

De verstekprocedure getoetst: een empirisch onderzoek naar de verstekprocedure in het licht van het KEI-programma

Prof. mr. X.E. Kramer, mr. I. Tillema en mr. dr. M.L. Tuil*

Gepubliceerd in *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging* 2014(1), p. 1-11. De originele paginanummer worden in de tekst aangegeven [xx].

Een groot deel van de civiele vonnissen eindigt in een verstekvonnis. Het fungeren van de verstekprocedure als algemene incassoprocedure is bekritiseerd. Zo heeft de commissie Asser-Groen-Vranken voor de invoering van een nationale betalingsbevelprocedure gepleit. In het programma Kwaliteit en Innovatie van de rechtspraak (KEI) wordt ervoor gekozen geen betalingsbevelprocedure in te voeren. De vraag is of het KEI-programma op dit punt de juiste keuzes maakt en wat mogelijke implicaties hiervan zijn. In dit artikel worden de belangrijkste bevindingen van uitgevoerd empirisch onderzoek naar de verstekprocedure gepresenteerd en in het licht hiervan de in het concept wetsvoorstel gemaakte keuzes becommentarieerd.

Verstekprocedure – incassovordering – betalingsbevelprocedure – KEI-programma – empirisch onderzoek

[1]

1. Inleiding

Schuldeisers die een onbetwiste geldvordering willen innen zijn doorgaans aangewezen op de gewone dagvaardingsprocedure. In het geval de schuldenaar niet verschijnt, resulteert deze in een verstekvonnis. Het belang van het verstekvonnis voor de rechtspraak kan moeilijk worden overschat. Binnen de groep van civiele vonnissen maken verstekvonnissen verreweg het grootste percentage uit. De laatst beschikbare cijfers zijn uit 2011. In dat jaar ging het bij de sector kanton om 84% van de uitgesproken vonnissen, oftewel 425.455 zaken.¹ Bij de sector civiel lag dit percentage lager, maar ook daar maakten in dat jaar verstekvonnissen nog 41% uit van het totaal aantal vonnissen. Hier ging het om 9.501 verstekzaken.²

Er bestaat al langere tijd kritiek op het gebruik van de gewone dagvaardingsprocedure, eindigend in een verstekvonnis, als incassoprocedure. Vanuit verschillende hoeken is gepleit voor alternatieven. Zo heeft de commissie Asser-Groen-Vranken de invoering van een betalingsbevelprocedure voorgesteld.³ In veel andere (Europese) landen bestaat ook een dergelijke, specifieke incassoprocedure. Sinds december 2008 heeft Nederland overigens wel de Europese betalingsbevelprocedure, maar deze staat alleen ter beschikking in grensoverschrijden-

* Verbonden aan de Erasmus School of Law als respectievelijk hoogleraar, promovenda en universitair docent. Deze bijdrage is voor Kramer mede mogelijk gemaakt door de ondersteuning van NWO in het kader van de Vernieuwingsimpuls – Vidi.

¹ Webupdate van R.J.J. Eshuis, N.E. de Heer-de Lange, B.J. Diephuis (red.), *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Bju 2011, p. 243, tabel 5.2, beschikbaar op <http://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/monitor-civiel-en-bestuur/>. Hieruit blijkt ook dat het aandeel van verstekvonnissen van alle afgedane zaken, dus niet alleen die welke zijn afgedaan met een eindvonnis, 74% was.

² Eshuis, Diephuis & De Heer-de Lange (voetnoot 1), p. 244, tabel 5.3. Het aandeel van verstekvonnissen van alle afgedane zaken, dus niet alleen zaken die zijn afgedaan met een eindvonnis, bedroeg in 2011 28%. M. Bruning, 'Verstekzaken in de civiele sector van de rechtbanken', *NJB* 2013, p. 2676 schrijft dat het aantal verstekzaken bij de sector civiel in 2012 met 43% zou zijn gestegen. Dit berust echter op een misverstand. Het Jaarverslag Rechtspraak 2012, p. 80 (beschikbaar op <http://www.jaarverslagrechtspraak.nl/files/Jaarverslag%20Rechtspraak%202012.pdf>) waarop hij zich baseert, spreekt over een stijging van 43% in de *doorlooptijden* (een toename van de doorlooptijd van 6 naar 9 weken).

³ W.D.H. Asser, H.A. Groen & J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd, Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, p. 110-113 en aanbeveling 11.8.4, p. 186-187.

de zaken.⁴ De kritiek op het gebruik van de verstekprocedure als algemene incassoprocedure is weer actueel met de lancering van het programma Kwaliteit en Innovatie van de rechtspraak (KEI).⁵ Dit strekt er kort gezegd toe het procesrecht te vereenvoudigen en te digitaliseren. In het kader hiervan werd in oktober 2013 een concept Wetsvoorstel en Memorie van Toelichting gepubliceerd.⁶ Hierin wordt ervoor gekozen geen betalingsbevelprocedure in te voeren omdat de bestaande verstekprocedure voldoet. Wel worden er enkele andere voorstellen gedaan die invloed kunnen hebben op het functioneren van de verstekprocedure. Dit betreft met name de betaling van het griffierecht, de handhaving van het exploit als wijze van oproeping van de wederpartij en de dagvaardingstermijn. De vraag is of het KEI-programma op dit punt de juiste keuzes maakt en wat mogelijke implicaties hiervan zijn.

Om deze vragen te beantwoorden is empirisch onderzoek naar de verstekprocedure noodzakelijk. Voor enkele punten in het KEI-programma is gebruik gemaakt van een door ons in 2012 verricht onderzoek naar alternatieven voor het [2] verkrijgen van een executoriale titel in incassozaken, uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.⁷ In het kader hiervan is onder meer uitgebreid empirisch onderzoek verricht naar de Nederlandse incassomarkt en het functioneren van de verstekprocedure.⁸ Dit bestond, kort gezegd, uit een dossieronderzoek naar kantonverstekzaken bij drie geselecteerde rechtbanken en drie gerechtsdeurwaarderskantoren. Dit is gedaan op basis van een aselechte steekproef van afgedane zaken in de periode september 2011 t/m december 2011. In totaal zijn 450 dossiers onderzocht; 300 bij de rechtbanken en 150 bij de deurwaarderskantoren.⁹ Daarbij werden telkens die zaken onderzocht die voldeden aan de onderzoeksdefinitie van een incassozaak, te weten een geldvordering van civielrechtelijke aard die in rechte vermoedelijk onbetwist zal blijven.¹⁰ Van ieder dossier is een reeks variabelen geregistreerd om de kenmerken van de procespartijen en de procedures in kaart te brengen, aan de hand van de volgende vier criteria: 1) zaakskenmerken; 2) de doorlooptijd van de verstekprocedure (rechtbanken) en het incassotraject (gerechtsdeurwaarders); 3) de kosten van de procedure; 4) de rechtsbescherming. Naast het dossieronderzoek zijn verkennende en ondersteunende gesprekken gevoerd met representatieve organisaties en de betrokken rechtbanken en kantoren. Tevens zijn data verzameld en semigestructureerde interviews gevoerd met betrekking tot de Europese betalingsbevelprocedure, als mogelijke alternatief voor de verstekprocedure.

In dit artikel presenteren wij de belangrijkste empirische bevindingen van het door ons uitgevoerde onderzoek en becommentariëren wij in het licht hiervan de gemaakte keuzes in het concept wetsvoorstel. Allereerst worden enkele resultaten van het empirisch onderzoek naar de inning van incassovorderingen weergegeven (par. 2). Vervolgens worden de resultaten van dit onderzoek geëvalueerd en wordt stilgestaan bij de keuze om geen betalingsbevel-

⁴ Op grond van Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, PbeU 2006, L 399/1 (art. 3).

⁵ Programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI), <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiloplossing/vernieuwing-in-de-rechtspraak/programma-kwaliteit-en-innovatie-rechtspraak-kei>>. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/2014, 29 279, nr. 164.

⁶ 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.

⁷ X.E. Kramer, M.L. Tuil & I. Tillema e.a., *Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken*, WODC 2012, beschikbaar op wodc.nl/onderzoeksdatabase/executoriale-titel.aspx. In de MvT wordt steeds gesproken over het onderzoek van de Erasmus School of Law; wij halen dit rapport hier verder aan als 'Onderzoeksrapport'.

⁸ Het onderzoek bestond uit een juridisch-normatief deel, een empirisch deel en een rechtsvergelijkend deel. Wij beperken ons hier tot het empirische deel. Zie voor de methodologische verantwoording *Onderzoeksrapport* (voetnoot 7), p. 27-36.

