkt dat de schuldenaar de vordering betwist. In dat geval staat hem slechts de mogelijkheid open van een reguliere procedure.

Schuldenaar

Het voordeel van de voorgestelde procedure voor de schuldenaar moet vooral worden gezocht in het kostenbesparende aspect. De schuldenaar zal – in tegenstelling tot de reguliere verstekprocedure – niet worden belast met forse proceskostenveroordelingen. Naast de vordering zal de schuldenaar in de voorgestelde procedure nog slechts een bescheiden bedrag moeten betalen. De aan de procedure verbonden kosten zijn tenslotte ook transparant voor de schuldenaar.

Rechterlijke macht

Indien bepaalde kostenposten door het wegvallen van een groot deel van de griffierechtopbrengst uit verstekzaken niet meer (volledig danwel deels) kunnen worden gefinancierd, zal de overheid mogelijk op zoek moeten gaan naar andere financieringsconstructies.¹⁶¹ Een mogelijk ‘nieuwe’ financieringsconstructie zou kunnen zijn om (de hoogte van) het griffierecht vast te stellen aan de hand van de omvang en de feitelijke/juridische complexiteit van het geschil.

Gerechtsdeurwaarder

De vraag naar de economische wenselijkheid van de voorgestelde procedure voor de gerechtsdeurwaarder is niet eenvoudig te beantwoorden.¹⁶² Het antwoord op deze vraag hangt in eerste instantie samen met de keuze van het basisscenario; niet ieder scenario bevat immers dezelfde tarieven. Bovendien is het antwoord op de vraag afhankelijk van de tijd die de gerechtsdeurwaarder steekt in de handelingen die onderdeel uitmaken van de basisscenario's. Om een concreet antwoord te kunnen geven op de gestelde vraag is nader onderzoek vereist.

5.3.3.2 Maatschappij

De maatschappelijke waarde van het voorstel zal naar alle waarschijnlijkheid groot zijn. De voorgestelde procedure is namelijk volledig kostendekkend; alle kosten die in de procedure worden gemaakt worden gedragen door de partijen die aan de procedure deelnemen. Andere partijen worden financieel niet geraakt. Met andere woorden: partijen die niet aan de procedure deelnemen, dragen niet bij aan de kosten van die procedure.

¹⁶¹ Overigens zullen de administratieve lasten van de rechtspraak bij invoering van het voorstel minder worden.

¹⁶² Zie hiervoor ook de weerlegging uit subhoofdstuk 5.4.3.1.

5.4 Bezwaren

5.4.1 Rechtsstatelijk

5.4.1.1 Ambtshalve toetsing rechter

Een rechtsstatelijk bezwaar tegen het voorstel zou kunnen zijn dat – in tegenstelling tot de huidige verstekprocedure – van zowel ambtshalve toetsing aan de regels van openbare orde en goede zeden als toepassing van dwingend recht geen sprake meer is.¹⁶³ De (summiere) beoordeling door de rechter die voortvloeit uit art. 139 Rv vindt niet plaats in de voorgestelde procedure. Waar de rechter in de verstekprocedure waakt over de belangen van de schuldenaar, blijft die bescherming in de voorgestelde procedure dus achterwege.

In bovengenoemd kader zou de kritische vraag kunnen worden gesteld of – en zo ja hoe – de gerechtsdeurwaarder gaat toetsen of een vordering (on)gegrond en (on)rechtmatig is.

Weerlegging

Het is een taak van de rechter om vorderingen¹⁶⁴ ambtshalve te toetsen aan de regels van openbare orde en goede zeden. Een dergelijke toets schiet zijn doel tot op zekere hoogte voorbij in het geval een geldvordering uitdrukkelijk door de schuldenaar wordt erkend. Daarentegen ligt het wel voor de hand dat de gerechtsdeurwaarder een ‘aannemelijkheidstoets’ uitvoert. In een dergelijke toets verricht hij nader onderzoek naar het bestaan en de aard van de in de executoriale titel vast te leggen schulden. Eerst na dergelijk onderzoek kan hij een reële inschatting maken of de gestelde schulden aannemelijk zijn en zich lenen voor opname in de executoriale titel.¹⁶⁵

Naast de situatie waarin een geldvordering wordt erkend, voorzien de basisscenario's ook in de situatie waarin een geldvordering door de schuldenaar niet uitdrukkelijk wordt erkend. Neem bijvoorbeeld basisscenario I waarin de gerechtsdeurwaarder een executoriale titel opstelt nadat de schuldenaar de 30 dagen termijn uit het exploit aanzegging betaling heeft laten verstrijken zonder dat hij binnen die

¹⁶³ In de praktijk komt het er zelfs op neer dat er bij toetsing in verstekprocedures hoogstens een prima facie toetsing aan de openbare orde en de goede zeden plaatsvindt. Vgl.: Van Muijden 2007, p. 239.

¹⁶⁴ Incl. de vorderingen waarvoor verstek wordt verleend.

¹⁶⁵ Hof 22 september 2015, nr. 200.165.605/01 NOT.

termijn heeft gereageerd ofwel een betaling heeft verricht.¹⁶⁶ In dit geval zou een toetsing aan de regels van openbare orde en goede zeden meer op zijn plaats zijn. Deze situatie toont veel gelijkenissen met de situatie waarin de rechter een verstekvonnis wijst. Toch wordt er op dit punt in de voorgestelde procedure afgeweken van de handelwijze in de verstekprocedure. In de voorgestelde procedure wordt hoofdzakelijk aangesloten bij het doel en de plaatsbepaling van de EBB-Vo en – in het verlengde daarvan – bij de wijze van toetsing uit de EBB-procedure.¹⁶⁷

Het doel van de EBB-Vo is om de beslechting van geschillen met betrekking tot niet-betwiste geldvorderingen te vereenvoudigen, te versnellen en goedkoper te maken.¹⁶⁸ Dit doel is grotendeels overlappend met het doel van de voorgestelde procedure; dat doel is namelijk om de inning van erkende geldvorderingen effectiever, sneller en goedkoper te maken. Ook de plaatsbepaling van de zowel de EBB-procedure als de voorgestelde procedure ten opzichte van andere procedures is overwegend identiek; ze moeten immers beide worden gezien als een aanvullend en facultatief instrument voor de schuldeiser die vrijelijk gebruik kan blijven maken van de reeds bestaande procedures. Voor beide procedures geldt bovendien de noodzaak om de toegang tot het recht te waarborgen.¹⁶⁹

Gelet op de vele raakvlakken wordt in de voorgestelde procedure ook aangesloten bij de wijze van toetsing uit de EBB-procedure. De gerechtsdeurwaarder zal hierdoor slechts de aannemelijkheid van de vordering toetsen¹⁷⁰; in deze toets bekijkt hij of de vordering voldoet aan enkele minimumvereisten.¹⁷¹

¹⁶⁶ Naast dit voorbeeld kan men denken aan de situatie uit basisscenario II (onderdeel [E]) waarin de schuldenaar niet overgaat tot verzending van de digitale DigiD handtekening.

¹⁶⁷ Uit de EBB-Vo (Preamble nr. 16) blijkt dat de toetsing niet door een rechter hoeft te worden uitgevoerd.

¹⁶⁸ Vgl. de Preamble nr. 9 van de EBB-Vo.

¹⁶⁹ Aangezien de gegrondheid van de vordering niet wordt getoetst, is het relevant dat de schuldenaar ex art. 143 Rv op eenvoudige wijze verzet kan aantekenen tegen de executoriale titel (basisscenario I – onderdeel [E]), waarna alsnog een uitgebreide toetsing in de reguliere procedure kan plaatsvinden. Vgl.: Baarsma & Theeuwes 2010, p. 32.

¹⁷⁰ Sujecki 2009, p. 52.

¹⁷¹ Minimumvereisten kunnen zijn: de toets of het gaat om een civielrechtelijke vordering, de toets of het daadwerkelijk gaat om een niet-betwiste geldvordering, de toets of de geldvordering opeisbaar is, de toets of de vordering en nevenkosten juist zijn berekend, de toets of de schuldenaar wel/niet in staat van faillissement verkeert of wel/niet onder bewind staat en de toets naar een bekende woon- of verblijfplaats via BRP/KvK.

5.4.1.2 Dubbele pet

Gerechtsdeurwaarders hebben een dubbele pet op. Zowel in de minnelijke als in de gerechtelijke fase komt de gerechtsdeurwaarder op voor de belangen van zijn cliënt. In deze fases bevindt hij zich in een commerciële rol. In de executiefase waarin ambtshandelingen worden verricht treedt de gerechtsdeurwaarder daarentegen op als een onafhankelijke en onpartijdige partij. De vraag die in dat kader kan worden gesteld is hoe de voorgestelde procedure waarin de gerechtsdeurwaarder executoriale titels opstelt zich verhoudt tot zijn dubbele pet. De gerechtsdeurwaarder zal tijdens het opstellen van de executoriale titel namelijk onpartijdig en onafhankelijk moeten zijn.

Er zou aan kunnen worden getwijfeld of de gerechtsdeurwaarder bij (de opdracht tot) het opstellen van een executoriale titel niet altijd zijn ‘ambtspet’ zal opzetten. Die twijfel zal aanwezig zijn, nu de inkomsten van de gerechtsdeurwaarder grotendeels afhankelijk zullen zijn van het opstellen en het nadien executeren van de executoriale titel. Waar de onpartijdige en onafhankelijke rol van de gerechtsdeurwaarder op zichzelf al onder druk staat, zal deze druk met de invoering van de voorgestelde procedure alleen maar groter worden. Het gevaar bestaat dat de twee rollen die de gerechtsdeurwaarder heeft steeds vaker en meer ingrijpend met elkaar zullen conflicteren, vooral in de huidige tijd waarin een aantal gerechtsdeurwaarderskantoren het financieel moeilijk heeft.

In het verlengde van het hierboven geschetste scenario zullen sommigen mogelijk voorstellen dat het opstellen en executeren van één en dezelfde executoriale titel niet door dezelfde gerechtsdeurwaarder mag plaatsvinden. De achterliggende gedachte achter deze splitsing is om ieder potentieel belang van de gerechtsdeurwaarder bij het opstellen van de executoriale titel zoveel mogelijk uit te sluiten.

Weerlegging

De gerechtsdeurwaarder heeft al sinds jaar en dag een dubbele pet. In de incassofase en de gerechtelijke fase treedt hij op als (proces)gemachtigde en verleent hij aan zijn cliënt rechtsbijstand. Deze mogelijkheid – waarin hij de belangen vertegenwoordigt van zijn cliënt – heeft hij op grond van art. 20 lid 3 sub a GDW. Deze neventaak mag hij slechts uitoefenen indien dit een goede en onafhankelijke vervulling van zijn ambt, dan wel het aanzien daarvan, niet schaadt of belemmert.¹⁷²

¹⁷² Art. 20 GDW.

De tweede pet die de gerechtsdeurwaarder draagt zet hij in de huidige situatie op zodra hij ambtelijke werkzaamheden gaat verrichten. Bij invoering van de voorgestelde procedure zal hij deze pet moeten opzetten zodra hem de opdracht wordt gegeven een executoriale titel op te stellen. Vanaf dat moment treedt hij op als onafhankelijk en onpartijdig ambtenaar en dient hij naast de belangen van zijn cliënt ook de belangen van de schuldenaar en/of andere betrokken partijen. De dubbele pet die de gerechtsdeurwaarder al heeft, leidt over het algemeen niet tot problemen in de praktijk.

Zelfs in de gevallen waarin de gerechtsdeurwaarder in een executiefase moet ingaan tegen de wil of opdracht van zijn cliënt, leert het verleden dat hij met zijn dubbele pet ook op deze momenten juist en zorgvuldig omgaat. De internationale richtlijnen schrijven hem deze houding bovendien voor. In de aanbevelingen uit 2003 van de Raad van Europa worden hoge ethische en professionele standaarden gevraagd van diegenen die het beroep van gerechtsdeurwaarder uitoefenen. De grondslag voor de rol, status en opleiding van de gerechtsdeurwaarder in Europa ligt besloten in aanbeveling IV. In deze aanbeveling staan onder meer de volgende bepalingen vermeld:¹⁷³

III. Enforcement procedures

g. During the enforcement process, a proper balance should be struck between claimants' and defendants' interests, bearing in mind, in particular, the provisions of both Articles 6 and 8 of the ECHR (etc.) in accordance with international and national law'

IV. Enforcement agents

6. Enforcement agents should be honourable and competent in the performance of their duties and should act, at all times, according to recognized high professional and ethical standards. They should be unbiased in their dealings with the parties and be subject to professional scrutiny and monitoring which may include judicial control.

¹⁷³ Rec(2003)17, [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2003\)17&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2003)17&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

Ook in de guidelines van de CEPEJ¹⁷⁴ wordt aandacht besteed aan de status en rol van de gerechtsdeurwaarder in de executiefase. Deze rol komt als volgt tot uitdrukking:¹⁷⁵

4. *Enforcement agents*

4.2 *Qualification requirements*

31. Enforcement agents' status should be clearly defined so as to offer potential parties to enforcement procedures a professional who is impartial, qualified, accountable, available, motivated and efficient.

Gelet op het bovenstaande is de kans dat de gerechtsdeurwaarder bij (de opdracht tot) het opstellen van de executoriale titel zijn commerciële pet zal opzetten aanwezig. Desalniettemin is er geen reden om aan te nemen dat die kans gelijk of groter zal zijn dan de kans dat de gerechtsdeurwaarder in de huidige situatie zijn commerciële pet opzet bij het verrichten van een ambtshandeling.

Los van het bovenstaande heeft te gelden dat de gerechtsdeurwaarder overeenkomstig art. 30 jo. art. 34 GDW is onderworpen aan toezicht en tuchtrechtspraak.¹⁷⁶ Aan de gerechtsdeurwaarder die zich ex art. 1 Verordening beroeps- en gedragsregels gerechtsdeurwaarders niet gedraagt zoals een goed gerechtsdeurwaarder betaamt, kan vervolgens ex art. 43 GDW een maatregel worden opgelegd. Met andere woorden: de gerechtsdeurwaarder die zijn commerciële pet opzet bij het opstellen van een executoriale titel handelt in strijd met de beroeps- en gedragsregels en kan hierdoor tuchtrechtelijk worden aangesproken. Ook vanuit dit oogpunt is er geen reden om aan te nemen dat de gerechtsdeurwaarder misbruik zal maken van het voorstel door bij de vleet voor eigen gewin executoriale titels op te stellen.

¹⁷⁴ De CEPEJ heeft de aanbevelingen van de Raad van Europa nader uitgewerkt in de zogenoemde 'Guidelines'. De guidelines zijn gepubliceerd op 17 december 2009.

¹⁷⁵ CEPEJ (2009) 11 REV 2, § 4.1 onder nummers 25-27.

¹⁷⁶ In België is recentelijk het Justitieplan gepresenteerd (2015). In dat Justitieplan wordt onder meer gepleit voor een vereenvoudigde procedure voor invordering van onbetwiste geldschulden (in subhoofdstuk 6.2.2 wordt het Justitieplan nader toegelicht); in deze vereenvoudigde procedure levert de gerechtsdeurwaarder uitvoerbare titels af. In het ambtshalve advies van de Hoge Raad voor de Justitie op het Voorontwerp van wet houdende wijzigingen van het burgerlijk procesrecht (eerste wetsontwerp Justitieplan) wordt het toezicht op de gerechtsdeurwaarder benadrukt en staat over de rol van de gerechtsdeurwaarder in deze procedure het volgende vermeld: "Gelet op de belangrijke rol van de gerechtsdeurwaarder in deze inningsprocedure is het aangewezen dat het toezicht door de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders op de goede werking van de gerechtsdeurwaarderskantoren en op het beheer van de geïnde gelden wordt verzekerd en geïntensiveerd". Vgl.: Hoge Raad voor de Justitie 2015, p. 10.

5.4.1.3 Overeenkomsten met fiscus

Als bezwaar tegen de voorgestelde procedure zou kunnen worden aangevoerd dat de fiscus in principe hetzelfde doet als de gerechtsdeurwaarder dat in de voorgestelde procedure zal gaan doen. Dat terwijl er juist vanuit de KBvG bezwaar wordt gemaakt tegen het invorderingsbeleid van de fiscus. In het verlengde daarvan zou men zich kunnen afvragen wat het verschil is tussen de rechtsverschaffende fiscus en de rechtsverschaffende gerechtsdeurwaarder. Pleiten voor invoering van de voorgestelde procedure zou in dat opzicht hypocriet kunnen zijn.

