

58. Nederland kan wel degelijk iets leren van de invordering van onbetwiste schulden in België

PROF. MR. A.W. JONGBLOED

Eind maart 2019 stuurde minister Dekker het onderzoeksrapport 'Quick scan Belgische procedure voor de Invordering van Onbetwiste Schulden'¹ naar de Tweede Kamer. Aanleiding was de inwerkingtreding van de nieuwe incassoprocedure voor vorderingen tussen bedrijven in België en de vraag of aan een vergelijkbare procedure in Nederland behoefte bestaat. Over de uitkomst werd bericht met als kop: 'Belgische procedure voor invordering van onbetwiste schulden biedt weinig voordelen voor Nederland.' Omdat ik met S.J.W. van der Putten hierover schreef² was ik benieuwd, maar die kop dekt de lading niet: het onderzoek betreft een quickscan waarbij niet of nauwelijks recente literatuur is gebruikt³ en waarbij ervaringen van schuldeisers, schuldenaren en betrokken organisaties en beroepsgroepen niet zijn onderzocht. Daarom een herhaald pleidooi.

De Nederlandse situatie

Wie de jaardocumenten van de Raad voor de rechtspraak over de laatste jaren (te raadplegen via: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Jaardocumenten/Paginas/default.aspx>) leest, ziet dat weliswaar het aantal civiele procedures terugloopt, maar dat de rechter steeds meer wordt belast en er per zaak (gemiddeld) meer tijd moet worden uitgetrokken. Nederland heeft gekozen voor een rechterlijke macht van betrekkelijk geringe omvang. Omdat een substantiële uitbreiding niet wordt gewenst, ligt het voor de hand te bezien of de rechterlijke macht ontlast kan worden en zich bezig kan houden met de zaken die er echt toe doen.⁴ Het is geen geheim dat bij de meeste incassozaken daarvan geen sprake is: het betreft voor een groot gedeelte verstekzaken

en/of zaken waarin de vordering wordt erkend. In de regel valt er weinig juridische eer te behalen aan de berechting van incassozaken. Zoals hierna zal blijken heeft België die keuze gemaakt. Daar staan pleidooien tegenover dat de rechterlijke macht de centrale organisatie moet blijven voor de beslechting van alle geschillen⁵ en ook leeft de gedachte dat de rechter in incassozaken nauwgezet moet (blijven) toetsen. Zo heeft een Amsterdamse voorzieningenrechter op grond van art. 392 Rv prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad⁶ over de verhouding tussen enerzijds de summier toetsing van een verzoek tot verlof tot tenuitvoerlegging van een arbitraal vonnis en anderzijds de ambtshalve toepassing van Europees consumentenrecht (in verstekzaken). Volgens deze voorzieningenrechter wordt in de rechtspraak in toenemende mate arbitrage ingezet in incassozaken, vooral als er geen verweer verwacht wordt. Als gedaagde consument (en zeker als hij niet is verschenen) is de kwestie van ambtshalve toepassing van het Europees consumentenrecht van belang. Het is onduidelijk hoe dat zich verhoudt tot de summier toetsing van de rechter bij een verzoek om verlof tot tenuitvoerlegging van een arbitraal (verstek)vonnis.

Evenmin is het een geheim dat veel schuldeisers hun beperkte vordering niet aanhangig maken. Is het voor een

- 1 M.J. ter Voert & L.E.H.P. van Lierop, *Quick scan Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden, Memorandum 2019-1*, Den Haag: WODC, 2019.
- 2 S.J.W. van der Putten, 'Een oplossing voor de omslachtige incassopraktijk: het verkrijgen van executoriale titels bij erkende en niet-betwiste geldvorderingen', in: S.J.W. van der Putten & M.R. van Zanten (red.), *Compendium Beslag- en executierecht*, Den Haag: Sdu, 2018, p. 337-355. In dit artikel gebruik ik citaten uit die bijdrage.
- 3 Het rapport dat in maart 2019 aan de Tweede Kamer werd gestuurd bevat slechts één publicatie uit 2018: het rapport van de Coördinatiegroep incassozaken (te vinden op www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rapport-incassozaken-Rechtspraak.pdf). De bijdrage van Van der Putten en mijzelf wordt niet vermeld.
- 4 Niet voor niets is in 2012 de Wet versterking cassatierechtspraak ingevoerd. Wet van 15 maart 2012, *Stb.* 116, tot wijziging van de Advocatenwet, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten ter versterking van de cassatierechtspraak.