⁹ Opgemerkt zij dat de representativiteit van het onderzoek bij de gerechtsdeurwaarders niet optimaal is gebleken; zie *Onderzoeksrapport* (voetnoot 7), p. 94.

¹⁰ *Onderzoeksrapport* (voetnoot 7), p. 23-24 en p. 79. Voor zover zaken buiten de onderzoeksdefinitie bleken te vallen, of bepaalde gegevens uit het dossier bleken te ontbreken, zijn de zaken niet meegenomen in de hieronder gepresenteerde resultaten. In de presentatie van enkele resultaten wijken de daar getoonde aantallen dus – licht – af van genoemde aantallen, 150/130 en 300 dossiers.

procedure in te voeren, mede op basis van het onderzoek naar de Europese betalingsbevelprocedure (par. 3). Daarna komen de mogelijke verbeterpunten en de implicaties van het concept wetsvoorstel voor het functioneren van de verstekprocedure als incassoprocedure aan de orde (par. 4). Wij sluiten af met een conclusie (par. 5).

2. Het gebruik en functioneren van de verstekprocedure in incassozaken

2.1 Zaakskenmerken

In het dossieronderzoek bij de rechtbanken komt het volgende beeld naar voren van het type vorderingen dat in de verstekprocedure wordt beslecht en de daarbij betrokken partijen. Van de onderzochte zaken vinden vrijwel alle vorderingen (97%) hun grondslag in een overeenkomst.¹¹ De overige vorderingen betreffen de uitvoering van wettelijke regelingen zoals betaling van premie aan een bedrijfstakpensioenfonds, of het terugvorderen van een persoonsgebonden budget op grond van onverschuldigde betaling. De klassieke onrechtmatige daad vormt geen grondslag voor de onderzochte vorderingen. Van de onderzochte vorderingen maken de vorderingen die zijn gebaseerd op een zorgverzekering het grootste percentage uit (34%). Andere belangrijke categorieën vorderingen betreffen telecommunicatie (11%), gas/water/licht (10%), huur (9%) en zorg (9%).

Wat de hoogte van de vorderingen betreft, valt op dat het in een groot aantal incassozaken om een relatief geringe vordering gaat. In 73% van de onderzochte verstekzaken beloopt de hoofdsom een bedrag tot € 1.000,- en in 89% een bedrag tot € 2.500,-. Het gemiddelde financieel belang van de vorderingen in de steekproef bedraagt € 1.386,-.¹²

Ten aanzien van de betrokken partijen geldt dat de eiser in de verstekprocedure vrijwel altijd bedrijfsmatig opereert. In 98% van de zaken treedt een rechtspersoon als eiser op, terwijl in de overige 6 zaken in de steekproef in 2 gevallen de eiser een eenmanszaak dreef.¹³ Voor de gedaagde geldt het omgekeerde. In 96% van de gevallen is de gedaagde een natuurlijk persoon, zij het dat het in 4% van deze gevallen gaat om een eenmanszaak.¹⁴

De eiser wordt vrijwel altijd vertegenwoordigd door een gemachtigde. De voor zichzelf optredende eiser (de juridische ‘doe-het-zelver’) komt niet of nauwelijks voor. Slechts in één van de onderzochte zaken was sprake van een voor zichzelf optredende eiser, en hier betrof het een advocaat die voor zichzelf optrad. De gemachtigde is vrijwel steeds een professional. Slechts in één zaak treedt een niet-professionele gemachtigde op. Van de professionele gemachtigden is de gerechtsdeurwaarder de belangrijkste (91%). Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de diensten van een incassobureau (6%) of een andere professional.¹⁵

Geconcludeerd kan worden dat de verstekprocedure hoofdzakelijk wordt gebruikt als een incassoprocedure waarin bedrijven een relatief geringe vordering uit overeenkomst bij een particulier trachten te innen. Daarbij geldt dat de [3] gerechtsdeurwaarder in de praktijk doorgaans de procesvertegenwoordiging verzorgt.

2.2 Doorlooptijd

Verder is onderzocht wat de doorlooptijd van een incassozaak is, omdat dit een belangrijke graadmeter is voor het functioneren van de procedure. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen (i) de tijd die met de verstekprocedure gemoeid is (de eigenlijke procedure), (ii) de fase waarin de schuldeiser probeert zonder tussenkomst van de rechter de vordering te innen (de minnelijke fase) en (iii) de fase waarin de eiser over een executoriale titel in de vorm

¹¹ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 80.

¹² Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 81-82. Dit beeld uit de steekproef wordt bevestigd door landelijke gegevens.

¹³ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 82.

¹⁴ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 82. Daarbij moet worden opgemerkt dat het niet kan worden uitgesloten dat in meer gevallen de gedaagde bedrijfsmatig opereerde.

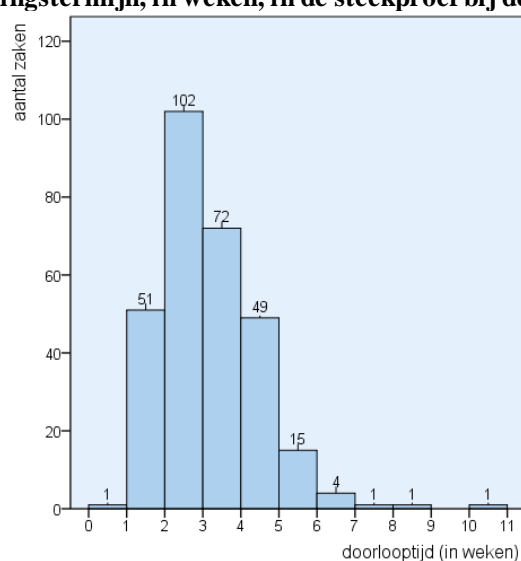
¹⁵ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 93.

van het verstekvonnis beschikt en waarin hij de vordering, zo nodig met executiemaatregelen kan innen (de executoriale fase).

Uit het onderzoek blijkt dat de tijdsduur van de eigenlijke procedure kort is. Gemiddeld heeft de eiser binnen 26 dagen na het uitbrengen van de dagvaarding een verstekvonnis. Binnen deze termijn moet onderscheid worden gemaakt tussen de dagvaardingstermijn en de termijn die bij de rechtbank met de behandeling van de zaak gemoeid is, met andere woorden de tijd die verstrijkt tussen de eerst dienende dag en het verstekvonnis.

In het onderzoek is een gemiddelde dagvaardingstermijn gevonden van 22 dagen.¹⁶ Deze termijn is iets langer dan de minimale dagvaardingstermijn die ingevolge art. 114 Rv een week bedraagt en vanwege de berekeningswijze (art. 119 Rv) en het gegeven dat de rechtbank niet op alle dagen zitting houdt, doorgaans iets langer zal zijn, doch niet langer dan twee weken. Het feit dat de eiser voor een iets langere dagvaardingstermijn kiest, kan vermoedelijk worden verklaard door het gegeven dat de gedaagde een laatste kans tot betalen wordt gegeven. Zo blijkt uit het onderzoek dat bij een van de onderzochte rechtbanken dat in de onderzoeksperiode het maandelijkse percentage van zaken dat vóór de eerste rolzitting wordt ingetrokken schommelt tussen 8 en 10%.¹⁷ In het onderzoek bij de gerechtsdeurwaarders werd in 3% van de zaken de vordering ná het uitbrengen van de dagvaarding doch vóór de eerste rol-datum betaald.¹⁸

Figuur 1 De dagvaardingstermijn, in weken, in de steekproef bij de rechtbanken (n=297)



Uit het onderzoek blijkt dat na de eerstdienende dag het verstekvonnis op zeer korte termijn wordt verkregen. Tussen de eerstdienende dag en het uitspreken van het verstekvonnis verstrijken gemiddeld 4 dagen. Daarbij moet worden opgemerkt dat een termijn van 4 dagen in een rolprocedure niet bestaat. In de onderzochte zaken werd in 77% van de zaken een doorlooptijd van nul dagen geregistreerd, in 15% een doorlooptijd van een week en in 8% van de zaken een langere doorlooptijd.¹⁹ Hiermee wijken de onderzochte rechtbanken af van het landelijk beeld. Daar werd in 2011 in 50% van de zaken een doorlooptijd van langer dan twee weken geregistreerd. Dit laat zich verklaren doordat bij zeven rechtbanken een verstekvonnis doorgaans na twee weken wordt gewezen.²⁰ In 2012 zijn de doorlooptijden bij de sector kan-

¹⁶ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 85.

¹⁷ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 78. Het intrekkingpercentage bij de twee andere rechtbanken is niet onderzocht.