Weerlegging

Waar de gerechtsdeurwaarder een openbaar ambtenaar en ondernemer is, is de belastingdeurwaarder altijd in dienst van de Belastingdienst. Deze Belastingdienst stelt de hoogte van de aanslag vast, zendt in haar incassotraject aanmaningen voor niet betaalde belastingaanslagen, vaardigt dwangbevelen uit en executeert deze via haar eigen belastingdeurwaarder ten laste van de belastingplichtige.¹⁷⁷ In dit totale traject van invordering treedt de Belastingdienst op als schuldeiser. Deze verhouding tussen de gerechtsdeurwaarder en de belastingdeurwaarder komt duidelijk naar voren in de tekst en commentaar Burgerlijke Rv. Hierin staat dat de bevoegdheid van de een die van de andere uitsluit. De belastingdeurwaarder is uitsluitend bevoegd in de situaties waarin de Belastingdienst zelfstandig eisend of verwerend optreedt. In alle andere gevallen is slechts de gerechtsdeurwaarder bevoegd.¹⁷⁸ Hier zit het wezenlijke geschil met de gerechtsdeurwaarder. De gerechtsdeurwaarder is geen schuldeiser en heeft geen taak in het beoordelen van de (hoogte van de) hoofdsom. De hoofdsom waarvoor zij aanmaant of die zij executeert komt niet ten gunste van de gerechtsdeurwaarder. De gerechtsdeurwaarder heeft in dat kader evenmin belang bij een hogere hoofdsom.

Een eventueel rechtsstatelijk bezwaar dat de gerechtsdeurwaarder in de voorgestelde procedure dezelfde positie krijgt als de Belastingdienst gaat niet op nu de gerechtsdeurwaarder anders dan de belastingdienst optreedt als derde partij zonder enig rechtstreeks (eigen) belang bij de (hoogte van de) hoofdsom.

¹⁷⁷ Voor meer informatie over de plaats en taak van de belastingdeurwaarder binnen de Belastingdienst wordt verwezen naar p. 9 van de Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders 2015. De instructie is te vinden via: <http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/instructie_invordering_en_belastingdeurwaarders>.

¹⁷⁸ Van Mierlo, Van Nispen & Polak 2012, art. 45 (opmerking 2b en c).

5.4.2 Maatschappelijk

5.4.2.1 Doorlooptijd voorgestelde procedure

Een maatschappelijk bezwaar zou kunnen zijn dat de huidige verstekprocedure al voorziet in de verschaffing van een executoriale titel binnen een relatief kort tijdsbestek.¹⁷⁹ Uit cijfers van het Jaarverslag Rechtspraak 2014 blijkt dat de doorlooptijdnorm van verstekzaken bij de kantonrechter zes weken bedraagt.¹⁸⁰ Deze norm wordt in veel gevallen ruim gehaald. In de gevallen waarin de norm wordt gehaald ligt de gemiddelde doorlooptijd zelfs aanzienlijk lager.¹⁸¹

Diegene die vermoedt dat de voorgestelde procedure sneller dan de huidige verstekprocedure leidt tot een executoriale titel komt – gelet op het bovenstaande – bedrogen uit.

Weerlegging

Een vergelijking van de huidige verstekprocedure met de voorgestelde procedure met betrekking tot doorlooptijd is op dit moment niet mogelijk. De grootste reden waarom een vergelijking op dit moment niet mogelijk is, ligt in het feit dat de basisscenario's nog niet zijn uitgekristalliseerd. Om een antwoord te geven op de vraag welke procedure over het algemeen sneller leidt tot een executoriale titel zal nader onderzoek nodig zijn.

Los van het bovenstaande is het goed mogelijk dat de verstekprocedure in veel gevallen sneller tot een executoriale titel leidt. In de verstekprocedure kan men drie weken na het uitbrengen van de dagvaarding al een executoriale titel verkrijgen.¹⁸² In subhoofdstuk 4.2.5 werd de gemiddelde doorlooptijd van basisscenario I geschat op vijf weken. Binnen basisscenario II kan daarentegen in een gunstig geval binnen één week een executoriale titel worden verkregen. Echter, de doorlooptijd van dit basisscenario is van veel factoren afhankelijk.

Het geven van een weerlegging op het bezwaar is – mede vanwege de nog niet concreet vormgegeven basisscenario's – niet mogelijk.

¹⁷⁹ Kramer, Tillema & Tuil 2014, p. 3 e.v.

¹⁸⁰ De doorlooptijd is in het Jaarverslag Rechtspraak 2014 gedefinieerd als de totale tijd die verstrijkt tussen het instromen en het uitstromen van een zaak bij één gerechtelijke instantie.

¹⁸¹ In de jaren 2011 t/m 2014 lag de gemiddelde doorlooptijd van een verstekzaak bij de kantonrechter op twee weken. Vgl.: Bakker & Arnoldus 2014, p. 48-53.

¹⁸² Deze drie weken termijn geldt in het geval er een dagvaardingstermijn van één week wordt gehanteerd en de rechtbank daadwerkelijk slechts twee weken nodig heeft voor de verschaffing van het vonnis.

5.4.3 Economisch

5.4.3.1 Inkomstenderving overheid

Een economisch bezwaar tegen de basisscenario's I, II en III van de voorgestelde procedure zal worden aangevoerd vanuit het ministerie van V&J. Dit ministerie stelt immers de financiële middelen beschikbaar aan de RvdR. Als het voorstel wordt aangenomen, bestaat er een reële kans dat een grote groep schuldeisers haar geldvorderingen niet meer aanbrengt bij de kantonrechter en de civiele rechter.

Op grond van het feit dat enerzijds van de totaal bij de rechtspraak in eerste aanleg aangebrachte dagvaardingszaken circa 68% bij verstek wordt afgedaan¹⁸³ en anderzijds een verstekvonnis van de kantonrechter de overheid slechts € 11,00 kost¹⁸⁴, zullen – bij een overstap van schuldeisers naar de voorgestelde procedure – de inkomsten uit griffierechten aanzienlijk dalen. De verstekprocedure lijkt een bron van inkomsten te zijn, terwijl dat niet zo is bedoeld. Als deze inkomstenbron wegvalt, zal het gat via andere kanalen moeten worden opgevuld.

Weerlegging

In het geval een grote groep schuldeisers van de reguliere procedure via de rechter overstapt naar de voorgestelde procedure, zullen er minder inkomsten zijn uit griffierechten. De keerzijde hiervan is dat er minder zaken door de rechter zullen moeten worden afgedaan. Aangezien het ministerie van V&J de gerechten bekostigt op basis van 'outputfinanciering', zal de voornoemde omstandigheid bovendien leiden tot minder hoge kosten voor de overheid. Voor een antwoord op de vraag in welke mate de overheid financieel gezien zal moeten inleveren respectievelijk kunnen besparen bij een invoering van de voorgestelde procedure is nader onderzoek vereist.

Los van de uitkomst van een dergelijk kostentechnisch onderzoek raken bezwaren over een daling van inkomsten uit griffierechten rechtstreeks de procedurele rechten en beginselen van de Nederlandse rechtsstaat alsmede de essentie van rechtspraak. Zou het zo zijn dat uit onderzoek blijkt dat de overheid per saldo moet inleveren bij een invoering van de voorgestelde procedure, dan geldt nog steeds dat het genereren van inkomsten uit griffierechten bij zaken waarin geen verweer wordt gevoerd een onjuist

¹⁸³ Op basis van cijfers van het jaar 2013 werden er van de 518.637 dagvaardingszaken door de rechtbanken 352.687 zaken bij verstek afgedaan (bodempcedures en kort-gedingen). Vgl.: <<https://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civil-en-bestuur/#paragraph2>>.

¹⁸⁴ Deze informatie is beschikbaar via: <<https://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civil-en-bestuur/#paragraph2>>.

uitgangspunt is. Het subsidiemodel dat in wezen ten grondslag ligt aan de toegang tot het recht botst met zowel nationale als internationale beginselen. Vooral in de zaken waarin geen verweer wordt gevoerd vormen de griffierechten een melkkoe voor de overheid. Dat terwijl die kosten over het algemeen worden gedragen door de financieel minder draagkrachtigen uit de maatschappij.

Los van de partijen die de rechtspraak moeten bekostigen, wordt de rechtspraak evenzeer bekostigd door degenen die er geen gebruik van maken; er resteren immers altijd maatschappelijke kosten. Dat geldt ook voor de gevallen waarin een verstekvonnis wordt gewezen. In de voorgestelde procedure ligt dat anders. In deze procedure blijven de kosten van de procedure uitsluitend bij de partijen die er gebruik van maken. De voorgestelde procedure brengt voor de maatschappij die er geen gebruik van maakt geen (verborgen) kosten met zich mee.

5.4.3.2 Rechtstreeks financieel belang

Een tweede economisch bezwaar zou kunnen zijn dat er slechts sprake is van één centrale autoriteit die de schuld vaststelt, de executoriale titel opstelt en zo nodig uitreikt en executeert. Vanuit deze omstandigheid kan het idee ontstaan dat gerechtsdeurwaarders een rechtstreeks belang zullen krijgen bij het opstellen van executoriale titels, met als gevolg dat het voorstel op makkelijke wijze misbruik in de hand kan werken.

Weerlegging

De voorgestelde procedure waarin de gerechtsdeurwaarder de executoriale titel opstelt, leidt voor hem niet zonder meer tot een rechtstreeks financieel belang. Figuur 23 geeft in dat kader een vergelijking weer van de inkomsten die de gerechtsdeurwaarder ontvangt via enerzijds de huidige verstekprocedure in eerste aanleg en anderzijds via de voorgestelde procedure. De vergelijking vindt plaats aan de hand van zes vorderingen met ieder een ander geldelijk belang.

Figuur 23 – financieel belang gerechtsdeurwaarder: verstekprocedure vs. voorgestelde procedure¹⁸⁵

	Huidige verstekprocedure		Voorgestelde procedure			
	Kanton ¹⁸⁶	Civiel ¹⁸⁷	Basisscenario I ¹⁸⁸	Basisscenario II ¹⁸⁹		Basisscenario III ¹⁹⁰
Geldelijk belang t/m €				Min	Max	Min Max
- 250	197,76	-	236,50	100	174,92	150/200 224,92/274,92
- 500	242,76	-	236,50	100	174,92	150/200 224,92/274,92
- 1.250	302,76	-	236,50	100	174,92	150/200 224,92/274,92
- 2.500	377,76	-	236,50	100	174,92	150/200 224,92/274,92
- 5.000	452,76	-	236,50	100	174,92	150/200 224,92/274,92
- 20.000	552,76	-	236,50	100	174,92	150/200 224,92/274,92
- 50.000	-	152,76	236,50	100	174,92	150/200 224,92/274,92
- 100.000	-	152,76	236,50	100	174,92	150/200 224,92/274,92

Cijfermatig bezien gaat de gerechtsdeurwaarder er in basisscenario I bij de groep geldvorderingen¹⁹¹ met een geldelijk belang t/m € 250,00 financieel op vooruit. Bij deze groep geldvorderingen ontvangt hij in de huidige situatie € 197,76, terwijl hij er bij deze groep vorderingen in basisscenario I van de voorgestelde procedure € 236,00 aan verdient. Vanaf de groep geldvorderingen met een geldelijk belang van € 500,01 t/m € 1.250,00 gaat de gerechtsdeurwaarder er per vordering in ieder basisscenario financieel op achteruit.

¹⁸⁵ De tarieven in deze figuur zijn excl. verschotten. De Btag tarieven (2015) zijn excl. BTW. Over het (na)salaris gemachtigde wordt geen BTW gerekend.

¹⁸⁶ De tarieven in deze kolom bevatten de kosten voor: het opstellen van de dagvaarding (salaris gemachtigde), het betekenen van de dagvaarding (Btag), het nasalaris en het betekenen van de titel (Btag). Het Btag tarief voor de betekening van de titel is in de totale kosten meegenomen, nu een verstekvonnis – in tegenstelling tot een vonnis op tegenspraak waar meestal voorafgaand aan de betekening eerst een schriftelijk opgave van het verschuldigde vooraf gaat – in de regel meteen wordt betekend.

¹⁸⁷ De tarieven in deze kolom bevatten de kosten voor: het betekenen van de dagvaarding (Btag) en het betekenen van de titel (Btag).

¹⁸⁸ De tarieven in deze kolom bevatten de kosten voor: het opstellen van het exploit aanzegging betaling (honorarium), het opstellen van de titel (honorarium) en het betekenen van de titel (Btag).

¹⁸⁹ Deze kolom bestaat uit minimum en maximum tarieven. Het minimum tarief bevat de kosten voor: het opstellen van de titel (honorarium). Het maximum tarief bevat de kosten voor: het opstellen van de titel (honorarium) en het betekenen van de titel (Btag).

¹⁹⁰ Deze kolom bestaat uit minimum en maximum tarieven. Het minimum tarief bevat de kosten voor: het leggen van contact met de schuldenaar incl. (het plannen van) de kantoorbespreking (honorarium) en het opstellen van de executoriale titel (honorarium). Het maximum tarief bevat de kosten voor: het leggen van contact met de schuldenaar incl. (het plannen van) de kantoorbespreking (honorarium), het opstellen van de executoriale titel (honorarium) en het betekenen van de titel (Btag).

¹⁹¹ De groep geldvorderingen die dienen bij de kantonrechter.

De bovenstaande conclusies en redeneringen zijn enkel gebaseerd op de cijfermatige beschouwing uit figuur 23. Enkel vanuit deze cijfermatige beschouwing zou dan ook de conclusie kunnen worden getrokken dat de gerechtsdeurwaarder voor een relatief grote groep vorderingen een rechtstreeks financieel belang heeft bij implementering van de voorgestelde procedure.

Bij de bovenstaande redenering moet echter een kanttekening worden geplaatst. De cijfermatige beschouwing kan namelijk niet gelden als enige grondslag op basis waarvan harde conclusies kunnen worden getrokken over een potentieel rechtstreeks financieel belang van de gerechtsdeurwaarder bij de voorgestelde procedure. Die conclusie is van meerdere factoren afhankelijk. Eén van die factoren is de tijd/inspanning die gemoeid gaat met beide procedures om tot het gewenste resultaat te komen. Aangezien de voorgestelde procedure meer te verrichten handelingen met zich meebrengt voor de gerechtsdeurwaarder, is het zeer waarschijnlijk dat de gerechtsdeurwaarder met de voorgestelde procedure meer tijd kwijt is.¹⁹² Het zou daarom zomaar kunnen dat de gerechtsdeurwaarder er uiteindelijk per saldo financieel op achteruit gaat. Bovendien zal een eventueel rechtstreeks financieel belang per situatie verschillend zijn; indien bijvoorbeeld de vordering nadat het verstekvonnis is gewezen volledig wordt betaald, zal de gerechtsdeurwaarder eerder een financieel belang hebben bij de voorgestelde procedure.

Het bezwaar dat de gerechtsdeurwaarder een rechtstreeks financieel belang heeft bij de voorgestelde procedure kan niet per definitie worden aangevoerd, nu in de onderbouwing van het bezwaar rekening moet worden gehouden met nog niet bekende feiten en omstandigheden.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is allereerst een blik geworpen op wenselijkheid van de voorgestelde procedure uit hoofdstuk vier. Aansluitend aan een beschrijving van de belangen van het voorstel zijn er enkele bezwaren tegen het voorstel aangevoerd. Waar mogelijk zijn deze bezwaren weerlegd. Los van de situatie dat aan enkele onderdelen van het voorstel nadelen zullen/kunnen kleven en sommige bezwaren – zonder nader onderzoek – niet kunnen worden weerlegd, brengt het voorstel voornamelijk

¹⁹² Denk bij basisscenario I aan het opstellen/uitreiken van het exploit aanzegging betaling en het opstellen/uitreiken van de executoriale titel. Denk bij basisscenario III en IV aan het organiseren met meerdere partijen van een afspraak en het opstellen/uitreiken van de executoriale titel. Bij de huidige verstekprocedure dient de gerechtsdeurwaarder slechts over te gaan tot het redigeren/uitreiken van de dagvaarding en het uitreiken van de executoriale titel.

voordelen met zich mee. Anders gesteld: uit de toetsresultaten komen geen duidelijke aanwijzingen naar voren waaruit blijkt dat invoering van de voorgestelde procedure niet wenselijk is. Deze conclusie kan uiteraard anders luiden zodra het voorstel wordt getoetst aan onderwerpen die niet in deze toetsing zijn meegenomen.

Op basis van de toetsresultaten uit dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat invoering van het voorstel wenselijk is. Naast de toetsresultaten uit dit hoofdstuk, geeft ook de financiële impactanalyse die als bijlage A in de appendix is opgenomen, een positief financieel resultaat weer. Het besparingspotentieel van ieder basisscenario¹⁹³ uit de voorgestelde procedure ten opzichte van de huidige verstekprocedure ligt ruim boven de € 100.000.000,00 per jaar. Deze cijfers onderstrepen de economische wenselijkheid van het voorstel. De kosteneffectiviteit van de voorgestelde procedure zal indirect leiden tot substantiële kostenbesparingen voor de maatschappij.

De vraag naar de haalbaarheid van de invoering van het voorstel wordt beantwoord in hoofdstuk zes.

¹⁹³ Basisscenario I, II en III.

DEEL II: HAALBAARHEID

6. HET VOORSTEL GETOETST | HAALBAARHEID

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het voorstel op hoofdlijnen vergeleken met de Nederlandse OM-aфdoening. Deze OM-aфdoening lijkt op de in deze scriptie voorgestelde procedure. Naast een nationale vergelijking wordt het voorstel vergeleken met de nieuwe regeling uit het Belgische Justitieplan. In subhoofdstuk 6.3 wordt vervolgens de wetstechnische haalbaarheid van het voorstel bekeken en wordt er een voorstel voor een wetswijziging gedaan. Hoofdstuk zes wordt afgesloten met een conclusie in subhoofdstuk 6.4.