¹⁸ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 101.

¹⁹ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 86.

²⁰ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 87 en p. 47-49. Zie ook Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag 2011, p. 83, beschikbaar op <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/-Publicaties-En-Brochures/Documents/Jaarverslag%20Rechtspraak%202011.pdf>.

ton van de rechtbanken landelijk met 7% gestegen. Gemiddeld is de doorlooptijd twee weken.²¹

Uit het voorgaande mag blijken dat slechts beperkte tijd met de eigenlijke verstekprocedure gemoeid is. Het grootste gedeelte van een incassotraject gaat op aan de tijd die verstrijkt vóórdat de vordering in rechte wordt ingesteld (het minnelijk traject) en de executoriale fase die begint zodra een verstekvonnis is verkregen.

Het minnelijke traject bedraagt in de onderzochte zaken bij de gerechtsdeurwaarders gemiddeld 181 dagen.²² Daarbij moet worden bedacht dat vanuit het perspectief van de schuldeiser het minnelijke traject langer zal duren. Immers, voordat de schuldeiser de zaak uit handen geeft aan de gerechtsdeurwaarder, zal de schuldeiser ook zelf hebben geprobeerd de vordering te innen. De duur van dit ‘in house’-traject vormde geen voorwerp van onderzoek. De lange duur van de minnelijke fase bij de gerechtsdeurwaarder wordt vermoedelijk deels veroorzaakt door de wens van de schuldeiser om de kosten van de inning niet op te laten lopen door het starten van een gerechtelijke procedure, zolang geen zekerheid bestaat over de mogelijkheden van verhaal.²³ In die omstandigheid is het voorstelbaar dat de schuldeiser niet de hoge kosten wil maken die aan de verstekprocedure verbonden zijn.

Is eenmaal een executoriale titel verkregen, dan duurt ook de executiefase doorgaans lang. In de onderzochte dossiers bij de gerechtsdeurwaarder bedraagt de executiefase gemiddeld 960 dagen.²⁴ Ook uit eerder onderzoek komt naar voren dat er veel tijd gemoeid gaat met de naleving van verstekvonnissen en dat bovendien het nalevingsperscentage lager is dan bij op tegenspraak verkregen vonnissen.²⁵ De lange duur van de executiefase wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het gebrek aan (bekende) verhaalsmogelijkheden bij de schuldenaar. Ook wordt een vordering vaak in kleine gedeelten geïnd.

Ook is onderzocht hoe de incassovorderingen doorstromen door het incassotraject en op welke wijze het incassodossier is afgewikkeld, meer in het bijzonder of de vordering is geïnd. Onder andere is gebleken dat in 52% van de bij de gerechtsdeurwaarders onderzochte dossiers de schuldenaar geen of moeizaam verhaal biedt en daarom het dossier (voorlopig) [4] wordt gesloten zonder dat de vordering (volledig) is geïnd.²⁶

Figuur 2 Door- en uitstroomschema incassodossiers in steekproef bij gerechtsdeurwaarderskantoren (n=129)

²¹ Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag 2012, p. 80.

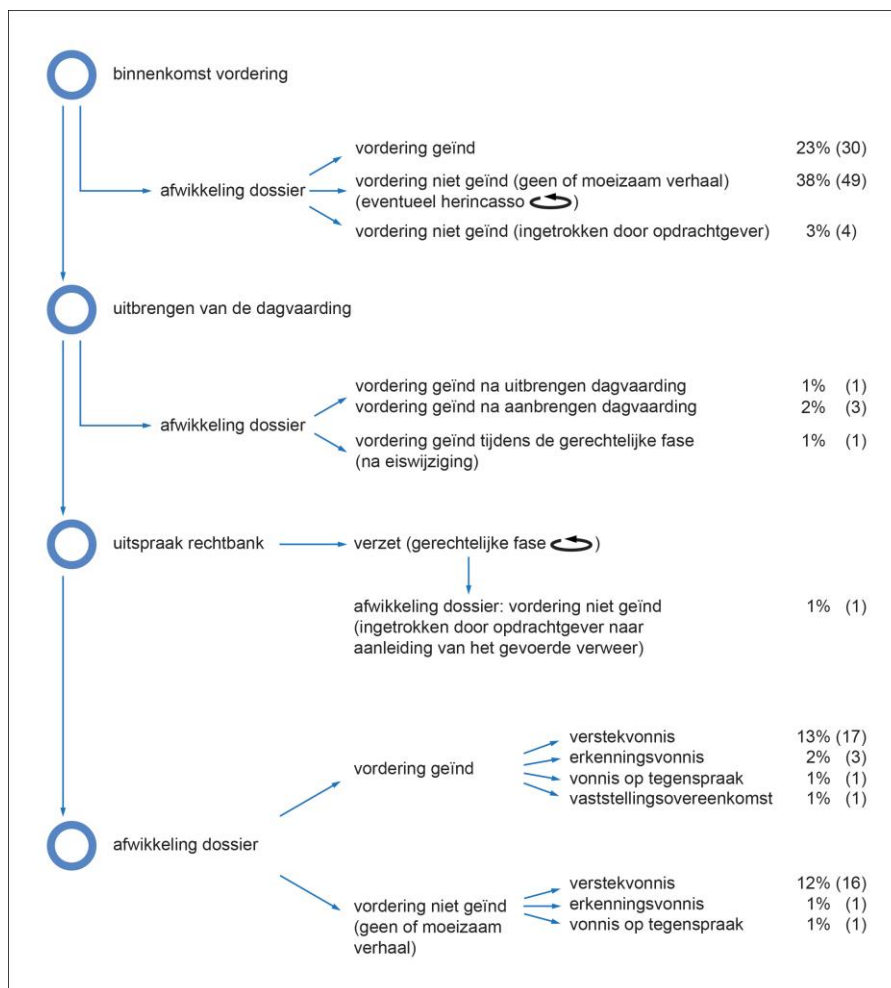
²² Zie Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 105.

²³ Zie ook Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 75-76.

²⁴ Onderzoeksrapport(voetnoot 7), p. 107.

²⁵ Zie R.J.J. Eshuis, *De daad bij het woord. Het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken* (Research Memoranda), Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2009, m.n. p. 129. Na een jaar is slechts 39,0% van de verstekvonnissen volledig was nagekomen, na twee jaar was dit 53,4% en na drie jaar 63%. In zaken op tegenspraak is na 36 maanden in 75,5% van de gevallen de uitspraak volledig nagekomen, terwijl in nog eens 11,3% de uitspraak deels is nagekomen.

²⁶ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 102, zie ook p. 76.



Geconcludeerd kan worden dat de inning van een incassovordering tijdrovend is. Dit wordt echter niet veroorzaakt door de verstekprocedure zelf, maar door de gemiddeld lange duur van het minnelijk traject en de executoriale fase.

2.3 Kosten

Bij de inning van een vordering en de verkrijging van een verstekvonnis maakt de eisende partij kosten die in beginsel, na toewijzing van de vordering door de rechtbank, voor rekening van gedaagde komen. De toegewezen kosten kunnen (bij een succesvolle tenuitvoerlegging) op gedaagde worden verhaald. In ons onderzoek zijn de kosten van de procedure onderzocht vanuit het perspectief van gedaagde.²⁷ Gekeken is naar de buitengerechtelijke incassokosten en de proceskostenveroordeling. De hoogte van de eventuele nakosten van executie en beslagkosten vormden geen voorwerp van onderzoek. Ook moet worden opgemerkt dat de onderzochte kosten de kosten betreffen die onder het in 2011 geldende recht in rekening zijn gebracht.

De onderzochte kosten veroorzaken voor de schuldenaar een aanzienlijke opslag op de hoofdsom. De proceskosten zorgen ten opzichte van de hoofdsom binnen de grootste groep vorderingen (t/m € 2.500,-) gemiddeld voor een opslag van 151% van de hoofdsom.²⁸ De ge-

²⁷ Dit geeft eveneens een indicatie van de kosten voor de schuldeiser, maar of de kosten waarin gedaagde wordt veroordeeld exact overeenkomen met de kosten die de schuldeiser heeft gemaakt, is niet te zeggen. Dit zal afhangen van de exacte afspraken die de schuldeiser met zijn incassodienstverlener heeft gemaakt.