6.2 Rechtsvergelijking

6.2.1 De Nederlandse OM-aфdoening

6.2.1.1 Algemeen

Met de Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van het Wetboek van Sr, het Wetboek van Sv en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke aфdoening van strafbare feiten is in Nederland de strafbeschikking in het strafrecht ingevoerd. De wet wordt ook wel de Wet OM-aфdoening genoemd.¹⁹⁴

De aanleiding voor invoering van de Wet OM-aфdoening was het capaciteitsprobleem bij de rechtspraak; de strafrechtketen beschikte niet over het productievermogen om veel lichte overtredingen af te doen en tegelijkertijd ook de zware misdaad aan te kunnen pakken. Vanwege die problemen is gezocht naar mogelijkheden om de overbezette strafrechter te ontlasten; de strafbeschikking werd als één van de oplossingen voor dit probleem gezien. Vanaf de invoering van de Wet OM-aфdoening komen veel zaken die eerst door de strafrechter werden behandeld, nu op het bord van het OM te liggen.¹⁹⁵

De OM-strafbeschikking is neergelegd in art. 257a Sv. Dit artikel bepaalt dat de OvJ een strafbeschikking kan uitvaardigen indien hij vaststelt dat een overtreding of een misdrijf¹⁹⁶ is begaan.¹⁹⁷ Naast de OM-strafbeschikking bestaat ook de politiestrafbeschikking die ex art. 257b Sv door een daartoe bij AMvB aangewezen opsporingsambtenaar kan worden uitgevaardigd en de bestuurlijke strafbeschikking die ex

¹⁹⁴ Deze wet is op 1 februari 2008 in werking getreden.

¹⁹⁵ <<https://www.rechtspraak.nl/recht-in-nederland/veelgestelde vragen/pages/default.aspx>>.

¹⁹⁶ Aan de mogelijkheid van de OvJ om voor misdrijven strafbeschikkingen uit te vaardigen is de voorwaarde verbonden dat het niet mag gaan om misdrijven waarbij een gevangenisstraf geldt van meer dan zes jaren.

¹⁹⁷ De strafbeschikking kan bestaan uit verschillende straffen, maatregelen en aanwijzingen. Denk bijvoorbeeld aan geldboetes, taakstraffen, ontzeggingen van de rijbevoegdheid en schadevergoedingsmaatregelen.

art. 257ba Sv door een daartoe bij AMvB aangewezen lichaam of persoon met een publieke taak belast kan worden uitgevaardigd.¹⁹⁸ Hierna wordt enkel ingegaan op de OM-strafbeschikking.¹⁹⁹

6.2.1.2 De link met het voorstel

Op tal van onderdelen wijkt de procedure uit de OM-afdoening af van de voorgestelde procedure. Denk bijvoorbeeld alleen al aan de verschillende rechtsgebieden; waar de strafbeschikking van de OvJ is gegrond op straf(proces)rechtelijke bepalingen, is de titel van de gerechtsdeurwaarder gegrond op bepalingen van burgerlijk (proces)recht. Een tweede verschil ziet op de verhouding van de OvJ respectievelijk de gerechtsdeurwaarder ten opzichte van de partij(en); waar een strafrechtelijke procedure een rechtszaak is tussen de OvJ als vertegenwoordiger van het OM enerzijds en de verdachte anderzijds, staat de gerechtsdeurwaarder in de voorgestelde procedure buiten de partijen. Met andere woorden: daar waar de gerechtsdeurwaarder in de voorgestelde procedure tot het opstellen van de executoriale titel slechts een (gedelegeerde) rechtsverschaffende functie uitoefent, oefent de OvJ in zijn rol als openbaar aanklager tot de uitvaardiging van de strafbeschikking naast een rechtsverschaffende functie ook een uitvoerende functie uit. Een derde verschil is dat er bij de OM-afdoening in tegenstelling tot de voorgestelde procedure geen instemming of medewerking van de partij ten laste van wie de titel wordt gewezen is vereist; waar de strafbeschikking door het OM eenzijdig aan de verdachte wordt opgelegd, wordt de executoriale titel door de gerechtsdeurwaarder pas afgegeven na instemming/acceptatie (direct of indirect) van de schuldenaar.

Los van de vele verschillen, hebben de beide procedures ook enkele voor dit onderzoek relevante overeenkomsten met elkaar. Allereerst geldt dat de strafbeschikking van de OvJ en de titel van de gerechtsdeurwaarder beide vormen van buitengerechtelijke afdoening zijn; een rechter komt er in beginsel niet aan te pas. Bovendien zijn de beide titels voor tenuitvoerlegging vatbaar. De derde overeenkomst is dat het procesinitiatief volledig ligt bij de partij ten laste van wie de titel wordt afgegeven. Zo heeft de veroordeelde partij ex art. 257e Sv de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de strafbeschikking door verzet in te stellen bij het OM. Als het OM de strafbeschikking vervolgens niet intrekt en de verdachte bij zijn verzet persisteert, dan wordt de zaak alsnog voor de strafrechter

¹⁹⁸ Zowel de OM-strafbeschikking als de politiestrafbeschikking als de bestuurlijke strafbeschikking zijn executoriale titels en dus voor tenuitvoerlegging vatbaar. Vgl.: Staatscourant 2012 (nr. 8299), p. 10.

¹⁹⁹ Aandacht zou bovendien kunnen worden besteed aan het karakter van de bestuurlijke boete ex art. 5:2 lid 1 sub a Awb. Deze boete kan door een bestuursorgaan kan worden opgelegd indien sprake is van een overtreding. Ook hier wordt het uitgangspunt van straffen door de strafrechter losgelaten. Aangezien de strekking van de bestuurlijke boete hetzelfde is als de strekking van de OM-strafbeschikking wordt een behandeling van de bestuurlijke boete achterwege gelaten.

gebracht die tot een integrale herbeoordeling zal overgaan. Deze waarborg geldt ook in de voorgestelde procedure waar de schuldenaar in enkele gevallen de mogelijkheid heeft om na de betekening van de executoriale titel ex art. 143 Rv in verzet te gaan bij de reguliere kantonrechter of civiele rechter.

6.2.1.3 OM-afdoening in de praktijk

De OM-afdoening is over het algemeen een goed functionerend instrument waar de hele strafrechtsketen van profiteert. Immers, besparen op de allereenvoudigste zaken komt ten goede aan de behandeling van grote en gecompliceerde strafzaken.²⁰⁰ Ondanks dat van de OM-strafbeschikking minder gebruik wordt gemaakt dan dat de wetgever voor ogen had²⁰¹, is de strafbeschikking nog steeds in opkomst.

6.2.2 Het Belgische Justitieplan

6.2.2.1 Algemeen

In België is recentelijk het Justitieplan van de MvJ K. Geens gepresenteerd. In dit plan worden maatregelen voorgesteld die ertoe moeten leiden dat justitie efficiënter en rechtvaardiger wordt. De in het Justitieplan voorgestelde maatregelen worden omgezet in vier wetsontwerpen die sinds mei 2015 worden voorgelegd aan de regering en het parlement.²⁰² Een deel van die maatregelen is inmiddels omgezet in een eerste wetsontwerp.²⁰³ Eén van de onderwerpen uit dit wetsontwerp betreft de invordering van onbetwiste schuldvorderingen door de gerechtsdeurwaarder die in het ontwerp wordt gezien als dé spil in het web voor incasso en schulden.

6.2.2.2 De link met het voorstel

Voor deze scriptie is het eerste wetsontwerp relevant. Dit wetsontwerp ziet op hervormingen in de burgerlijke procedure. In de nieuwe burgerlijke procedure zouden procedures sneller en efficiënter moeten verlopen zonder dat de kwaliteit van de rechtspraak vermindert. Eén van de onderwerpen waarin het wetsontwerp voorziet is het vergemakkelijken van de invordering van onbetwiste schulden.

²⁰⁰ <<https://www.rechtspraak.nl/recht-in-nederland/veelgestelde vragen/pages/default.aspx>>.

²⁰¹ Op basis van cijfers uit 2011 blijkt dat van de 1,4 miljoen strafbare feiten die in de categorie 'strafbeschikking' vallen, er circa 350.000 strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd. Van die uitgevaardigde strafbeschikkingen berust 94,1% van de veroordeelden in de strafbeschikking. Vgl.: Justitie in Statistiek 2012, p. 20.

²⁰² Geens 2015, p. 3.

²⁰³ Voorontwerp van wet houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht. Dit wetsontwerp is gepubliceerd op 8 mei 2015. Het ontwerp is inmiddels goedgekeurd door de ministerraad en voorgelegd aan de RvS. Het is de bedoeling dat de wetwijziging voor 24 oktober 2015 wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Vgl.: <<http://www.knack.be/nieuws/belgie/een-deurwaarder-die-rechter-mag-spelen-is-dat-wel-zo-n-goed-idee/article-opinion-617675.html>>.

Voor de inning van onbetwiste schulden wordt in het eerste wetsontwerp een onderscheid gemaakt tussen schuldvorderingen op bedrijven en schuldvorderingen op consumenten. De regeling die wordt voorgesteld in het wetsontwerp ziet enkel op de inning van onbetwiste schuldvorderingen op bedrijven. Vorderingen op consumenten moeten dus aangebracht blijven worden bij de rechter. De achterliggende gedachte van het beperken van de mogelijkheid tot inning van onbetwiste schulden is dat van bedrijven een grotere betalingsdiscipline en waakzaamheid mag worden verwacht dan van consumenten.²⁰⁴ Op dat punt wijkt het Justitieplan af van het voorstel in deze scriptie. Het toepassingsgebied van het voorstel ziet zowel op bedrijven als op consumenten.

Een tweede verschil van de procedure uit het Justitieplan met de in deze scriptie voorgestelde basisscenario's I, II en III is dat er door de Belgische gerechtsdeurwaarder uitsluitend een uitvoerbare titel zal kunnen worden verstrekt na machtiging door een centrale autoriteit. In het ambtshalve advies van de Hoge Raad voor de Justitie op het voorontwerp staat beschreven dat deze centrale autoriteit een magistraat dient te zijn die deel uitmaakt van het Beheers- en toezicht comité bij het centraal bestand van berichten van beslag als bedoeld in art. 1389bis/8 Ger. W.²⁰⁵ Basisscenario IV van de voorgestelde procedure sluit daarentegen wel meer aan bij de procedure uit het Justitieplan; de centrale autoriteit is in basisscenario IV de reguliere kantonrechter of civiele rechter.

Op enkele verschillen na, vertoont de procedure in het Justitieplan met de voorgestelde procedure in deze scriptie vooral veel overeenkomsten. De meest in het oog springende en – voor deze scriptie – belangrijkste overeenkomst is de functie voor de gerechtsdeurwaarder om executoriale titels af te geven voor onbetwiste vorderingen. Bovendien bieden de beide procedures ruimte voor het treffen van een minnelijke regeling, al dan niet door bemiddeling van de gerechtsdeurwaarder.

6.2.2.3 Het Justitieplan in de praktijk

De procedure die in het Justitieplan is voorgesteld moet nog worden geëffectueerd in de praktijk; praktijkresultaten zijn om die reden nog niet beschikbaar. Desondanks blijkt uit het plan dat invoering van de procedure naar verwachting zal leiden tot een snellere en goedkopere wijze van geschiloplossing,

²⁰⁴ De Hoge Raad voor de Justitie onderschrijft de bedoeling van het wetsontwerp om het toepassingsgebied van de procedure te beperken tot "schulden van professionelen met betrekking tot hun professioneel rechtsverkeer". Vgl.: Hoge Raad voor de Justitie 2015, p. 10.

²⁰⁵ In de keuze voor deze magistraat lijkt de Hoge Raad voor de Justitie vooralsnog niet mee te gaan; naast dat deze opdracht niet tot de gewone taken van dat comité behoort, zal de werklast van de betrokken magistraat enorm stijgen. Vgl.: Hoge Raad voor de Justitie 2015, p. 10.

ook voor de schuldenaar. De maatregelen die in het plan worden voorgesteld zullen onder meer de werklast van de rechterlijke orde aanzienlijk kunnen verminderen. Zoals de MvJ K. Geens het in het Justitieplan verwoord: “Een daling van de werklast laat justitie toe zich te concentreren op haar kerntaken. Dit maakt het mogelijk om besparingen door te voeren die terzelfdertijd een hefboom kunnen zijn om justitie te doen evolueren naar een efficiëntere, snellere en moderne openbare dienst die is aangepast aan de 21^e eeuw”.²⁰⁶

6.3 Wetstechnische wijzigingen

6.3.1 Algemeen

6.3.1.1 Minimale wijzigingen

Invoering van de voorgestelde procedure brengt – ongeacht voor welk basisscenario wordt gekozen – wijzigingen in de wet- en regelgeving met zich mee. Deze wijzigingen zullen worden doorgevoerd in de GDW, het Btag en het Wetboek van Burgerlijke Rv. Voor de wijzigingen in de GDW wordt voor een groot gedeelte aangesloten bij de bepalingen in de Wna.

Naar verwachting is het aantal wetswijzigingen minimaal. Veelal kan worden aangesloten bij reeds bestaande artikelen en via schakelbepalingen kunnen overige reeds bestaande titels en/of afdelingen en/of artikelen van overeenkomstige toepassing worden verklaard. De vraag welke wijzigingen nodig zullen zijn wordt beantwoord in subhoofdstuk 6.3.2. Voor het aanvoeren van wijzigingen wordt in dat subhoofdstuk de GDW als startpunt genomen. Vanuit deze wet wordt een uitstap gemaakt naar het Btag en het Wetboek van Burgerlijke Rv.

6.3.1.2 Wijze van invoering

De invoering van het voorstel vindt niet van de één op de andere dag plaats. Aan een dergelijke invoering zullen zoals hierboven al aangevoerd wijzigingen van wet- en regelgeving moeten plaatsvinden. De KBvG zal deze wijzigingen moeten opnemen in een wetsvoorstel²⁰⁷. Bij het opstellen van dat wetsvoorstel ligt het voor de hand om overleg te voeren met de huidige staatssecretaris van V&J²⁰⁸. Het wetsvoorstel zal vervolgens door hem aan de Tweede Kamer moeten worden toegezonden.

²⁰⁶ Geens 2015, p. 10.

²⁰⁷ Het wetsvoorstel zal moeten zien op wijzigingen van de GDW, het Btag en het Wetboek van Burgerlijke Rv.

²⁰⁸ De heer mr. dr. K.H.D.M. Dijkhoff.

6.3.2 Wijzigingen wet- en regelgeving

6.3.2.1 GDW

Voor wat betreft de wijzigingen die in de GDW moeten plaatsvinden wordt voornamelijk aangesloten bij de Wna. In de GDW zullen in ieder geval de begripsbepalingen ex art. 1 GDW en de taken van de gerechtsdeurwaarder ex art. 2 GDW moeten worden uitgebreid. Die uitbreidingen kunnen plaatsvinden in de artikelen zelf. Bovendien ligt het voor de hand een extra titel aan de GDW toe te voegen waarin bepalingen komen te staan over akten, minuten, grossen en afschriften.

Art. 1 GDW

Dit artikel kent negen begripsbepalingen (sub-bepalingen a t/m i). Voorgesteld wordt om dit artikel uit te breiden met de volgende twee begripsbepalingen:

- j. minuut: het originele exemplaar van een titel;
- k. grosse: een in executoriale vorm uitgegeven afschrift of uittreksel van een titel.

Art. 2 GDW

Dit artikel bevat de taken van de gerechtsdeurwaarder. In het artikel wordt een opsomming gegeven van meerdere werkzaamheden (sub-bepalingen a t/m e). Deze werkzaamheden betreffen ambtshandelingen en zijn overeenkomstig art. 2 lid 2 GDW bij AMvB nader omschreven. Voorgesteld wordt om aan dit artikel een extra sub-bepaling toe te voegen waarin de nieuwe functie van de gerechtsdeurwaarder wordt omschreven. Deze nieuwe sub-bepaling kan als volgt luiden:

- f. het opstellen van executoriale titels in de gevallen waarin de wet dit aan hem opdraagt of een partij zulks van hem verlangt.

De bovengenoemde sub-bepaling f ziet uitsluitend op een taak van de gerechtsdeurwaarder. De gevallen waarin hij van deze taak gebruik kan maken zullen blijken uit andere wetten, zoals het Wetboek van Burgerlijke Rv. Een aanvulling op sub-bepaling f kan zijn om in de tekst te verwijzen naar art. 430 Rv:

- f. het opstellen van executoriale titels in de zin van artikel 430 van het Wetboek van Burgerlijke Rv in de gevallen waarin de wet dit aan hem opdraagt of een partij zulks van hem verlangt.