²⁸ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 90.

middelde proceskostenveroordeling in deze groep vorderingen bedraagt € 437,-. De opslag voor de buitengerechtigde kosten is in deze groep 38% van de hoofdsom.²⁹

Geconstateerd kan worden dat een incassoprocedure voor partijen een kostbare aangelegenheid is. Uit het dossieronderzoek bij de rechtbanken blijkt dat de kosten die zijn verbonden aan het innen van een incassovordering hoog zijn, tenminste als deze kosten worden vergeleken met de hoofdsom. Een belangrijk deel van de proceskosten wordt veroorzaakt door het griffierecht. Zoals bekend is het griffierecht in de afgelopen jaren flink opgelopen. Dit draagt thans voor rechtspersonen, voor een procedure in kantonzaken waarin betaling van een bedrag van meer dan € 500,- en minder dan € 12.500,- wordt gevorderd, een bedrag van € 448,- per zaak.³⁰ Opvallend is dat de kosten die de rechterlijke macht voor een verstekprocedure maakt, laag zijn. Uit cijfers van de Raad voor de rechtspraak van 2011 blijkt dat een verstekprocedure bij de sector kanton (intussen de kamer van kantonzaken) van de rechtbank € 11,- kost.³¹ Bij de sector civiel bedragen de kosten voor de overheid € 167,-.

2.4 Rechtsbescherming

De onderzoeksresultaten op het gebied van de rechtsbescherming van de afwezige gedaagde zijn het meest verrassend. Het gaat daarbij om de toets of de vordering niet onrechtmatig of ongegrond voorkomt in de zin van art. 139 Rv. Bij de onderzochte rechtbanken wordt deze toets op basis van standaardmodellen en handleidingen door griffiemedewerkers verricht. Slechts in gevallen die afwijken van een standaardzaak wordt het verstekdossier door de rechter zelf beoordeeld.³²

Uit het dossieronderzoek blijkt dat het verstekvonnis in 31% van de onderzochte zaken meer bevat dan de [5] gebruikelijke standaardoverweging dat de vordering niet onrechtmatig of ongegrond voorkomt. De overwegingen zien onder meer op ambtshalve toetsing van een onredelijk beding, en de rente en buitengerechtigde kosten. In 25% van de onderzochte verstekzaken wordt een deel van de vordering afgewezen.³³ De afwijzingen zien op de rente (33%), de informatiekosten³⁴ (29%), de over de (proces)kosten toewijsbare B.T.W. (13%), de buitengerechtigde incassokosten (12%), de nakosten (4%), en op een aantal onderwerpen dat in de categorie ‘overig’ is geplaatst (9%). Dit hoge percentage van gevallen waarin de vordering (gedeeltelijk) wordt afgewezen was uit de literatuur niet bekend.

Tabel 1 Oordeel rechtbank in de steekproef bij de rechtbanken (n=300)

Oordeel rechtbank	%	n
De vordering komt niet onrechtmatig of ongegrond voor	69%	207
Overweging over de ambtshalve toetsing van een beding in de algemene voorwaarden ³⁵	2%	6
Overweging over de (termijn voor de) ontbinding van de huurovereenkomst en de ontruiming van de woning	2%	6
Overweging over de afgifte van de watermeter en de afsluiting van de watertoevoer	2%	5
Afwijzing van een gedeelte van het gevorderde bedrag	25%	76

²⁹ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 88.

³⁰ Zie bijlage bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken.

³¹ Eshuis, de Heer-de Lange & Diephuis (voetnoot 1), p. 177.

³² Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 77.

³³ Zie Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 92.

³⁴ Informatiekosten zijn de kosten die zijn gemaakt voor de verificatie van adres- en persoonsgegevens bij de Gemeentelijke Basis Administratie of bij de Kamer van Koophandel. Deze kosten kan de schuldeiser ingevolge het Besluit tarieven ambts-handelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) aan de schuldenaar doorberekenen.

³⁵ Deze zaken betreffen overeenkomsten tussen telecom aanbieders en een consument. In deze zaken worden de resterende abonnementstermijnen uitgefactureerd, daarvan komt 75% voor vergoeding in aanmerking (korte route rapport ambtshalve toetsing).

Bij deze percentages moet worden opgemerkt dat in een groot aantal gevallen de rechtsbescherming van de gedaagde ‘slechts’ ziet op de ‘bijkomende’ zaken. Dit doet echter niet af aan het belang van de rechtsbescherming. Deze uitkomst is het logische gevolg van het feit dat de wetgever juist op het punt van ‘bijkomende zaken’, zoals rente en kosten, regelingen van (overwegend) dwingend recht heeft opgenomen.³⁶ Daarbij [6] komt dat de in het geding zijnde regelingen van technische aard zijn. Het kan niet aan de schuldenaar – die zoals gezegd in de onderzochte gevallen vrijwel altijd een natuurlijke persoon is – worden overgelaten om te signaleren dat deze regelingen door de schuldeiser niet goed zijn nageleefd. Bovendien is juist een van de essentiële kenmerken van dwingend recht dat de rechter ambtshalve op de naleving toeziet, zodat aan het stilzwijgen van de schuldenaar geen argumenten kunnen worden ontleend.³⁷

Terzijde wordt opgemerkt dat de keuze van de wetgever om de kosten van een procedure te regelen wordt ondersteund door de uitkomsten van ander empirisch onderzoek. De gedachte is dat de schuldeiser bij het innen van een vordering bepaalde kosten, zoals proceskosten maakt. Als de schuldeiser deze kosten zelf moet dragen, dan zal hij zich inzetten om deze kosten zo laag mogelijk te houden. Als de schuldeiser deze kosten daarentegen op de schuldenaar kan verhalen, dan valt de prikkel om deze kosten laag te houden (deels) weg en zullen deze kosten stijgen. Dit fenomeen is onder andere in de Verenigde Staten aangetoond. In de Verenigde Staten geldt doorgaans de regel dat iedere partij zelf zijn proceskosten draagt. In 1980 voerde Florida echter voor medische aansprakelijkheidszaken de verliezer betaalt-regel in, terwijl deze in 1985 juist weer werd afgeschaft. Uit onderzoek van Hughes en Snyder blijkt dat de uitgaven van de gedaagde met 108% toenamen voor zaken die werden berecht en met 150% voor zaken die werden geschikt.³⁸

Ook in Nederland komt dit fenomeen uit empirisch onderzoek naar voren. Zo constateren Faure en Philipsen dat in de door hen onderzochte gevallen de buitengerechtelijke kosten – buiten de versteksituatie – met 21,7% respectievelijk 28,8% stegen, terwijl in diezelfde periode de inflatie 10,8% bedroeg.³⁹ Deze bevindingen tonen aan dat de verhaalbaarheid van bepaalde kosten om additionele regelgeving vraagt, omdat anders de kosten van het innen van een vordering voor de schuldenaar ongebreideld oplopen. In Nederland wordt in deze behoefte aan additionele regels voorzien door de reeds aangehaalde bepalingen. Uit ons onderzoek blijkt dat deze regelingen niet functioneren zonder ambtshalve rechterlijk toezicht.

Hierboven is gebleken dat de rechterlijke toetsing van verstekvonnissen een belangrijke bijdrage levert aan de rechtsbescherming van de gedaagde. Deze rechtsbescherming ziet voor een belangrijk deel op voor de gedaagde moeilijk te overziene regelingen zoals die van rente en kosten.

3. Evaluatie verstekprocedure en mogelijk alternatief

3.1 De verstekprocedure als incassoprocedure

Uit het door ons verrichte empirische onderzoek volgt dat de huidige verstekprocedure als incassoprocedure tamelijk goed functioneert. Niet alle kritiek op deze procedure is dus gefundeerd. Allereerst leidt de verstekprocedure binnen (zeer) korte tijd tot een executoriale titel. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het feit dat een schuldeiser over een executoriale titel

³⁶ Zie bijv. art. 6:96 lid 4 BW.

³⁷ Anders: Asser, Groen & Vranken (voetnoot 3), p. 111, die echter niet ingaan op het gegeven dat de aangesproken partij niet altijd voldoende juridische kennis heeft om de kans van slagen van zijn bezwaar tegen bepaalde technische aspecten van de vordering in te schatten.

³⁸ Hughes en Snyder, ‘The English Rule for Allocating Legal Costs: Evidence Confronts Theory’, *Journal of Law, Economics, & Organization* 1990, p. 374.

³⁹ M.G. Faure & N.J. Philipsen, ‘Honoraria van belangenbehartigers in letselschadeschadezaken: een dossieranalyse (2001-2006)’, *AV&S* 2008, p. 316-329.

beschikt niet wil zeggen dat hij ook daadwerkelijk betaald krijgt. Uit het onderzoek blijkt dat nadat de executorialle titel is verschaft vaak een langdurig executietraject volgt. Dit executietraject kan echter moeilijk op het conto van de verstekprocedure worden geschreven.