§ 7. De akten, minuten, grossen en afschriften

Bij invoering van het voorstel zal toevoeging van een nieuwe paragraaf over de executoriale titel van de gerechtsdeurwaarder essentieel zijn. Deze paragraaf kan worden geplaatst onder het tweede hoofdstuk van de GDW. Voor wat betreft de titelbenaming van de paragraaf wordt aangesloten bij de benaming van titel V van de Wna. De nieuwe paragraaf in de GDW zal bepalingen kunnen bevatten die zien op:

- de wijze en het moment van totstandkoming van de executoriale titel;
- de verplichtingen van de gerechtsdeurwaarder voorafgaand aan het opstellen van de executoriale titel (denk aan het vaststellen van de identiteit van de partijen);
- de verplichtingen van de gerechtsdeurwaarder na het opstellen van de executoriale titel (denk aan het opslaan van de executoriale titel in zijn repertorium ex art. 17 GDW);
- de inhoud van de executoriale titel (denk aan het vermelden van de datum van het opstellen van de titel, de namen van de partijen en de vermelding dat beide partijen afschrift van de executoriale titel hebben ontvangen²⁰⁹);
- de eisen die aan de executoriale titel worden gesteld;
- de taalvereisten van de executoriale titel;
- bepalingen over volmachtverlening (denk aan derden die namens de schuldeiser verzoeken een executoriale titel op te stellen en daarvoor een volmacht afgeven);
- het voorlezen van de executoriale titel door de gerechtsdeurwaarder;
- het afgeven van afschriften, uittreksels en grossen aan partijen zelf en aan degenen die een recht ontlenen aan de executoriale titel;
- criteria die worden gesteld aan de grosse (denk aan het vereiste dat de grosse tot hoofd moet hebben de woorden ‘In naam van de Koning’ en tot slot ‘uitgegeven voor eerste grosse’;
- de handtekening en stempel/zegel van de gerechtsdeurwaarder.

Naast de bovengenoemde bepalingen geldt nog het volgende. In art. 430 lid 3 Rv staat vermeld dat executoriale titels niet kunnen worden ten uitvoer gelegd dan na betekening aan de partij tegen wie de executie zich zal richten. Op grond van dit artikel geldt de betekening van de executoriale titel dus als ingangsvereiste voor de tenuitvoerlegging.

²⁰⁹ De inhoud van de executoriale titel is afhankelijk van de vraag voor welk basisscenario gekozen wordt. De inhoud van het exploot zoals vermeld kan dus ook anders luiden.

In subhoofdstuk 4.2.3 werd beschreven dat voor een concrete invulling van de voorgestelde procedure meerdere scenario's denkbaar zijn. In dat subhoofdstuk zijn vervolgens vier basisscenario's omschreven. In basisscenario I wordt de executoriale titel standaard bij exploit betekend door de gerechtsdeurwaarder. Bij de basisscenario's II en III geldt deze standaard betekening bij exploit niet zonder meer. Als de schuldenaar in basisscenario II de digitale handtekening via DigiD verzendt, dan geldt dat moment als het moment van betekening in de zin van art. 430 lid 3 Rv. Datzelfde geldt voor basisscenario III waar het moment van het door de gerechtsdeurwaarder fysiek afgeven van een afschrift van de executoriale titel geldt als het moment van betekening ex art. 430 lid 3 Rv. Zodra de schuldenaar na de hiervoor genoemde verschillende wijzen van betekening zijn verplichting uit hoofde van de executoriale titel niet nakomt, dan kan direct tot tenuitvoerlegging worden overgegaan.²¹⁰

Mocht voor invoering van basisscenario II of III van voorgestelde procedure worden geopteerd, dan zou mogelijk art. 430 lid 3 Rv moeten worden gewijzigd. Laatstgenoemd artikellid gaat immers – in tegenstelling tot de wijze van betekening/uitreiking in de basisscenario's II en III – uit van een betekening van de executoriale titel bij exploit. Efficiënter dan een wijziging van art. 430 lid 3 Rv zou zijn om in de nieuwe paragraaf zeven van de GDW een artikel toe te voegen waarin staat vermeld:

- de verzending van de DigiD handtekening door de schuldenaar kan worden aangemerkt als betekening van de executoriale titel ingevolge art. 430 lid 3 Rv (basisscenario II), of
- het afgeven door de gerechtsdeurwaarder van een afschrift van de executoriale titel aan de schuldenaar dient te worden aangemerkt als de betekening van de executoriale titel ingevolge art. 430 lid 3 Rv (basisscenario III).

6.3.2.2 Btag

In paragraaf één van het Btag staan de schuldenaarstarieven vermeld. Deze lijst met tarieven zal bij de invoering van het voorstel moeten worden aangevuld met het tarief voor het opstellen van de executoriale titel.²¹¹

²¹⁰ Mits voor het treffen van de executiemaatregel het doen van bevel is voorgeschreven.

²¹¹ In subhoofdstuk 4.2.6 is het tarief voor het opstellen van de executoriale titel vooralsnog vastgesteld op € 100,00 excl. BTW.

6.3.2.3 Wetboek van Burgerlijke Rv

Met de invoering van het voorstel zal het Wetboek van Burgerlijke Rv moeten worden aangevuld met de procedure uit het gekozen basisscenario. In deze aanvulling zullen de stappen uit het basisscenario concreet moeten worden beschreven. Voorgesteld wordt om aan deze aanvulling een nieuw boek te wijden. Dat boek zou kunnen worden geplaatst achter boek vier dat bepalingen bevat over arbitrage.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een blik geworpen op de haalbaarheid van de voorgestelde procedure uit hoofdstuk vier. Om antwoord te kunnen geven op de vraag of deze procedure haalbaar is, is allereerst gekeken naar twee procedures die met de voorgestelde procedure op bepaalde onderdelen grote gelijkenissen vertonen: de OM-afdoening en de procedure uit het Belgische Justitieplan. In de laatstgenoemde twee procedures is het uitgangspunt van recht spreken door de rechter losgelaten en wel uit het – ook voor het voorstel in deze scriptie genoemde – oogpunt van efficiëntie en ontlasting van het rechterlijke apparaat. De OM-afdoening levert meerdere voordelen op en de procedure uit het Justitieplan zal dat – naar verwachting – ook doen. Gelet op de voordelen van deze procedures en de link hiervan met de in deze scriptie voorgestelde procedure, kan voorzichtig worden gesteld dat invoering van het voorstel haalbaar is. De haalbaarheid wordt er niet minder op als men kijkt naar de minimale hoeveelheid wetstechnische wijzigingen die de invoering van het voorstel naar verwachting met zich mee zal brengen. Een wetswijziging zal dan ook een minimale inspanning vereisen.

Op basis van de bevindingen uit dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat invoering van het voorstel haalbaar is. De vraag welke partij het meest geschikt is om als rechtsverschaffer in de voorgestelde procedure te fungeren wordt beantwoord in hoofdstuk zeven.

DEEL III: UITVOERING

7. HET VOORSTEL GETOETST | UITVOERING

7.1 Inleiding

In het voorstel uit hoofdstuk vier wordt de gerechtsdeurwaarder aangewezen als de autoriteit die de executoriale titels opstelt en uitreikt. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal waarom juist de gerechtsdeurwaarder de bij uitstek aangewezen partij zou moeten zijn. Het antwoord op deze vraag wordt vanuit een directe en een indirecte invalshoek gegeven. Allereerst volgt er een beschrijving van de belangrijkste kenmerken en praktische voordelen van de gerechtsdeurwaarder. Dit is de directe invalshoek. Aansluitend wordt er een blik geworpen op het ambt van andere marktspelers die ook overeenkomsten en titels kunnen afgeven. In dat kader wordt beschreven of ook andere marktspelers juist wel of niet geschikt zijn om als rechtsverschaffende autoriteit in het voorstel te fungeren. Dit is de indirecte invalshoek. Hoofdstuk zeven wordt afgesloten met een conclusie in subhoofdstuk 7.4.

7.2 Waarom de gerechtsdeurwaarder

In dit subhoofdstuk wordt sec naar de vraag gekeken of de gerechtsdeurwaarder geschikt is voor de nieuwe rol die het voorstel met zich meebrengt. Allereerst wordt een algemene beschrijving van zijn kernwaarden en opleiding gegeven. Aansluitend volgen enkele voordelen van de gerechtsdeurwaarder voor het voorstel.

7.2.1 Kernwaarden

De gerechtsdeurwaarder treedt zelden op de voorgrond in de Nederlandse rechtsstaat, maar is hierin niettemin een onmisbare schakel. De gerechtsdeurwaarder draagt zorg voor de verwezenlijking van het recht.²¹² Bij de uitvoering van deze taak heeft de gerechtsdeurwaarder vier plichten, die elk worden beheerst door kernwaarden. Deze kernwaarden zijn: integriteit, waakzaamheid ten aanzien van verschillende belangen, professionaliteit en dienstbaarheid.²¹³ Al deze kernwaarden klinken door in de internationale richtlijnen en aanbevelingen.

7.2.1.1 Integriteit

Van iedere gerechtsdeurwaarder wordt een zorgvuldige plichtsbetrachting en nauwgezetheid verlangd. Deze plicht om zorgvuldig en nauwgezet te handelen vormt het fundament van een goede

²¹² Albayrak 2009, p. 2.

²¹³ Commissie Van der Winkel 2009, p. 13.

beroepsuitoefening. De kernwaarde integriteit kan worden uitgedrukt in termen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Zo is de gerechtsdeurwaarder niet ondergeschikt aan overheid, rechterlijke macht en opdrachtgever en dient hij behalve de belangen van zijn opdrachtgever ook de belangen van schuldenaren of andere betrokken partijen te dienen.²¹⁴

7.2.1.2 Waakzaamheid ten aanzien van verschillende belangen

De titelbenaming geeft hier eigenlijk al een uitleg van de plicht. De gerechtsdeurwaarder dient waakzaam te zijn en de belangen van alle betrokken partijen te respecteren. Deze plicht hangt nauw samen met de onpartijdigheid van de gerechtsdeurwaarder.

7.2.1.3 Professionaliteit

Bij de professionaliteit draait het onder meer om kennis van zaken en vaardigheden in de toepassing daarvan.²¹⁵ De professionaliteit die van de gerechtsdeurwaarder wordt verlangd blijkt bovendien uit de aanbevelingen van de Raad van Europa. Zij vermeldt hierover het volgende:²¹⁶

IV. Enforcement agents

7. Enforcement agents should be honourable and competent in the performance of their duties and should act, at all times, according to recognized high professional and ethical standards. They should be unbiased in their dealings with the parties and be subject to professional scrutiny and monitoring which may include judicial control.

7.2.1.4 Dienstbaarheid

De dienstbaarheid van de gerechtsdeurwaarder komt vooral tot uiting in zijn ministerieplicht. Deze ministerieplicht brengt met zich mee dat hij – in beginsel – alle ambtelijke taken waar nodig uit moet voeren. De dienstbaarheid staat in nauw verband met de verantwoordelijke positie die hij inneemt in de rechtsstaat.²¹⁷ Voor het functioneren van die rechtsstaat en voor het vertrouwen dat de burger in de rechtsstaat heeft, oefent de hij immers een dienende functie uit.²¹⁸ De dienstbaarheid die van de gerechtsdeurwaarder wordt verlangd blijkt ook uit de richtlijnen van de CEPEJ.²¹⁹

²¹⁴ Van den Berg-Smit 2013, p. 40 e.v.

²¹⁵ Commissie Van der Winkel 2009, p. 13.

²¹⁶ Rec(2003)17, [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2003\)17&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2003)17&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

²¹⁷ CEPEJ 2009, p. 7.

²¹⁸ Van den Berg-Smit 2013, p. 38.

²¹⁹ CEPEJ (2009) 11 REV 2, § 4.1 onder nummers 25-27.

4. *Enforcement agents*

4.2 *Qualification requirements*

32. *Enforcement agents' status should be clearly defined so as to offer potential parties to enforcement procedures a professional who is impartial, qualified, accountable, available, motivated and efficient.*

7.2.3 Opleiding

De hiervoor beschreven kernwaarden liggen allen ten grondslag aan het huidige onderwijs dat gegeven wordt in de HBO-opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder aan de HU.²²⁰ Met dat onderwijs wordt een bijdrage geleverd aan een goede professionele houding van de kandidaat-gerechtsdeurwaarder en aan de beroepsethiek die – gezien de ontwikkelingen in de beroepsgroep en de vereisten die aan een goede kandidaat-gerechtsdeurwaarder worden gesteld – noodzakelijk zijn. De Nederlandse opleiding voldoet bovendien aan de regels die ook op internationaal niveau worden gesteld.

7.2.4 Capaciteit

Per 1 januari 2015 kende Nederland in totaal 385 gerechtsdeurwaarders, 499 t.k.-gerechtsdeurwaarders en 39 stagiairs. Ten opzichte van het jaar ervoor is het aantal gerechtsdeurwaarder, t.k.-gerechtsdeurwaarders en stagiairs licht gedaald.²²¹ Ondanks dat de grootte van de beroepsgroep nagenoeg hetzelfde is gebleven, kent zij een duidelijke terugloop in het aantal (ambts)handelingen. De voornoemde omstandigheden leiden tot de premisse dat er teveel gerechtsdeurwaarders zijn voor het werk dat voorhanden is.²²² Met andere woorden: de forse terugloop in de werkzaamheden ten opzichte van de minimale terugloop in de grootte van de beroepsgroep leidt tot een overcapaciteit.²²³ Afgezien van het feit dat er nog geen concrete uitspraken kunnen worden gedaan over de hoeveelheid (extra) werk die het voorstel met zich zal meebrengen, heeft te gelden dat in ieder geval een groot deel van die werkzaamheden zal kunnen worden opgevangen met het huidige aantal gerechtsdeurwaarders.

²²⁰ Van den Berg-Smit 2013, p. 40.

²²¹ Per 1 januari 2014 telde Nederland 401 gerechtsdeurwaarders, 518 t.k.-gerechtsdeurwaarders en 43 stagiairs. Vgl. Van den Berg-Smit 2015, p. 17.

²²² Van den Berg-Smit 2015, p. 32.

²²³ Ten aanzien van de (over)capaciteit heeft de heer A. Snoeren, werkzaam bij het BFT, zich in januari 2015 uitgelaten. Hij verwacht dat over een termijn van 10 jaar slechts 500 (t.k.-)gerechtsdeurwaarders nodig zijn in plaats van de bijna 1.000 die er nu zijn. Vgl.: Van den Berg-Smit 2015, p. 22.

7.2.5 Uitbreiding takenpakket

Sinds jaar en dag brengt de gerechtsdeurwaarder in groten getale ‘het recht aan de man’.²²⁴ Die taak voert hij voornamelijk uit op straat, tussen de mensen. Niet achter een bureau en op papier maar in de werkelijkheid en met enige regelmaat onder lastige omstandigheden.²²⁵ De gerechtsdeurwaarder staat in zoveel woorden met beide benen voortdurend in het ‘maatschappelijke’ veld. Dat heeft tot gevolg dat hij zich goed bewust blijft van zijn rol in de maatschappij.

Zijn werkzaamheden voert hij uit in verschillende stadia. Denk aan een huisbezoek bij de schuldenaar in de incassofase, het voeren van een comparitie in de gerechtelijke fase en het leggen van een beslag in de executiefase. Op tal van momenten kan hij rechtstreeks in contact met de schuldenaar komen. Dat maakt dat hij doorgaans als eerste op de hoogte is van de financiële problemen van burgers en ondernemers.²²⁶

Gelet op het feit dat de gerechtsdeurwaarder de maatschappelijke ontwikkelingen in de praktijk al met grote regelmaat van dichtbij meemaakt, lijkt het voor de hand te liggen om de centrale taak executoriale titels op te stellen en uit te reiken toe te bedelen aan de gerechtsdeurwaarder. Daarbij geldt dat er bij invoering van de voorgestelde procedure vrijwel niets nieuws hoeft te worden opgetuigd; de gerechtsdeurwaarder die de mensen voortdurend ontmoet en spreekt is er immers al.

7.3 Overige marktpartijen

In subhoofdstuk 7.2 werd duidelijk dat de gerechtsdeurwaarder een geschikte partij is om de centrale taak uit het voorstel uit te voeren. Deze stelling is niet waterdicht als niet wordt gekeken naar andere marktspelers. Vandaar dat in dit hoofdstuk wordt gekeken of het voor de hand ligt om de taak ook (lees: i.p.v. door de gerechtsdeurwaarder) door andere partijen te laten uitvoeren. Achtereenvolgens komen aan bod: de rechter/arbiter, de notaris en de mediator. Voor wat betreft de rechter zullen bovendien enkele innoverende procedures worden behandeld en geplaatst in het licht van het voorstel.

²²⁴ Onderzoekers van het WODC hebben mij op 2 oktober 2015 desgevraagd schriftelijk kenbaar gemaakt dat recente tellingen over het aantal door de gerechtsdeurwaarder gedane huisbezoeken noch over het aantal verrichte ambtshandelingen beschikbaar zijn. Voor wat betreft het aantal verrichte ambtshandelingen verwijst het WODC in al haar publicatie- en onderzoeksgegevens nog altijd naar het Capgemini rapport van R.J. Kruit (Vgl. Kruit, 2006). Uit dat rapport blijkt dat er in 2005 door de gerechtsdeurwaarders naar schatting 2,5 miljoen ambtshandelingen zijn verricht.