Wat betreft de rechtsbescherming van de schuldenaar kan worden opgemerkt dat het belang van de rechtsbescherming in de verstekprocedure groter is dan op basis van de literatuur kon worden verwacht. De rechter beschermt gedaagde tegen te hoge kosten die door de schuldeiser in rekening zijn gebracht. Deze bescherming roept wel de vraag op of deze bescherming niet op een [7] andere manier kan worden verleend. Als de regelingen van bijvoorbeeld rente en kosten voldoende ‘hard and fast’ zijn, dan zou de toets daarvan volledig geautomatiseerd kunnen verlopen. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de overheidskosten van de verstekprocedure op dit moment al erg laag zijn, en het niet waarschijnlijk is dat een geautomatiseerde toets tot een grote verdere verlaging van die kosten zou leiden.

Wat de kosten van de procedure betreft scoort de verstekprocedure aanmerkelijk slechter dan op het punt van de doorlooptijden en de rechtsbescherming. Het gehele incassotraject is een kostbare aangelegenheid en kosten van de verstekprocedure zorgen voor een aanzienlijke opslag op de hoofdsom. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze kosten voor een belangrijk deel worden veroorzaakt door het griffierecht, terwijl de kosten van de verstekprocedure voor de overheid juist zeer gering zijn. Zolang de overheid geen andere rechtspolitieke keuze over de hoogte van de griffierechten maakt, zal iedere incassoprocedure kostbaar zijn, ongeacht welke vorm deze heeft.

Los van de kosten van het griffierecht zijn aan de verstekprocedure en het daarmee verbonden incassotraject ook andere kosten verbonden, zoals de kosten van de buitengerechtelijke inning, de kosten van het opstellen van de dagvaarding en de kosten van de executie. Het is echter niet waarschijnlijk dat deze kosten belangrijk zouden afnemen als de verstekprocedure zou worden vervangen door een alternatieve incassoprocedure. Het is aannemelijk dat ook dan de schuldenaar eerst een poging zal doen om de vordering buiten rechte te innen. Ook bij het gebruik van een dergelijk alternatief zou de schuldeiser zich vermoedelijk laten bijstaan door een professionele rechtshulpverlener, al is het maar omdat specifieke kennis over die procedure bij de schuldeiser doorgaans ontbreekt. Zelfs voor zover deze kennis aanwezig is, zou de schuldenaar ook kosten maken als hij deze procedure door zijn eigen apparaat laat uitvoeren. Tot slot zou de schuldeiser ook kosten moeten maken die verband houden met de executie.

3.2 Een betalingsbevelprocedure als mogelijk alternatief?

In het kader van het KEI-programma is overwogen of, naast een vereenvoudigde gewone procedure, het invoeren van een specifieke incassoprocedure in de vorm van een nationale betalingsbevelprocedure wenselijk is.⁴⁰ In veel andere landen bestaat een dergelijke procedure, waarbij in Europa met name het Oostenrijkse model (waarbij meteen een betalingsbevel wordt uitgevaardigd) en het Duitse model (waarbij eerst een bevel in de vorm van een aanmaning wordt uitgevaardigd) als succesvol worden beschouwd. In Nederland heeft onder andere de commissie Asser-Groen-Vranken in het kader van de fundamentele herbezinning van het burgerlijk procesrecht de invoering van een betalingsbevelprocedure bepleit.⁴¹ Zij heeft daarbij aangegeven aansluiting te willen zoeken bij (het toenmalige voorstel voor) de Europese betalingsbevelprocedure.

⁴⁰ MvT (voetnoot 6), p. 26 e.v.

⁴¹ Asser, Groen & Vranken (voetnoot 3), p. 112-113. Zie ook 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’, *TCR* 2007, p. 1-8. Eerstgenoemde auteur van het onderhavige artikel acht op dit moment in het licht van de nu beschikbare empirische gegevens invoering van een nationale betalingsbevelprocedure weinig zinvol.

Deze Europese betalingsbevelprocedure op grond van Verordening 1896/2006 (af te korten als: EBB-Vo) werd op 12 december 2008 ingevoerd. Zij is bedoeld als een laagdrempelige procedure, gevoerd door middel van standaardformulieren, die de kosten en tijdsduur gemoeid met incassoprocedures moet beperken.⁴² Deze procedure is beperkt tot grensoverschrijdende zaken. Dit zijn zaken waarin ten minste één van de partijen haar woonplaats of haar gewone verblijfplaats in een andere lidstaat heeft dan de lidstaat van het aangezochte gerecht (art. 3 EBB-Vo). Eén van de vragen die centraal stond in het Onderzoeksrapport was in hoeverre de nationale openstelling van de Europese betalingsbevelprocedure mogelijk is.⁴³ Dit is vanzelfsprekend mogelijk; de beperking op EU-niveau tot grensoverschrijdende zaken is ingegeven door de beperkte competentie ingevolge art. 81 Verdrag op de Werking van de Europese Unie (VWEU) en is de uitkomst van de onderhandelingen in Brussel. Het staat de lidstaten vrij om deze procedure ook voor nationale zaken open te stellen. Een andere vraag is of dit wenselijk is. Het Ministerie beantwoordt deze vraag blijkens de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel ontkennend.⁴⁴ Dit is naar ons oordeel terecht.

In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat de Europese betalingsbevelprocedure vooralsnog niet erg populair is, zoals blijkt uit de ons ter beschikking gestelde gegevens van de Rechtbank 's-Gravenhage waar deze procedure geconcentreerd is. Over de periode 2009-2011 gaat het jaarlijks om gemiddeld slechts 337 verzoeken, waarbij wel sprake is van een geleidelijke toename.⁴⁵ Daarbij moet worden aangetekend dat van alle verstekzaken in het dossieronderzoek bij de rechtbanken maar 1 á 2% internationaal van aard is in de zin dat één van de partijen woonplaats of gewone verblijfplaats buiten Nederland heeft.⁴⁶ Desalniettemin is aannemelijk dat in het licht van het totale aantal in Nederland gevoerde verstekzaken het potentieel veel groter is.

In de tweede plaats lijkt de Europese betalingsbevelprocedure vooralsnog weinig op te leveren in tijdswinst of kostenbeperkingen. In de geregistreerde periode had deze procedure een zeer lange doorlooptijd met gemiddeld 152 dagen, gerekend vanaf het moment van indiening van het verzoek tot de uitvoering van het bevel (de beschikking). Een saillant gegeven is dat de EBB-Vo hiervoor een periode van 'normaliter 30 dagen' voorschrijft.⁴⁷ Aangetekend moet worden dat nu [8] het hier een procedure betreft die alleen in grensoverschrijdende gevallen toepasselijk is, deze bevinding niet zonder meer kan worden getransponeerd naar nationale gevallen en in deze gevallen de tijdsduur wellicht korter zou zijn. Nu in de verstekprocedure evenwel op zeer korte termijn een titel kan worden verkregen, lijkt hier echter weinig tijdswinst te behalen. Ook is niet aannemelijk dat het minnelijke traject of het executietraject wezenlijk korter zou zijn bij een betalingsbevelprocedure.⁴⁸

Ten aanzien van de kosten geldt dat zowel de verstekprocedure als de Europese betalingsbevelprocedure of een vergelijkbare incassoprocedure nopen tot twee keer betekenen. In de Europese betalingsbevelprocedure wordt geen inleidende dagvaarding betekend, maar moet het betalingsbevel na uitvoering worden betekend teneinde de schuldenaar mogelijkheid tot verweer te geven en moet nogmaals voor tenuitvoerlegging worden betekend.⁴⁹ In de Europese betalingsbevelprocedure geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging, ongeacht de hoogte van de vordering (art. 24 EBB). Voor zover bedrijven al zonder advocaat zouden besluiten een betalingsbevelprocedure te starten, geldt dat ook dit de nodige bedrijfskosten meebrengt. Er zijn geen gegevens bekend over de kosten van de Europese betalingsprocedure voor de overheid, en voor nationale zaken zou dit ook weer anders kunnen liggen. Het is aan-

⁴² Zie voetnoot 4.

⁴³ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 21-22.

⁴⁴ MvT (voetnoot 6), p. 27.

⁴⁵ 2009: 295 verzoeken | 2010: 342 verzoeken | 2011: 372 verzoeken.

⁴⁶ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 82.

⁴⁷ Zie art. 12 EBB-Vo.

⁴⁸ Dit is niet empirisch onderzocht in het kader van het Onderzoeksrapport; zie p. 169 voor verdere overwegingen.

⁴⁹ Art. 16 EBB-Vo en art. 18 EBB-Vo jo art. 7 Uitvoeringswet EBB-Vo en art. 430 lid 2 en 3 Rv.

nemelijk dat op dit punt voor de overheid weinig winst te behalen is nu de behandeling van een verstekzaak slechts € 11,- kost. Opgemerkt kan worden dat in verschillende andere landen de (nationale) betalingsbevelprocedure wel goed functioneert. Bijvoorbeeld in Duitsland en Oostenrijk bestaat een volledig geautomatiseerde procedure en kan binnen zeer korte tijd (enkele dagen of zelfs uren) een betalingsbevel worden verkregen tegen geringe kosten voor overheid en schuldeiser.⁵⁰

Tot slot pleit naar ons oordeel tegen de invoering van een betalingsbevelprocedure, in ieder geval voor zover die gemodelleerd is naar de Europese procedure, dat de rechtsbescherming van de schuldenaar daarin minder is dan in de verstekprocedure. In de eerste plaats bleek uit het dossieronderzoek, zoals hierboven is besproken, dat in 31% van de onderzochte verstekprocedures meer wordt overwogen dan de standaardoverweging (dat aan de formaliteiten is voldaan en de vordering niet onrechtmatig of ongegrond voorkomt), en dat dit in 25% van de gevallen leidt tot een gedeeltelijke afwijzing van de vordering. In ons onderzoek bij de Rechtbank 's-Gravenhage naar de uitvoering van de Europese betalingsbevelprocedure kwam naar voren dat het verzoek op geen enkele wijze wordt gecontroleerd. Evenmin vindt er enige vorm van toetsing van de buitengerechtelijke incassokosten plaats en dus ook geen matiging of afwijzing van die kosten.⁵¹ In de tweede plaats heeft de schuldenaar in de betalingsbevelprocedure maar één mogelijkheid om zich te verweren, namelijk door het indienen van een verweerschrift tegen het betalingsbevel.⁵² In de verstekprocedure heeft de schuldenaar daarentegen twee kansen: ter gelegenheid van de oproeping om in de procedure te verschijnen en door middel van verzet na een verstekvonnis.⁵³ In de praktijk blijkt overigens wel dat, althans in de onderzoeksperiode, slechts in 0,01% van de verstekzaken verzet wordt ingesteld en dat de schuldeiser dus zelden gebruikt maakt van deze tweede mogelijkheid om zich te verweren.

4. Voorgestelde veranderingen in de incassoprocedure

In het concept wetsvoorstel worden belangrijke wijzigingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voorgesteld. De vraag is wat mede in het licht van de bevindingen van het empirisch onderzoek de implicaties hiervan zijn voor de verstekprocedure als incassoprocedure. Hieronder wordt kort geschetst hoe de gerechtelijke inning van een onbetwiste schuldvordering zou verlopen (par. 4.1). Daarna worden enkele keuzes besproken die in het wetsvoorstel worden gemaakt en die van belang zijn voor de inning van onbetwiste schuldvorderingen. Het gaat hierbij om de digitalisering van het procesrecht (par. 4.2), de betaling van het griffierecht (par. 4.3), de oproeping van de schuldenaar (par. 4.4), de termijn waarbinnen de schuldenaar na de oproeping moet verschijnen (par. 4.5) en de termijn voor het vonnis (par. 4.6).

4.1 Het nieuwe procedureverloop

Het belangrijkste gevolg van de voorgestelde wijzigingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is dat het verschil tussen de dagvaardingsprocedure en de verzoekschriftprocedure grotendeels komt te vervallen. In plaats daarvan komt één basisprocedure, geregeld in de artikelen 77a tot en met 77t Rv. Het onderscheid tussen dagvaardingszaken en verzoekschriftzaken blijft echter wel relevant. Voor elk van deze zaken bevat de wet namelijk aanvullende regelingen in de artikelen waarin thans de dagvaardingsprocedure (art. 78 tot en met

⁵⁰ Zo geldt in Duitsland dat een schuldeiser in het Mahnverfahren slechts de helft van de normale griffierechten betaalt. Bovendien wordt in het geval de schuldenaar verweer voert en de procedure als gewone procedure wordt voortgezet, het reeds betaalde griffierecht afgetrokken van het voor de gewone procedure verschuldigde griffierecht. Zie § 3 Gerichtskostenengesetz jo. Nr. 1110 Kostenverzeichnis. Zie voor beschrijvend en rechtsvergelijkend materiaal betreffende incassoprocedures in Duitsland, Frankrijk, Engeland en Wales, Oostenrijk en Zwitserland Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 121-159.

⁵¹ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 114-116.

⁵² Op de voet van art. 16 EBB-Vo. Dit op de specifiek voor de grensoverschrijdende context van 'heroverweging in uitzonderlijke' gevallen in de zin van art. 20 EBB-Vo na.

⁵³ Dit blijkt uit door de Raad voor de rechtspraak aan ons verstrekte gegevens. Van de tweede mogelijkheid om zich te verweren maakt de schuldeiser dus zelden gebruik.

259 Rv) respectievelijk de verzoekschriftprocedure (art. 261 tot en met 291 Rv) zijn geregeld. Onder het nieuwe systeem worden de termen dagvaardingsprocedure en verzoekschriftprocedure niet langer gebruikt. In plaats daarvan komen de termen vorderingsprocedure en verzoekprocedure (art. 77a lid 2 Rv). De verzoeker in de vorderingsprocedure wordt ook wel aangeduid als ‘eiser’, terwijl in het kader van de verzoekprocedure uitsluitend de term ‘verzoeker’ wordt gebruikt. Voor de wederpartij wordt in het kader van de vorderingsprocedure gesproken van ‘gedaagde’, terwijl in het kader van de verzoekprocedure de [9] wederpartij als ‘belanghebbende’ wordt aangeduid. Voor dit artikel is van belang dat de inning van incassovorderingen in de vorderingsprocedure zal geschieden.

De vorderingsprocedure vertoont onder het voorgestelde systeem trekken van zowel de huidige verzoekschriftprocedure als van de dagvaardingsprocedure. De procedure start met de indiening van het verzoekschrift door de eiser (art. 77j Rv). Anders dan bij de verzoekschriftprocedure is het de eiser die dit verzoekschrift aan de gedaagde moet laten toekomen (art. 113 Rv). De bezorging van het verzoekschrift kan op twee manieren plaatsvinden (art. 113 Rv). Allereerst kan het door de deurwaarder worden betekend. Daarnaast kan de eiser het verzoekschrift op informele wijze aan de gedaagde bezorgen. In dat geval staat het de eiser vrij om het verzoekschrift op iedere wijze die hem goedgevoelt te (laten) bezorgen. Als de gedaagde na informele oproeping in de procedure verschijnt, dan zal de rechter de zaak behandelen. Verschijnt de gedaagde niet, dan dient de eiser de gedaagde alsnog bij exploit op te roepen (art. 139 en 113 lid 2 Rv). Een reden voor de gedaagde om aan een informele oproeping gehoor te geven, is dat hiermee de kosten van de deurwaarder niet voor zijn rekening komen mocht hij de zaak verliezen.⁵⁴ Belangrijk is dat de rechter de gedaagde alleen bij verstek kan veroordelen als deze bij exploit is opgeroepen (art. 139 Rv). Dit betekent dat voor de inning van onbetwiste geldvorderingen het exploit waarschijnlijk de standaardwijze van oproeping zal blijven.

Mocht de gedaagde in de procedure verschijnen, dan krijgt hij de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen (art. 77i Rv). Dit verweerschrift komt in vorderingsprocedures in de plaats van de conclusie van antwoord. Na het indienen van het verweerschrift vindt een mondelinge behandeling plaats (art. 77m Rv). Deze mondelinge behandeling treedt in vorderingsprocedures in de plaats van de comparitie na antwoord. In beginsel zal de rechter in kantonzaken vier weken na de mondelinge behandeling uitspraak doen (art. 77s Rv). In niet-kantonzaken is deze termijn zes weken.

Bij het innen van een onbetwiste geldvordering zal de schuldenaar echter vermoedelijk niet in de procedure verschijnen. In dat kader is van belang dat de regels van verstek grotendeels ongewijzigd blijven. Indien de schuldenaar niet in de procedure verschijnt, zal de rechter bij verstek een uitspraak doen. In beginsel zal er geen mondelinge behandeling plaatsvinden. De rechter zal in plaats daarvan de vordering – net als onder het huidige recht – toewijzen, tenzij deze vordering hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt (art. 139 Rv). Hiermee beoogt de minister de huidige praktijk waarin de rechter ambtshalve de incassovordering toetst te behouden. Hierbij verwijst de minister naar ons onderzoek.⁵⁵ Gezien ons betoog hierboven moge het duidelijk zijn dat wij alleen maar kunnen instemmen met de keuze van de minister om de toetsing van verstekvorderingen te handhaven.