²²⁵ Wisseborn 2014, p. 26.

²²⁶ Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders (SAM-TES) 2014, p. 7.

7.3.1 Rechter/arbiter

De schuldeiser die een vordering op de schuldenaar heeft kan ervoor kiezen om de gerechtelijke weg te bewandelen.²²⁷ De wet biedt hem daarin nu en op termijn verschillende mogelijkheden.

7.3.1.1 Digitale methoden van geschillenbeslechting

eKantonrechter

Naast de gang via de reguliere rechter, kan de schuldeiser zijn vordering inmiddels ook online indienen via de eKantonrechter.²²⁸ Met een behandeling van het geschil door de eKantonrechter moeten beide partijen het eens zijn. Indien geen overeenstemming wordt bereikt, wordt er geen zaak gestart.²²⁹ Een tweede kenmerk van deze online procedure is dat er net als bij de gewone rechter griffierecht is verschuldigd. Tenslotte is de procedure nog vrij nieuw; dat blijkt ook wel uit het feit dat de mondelinge behandeling slechts in 's-Hertogenbosch en Rotterdam kan plaatsvinden.

e-Court

e-Court is een particulier initiatief dat digitale buitengerechtelijke geschillenbeslechting aanbiedt op basis van arbitrage. De juridische status van deze methode van geschillenbeslechting ligt echter al enige tijd onder vuur.²³⁰ In een discussie die is gevoerd op het kantoor Tempelman – de Niet Gerechtsdeurwaarders kwamen onder meer de volgende opmerkingen over e-Court naar voren:

“Het wanpresteren van de schuldenaar enkel als gevolg van onmacht tot de door hem/haar te leveren prestatie kan eenvoudigweg niet worden gedefinieerd als een geschil en behoort feitelijk dus niet tot de competentie van e-Court. Zeker niet daar waar e-Court spreekt over geschilbeslechting gebaseerd op een overeenkomst tussen twee of meerdere partijen, feitelijk op basis van arbitrage.”

“Initiatieven als een e-court hebben slechts een plaats binnen het private rechtsbestel waar het op het beslechten van geschillen aankomt.”

²²⁷ Deze gerechtelijke weg kan zien op overheidsrechtspraak (rechter) of particuliere rechtspraak (arbiter).

²²⁸ Meer informatie over de procedure bij de eKantonrechter is te vinden via de volgende weblink: <<https://www.rechtspraak.nl/Naar-de-rechter/Kantonrechter/eKantonrechter/Pages/default.aspx>>.

²²⁹ In dergelijke gevallen is men aangewezen op een behandeling van de kwestie door de reguliere rechter.

²³⁰ Zo heeft de KNB zich in 2012 kritisch uitgelaten over e-Court door te stellen dat de procedure van deze vorm van geschillenbeslechting niet in lijn lag met de wettelijke rol van de notaris. De notaris kan – gelet op haar Belehrungspflicht – niet zomaar meegaan in het afgeven van een grosse voor een e-court uitspraak. Ook de RvdR heeft zich negatief over het initiatief uitgelaten; zij heeft kenbaar gemaakt dat het bij e-Court niet gaan om een vorm van rechtspraak, maar om een bindend advies waar beide partijen mee moeten instemmen.

De discussie op het kantoor heeft geleid tot de conclusie dat waar geen sprake is van een geschil maar wel van een uitdrukkelijke erkenning, E-Court geen enkele toegevoegde waarde heeft. Los daarvan is er bij een behandeling door het e-Court griffierecht verschuldigd.

DigiTrage

Op de homepage van de website DigiTrage²³¹ staat de volgende zin vermeld: “DigiTrage verzorgt digitale arbitrage voor incassovorderingen. Het is hiermee een alternatief voor de gang naar de overheidsrechter bij betalingsgeschillen.” Hieruit kan worden opgemaakt dat ook deze digitale procedure is toegespitst op situaties waarin sprake is van een geschil. In deze procedure moet griffierecht worden betaald.²³² De uitspraak in een DigiTrage procedure is verder ex art. 1062 lid 1 Rv eerst executabel nadat de rechter daartoe op verzoek van een van de partijen verlof heeft verleend.

7.3.1.2 Innovatie van het rechtsbestel

Programma KEI

Het programma KEI brengt wezenlijke veranderingen met zich mee voor de huidige rechtsgang. Zo zullen onder meer de dagvaardingsprocedure en de verzoekschriftprocedure worden samengevoegd tot één nieuwe procesinleiding en wordt de verplichte betekening van de dagvaarding opgeheven.²³³ In de nieuwe procedure van het programma KEI krijgt de schuldeiser de mogelijkheid om de schuldenaar op informele wijze op te roepen.²³⁴ Zodra de schuldenaar niet in de procedure verschijnt, controleert de rechter of de oproeping aan de gedaagde is uitgereikt. Enkel wanneer de oproeping door een gerechtsdeurwaarder is betekend, is de rechter ervan verzekerd dat de oproeping van de schuldenaar met voldoende waarborgen is omkleed. Dat heeft tot gevolg dat hij enkel verstek zal verlenen als de oproeping van de schuldenaar via de gerechtsdeurwaarder heeft plaatsgevonden.

Het filtermodel

Het filtermodel komt er in het kort op neer dat de gerechtsdeurwaarder in een zo vroeg mogelijke fase van een procedure, bij de gedaagde peilt of hij verweer wil voeren tegen de vordering en, in het bevestigende geval, op welke manier hij dat wil doen. De achterliggende gedachte van deze procedure is

²³¹ <<http://www.digitrage.nl/home.html>>.

²³² Deze griffierechten zijn opgenomen in een staffel. De staffel is beschikbaar via de volgende link:: <<http://www.digitrage.nl/geschil-aanmelden/de-kosten.html>>.

²³³ Concept-MvT 2013, p. 4. Het concept-MvT is beschikbaar via <<http://www.rijksoverheid.nl>>.

²³⁴ Aan deze informele wijze van oproeping komt de gerechtsdeurwaarder niet te pas.

dat de gerechtsdeurwaarder al bij het aanbrengen van een zaak bij de rechter kan aangeven of de zaak bij verstek kan worden afgedaan of dat verweer zal worden gevoerd.²³⁵ Door dergelijke informatie eerder aan de rechtbank beschikbaar te stellen dan nu het geval is, kunnen procedures in een korter tijdsbestek en op een efficiëntere wijze worden afgehandeld. Voordelen van het filtermodel zijn dat de werkdruk op de griffies wordt verminderd en het de maatschappij een financieel voordeel oplevert.²³⁶

7.3.1.3 Resumerend

Om diverse redenen is het niet wenselijk dat de centrale taak uit het voorstel wordt toebedeeld aan de rechter. De belangrijkste reden ziet op de essentiële taak van de rechter om geschillen te beslechten. Met het onderbrengen van de voorgestelde procedure bij de rechter wordt voorbijgegaan aan die essentiële taak. De bestaande (digitale) procedures noch de toekomstige ‘innoverende’ modellen genoemd in subhoofdstuk 7.3.1 brengen daar verandering in. De tweede reden waarom het niet voor de hand ligt om de voorgestelde procedure bij de rechter onder te brengen is dat er altijd – dus ook ingeval van verstek – griffierecht verschuldigd zal zijn. Tot slot zijn de procedures bij de rechtspraak niet kostendekkend; iedere procedure – geschil of niet – brengt linksom of rechtsom maatschappelijke kosten met zich mee.

7.3.2 Notaris

7.3.2.1 Vergelijking met de gerechtsdeurwaarder

In veel opzichten lijkt (het ambt van) de notaris op (het ambt van) de gerechtsdeurwaarder. Net zoals de gerechtsdeurwaarder wordt de notaris bij koninklijk besluit benoemd en is hij zowel ambtenaar als ondernemer met domeinmonopolies. De notaris wordt bovendien, net zoals de gerechtsdeurwaarder, aangemerkt als een poortwachter met een publieke functie.

Een relevant verschil tussen de twee professies is dat de notaris, in tegenstelling tot de gerechtsdeurwaarder, geen overheidsdwang uitoefent. Een tweede verschil ziet op de kerntaak van de notaris. Die kerntaak ziet op het verlijden van authentieke akten.²³⁷ Die authentieke akten kan de notaris ex art. 49 lid 1 Wna verstrekken in een executoriale vorm. Op het verlijden van authentieke akten heeft de notaris het domeinmonopolie. Dat domeinmonopolie is door de wetgever aan de notaris toegekend

²³⁵ Begeleidingswerkgroep KBvG 2013, p. 7 e.v.

²³⁶ Begeleidingswerkgroep KBvG 2013, p. 29 e.v.

²³⁷ Art. 156 Rv. jo art. 2 lid 1 Wna.

om de rechtsbescherming van partijen te waarborgen en de rechtszekerheid te bevorderen.²³⁸ Op veel plaatsen in het personen- en familierecht, het onroerend goedrecht en het ondernemingsrecht is aan de notaris een uitsluitende bevoegdheid toegekend tot het verlijden van akten.²³⁹

7.3.2.2 Eenvoudige en erkende geldvorderingen

De notaris verlijdt zoals hiervoor beschreven authentieke akten. Denk daarbij aan het verlijden van leveringsakten/hypotheekakten bij de overdracht van een woning, testamenten, huwelijkse voorwaarden en oprichtingsaktes.²⁴⁰ Het gaat bij de notaris in de regel om rechtsgebieden en zaken van complexe aard en niet in eerste instantie om zaken omtrent eenvoudige geldvorderingen waarover geen geschil bestaat. Door de Commissie Hammerstein is hierover onder meer het volgende aangevoerd:²⁴¹

“Kerntaak van de notaris is het opmaken van authentieke akten. Als de taak van de notaris zich zou beperken tot het opmaken van akten en het vastleggen van wat partijen al zijn overeengekomen (het Engelse systeem), dan zou het kantoor een aktenfabriek worden en de notaris een veredelde stempelaar. De zogenoemd Latijnse notaris heeft in tegenstelling tot zijn Angelsaksische tegenhanger een advies-, informatie- en waarschuwingsplicht waardoor hij als onafhankelijk adviseur een inhoudelijke inbreng en toegevoegde waarde (Beratung, Belehrung) heeft.”

De noodzaak van de bijzondere expertise en specialisering van de notaris op bepaalde terreinen klinkt door in de strenge toetredings- en benoemingsvereisten. Zo moet degene die als (kandidaat-)notaris aan de slag wil gaan allereerst de titel ‘meester in de rechten’ dragen. Naast dit toetredingsvereiste, moet de kandidaat-notaris om benoemd te kunnen worden tot notaris (onder meer) gedurende een stage van tenminste zes jaar werkzaam zijn geweest op één of meerdere notariskantoren in Nederland.²⁴² Ook uit de toelichting bij het besluit Beroepsvereisten kandidaat-notaris blijkt dat de basisgedachte van het stellen van nadere regels is gelegen in het verzekeren van het niveau en de inhoud van de academische opleiding die is vereist voor toetreding tot de juridische beroepen van advocaat, rechter of notaris.²⁴³

²³⁸ De Bas, Canoy, Haffner, Meindert, Van de Wagt & Zeldenrust 2014, p. 24.

²³⁹ Ter Voert & Van Wijk 2004, p. 9.

²⁴⁰ Van den Berg-Smit 2013, p. 141.

²⁴¹ Commissie Hammerstein 2005, p. 13.

²⁴² Art. 6 lid 2 sub b onder 1 jo. art. 31 lid 1 Wna. De commissie Hammerstein benadrukt dat de strenge opleidingseisen van de opleiding tot notaris noodzakelijk zijn voor de start van de notariële carrière. De hoge eisen die aan het ambt van de notaris worden gesteld, pleiten voor een handhaving van de academische opleiding. Vgl.: Commissie Hammerstein 2005, p. 60.

²⁴³ Commissie Hammerstein 2005, p. 60.

Voor de kandidaat-gerechtsdeurwaarder gelden er, in tegenstelling tot de kandidaat-notaris, minder strenge toetredings- en benoemingsvereisten. De gerechtsdeurwaarder hoeft voor de uitoefening van zijn vak geen universitaire opleiding te volgen en voor hem geldt slechts een stageperiode van één jaar. Voor de uitvoering van de centrale taak uit het voorstel is het zijn van academicus geen voorwaarde; het gaat hier namelijk om de meest eenvoudige zaken waarbij tussen partijen geen geschil bestaat.

Op basis van de gestelde opleidingseisen, de (kern)taken en de rol van beide ambtenaren in de maatschappij, lijkt er voor de uitvoering van de centrale taak uit het voorstel eerder een taak te zijn weggelegd voor de gerechtsdeurwaarder dan voor de notaris. Deze veronderstelling wordt in zekere zin bevestigd door de praktijk van de afgelopen jaren. Immers, van de (reeds bestaande) mogelijkheid om authentieke akten door een notaris te laten opstellen voor erkende danwel niet-betwiste geldvorderingen wordt zelden gebruik gemaakt.

De core business van de gerechtsdeurwaarder ziet – meer dan die van de notaris – op de vaststelling van feiten en de inning van (eenvoudige) geldvorderingen. Als de situatie daartoe aanleiding geeft, begeleidt en beweegt de gerechtsdeurwaarder partijen bovendien tot het sluiten van een compromis. Voor de uitvoering van deze taken begeeft de gerechtsdeurwaarder zich – in tegenstelling tot de notaris – veel meer met beide benen in het maatschappelijke veld van schulden en incasso. Met andere woorden: de gerechtsdeurwaarder voert zijn werkzaamheden – in tegenstelling tot de notaris – voornamelijk uit op straat waar hij voortdurend in contact treedt met schuldenaren. Ook om deze reden sluit de taak uit het voorstel beter aan bij de huidige taken van de gerechtsdeurwaarder.²⁴⁴

7.3.2.3 Domeinmonopolie notaris in Europees perspectief

Zoals beschreven heeft de notaris een domeinmonopolie op het verlijden van authentieke aktes met executoriale rechtskracht. De Europese wetgever heeft dit domeinmonopolie tot op de dag van vandaag ongemoeid gelaten. Uit preambules van Europese richtlijnen en verordeningen blijkt dat Brussel bekend is met het begrip notaris, maar in de bepalingen van die richtlijnen en verordeningen komt de notaris niet voor.²⁴⁵

²⁴⁴ Overigens valt niet uit te sluiten dat voor de notaris een (gedeeltelijke) rol kan zijn weggelegd in de uitvoering van de voorgestelde procedure. Gedacht kan worden aan basisscenario IV waarbij de notaris de controlerende rol overneemt van de rechter en de verklaring van uitvoerbaarheid verstrekt.

²⁴⁵ Biemans 2014, p. 2.

Het wordt bij de omzetting van de Europese richtlijnen aan de lidstaten vooralsnog overgelaten of de taken aan een notaris of aan een andere instantie moeten worden toebedeeld.²⁴⁶

7.3.3 Mediator

Voor het antwoord op de vraag of de mediator geschikt is om uitvoering te geven aan de centrale taak uit het voorstel kan voor een groot deel worden verwezen naar het subhoofdstuk 7.3.1. Net als bij rechtspraak (of dit nu particuliere- of overheidsrechtspraak is) geldt bij mediation dat er sprake is van een 'geschil'. Hiermee is het antwoord op de eerst gestelde vraag in principe al gegeven. Overigens speelt mediation bij de inning van incassovorderingen nauwelijks een rol; dat is terug te voeren op de aard van mediation. Immers, in tegenstelling tot rechtspraak waar de rechter een geschil beslecht, moet mediation worden gezien als een alternatieve methode van geschillenbeslechting waarin partijen gezamenlijk – onder begeleiding van de mediator – komen tot een finale beëindiging van het geschil.²⁴⁷

7.4 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de gerechtsdeurwaarder een geschikte partij is om de taak als rechtsverschaffer in de voorgestelde procedure op zich te nemen. De praktijkgerichte HBO-opleiding die de gerechtsdeurwaarder heeft gevolgd alsmede de kernwaarden die hij met zich meedraagt, staan garant voor een goede en zorgvuldige uitoefening van die taak. Bovendien begeeft hij zich sinds jaar en dag met beide benen in het maatschappelijke veld; hij kent de praktijk, staat dichtbij de mensen en kan (daarom) als geen ander de haalbaarheid van een behandeling van de vordering via de voorgestelde procedure inschatten. Gelet op de hedendaagse overcapaciteit in de beroepsgroep, zou zelfs voorzichtig kunnen worden gesteld dat de extra arbeid die het voorstel met zich zal meebrengen, kan worden opgevangen met het huidige bestand aan gerechtsdeurwaarders.

Waar het vanzelfsprekend lijkt dat de gerechtsdeurwaarder de centrale taak in het voorstel op zich neemt, ligt het misschien nog wel meer voor de hand dat andere marktpartijen dat juist niet doen. Aangezien het voorstel uitsluitend is gericht op situaties waarin geen sprake is van een geschil, ligt het enkel om die reden al niet voor de hand om de centrale taak uit het voorstel toe te kennen aan een rechter, arbiter of mediator. Bij deze partijen vormen geschillen namelijk de basis voor hun

²⁴⁶ Een voorbeeld vloeit voort uit Verordening (EU) nr. 650/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012, uit welke verordening blijkt dat naast de notaris ook andere partijen/instanties kunnen worden aangewezen om authentieke akten te verlijden (vgl. onder meer bepaling 70 uit de genoemde verordening).

²⁴⁷ Kramer, Tillema & Tuil e.a. 2012, p. 62.

werkzaamheden. Deze grondslag geldt niet bij de notaris. Zijn kerntaak ziet op het verschaffen van rechtszekerheid aan de partij die hem daarvoor inschakelt. Ondanks dat het verschaffen van rechtszekerheid een grote waarde van de notaris is, ligt het niet voor de hand om deze beroepsgroep te belasten met de behandeling van zaken waarin sprake is van eenvoudige geldvorderingen die worden erkend danwel niet worden betwist. Zij hebben er immers niet de geschikte praktijk voor. Deze praktijk is – veel meer dan die van de gerechtsdeurwaarder – gericht op de behandeling van de complexere zaken en is niet uitgerust voor de behandeling en inning van zaken in de minnelijke incassofase. Desalniettemin kan er voor de notaris een gedeeltelijke rol zijn weggelegd zodra wordt geopteerd voor de uitvoering van de voorgestelde procedure door middel van basisscenario IV. In dat basisscenario zou de notaris de rol van de rechter kunnen vervangen.

Op basis van de bevindingen uit dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat de gerechtsdeurwaarder de geschikte partij is om de (gedelegeerde) rechtsverschaffende taak om executoriale titels op te stellen voor erkende danwel niet-betwiste geldvorderingen uit te voeren.

8. CONCLUSIE

“Hoezeer is het wenselijk en haalbaar dat de gerechtsdeurwaarder executoriale titels opstelt voor erkende danwel niet-betwiste geldvorderingen?”

Geschillenbeslechting is een taak die van oudsher tot het takenpakket van de civiele rechter behoort. Anders dan de term ‘geschillenbeslechting’ doet vermoeden, verschaft de civiele rechter ook rechtszekerheid in situaties waarin géén sprake is van een geschil. Deze laatste omstandigheid leidt tot zowel maatschappelijk als economisch ongunstige gevolgen die – bovenal – geheel overbodig zijn.

Het voorstel van dit onderzoeksrapport ligt rechtstreeks in het verlengde van de essentie van rechtspraak en geldt als hét antwoord op de schuldenproblematiek, de problematiek omtrent de toegang tot het recht in het kader van de griffierechtenverhoging en de werkdruk bij de rechterlijke macht. Dit voorstel leidt voor de gerechtsdeurwaarder tot een nieuwe functie die ziet op het verschaffen van rechtszekerheid bij erkende danwel niet-betwiste geldvorderingen. De nieuwe procedure – die in vier basisscenario’s is uitgewerkt – heeft een aanvullend en facultatief karakter; de schuldeiser blijft vrijelijk beschikken over de bestaande middelen om voor een erkende danwel niet-betwiste geldvordering een executoriale titel te verkrijgen.

“Het voorstel kan worden beschouwd als een flinke stap voorwaarts naar een meer moderne justitie.”

Zowel voor de direct aan de voorgestelde procedure deelnemende partijen als indirect voor de maatschappij in zijn geheel is invoering van het voorstel wenselijk. Hierbij geldt de kanttekening dat aan bepaalde aspecten van het voorstel mogelijk nadelen zullen kleven en dat enkele bezwaren tegen het voorstel vooralsnog niet kunnen worden weerlegd. Desalniettemin worden de bezwaren tegen het voorstel overschaduwd door de vele belangen die van het voorstel uitgaan. Men kan denken aan een meer toegankelijke toegang tot het recht met inachtneming van de bestaande kwaliteit en waarborgen, een sterkere nadruk op het teweegbrengen van een dialoog tussen partijen en het behoud van relaties.

Een relevant onderdeel van de toets naar de (economische) wenselijkheid van het voorstel richt zich op de resultaten uit de financiële impactanalyse. Uit deze (verkenkende) analyse blijkt dat de voorgestelde procedure in verhouding tot de reguliere verstekprocedure leidt tot een significant besparingspotentieel

voor de partijen; ieder basisscenario (I, II en III) heeft een jaarlijks indicatief besparingspotentieel van meer dan € 100.000.000,00 tot gevolg. Een saillant detail is dat de totale kostenbesparing bij de vorderingen met een geldelijk belang van € 501,00 t/m € 2.500,00 veel hoger ligt dan die van de overige geldelijke belangen. De oorzaak daarvan is mogelijk terug te voeren op de (buitenproportionele) verhouding tussen het griffierecht uit de reguliere gerechtelijke procedure voor rechtspersonen en de genoemde groep vorderingen met een geldelijk beloop van € 501,00 t/m € 2.500,00. Voor deze categorie vorderingen lijkt het voorstel bij uitstek geschikt. Indirect leidt het besparingspotentieel voor de maatschappij naar verwachting tot een substantieel economisch rendement; naast het genoemde kostenbesparingspotentieel voor partijen, zullen rechtspersonen minder snel tot afboeking van hun vorderingen overgaan en de kosten van wanbetalers – als zijnde één van de grootste economische kostenposten van de maatschappij – zullen dalen. Voor het antwoord op de vraag welk rendement het voorstel voor de maatschappij concreet oplevert is een diepgaande kosten- en batenanalyse vereist. Via een dergelijke analyse kunnen betrouwbare resultaten worden gepresenteerd.

“Het indicatieve besparingspotentieel van de voorgestelde procedure is pas het topje van de ijsberg.”

De voorgestelde procedure toont met de nationale procedure uit de OM-afdoening veel overeenkomsten. Zo doorbreekt de afdoeningsmogelijkheid door de OvJ via de strafbeschikking (OM-afdoening) het bestraffingsmonopolie van de strafrechter. Nog meer dan met de voorgaande procedure toont de voorgestelde procedure overeenkomsten met de procedure uit het Belgische Justitieplan; ook hier wordt de gerechtsdeurwaarder namelijk aangewezen als rechtsverschaffende derde. Gelet op de (geanalyseerde) voordelen van deze procedures in de praktijk en de link ervan met de voorgestelde procedure, kan voorzichtig worden gesteld dat invoering van het voorstel haalbaar is. Deze haalbaarheid wordt er niet minder op als men kijkt naar de minimale hoeveelheid wetstechnische wijzigingen die de invoering van het voorstel naar verwachting met zich mee zal brengen.

“Een wetswijziging zal naar verwachting een minimale inspanning vergen.”

De gerechtsdeurwaarder is op de keper beschouwd de geschikte partij om de (gedelegeerde) rechtsverschaffende rol in de voorgestelde procedure op zich te nemen. Hij begeeft zich sinds jaar en dag met beide benen in het maatschappelijke veld; hij kent de praktijk, staat dichtbij de mensen en kan (daarom) als geen ander de haalbaarheid van een behandeling van de eenvoudige geldvordering via de

voorgestelde procedure inschatten. Andere marktspelers lijken juist niet geschikt te zijn voor de uitvoering van de nieuwe functie. Zo geldt bij de marktspelers die zich bezighouden met rechtspraak (zowel particuliere- als overheidsrechtspraak) en mediation dat geschillen de grondslag vormen voor hun werkzaamheden. De notaris is daarentegen om andere redenen niet geschikt voor de rechtsverschaffende functie. Zijn praktijk is immers niet ingericht voor de behandeling van een talrijke hoeveelheid – in de incassofase bevindende – ‘eenvoudige’ geldvorderingen maar veeleer op de behandeling van de complexere zaken. Daarentegen kan er voor de notaris wel een partiële rol zijn weggelegd zodra wordt geopteerd voor de uitvoering van de voorgestelde procedure middels basisscenario IV. In dat basisscenario zou de notaris de rol van de rechter kunnen vervangen.

“Waar het vanzelfsprekend lijkt dat de gerechtsdeurwaarder de centrale taak in het voorstel op zich neemt, ligt het misschien nog wel meer voor de hand dat andere marktpartijen dat juist niet doen.”

Overeenkomstig de bevindingen uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat er een aanleiding, een noodzaak en een maatschappelijk/economisch draagvlak is voor een wettelijke taak van de gerechtsdeurwaarder om voor erkende danwel niet-betwiste geldvorderingen executoriale titels op te stellen. De invoering van het voorstel is wenselijk en haalbaar. Kortom:

Justitie, met de tijd mee!

9. AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1

In basisscenario IV van het voorstel geeft de rechter een verklaring van uitvoerbaarheid af.²⁴⁸ Door deze verklaring krijgt de door de gerechtsdeurwaarder opgestelde titel executoriale werking. Een aanbeveling zou hier kunnen zijn om deze rechterlijke taak over te hevelen aan een specifieke commissie die zich richt op arbitrage en mediation. Zij zouden zelfs – mocht dat nodig zijn – een extra toetsing van de vordering kunnen uitvoeren. Aangezien de meeste (lage) vorderingen afkomstig zijn van de grote schuldeisers²⁴⁹, verdient het aanbeveling dat aan de arbitrage-commissie specialisten deelnemen met een achtergrond in de genoemde bedrijfstakken. Deze specialisten zouden bovendien – indien gewenst – ieder voor hun eigen branche statistieken kunnen bijhouden voor nadere analyse. Het idee daarachter is dat zij met dergelijke gegevens mogelijk wijzigingen kunnen aanbrengen aan de voorkant van schuldsituaties. Op die manier zouden zij de kans op het ontstaan van nieuwe schuldsituaties kunnen voorkomen of verminderen.

Aanbeveling 2

Vanuit de voorgestelde procedure waarin de gerechtsdeurwaarder executoriale titels opstelt voor erkende en niet-betwiste geldvorderingen, verdient het aanbeveling om meer de samenwerking te zoeken met schuldhulpverlening. Op die manier kan op eenvoudige wijze een substantiële hoeveelheid aan informatie worden uitgewisseld over schuldenaren die een geldvordering uitdrukkelijk erkennen. Zodra meer informatie beschikbaar is ten aanzien van schuldenaren die een geldvordering expliciet erkennen, kan van de voorgestelde procedure meer gebruik worden gemaakt waardoor het besparingspotentieel van deze voorgestelde procedure voor partijen (nog) groter kan worden.

²⁴⁸ Het verstrekken van de verklaring van uitvoerbaarheid kan in plaats van door de rechter eventueel ook door de notaris plaatsvinden. Vgl. subhoofdstuk 7.3.2.2.

²⁴⁹ Denk aan schuldeisers in de telecomsector, de nutssector en de zorgsector.

APPENDIX

Bijlage A – financiële impactanalyse

Inleiding

Deze analyse moet worden beschouwd als een eerste verkennende analyse. De analyse dient als grondslag voor een eventueel toekomstig onderzoek.²⁵⁰ De financiële analyse heeft een praktische insteek en ziet – de naam zegt het al – op een onderzoek van financiële aard.²⁵¹ De analyse geeft het besparingspotentieel weer van de voorgestelde procedure ten opzichte van de huidige verstekprocedure. De impactanalyse bevat drie stappen die hierna achtereenvolgens aan bod komen.

Opzet analyse

In stap één wordt het aantal bij de kantonrechter gewezen verstekvonnissen afgezet tegen het totaal aantal gewezen vonnissen. Voor de verdere berekeningen in de analyse is het verstekpercentage van het totaal aantal gewezen vonnissen cruciaal. Deze weergave is al eerder in deze scriptie gegeven.²⁵²

In stap twee volgt een overzicht waaruit het aantal door de kantonrechter gewezen handelszaken per geldelijk belang blijkt. Aangezien er geen cijfers zijn gepubliceerd van het aantal verstekzaken per geldelijk belang, zal het verstekpercentage uit stap één voor deze berekening worden gebruikt. Het verstekpercentage wordt dan per geldelijk belang vermenigvuldigd met het aantal gewezen handelszaken. Het aantal verstekzaken per geldelijk belang is relevant, nu de hoogte van het griffierecht en het salaris gemachtigde daar rechtstreeks van afhankelijk is.

In stap drie volgen berekeningen die betrekking hebben op de kostenefficiëntie van het voorstel. De berekeningen worden gemaakt voor de basisscenario's I, II en III. Uit deze berekeningen volgt voor ieder basisscenario het besparingspotentieel ten opzichte van de huidige verstekprocedure. Het besparingspotentieel blijkt uit het laatste overzicht (figuur 31) waarin de resultaten uit de eerdere berekeningen worden gepresenteerd.

²⁵⁰ In de toekomstige analyse zal met meer factoren rekening moeten worden gehouden. Denk aan een wijziging in het economische klimaat (minder faillissementen/wspn's), veranderingen in de toegang tot het recht (snellere en goedkopere procedures) en effecten bij de rechtspraak (minder werkdruk en minder inkomsten uit griffierechten). Hoe meer factoren in de analyse worden meegenomen, hoe betrouwbaarder de uitkomst zal zijn.

²⁵¹ Om de omvang van deze scriptie enigszins beperkt te houden heeft de financiële impactanalyse enkel betrekking op handelszaken die bij de kantonrechter terecht komen. De wijze waarop de berekening is uitgevoerd is één op één toepasbaar op de handelszaken die bij de civiele rechter terecht komen.

²⁵² Vgl.: figuur 18.

Stap 1 – aantal verstekvonnissen

Figuur 24 presenteert cijfers ten aanzien van de aantal afgedane bodemprocedures (dagvaardingszaken) bij de kantonrechter.²⁵³ Voor deze analyse zijn de cijfers uit 2013 relevant; deze cijfers zijn immers het meest recent. In het jaar 2013 blijkt dat van het aantal afgedane bodemprocedures bij de kantonrechter circa 73% is geëindigd in een verstekvonnis.

Figuur 24 - sectoren kanton, afgedane zaken²⁵⁴

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bodemprocedure	458.696	444.552	441.723	515.890	589.608	622.211	577.334	512.099	479.830
Eindvonnis + verweer	73.795	68.928	65.105	67.911	71.808	80.019	79.119	72.877	65.480
Verstekvonnis	317.009	312.621	315.378	379.026	442.260	465.067	425.455	370.241	348.341
Overige afdoening	67.892	63.003	61.240	68.953	75.540	77.125	72.760	68.981	66.009

Stap 2 – verstekvonnissen per geldelijk belang

Figuur 25 geeft een opsplitsing weer van het aantal handelszaken per geldelijk belang. De zaaksaantallen in deze figuur zijn exclusief kort-gedingen en geregelde arbeidsontbindingen. De aandachtige lezer constateert dat het totaal aantal zaken genoemd in figuur 25 niet correspondeert met het totaal aantal zaken genoemd in figuur 24. De oorzaak daarvan ligt mogelijk bij de ‘overige afdoening zaken’ uit figuur 24. Aangezien deze groep zaken niet is gespecificeerd, ga ik voor wat betreft de berekening van het aantal verstekzaken per geldelijk belang uit van het percentage zoals genoemd onder stap één. Datzelfde geldt voor de overige berekeningen die hierna in deze impactanalyse volgen. Figuur 24 wordt enkel gebruikt om de verhouding verstekvonnissen ten opzichte van het totaal aantal gewezen vonnissen in bodemprocedures uit te rekenen.²⁵⁵

²⁵³ Aangezien er geen tabellen beschikbaar zijn die een opsplitsing van het geldelijk belang bij kort-gedingen bevatten, laat ik een berekening van de verstekpercentages uit kort-gedingenzaken achterwege.

²⁵⁴ Figuur 24 is beschikbaar via: <<https://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/#paragraaf2>>.

²⁵⁵ Gelet op het doel van deze impactanalyse om grove en snelle indicaties te geven over mogelijke kostenbesparingen, is de betreffende keuze gerechtvaardigd.

Figuur 25 - zaaksantallen handelszaken kantonrechter²⁵⁶

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAAL	392.978	384.232	384.545	453.840	521.549	551.177	510.346	448.812	418.870
1 – 500	156.307	143.404	135.198	175.944	235.304	238.420	208.134	190.511	200.350
501 – 2.500	171.251	179.514	196.431	215.555	219.923	239.618	230.534	187.884	151.851
2.501 – 5.000	38.003	37.612	36.746	43.605	49.099	54.627	48.544	34.707	32.485
5.001 – 25.000	5.604	5.004	5.324	5.745	6.312	7.493	15.165	28.241	27.332
> 25.000	1.100	1.094	1.227	1.419	1.323	1.699	1.901	2.673	2.598
0 of geldelijk belang niet gespecificeerd	20.713	17.604	9.619	11.572	9.588	9.320	6.068	4.796	4.254

Figuur 26 presenteert het aantal verstekzaken per geldelijk belang bij de kantonrechter. Deze aantallen zijn berekend door het percentage van 73% uit stap één te vermenigvuldigen met het aantal handelszaken per geldelijk belang uit figuur 25.