4.2 Digitalisering en standaardformulieren

Eén van de hoofddoelen van het wetsvoorstel is om tot een zo ver mogelijke digitalisering van de procedure te komen. Daartoe wordt onder andere de regel voorgesteld dat digitaal procederen verplicht wordt voor alle beroeps- of bedrijfsmatig procederende partijen én voor andere

⁵⁴ MvT (voetnoot 6), p. 12 en 51.

⁵⁵ MvT (voetnoot 6), p. 26 e.v.

partijen voor zover dezen zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent (art. 77b Rv).

Voor wat betreft de incassoprocedure komt het verdergaand digitaliseren van de procedure voor als een juiste keuze. Gezien de geringe kosten van een verstekprocedure voor de overheid, zal de besparing voor wat betreft de incassoprocedure echter waarschijnlijk gering zijn. Voor de schuldeiser is van belang dat de minister overweegt om in de toekomst de incassoprocedure verder te digitaliseren door het introduceren van een invulmodel waarmee online een incassozaak kan worden begonnen.⁵⁶ Wellicht dat hiermee de kosten van de incassoprocedure voor de schuldeiser iets zullen dalen. Zolang het griffierecht echter gelijk blijft, zal deze daling gering zijn. De schuldeiser zal immers nog steeds een deurwaarder moeten inschakelen voor de betekening en voor het verdere incassotraject.

Het behoeft geen betoog dat de digitalisering van het procesrecht een complexe operatie zal worden. Zo is het van belang dat het systeem zo wordt opgezet dat de door of namens de schuldeiser aangeleverde informatie zo veel mogelijk kan worden hergebruikt. In dat verband is het van belang dat uit ons onderzoek blijkt dat een groot gedeelte van de incassozaken door een gerechtsdeurwaarder wordt afgehandeld.⁵⁷ Het is dus zaak dat deze beroepsgroep nauw wordt betrokken bij de uitvoering van dit omvangrijke digitaliseringsproject.

Verder is het verstandig om te putten uit ervaring met andere digitaliseringsprojecten. Wellicht dat hierbij kan worden geput uit de ervaringen die worden opgedaan onder andere met het mede door de Europese Commissie gefinancierde e-CODEX project en andere (EU) projecten.⁵⁸ In dat verband verdient opmerking dat bijvoorbeeld in Engeland goede ervaringen hiermee zijn opgedaan, en dat ook in andere landen de rechtspraak al veel verder is gedigitaliseerd.⁵⁹ In Nederland is ondertussen het project e-Kantonrechter voorzichtig van start gegaan.⁶⁰

Een aspect dat bij het digitaliseren van de procedure bijzondere aandacht verdient, zijn de in paragraaf 2.4 besproken zaken betreffende rechtsbescherming, zoals rente en kosten, ten aanzien waarvan is gebleken dat de ambtshalve toets van bijzonder belang is. Het zou mogelijk moeten zijn om in elk geval een gedeelte van dergelijke toetsen te automatiseren. Daarbij is van belang dat de hiervoor te gebruiken software op eenvoudige wijze moet kunnen worden aangepast aan [10] wijzigingen in de desbetreffende regelingen. Zo niet, dan zou bijvoorbeeld een uitspraak van de Hoge Raad ervoor kunnen zorgen dat de behandeling van verstekzaken stil komt te liggen, of handmatig moet verlopen.

4.3 Betaling griffierecht

In vergelijking met het huidige recht ondergaat de regeling van de betaling van het griffierecht vermoedelijk een belangrijke wijziging. Onder het huidige recht geldt dat in de dagvaardingsprocedure het griffierecht vanaf de eerste uitroeping van de zaak verschuldigd is (art. 3 lid 1 en 3 Wet griffierechten burgerlijke zaken). In verzoekschriftzaken wordt het griffierecht verschuldigd bij de indiening (art. 3 lid 2 en 4 Wet griffierechten burgerlijke zaken). Hoe de Wet griffierechten burgerlijke zaken precies zal worden gewijzigd, is op dit moment nog niet duidelijk, maar aangezien de procedure in alle gevallen zal starten met een verzoekschrift, lijkt het aannemelijk dat de minister van plan is het systeem van de betaling van griffierechten in de verzoekschriftprocedure te volgen.

De regel dat het griffierecht al bij de indiening van het verzoek is verschuldigd, zou er toe leiden dat de mogelijkheid verdwijnt dat de betekening van de dagvaarding een laatste waarschuwing voor de schuldenaar is om te betalen. Zoals wij hierboven hebben aangegeven,

⁵⁶ MvT (voetnoot 6), p. 28.

⁵⁷ Zie ook par. 2.1.

⁵⁸ Zie <http://www.e-codex.eu/home.html>.

⁵⁹ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 145-146.

⁶⁰ Zie <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Sector-kantonrecht/Pages/eKantonrechter.aspx>.

hanteren schuldeisers doorgaans een iets langere dagvaardingstermijn dan de minimumtermijn die de wet toestaat. Het lijkt aannemelijk dat deze langere dagvaardingstermijn wordt gebruikt om de schuldenaar in staat te stellen om te betalen en zich zo de kosten van het griffierecht te besparen.⁶¹ Als het griffierecht reeds bij het indienen van het verzoekschrift wordt verschuldigd, dan vervalt deze mogelijkheid en zullen de voorgestelde maatregelen leiden tot hogere kosten voor de schuldenaar die zijn vordering te elfder ure vrijwillig wil betalen. Voor zover deze kosten niet op de schuldenaar kunnen worden verhaald, leiden deze maatregelen dan bovendien tot hogere kosten voor de schuldeiser. Wij pleiten er dan ook voor dat onder het nieuwe recht in de vorderingsprocedure het griffierecht pas verschuldigd zal zijn als de termijn voor het verschijnen van de schuldenaar is verstreken.

4.4 Oproeping

In het voorstel is ervoor gekozen om in de vorderingsprocedure de oproeping door de deurwaarder als uitgangspunt te behouden (art. 113 Rv). Deze keuze is niet onomstreden. Zoals hierboven aangegeven, is er in het verleden voor gepleit om van de incassoprocedure een bijzondere procedure te maken. Eén van de argumenten daarvoor was dat op die wijze de kosten van een dagvaarding konden worden bespaard. Wij zijn echter van mening dat het behouden van de oproeping per exploit een goede keuze is. Uit eerder empirisch onderzoek is immers gebleken dat oproeping van de schuldenaar door het gerecht op basis van de gegevens die door de schuldeiser worden aangeleverd, onvoldoende betrouwbaar is. Dit blijkt uit de ervaringen met de in 1992 afgeschafte betalingsbevelprocedure en de in 2002 afgeschafte formulierdagvaarding. In de literatuur worden percentages genoemd tussen de 13 en 21% waarin de oproeping respectievelijk de formulierdagvaarding de schuldenaar niet bereikte.⁶² Dit beeld wijkt af van de conclusies van de commissie Asser-Groen-Vranken. De commissie heeft gepleit voor een systeem waarin het inleidende processtuk per post wordt bezorgd. Zij stelde dat 'in Nederland een systeem waarin het inleidende processtuk per post wordt bezorgd in het algemeen eenzelfde zekerheid biedt dat het de geadresseerde bereikt, als betekening.'⁶³ De commissie baseert dit oordeel op de ervaringsdeskundigheid van de griffie. Het aantal fouten zou daar meevallen. Wij menen dat het opvallende verschil in opvatting wordt verklaard door de aard van de zaken die thans in een verzoekschriftprocedure worden afgedaan en de incassozaken die onder het oude recht in een betalingsbevelprocedure werden afgedaan c.q. met een formulierdagvaarding werden ingeleid. Op dit moment geldt dat de partijen in een verzoekschriftprocedure elkaar doorgaans goed kennen en weten waar zij wonen. Gedacht kan worden aan zaken betreffende het gezag over minderjarigen of verzoeken tot het ontbinden van een arbeidsovereenkomst. Voor vorderingen waarin een 'gewone' schuldvordering wordt geïnd ligt dit dikwijls anders. In die zaken is er geen garantie dat partijen elkaar kennen en bestaat er daarom een gerede kans dat het verzoekschrift de schuldenaar nooit zou bereiken.⁶⁴ Dit is alleen anders als de gegevens van de schuldenaar door middel van een controle in de gegevens van de Gemeentelijke basisadministratie worden gecontroleerd. Dit kan echter niet door de schuldeiser worden gedaan, nu de Gemeentelijke basisadministratie geen openbaar register is. Het ligt niet voor de hand om de griffie te belasten met het controleren van de gegevens van alle schuldenaren in alle zaken die thans dagvaardingszaken zijn.