Figuur 26 - zaaksantallen verstekzaken kantonrechter

	Handelszaken 2013	Verstekzaken 2013
TOTAAL	418.870	305.775
1 – 500	200.350	146.255
501 – 2.500	151.851	110.851
2.501 – 5.000	32.485	23.714
5.001 – 25.000	27.332	19.952
> 25.000	2.598	1.896
0 of geldelijk belang niet gespecificeerd	4.254	3.105

²⁵⁶ In de kolom onder 'TOTAAL' staat het geldelijk belang in € vermeld. In de rij rechts naast 'TOTAAL' staan de absolute getallen van het aantal zaken vermeld. Figuur 25 is beschikbaar via: <<https://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civil-en-bestuur/#paragraph2>>.

Stap 3 – cijfermatige beschouwing

Nu het aantal verstekzaken bij de kantonrechter per geldelijk belang bekend is, kunnen de kosten van de vorderingen (per geldelijk belang) uit de voorgestelde procedure worden afgezet tegen die van de reguliere verstekprocedure. De kosten van de voorgestelde procedure zijn per basisscenario verschillend.²⁵⁷ De kosten voor de reguliere verstekprocedure zijn deels hetzelfde. Hieronder worden de kostenelementen op een rij gezet die worden meegenomen in de kosten van de verstekprocedure:

– Opstellen dagvaarding	Variabel
– Betekenen dagvaarding	€ 77,84 excl. BTW (Btag 2015)
– Griffierecht	Variabel
– Nakosten	Variabel
– Betekenen verstekvonnis	€ 74,92 excl. BTW (Btag 2015)

Zowel in de verstekprocedure als in de basisscenario's van de voorgestelde procedure wordt uitgegaan van succesvolle situaties. Dat houdt in dat de vordering wordt betaald na de betekening van de executoriale titel. Voor de voorgestelde procedure houdt deze succesvolle situatie ook in dat deze procedure volledig wordt doorlopen en dus niet wordt uitgeweken naar de reguliere procedure.

Voor de berekening van de kosten van de verstekprocedure in figuur 27 wordt nog opgemerkt dat de gradaties uit de staffels van het salaris gemachtigde en het griffierecht niet exact overeenkomen met de gradaties van het geldelijk belang in figuur 27. Ter illustratie:

- bij vorderingen t/m 250,00 bedraagt het salaris gemachtigde € 30,00 en bij vorderingen van € 250,01 t/m 500,00 bedraagt het salaris gemachtigde € 60,00. De eerste gradatie 'geldelijk belang' uit figuur 27 ziet daarentegen op vorderingen van € 1,00 t/m 500,00;
- bij vorderingen van € 500,01 t/m € 12.500,00 bedraagt het griffierecht € 466,00 (rechtspersonen) en bij vorderingen van meer dan € 12.500,00 bedraagt het griffierecht € 932,00. In figuur 27 valt de gradatie 'geldelijk belang' € 5.001,00 t/m € 25.000,00 deels binnen en deels buiten dat griffierecht.

²⁵⁷ Om die reden is in de vergelijking van figuur 27 de voorgestelde procedure gesplitst in de drie basisscenario's. Basisscenario's II en III zijn op hun beurt dieper opgesplitst in minimumtarieven en maximumtarieven (voor een toelichting op deze tarieven wordt verwezen naar de voetnoten die bij figuur 23 zijn geplaatst. Tot slot geldt dat basisscenario IV slechts een toevoeging is op de genoemde drie basisscenario's; om die reden blijft een nadere beschouwing van dit basisscenario achterwege.

Aangezien de gradaties 'geldelijk belang' uit figuur 27 niet overal overeenstemmen met de gradaties 'geldelijk belang' uit de staffels van het griffierecht en het salaris gemachtigde, zijn bij enkele gradaties van de variabele kostenelementen gemiddelden uitgerekend. Zo is in het hiervoor genoemde voorbeeld (eerste gedachtestreep) bij de gradatie 'geldelijk belang' van € 1,00 t/m € 500,00 het salaris gemachtigde van € 30,00 opgeteld bij het salaris gemachtigde van € 60,00 en dat totaalbedrag vervolgens gedeeld door twee.²⁵⁸ Voor de berekening van de nakosten is telkens de helft genomen van het gemiddelde bedrag aan salaris gemachtigde met een maximum van € 100,00.

De berekening van de kosten in de verstekprocedure bij de laatste gradatie 'geldelijk belang' (€ 0,00 of niet gespecificeerd) is achterwege gelaten. De mogelijkheden zijn hier immers te groot. Zo kan bij dit geldelijk belang enkel het salaris gemachtigde al uiteenlopen van € 60,00 tot € 800,00. Om deze reden is de laatste gradatie vanaf tabel 28 niet meer meegenomen.

Figuur 27 - vergelijking kosten per geldelijk belang (reguliere procedure vs. basisscenario's I, II en III)

	Verstekzaken (2013)	Verstekprocedure		Basisscenario I	Basisscenario II		Basisscenario III	
GELDELIJK BELANG	AANTALLEN	KOSTEN		KOSTEN	KOSTEN		KOSTEN	
		Eiser (rp)	Eiser (np)		min	max	min	max
1 – 500	146.255	336,26	298,26	236,50	100	174,92	150/200	224,92/274,92
501 – 2.500	110.851	806,26	561,26	236,50	100	174,92	150/200	224,92/274,92
2.501 – 5.000	23.714	900,01	655,01	236,50	100	174,92	150/200	224,92/274,92
5.001 – 25.000	19.952	1.268,43	912,93	236,50	100	174,92	150/200	224,92/274,92
> 25.000	1.896	1.968,09	1.502,09	236,50	100	174,92	150/200	224,92/274,92
0/niet gespecificeerd	3.105	-	-	236,50	100	174,92	150/200	224,92/274,92

Op basis van de zaaksaantallen uit figuur 27 heb ik per geldelijk belang telkens voor één zaak de besparing uitgerekend van de basisscenario's ten opzichte van de verstekprocedure. Deze besparingen zijn per basisscenario weergegeven in de figuren 28 t/m 30.

²⁵⁸ Dezelfde werkwijze is toegepast bij de berekening van het griffierecht..

Figuur 29 - vergelijking besparingen per geldelijk belang (reguliere procedure vs. basisscenario I)

	Verstelzaken (2013)	Verstekprocedure		Basisscenario I		Basisscenario I	
GELDELIJK BELANG	AANTALLEN	KOSTEN	BESPARING (per zaak)		BESPARING (totaal)	Vergelijking met eiser (np)	Vergelijking met eiser (rp)
			Eiser (rp)	Eiser (np)			
			Vergelijking met eiser (rp)	Vergelijking met eiser (np)			
1 – 500	146.255	336,26	298,26	99,76	61,76	14.590.399	9.032.709
501 – 2.500	110.851	806,26	561,26	569,76	324,76	63.158.466	35.999.971
2.501 – 5.000	23.714	900,01	655,01	663,51	418,51	15.734.476	9.924.546
5.001 – 25.000	19.952	1.268,43	912,93	1.031,93	676,43	20.589.067	13.496.131
> 25.000	1.896	1.968,09	1.502,09	1.731,59	1.265,59	3.283.095	2.399.559

Figuur 28 - vergelijking besparingen per geldelijk belang (reguliere procedure vs. basisscenario II)

GELDELIJK BELANG	Verstezkazaken (2013)	Versteekprocedure		Basisscenario II				Basisscenario II			
		KOSTEN		BESPARING (per zaak)				BESPARING (totaal)			
				min		max		min		max	
	AANTALLEN	Eiser (rp)	Eiser (np)	Vergelijking eiser (rp)	Vergelijking eiser (np)	Vergelijking eiser (rp)	Vergelijking eiser (np)	Vergelijking eiser (rp)	Vergelijking eiser (np)		
1 – 500	146.255	336,26	298,26	236,26	198,26	161,34	123,34	34.554.206	28.996.516	23.596.782	18.039.092
501 – 2.500	110.851	806,26	561,26	706,26	461,26	631,34	386,34	78.289.627	51.131.132	69.984.670	42.826.175
2.501 – 5.000	23.714	900,01	655,01	800,01	555,01	725,09	480,09	18.971.437	13.161.507	17.194.784	11.384.854
5.001 – 25.000	19.952	1.268,43	912,93	1.168,43	812,93	1.093,51	738,01	23.312.515	16.219.579	21.817.711	14.724.776
> 25.000	1.896	1.968,09	1.502,09	1.868,09	1.402,09	1.793,17	1.327,17	3.541.898	2.658.363	3.399.850	2.516.314

Figuur 30 - vergelijking besparingen per geldelijk belang (reguliere procedure vs. basisscenario III)

GELDELIJK BELANG	Verstekzaken (2013) AANTALLEN	Verstekprocedure		Basisscenario III				Basisscenario III			
		KOSTEN		BESPARING (per zaak)				BESPARING (totaal)			
				min		max		min		max	
		Eiser (rp)	Eiser (np)	Vergelijking eiser (rp)	Vergelijking eiser (np)	Vergelijking eiser (rp)	Vergelijking eiser (np)	Vergelijking eiser (rp)	Vergelijking eiser (np)	Vergelijking eiser (rp)	Vergelijking eiser (np)
1 – 500	146.255	336,26	298,26	186,26/ 136,26	148,26/ 98,26	111,34/ 61,34	73,34/ 23,34	27.241.456/ 19.928.706	21.683.766/ 14.371.016	16.284.032/ 8.971.282	10.726.342/ 3.413.592
501 – 2.500	110.851	806,26	561,26	656,26/ 606,26	411,26/ 361,26	581,34/ 531,34	336,34/ 286,34	72.747.077/ 67.204.527	45.588.582/ 40.046.032	64.442.120/ 58.899.570	37.283.625/ 31.741.075
2.501 – 5.000	23.714	900,01	655,01	750,01/ 700,01	505,01/ 455,01	675,09/ 625,09	430,09/ 380,09	17.785.737/ 16.600.037	11.975.807/ 10.790.107	16.009.084/ 14.823.384	10.199.154/ 9.013.454
5.001 – 25.000	19.952	1.268,43	912,93	1.118,43/ 1.068,43	762,93/ 712,93	1.043,51/ 993,51	688,01/ 638,01	22.314.915/ 21.317.315	15.221.979/ 14.224.379	20.820.112/ 19.822.512	13.727.176/ 12.729.576
> 25.000	1.896	1.968,09	1.502,09	1.818,09/ 1.768,09	1.352,09/ 1.302,09	1.743,17/ 1.693,17	1.277,17/ 1.227,17	3.447.099/ 3.352.299	2.563.563/ 2.468.763	3.305.050/ 3.210.250	2.421.514/ 2.326.714

Aan de hand van de tabellen 28 t/m 30 kunnen er nog geen uitspraken worden gedaan over de totale besparing van alle geldelijke belangen tezamen. Om dergelijke uitspraken te kunnen doen, is het relevant om te weten hoeveel procent van de eisers in een verstekprocedure bestaat uit respectievelijk rechtspersonen en natuurlijke personen. Aan de hand van een partijconstellatie kan per basisscenario worden uitgerekend wat de totale besparing is ten opzichte van de verstekprocedure bij de kantonrechter.²⁵⁹ Uit het rapport 'Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken' is een partijconstellatie berekend volgens een dossieronderzoek met driehonderd dossiers.²⁶⁰ Hieruit blijkt dat in 98% van de dossiers een rechtspersoon of een bedrijfsvorm zonder rechtspersoonlijkheid (anders dan een eenmanszaak) als eiser optreedt.²⁶¹ De natuurlijk persoon treedt in 2% van de gevallen op als eiser.

Figuur 31 - totale besparing basisscenario's t.o.v. verstekprocedure

BASISSCENARIO	Totale besparing 1 - > 25.000 (partijconstellatie eiser: 98% rp / 2% np)			Totale besparing 1 - > 25.000 (partijconstellatie eiser: 98% rp / 2% np)	
	Uitgesplitst rp / np			Gecumuleerd rp + np	
I	RP		115.008.394	116.425.452	
	NP		1.417.058		
II	RP	Min	155.496.290	Min (RP + NP)	157.739.632
		Max	133.273.921		
	NP	Min	2.243.342	Max (RP + NP)	135.063.746
		Max	1.789.825		
III	RP	Min	140.665.559/ 125.834.827	Min (RP + NP)	142.606.233/ 127.472.833
		Max	118.443.190/ 103.612.458		
	NP	Min	1.940.674/ 1.638.006	Max (RP + NP)	119.930.347/ 104.796.947
		Max	1.487.157/ 1.184.489		

²⁵⁹ Het meest nauwkeurig zou zijn om te werken met percentages per geldelijk belang. Aangezien dergelijke percentages niet beschikbaar zijn, gebruik ik het nader te noemen percentage voor ieder geldelijk belang.

²⁶⁰ Kramer, Tillema & Tuil e.a. 2012, p. 82.

²⁶¹ Denk aan de maatschap, de vof en de cv.

In figuur 31 staat de totale besparing van alle geldelijke belangen tezamen per basisscenario. In deze totale besparingen is rekening gehouden met de partijconstellatie. Uit deze figuur blijkt onder meer dat het besparingspotentieel bij ieder basisscenario positief is (laatste kolom: totale besparing 1 - > 25.000). Met andere woorden: geen van de basisscenario's leidt ten opzichte van de reguliere verstekprocedure tot een financieel ongunstig eindresultaat.

De grootste kostenbesparing vindt plaats in basisscenario II (minimum tarief c.q. 'min'). Deze kostenbesparing bedraagt € 157.739.632,00. In basisscenario III (maximum tarief c.q. 'max') vindt de minst hoge kostenbesparing plaats. Deze kostenbesparing bedraagt € 104.796.947,00.

Bij de totale besparingen uit figuur 31 worden hieronder de nodige kanttekeningen geplaatst.

Kanttekeningen figuur 31

De belangrijkste kanttekening is nog wel dat de besparingen slechts grove indicaties zijn. Voor een meer nauwkeurig besparingspotentieel is nader onderzoek essentieel.

De tweede kanttekening is dat het besparingspotentieel uit figuur 31 slechts ziet op de situatie dat 1) iedere schuldeiser van de reguliere dagvaardingsprocedure overstapt naar het betreffende basisscenario en 2) dat ieder basisscenario volledig wordt doorlopen. Deze situaties zijn een utopie. In de praktijk zal niet iedere schuldeiser overstappen en ligt het voor de hand dat er een zekere terugval zal zijn vanuit het basisscenario naar de reguliere dagvaardingsprocedure. Op de vraag welk percentage justitiabelen uiteindelijk zal kiezen voor de voorgestelde procedure moet het antwoord schuldig worden gebleven. Voor het antwoord op die vraag is – net zoals bij de eerste kanttekening – nader onderzoek vereist.

De derde kanttekening is dat in het besparingspotentieel van de drie basisscenario's geen rekening is gehouden met de gradatie '€ 0,00 of geldelijk belang niet gespecificeerd'. Aangezien de tarieven uit de basisscenario's ook bij deze gradatie niet afwijken van de tarieven bij de overige gradaties, bestaat de verwachting dat ook bij deze groep een besparingspotentieel aanwezig zal zijn ten opzichte van de reguliere procedure. De besparingspotentiëlen uit figuur 31 zullen in dat geval nóg hoger zijn.

LIJST VAN AANGEHAALDE BRONNEN

Literatuur

A

Albayrak 2009

N. Albayrak, schrijven d.d. 3 november 2009 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie evaluatie Koninklijke Beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders*.

Asser, Groen & Vranken 2006

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

B

Baarsma & Theeuwes

B. Baarsma, J. Theeuwes, *Kosteneffectiviteit domeinmonopolie gerechtsdeurwaarde. Ambtshandelingen tegen lagere kosten bij gelijke rechtszekerheid*, SEO Economisch onderzoek, december 2010.

Barkhuysen, Van Emmerik & Gerards 2009

T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, J.H. Gerards, De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet? Behoeft de Nederlandse Grondwet aanvulling met een recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces?, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

Becker Van Stokkom, Van Tongeren & Wils 2007

M. Becker, B. van Stokkom, P. van Tongeren, J-P Wils, *Lexicon van de ethiek*, Assen: Koninklijke Van Gorcum B.V. 2007.

Begeleidingswerkgroep KBvG 2013

Begeleidingswerkgroep KBvG (Capgemini Consulting), *KBvG Tussenrapport Filtermodel*, versie 2.0, maart 2013.

Biemans 2014

J.W.A. Biemans, *De Europese Unie en de Nederlandse studie notarieel recht*, WPNR 2014-7028, p. 711 e.v.

Bovend'Eert & Kortmann 2008

P.P.T. Bovend'Eert, C.A.J.M. Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.

Bruning 2013

M.E. Bruning, *KEI veel nieuwe verstekzaken in de civiele sector van de rechtbanken*, Nederlands Juristenblad, 01-11-2013, afl. 38.

C

Commissie Hammerstein 2005

Commissie Hammerstein, *Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt. Het beste van twee werelden*. De Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt is ingesteld bij besluit van de Minister van Justitie van 9 juli 2004 (Staatscourant 2004, nr. 137).