⁶¹ Zie par. 2.2.

⁶² A. Klijn, C. Cozijn en G. Paulides, *De civiele procedure bij de kantonrechter. Evaluatie van een vernieuwing*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 28 en 40-41 en R.J.J. Eshuis en G. Paulides, *Van rechtbank naar kanton. Evaluatie van de competentieverhoging voor civiele handelszaken in 1999*, Den Haag: WODC 1999, p. 107.

⁶³ Asser, Groen & Vranken (voetnoot 3), p. 97.

⁶⁴ Zo blijkt bijvoorbeeld ook de betekening in het kader van de Europese procedure voor geringe vorderingen niet zelden problematisch, nu rechtbanken niet zijn toegesneden op de verzending van stukken anders dan in de traditionele verzoekschriftzaken. Zie X.E. Kramer en E.A. Ontanu, 'The functioning of the European Small Claims Procedure in the Netherlands: normative and empirical reflections', *Nederlands Internationaal Privaatrecht* 2013(3), p. 319-328, i.h.b. p. 214-215.

Tegen de bemoeienis van de gerechtsdeurwaarder pleiten, zoals gezegd, de kosten die aan oproeping door de deurwaarder zijn verbonden. Ter indicatie, volgens art. 2 van het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders bedragen de kosten van het uitbrengen van de dagvaarding voor de schuldenaar € 76,71. Daar staat echter tegenover dat de kosten voor de schuldenaar in de Europese betalingsbevelprocedure doorgaans niet veel lager zullen zijn. Zoals uit ons onderzoek is gebleken, ziet de Rechtbank 's-Gravenhage zich dikwijls genoodzaakt om het betalingsbevel te (laten) betekenen.⁶⁵ In de Europese betalingsbevelprocedure zijn de kosten van betekening kennelijk in beginsel voor de rechtbank, maar in de zuiver Nederlandse context ligt deze regel niet voor de hand. Als het betalingsbevel moet worden betekend, dan zijn de kosten voor **[11]** de schuldenaar grofweg gelijk aan die van een 'gewone' verstekprocedure. Immers, in dat geval kan na het verkrijgen van het verstekvonnis worden overgegaan tot de executie. Weliswaar schrijft art. 430 lid 3 Rv voor dat een executoriale titel pas ten uitvoer kan worden gelegd nadat deze is betekend, maar deze betekening kan doorgaans worden gecombineerd met de eerste executiemaatregel; zie bijvoorbeeld art. 439 lid 2 in fine Rv.

4.5 Termijn van dagvaarding

In het huidige systeem bepaalt de schuldeiser tegen welke roldag hij de schuldenaar oproept. Daarbij geldt enkel dat de minimale termijn van dagvaarding doorgaans een week is (art. 114 Rv). De schuldeiser kan er dus voor kiezen om de schuldenaar op te roepen tegen een roldag die bijvoorbeeld twee weken of een maand in de toekomst ligt. In het wetsvoorstel verdwijnt deze mogelijkheid voor de schuldeiser.⁶⁶ Onder het nieuwe systeem moet hij het oproepingsbericht binnen twee weken na het indienen van het verzoekschrift laten betekenen (art. 113 lid 1 Rv). Vervolgens heeft de schuldenaar twee weken om in de procedure te verschijnen (art. 114 Rv). Deze keuze heeft tot gevolg dat de schuldeiser er niet meer voor kan kiezen om de schuldenaar tegen een langere termijn op te roepen.

In de Memorie van Toelichting ontbreekt een rationale voor het verdwijnen van de mogelijkheid om de wederpartij tegen een verder in de toekomst gelegen termijn op te roepen. Volstaan wordt met de opmerking dat van deze mogelijkheid in de praktijk beperkt gebruik wordt gemaakt.⁶⁷ Mogelijkerwijze wordt de keuze van de minister ingegeven door de wens om automatisering van het systeem eenvoudiger te maken. Wij vragen ons af of hiermee niet een nuttige flexibiliteit in het systeem verloren gaat. Zoals gezegd blijkt uit ons dossieronderzoek dat de schuldeiser er gemiddeld genomen voor kiest om de schuldenaar tegen een termijn van 22 dagen op te roepen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het hier om een gemiddelde gaat en dat in een groot aantal gevallen de schuldeiser wel degelijk een langere dagvaardingstermijn hanteert.⁶⁸ Op deze wijze kan de schuldenaar desgewenst meer tijd worden gegeven om alsnog te betalen. Terzijde merken wij op dat ook in andere gevallen het nuttig kan zijn voor partijen om tegen een latere roldag te dagvaarden, bijvoorbeeld om onderhandelingen mogelijk te maken. Wij pleiten er dan ook voor dat de mogelijkheid om op een langere termijn te dagvaarden blijft bestaan.

4.6 Termijn voor vonnis

In het wetsvoorstel is een termijn opgenomen waarbinnen de rechter na de mondelinge behandeling uitspraak in beginsel uitspraak doet (art. 77s Rv). In kantonzaken is dit vier weken. In andere zaken zes weken. Een dergelijke regel ontbreekt voor het geval dat de mondelinge behandeling achterwege blijft, omdat de schuldenaar verstek laat gaan. In ons onderzoek is

⁶⁵ Zie Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 116-117.

⁶⁶ MvT (voetnoot 6), p. 15.

⁶⁷ MvT (voetnoot 6), p. 15.

⁶⁸ Zie ook par. 2.2 en figuur 1.

naar voren gekomen dat de verschillende kantonsectoren van de rechtbanken er een andere praktijk op na houden waar het gaat om het wijzen van een verstekvonnis.⁶⁹ Sommigen doen direct uitspraak nadat de gedaagde op de eerste roldag verstek laat gaan terwijl anderen gemiddeld genomen pas na één of twee weken een verstekvonnis wijzen. In 2012 bedroeg de gemiddelde termijn voor een verstekvonnis bij de kantonrechter twee en bij de sector civiel negen weken.⁷⁰ Het lijkt ons daarom zinnig om ook voor verstekzaken een termijn in de wet op te nemen.

5. Conclusie

In dit artikel hebben wij de een aantal belangrijke bevindingen van ons empirisch onderzoek naar het functioneren van de verstekprocedure gepresenteerd. Op basis van onze bevindingen hebben wij geconstateerd dat de huidige vertrekprocedure in beginsel goed functioneert. De keuze van de minister om de verstekprocedure als incassoprocedure te handhaven ondersteunen wij dan ook. Wel kan worden geconstateerd dat de verstekprocedure met aanzienlijke kosten voor de schuldeiser en schuldenaar gepaard gaat. Deze hoge kosten zijn echter in hoofdzaak niet toe te rekenen aan de kosten van de verstekprocedure zelf, maar aan het hoge griffierecht. In het wetsvoorstel wordt een aantal cruciale keuzes gemaakt die van belang zijn voor de incasso van onbetwiste schuldvorderingen. Deze betreffen de digitalisering van de incassoprocedure, de betaling van het griffierecht, de oproeping van de schuldenaar, de termijn voor dagvaarding en de termijn voor een verstekvonnis. Tegen de achtergrond van de empirische gegevens betreffende de verstekprocedure en de incassomarkt heeft naar ons oordeel het wetsvoorstel op een aantal punten aanpassing. Wij pleiten voor het handhaven van de regel dat de eiser geen griffierechten is verschuldigd als de vordering wordt ingetrokken vóórdat de termijn waarbinnen de schuldenaar kan verschijnen is verlopen. Verder pleiten wij voor de handhaving van de regel dat de eiser de vrijheid moet hebben om de gedaagde op een langere termijn op te roepen. Bovendien het nuttig om in de wet een termijn op te nemen waarbinnen de rechter in beginsel een verstekvonnis wijst. Het voorstel om het exploit als wijze van oproeping van de schuldenaar te handhaven ondersteunen wij. Tot slot zijn wij van oordeel dat door digitalisering de incassoprocedure nog verder kan worden gestroomlijnd door het automatiseren van een deel van de rechterlijke toetsing.

⁶⁹ Onderzoeksrapport (voetnoot 7), p. 86 en 87.

⁷⁰ Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag 2012, p. 80.