Commissie Van der Winkel 2009

Commissie Van der Winkel, *Noblesse Oblige. Commissie evaluatie Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (Artikel 85 Gerechtsdeurwaarderswet)*, ingesteld bij instellingbesluit van 11 juli 2007, gepubliceerd in de Staatscourant op 27 juli 2007-141.

Corstens 2015

G. Corstens, De kloof tussen wet en leven, *De Gerechtsdeurwaarder*, jrg. 7, nr. 3, september 2015.

Corstens & Kuiper 2014

G. Corstens, R. Kuiper, *De rechtsstaat moet je leren*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2014.

Corstens & Kuiper 2014

G. Corstens, R. Kuiper, De toegang tot de rechter in een moderne rechtsstaat. IJkpunten voor een concrete vormgeving, *Justitiële verkenningen*, jrg. 40, nr. 1, 2014.

D

De Bas, Canoy, Haffner, Meindert, Van de Wagt & Zeldenrust 2014

P. de Bas, M. Canoy, R. Haffner, L. Meindert, M. van de Wagt, R. Zeldenrust, *Onderzoek naar de juridische en rechtskundige dienstverlening (Eindrapport)*, Ecorys, LM/KK NL202-27977, 2014.

De Rechtspraak 2014

F.C. Bakker, P. Arnoldus, *Jaarverslag 2014 van de Raad voor de rechtspraak*.

De Rechtspraak 2015

Presidenten Raad Overleg, *Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020*, datum: 31 augustus 2015.

E

Eshuis, De Heer-de Lange & Diephuis 2011

R.J.J. Eshuis, N.E. de Heer-de Lange, B.J. Diephuis, *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Bju: 2011. Beschikbaar op <http://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/monitor-civiel-en-bestuur>.

CEPEJ 2009

European Commission on the efficiency of Justice, Guidelines for a better implementation of the existing council of Europe's recommendation on enforcement, CEPEJ (2009) 11REV2, adopted by the CEPEJ at its 14th plenary meeting (Strasbourg, 9-10 December 2009).

Evaluatie competentiegrensverhoging 2011, rapportage voormeting' 2014

WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014.

Evaluatie van het model 'In de schaduw van de rechter' 2014

SEO Economisch Onderzoek, SEO-rapport nr. 2014-53.

G

Geens 2015

K. Geens, *Het Justitieplan; een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*, 1019/001, doc. 54, 2014-2015.

Gerbranda & Kroes 1993

Tj. Gerbranda, M. Kroes, *Grondrechten evaluatie-onderzoek, Eindrapport*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1993.

Goeders 2003

N.E. Goeders, The impact of stress on addiction, *European Neuropsychopharmacology*, nr. 2003-13.

H

Hoge Raad voor de Justitie

Hoge Raad voor de Justitie, *Ambtshalve advies: Voorontwerp van wet houdende wijzigingen van het burgerlijk procesrecht*, mei 2015 (goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Hoge Raad voor de Justitie op 27 mei 2015).

J

Jessayan 2014

H. Jessayan, *Gerechtsdeurwaarders slepen Staat voor het Europees Hof*, Financieel Dagblad, p. 9, datum uitgave: 5 september 2014.

Jongerius & Wesdorp 2012

M. Jongerius, P. Wesdorp, *Schuldhelpverlening in Bedrijf; een handreiking voor gemeenten en werkgevers*, november 2012.

Jungmann, Van Geuns, Kruis, Calkoen & Anderson 2011

N. Jungmann, R. van Geuns, G. Kruis, P. Calkoen, M. Anderson, *Schuldhelpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhelpverlening*, Hogeschool Utrecht/Regioplan, Amsterdam 2011.

Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek & Wesdorp 2014

N. Jungmann, E. Lems, F. Vogelpoel, G. van Beek, P. Wesdorp, *Onoplosbare schuldsituaties*, Utrecht: Hogeschool Utrecht.

K

Koekkoek 2000

A.K. Koekkoek, *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: Tjeenk Willink 2000.

Kortmann 1987

C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987.

Kramer & Sujecki 2007

X.E. Kramer, B. Sujecki, Fundamentele herbezinning op de betalingsbevelprocedure. Invoering van een betalingsbevelprocedure in het licht van het Eindrapport Fundamentele herbezinning en de Europese betalingsbevelprocedure, *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging*, 2007.

Kramer, Tillema & Tuil 2014

X.E. Kramer, I. Tillema, M.L. Tuil, De verstekprocedure getoetst: een empirisch onderzoek naar de verstekprocedure in het licht van het KEI-programma, *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging*, 2014 (1).

Kramer, Tillema & Tuil 2012

X.E. Kramer, I. Tillema, M.L. Tuil, *Verkrijging van een executoriale titel in incasso zaken*, WODC 2012, beschikbaar op <http://www.nl/onderzoeksdatabase/executoriale-titel.aspx>.

Kramer, Tillema & Tuil 2014

X.E. Kramer, I. Tillema, M.L. Tuil, De verstekprocedure getoetst: een empirisch onderzoek naar de verstekprocedure in het licht van het KEI-programma, *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging*, 2014 (1).

Kruit 2006

R.J. Kruit, *Resultaten van een onderzoek naar de verrichting van ambtshandelingen door gerechtsdeurwaarders in 2005*, 2006.

M

Madern 2014

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

N

Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders (SAM-TES) 2014

Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders, Het memorandum van de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders aan de federale informateur en formateur, SAM-TES Flash nr. 2, 14 oktober 2014.

Nieuwenhuis 2003

T.C.M. Nieuwenhuis, Rapport commissie 'Nieuwenhuis' herlezen, *Executief; Maandblad voor burgerlijke rechtsvordering*, 2-2003.

O

Opstelten 2013

I.W. Opstelten, *'Programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak'*, 2013.

Opstelten 2014

I.W. Opstelten, Reactie op rapport Raad voor de Rechtspraak *"In de schaduw van de rechter"*, 2014-11.

R

Raad voor de Rechtspraak 2015

Raad voor de Rechtspraak, *Begrotingsvoorstel 2015*.

S

Scheepmaker 2014

M.P.C. Scheepmaker, Toegankelijkheid van het recht, *Justitiële verkenningen*, voorwoord, jrg. 40, nr. 1, 2014.

Schepop 2013

M. van de Schepop, Rede over de in het manifest genoemde onderwerpen, gehouden door de voorzitter NVvR bij de ledenbijeenkomst op 11 januari 2013, *Trema*, nr. 2, 2013.

Sujecki 2009

B. Sujecki, *Grensoverschrijdende incassoprocedures in Europees perspectief*, Deventer: Kluwer 2009.

T

Ter Voert 2014

M. ter Voert, Toegang tot recht in beweging; over burgers en hun oplossingsstrategieën, *Justitiële verkenningen*, jrg. 40, nr. 1, 2014.

Tjeenk Willink 2014

H.D. Tjeenk Willink, De rechterlijke functie in de veranderde democratische rechtsstaat, *Nederlands Juristenblad*, jrg 89, 2014.

V

Van den Berg-Smit 2015

C. van den Berg-Smit, De gerechtsdeurwaarder: ambtenaar en ondernemer; Ontwikkelingen in de beroepsuitoefening en de gevolgen voor de opleiding (proefschrift), Apeldoorn/ Antwerpen: Maklu-Uitgevers 2013.

Van den Berg-Smit 2015

C. van den Berg-Smit, *Maatschappelijke ontwikkelingen en de gevolgen voor de beroepsuitoefening van de (kandidaat-)gerechtsdeurwaarder en de opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder*, juni 2015.

Van den Emster 2011

F.W.H. van den Emster, advies wetsvoorstel kostendekkende griffierechten aan mr. I.W. Opstelten d.d. 21-06-2011.

Van der Putten 2015

S.J.W. van der Putten, Groot ledenonderzoek deel 1: de gerechtsdeurwaarder over zijn ambt en zijn toekomst, *De Gerechtsdeurwaarder*, jrg. 7, nr. 3, september 2015.

Van Mierlo, Van Nispen & Polak 2012

A.I.M. van Mierlo, C.J.J.C. van Nispen, M.V. Polak, *Burgerlijke Rechtsvordering. Tekst & Commentaar*, Deventer: Kluwer 2012.

Van Muijden 2007

M.S. van Muijden, *Mediation en de vaststellingsovereenkomst; aantasting en afdwingbaarheid naar Nederlands en Amerikaans recht* (proefschrift), Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

Van Tulder 2014

F.P. van Tulder, *'In de schaduw van de rechter; individuele en maatschappelijke kosten en baten van de juridische infrastructuur'*, Den Haag: Sdu Uitgevers. Research Memorandum 2014-4.

W

Wisseborn 2014

J. Wisseborn, Altijd een eer, *De Gerechtsdeurwaarder*, jrg. 6, nr. 3, september 2014.

WODC 2004

M. ter Voert, M. van Ewijk, *Eerste Trendrapportage Notariaat; Toegankelijkheid, continuïteit, kwaliteit en integriteit van het notariaat*, Cahier 2004-12, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2005.

WODC 2005

Z.D. Laclé, B. Krop, N.J.H. Huls, *Balansverschuiving? Notarissen over ontwikkelingen in de notariële beroepsethiek na vijf jaar Wet op het notarisambt*, Cahier 2005-15, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005.

WODC 2012

S.N. Kalidien, N.E. de Heer-De Lange, *Justitie in Statistiek 2012; Criminaliteit en Rechtshandhaving 2011*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

WODC 2014

R.J.J. Eshuis, F.P. van Tulder, *Daling instroom civiele handelszaken onderzocht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014.

Websites

A

<http://www.advocatie.nl/van-der-steur-stelt-verhoging-griffierechten-noodgedwongen-uit> (geraadpleegd op: 17-08-2015).

B

http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/internationaal/aangifte_inkomstenbelasting/aangifte_2010_2013_voor_buitenlandse_belastingplichtigen/aangifte_2013_voor_buitenlandse_belastingplichtigen/aangifteprogramma/elektronische_handtekening (geraadpleegd op: 05-10-2015).

http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/instructie_invordering_en_belastingdeurwaarders (geraadpleegd op: 03-10-2015).

<http://www.blikopnieuws.nl/2015/230908/aantal-mensen-met-schulden-blijft-toenemen> (geraadpleegd op: 16-08-2015).

<http://www.bnr.nl/nieuws/974101-1302/hoge-werkdruk-is-het-oordeel> (geraadpleegd op: 18-08-2015).

C

<http://www.cbs.nl> (geraadpleegd op: 21-08-2015).

D

https://www.digid.nl/vraag-en-antwoord/#jfmulticontent_c811-1 (geraadpleegd op: 05-10-2015).

<http://www.digitrage.nl/home.html> (geraadpleegd op: 10-10-2015).

F

<http://www.fd.nl/economie-politiek/1128797/miljoenenschade-door-oninbare-facturen> (geraadpleegd op: 26-11-2015).

K

<http://www.knack.be/nieuws/belgie/een-deurwaarder-die-rechter-mag-spelen-is-dat-wel-zo-n-goed-idee/article-opinion-617675.html> (geraadpleegd op: 16-10-2015).

N

<http://www.nibud.nl/beroepsmatig/financiele-problemen/> (geraadpleegd op: 26-10-2015).

<http://njb.nl/nieuws/verhoging-griffierechten-houdt-bedrijven-weg-bij.11365.lynkx> (geraadpleegd op: 29-08-2015).

<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/05/25/aantal-nederlanders-in-de-schuldhulpverlening-weer-toegenomen/> (geraadpleegd op: 16-08-2015).

<http://www.nu.nl/geldzaken/3925524/problematische-schulden-steeds-vaker-onoplosbaar.html> (geraadpleegd op: 16-08-2015).

O

<http://www.omroepzeeland.nl/nieuws/2015-03-05/824104/rechters-zeeland-kampen-met-hoge-werkdruk> (geraadpleegd op 16-08-2015).

P

<http://www.parlement.com/id/vfzze93zn8zs/rechtspraak> (geraadpleegd op: 31-08-2015).

R

<http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Documents/Manifest.pdf> (geraadpleegd op: 13-08-2015).

<https://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Verhoging-griffierechten-houdt-bedrijven-weg-bij-rechter.aspx> (geraadpleegd op: 17-08-2015).

<https://www.rechtspraak.nl/Naar-de-rechter/Kantonrechter/eKantonrechter/Pages/default.aspx> (geraadpleegd op 28-09-2015).

<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/publicaties/Pages/De-derde-macht.aspx> (geraadpleegd op: 21-08-2015).

<https://www.rechtspraak.nl/recht-in-nederland/veelgestelde vragen/pages/default.aspx> (geraadpleegd op: 09-10-2015).

http://www.rekenkamer.nl/Nieuws/Werkprogramma/Lopend_onderzoek/2015/Bekosting_en_doelmatigheid_rechtspraak (geraadpleegd op: 21-08-2015).

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/10/20/memorie-van-toelichting-vereenvoudiging-en-digitalisering-van-het-procesrecht> (geraadpleegd op: 18-09-2015).

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/20/brief-tweede-kamer-ontwerpbegroting-2016-veiligheid-en-justitie> (geraadpleegd op: 26-11-2015).

V

<http://www.vorstman.com/wordpress/efficient-en-effectief> (geraadpleegd op: 15-09-2015).

W

<https://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civil-en-bestuur/> (geraadpleegd op: 20-08-2015).

Jurisprudentie

Nationaal

HR 31 december 1915, NJ 1916, p. 407.

HR 17 juni 1992, nr. 27.723, BNB 1992/277.

HR 10 januari 2001, nr. 35.782, NTFR 2001/86.

Hof 22 september 2015, nr. 200.165.605/01 NOT (GHAMS:2015:3934).

Internationaal

EHRM 21 februari 1975, nr. 4451/70.

EHRM 24 oktober 1979, nr. 6301/73.

EHRM 13 juli 1995, nr. 18139/91.

EHRM 19 juni 2011, nr. 28 249/95.

Officiële bekendmakingen

Staatscourant, Aanwijzing OM-afdoening, nr. 8299, 27 april 2012.

Parlementaire geschiedenis

Kamerstukken II 2008/2009, 31 758, nr. 3.

Kamerstukken II 2010/2011, 32 417, nr. 15.

Kamerstukken II 2011/2012, 33 071, nr. 2.

Kamerstukken II 2013/2014, 29 279, nr. 4.

Kamerstukken II 2014/2015, 33 757, nr. 10.

LIJST VAN TABELLEN EN GRAFIEKEN

Figuur 1 - aanvragen schuldhelpverlening geregistreerd bij de NVVK	19
Figuur 2 - gemiddelde schuldbedrag bij aanvraag NVVK.....	19
Figuur 3 - ontwikkeling van betalingsproblemen geregistreerd bij het BKR	20
Figuur 4 - overzicht griffierechttarieven kanton.....	22
Figuur 5 - instroom civiele handelszaken in eerste aanleg over de periode 2000-2013	23
Figuur 6 - instroom Rechtspraak 2010-2014 (aantal zaken, afgerond op tientallen).....	24
Figuur 7 - geldelijk belang handelszaken sector kanton.....	25
Figuur 8 - varianten griffierecht en competentiegrenswijziging, 2009-2012, aantallen x 1.000.....	26
Figuur 9 - aantal handelszaken met financieel belang in eerste aanleg: uitkomst model	27
Figuur 10 - verdeling respondenten over functiecategorieën.....	32
Figuur 11 - gemiddelde score op werkdruk (N=668) / gem. = 2,97	32
Figuur 12 - toename werkdruk	33
Figuur 13 - oplossingen voor het gebrek aan tijd voor uitvoering primaire taken.....	33
Figuur 14 - scores op de vragen over tijdsdruk.....	33
Figuur 15 - uitgaven rechterlijke macht per rechtszaak (naar type zaak) 2013.....	37
Figuur 16 - overheidsuitgaven aan rechtspraak 2005-2013 (in mln. euro, nominaal)	39
Figuur 17 - instroom 2002 - 2014, geïndexeerd (2002 = 100)	40
Figuur 18 - sectoren kanton, afgedane zaken.....	41
Figuur 19 - sectoren civiel, afgedane zaken.....	42
Figuur 20 - stroomschema scenario I.....	55
Figuur 21 - stroomschema scenario II.....	57
Figuur 22 - stroomschema scenario III.....	59
Figuur 23 – financieel belang gerechtsdeurwaarder: verstekprocedure vs. voorgestelde procedure.....	83
Figuur 24 - sectoren kanton, afgedane zaken.....	113
Figuur 25 - zaaks aantallen handelszaken kantonrechter	114
Figuur 26 - zaaks aantallen verstekzaken kantonrechter	114
Figuur 27 - vergelijking kosten per geldelijk belang (reguliere procedure vs. basisscenario's I, II en III).....	116
Figuur 28 - vergelijking besparingen per geldelijk belang (reguliere procedure vs. basisscenario II)	117
Figuur 29 - vergelijking besparingen per geldelijk belang (reguliere procedure vs. basisscenario I)	117
Figuur 30 - vergelijking besparingen per geldelijk belang (reguliere procedure vs. basisscenario III)	118
Figuur 31 - totale besparing basisscenario's t.o.v. verstekprocedure	119