- 5 Zie onder meer R.H. de Bock, 'De toekomst van de civiele rechtspraak, een pleidooi om de rechter niet te ontlasten', rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Bijzondere aspecten van het Privaatrecht vanwege de Marcel Henri Bregstein Stichting (Bregstein-leerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam op 22 juni 2017, Zutphen: Uitgeverij Paris, 2017.
- 6 V.zr. Amsterdam 25 januari 2019, *NJF* 2019/212; ECLI:NL:RBAMS:2019:1339 en ECLI:NL:RBAMS:2019:1338.

dierenarts een reële optie om een niet-betaalde rekening van € 75 gerechtelijk te gaan incasseren? Nee, in de regel wordt daarvan afgezien, want de kosten van griffierecht en salaris gemachtigde c.q. het eigen uurloon liggen hoger en het blijft altijd onzeker of de vordering wordt toegewezen en vervolgens geïncasseerd kan worden.⁷

Het is geen geheim dat veel schuldeisers hun beperkte vordering niet aanhangig maken

Het is ook geen geheim dat die toename van arbitrage in incassozaken te maken heeft met de (te) hoge griffierechten en dat het aantal incassozaken dat de rechterlijke macht de laatste jaren heeft behandeld met vele tienduizenden per jaar is gedaald. Het lijkt erop dat de pleidooien om incassozaken bij de rechterlijke macht te laten (mede) zijn ingegeven vanuit financiële overwegingen.⁸

De toename van arbitrage in incassozaken is ook te verklaren uit het feit dat sommigen ernaar streven de kosten voor de schuldenaar (die het vaak al moeilijk genoeg heeft) te beperken. Denk aan de ziektekostenverzekeraar die een cliënt heeft die de maandelijkse premie niet kan voldoen of de woningbouwvereniging wier huurder een betalingsachterstand heeft van enige maanden. Zo iemand kan een (hoge) kostenveroordeling door de kantonrechter ook niet voldoen. Het belang van de schuldeiser is dat vaststaat dat de schuld bestaat en het belang van de schuldenaar is dat dit gebeurt tegen zo laag mogelijke kosten. Nu is het een illusie om de in rekening te brengen kosten van rechtspraak in overeenstemming te laten zijn met de daadwerkelijke kosten, want dat zou betekenen dat toegang tot de rechtspraak voor degene wiens zaak uiteindelijk door de Hoge Raad wordt verwezen niet meer mogelijk is. Maar wel kan het vastrecht beter per zaakstype worden vastgesteld. Niet voor niets bedraagt het griffierecht bij het Netherlands Commercial Court in eerste aanleg € 15.000 en als het een kort geding betreft € 20.000.

7 Vergelijk 'Miljoenschade door oninbare facturen', *FD* 25 november 2015.

8 Uit X.E. Kramer, I. Tillema, & M.L. Tuil, *Verkrijging van een executorialie titel in incassozaken*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus school of law 2012 en X.E. Kramer, I. Tillema & M.L. Tuil, 'De verstekprocedure getoetst: Een empirisch onderzoek naar de verstekprocedure in het licht van het KEL-programma', *TCR* 2014/1, p. 1-11 blijkt dat in 2011 de kosten van een verstekprocedure bij de sector kanton (nu de kamer van kantonzaken) van de rechtbank € 11 bedroegen en bij de sector civiel waren de kosten voor de overheid € 167. Het griffierecht (vastrecht) voor rechtspersonen voor een procedure in kantonzaken waarin betaling van een bedrag van meer dan € 500 en minder dan € 12.500 werd gevorderd, bedroeg € 448 per zaak. Volgens het WODC-rapport, p. 42, zijn de kosten voor de overheid van een verstekzaak bij de sector kanton in 2017 geraamd op € 38 en bij de sector civiel op € 211 (die kosten bestaan uit arbeidstijd van rechters en juridische ondersteuning en een opslag voor centrale diensten). Maar zowel in 2011 als 2017 geldt: tel uit je winst als overheid, ettelijke honderden euro's per zaak! En dan is het zuur als de 'omzet' jaarlijks met tienduizenden zaken wordt verminderd ...

Kortom, incassozaken (en zeker de verstekzaken) leveren voor de overheid een behoorlijke 'winst'⁹ op die vaak wordt betaald door de schuldenaar die toch al in financiële problemen verkeert, terwijl veel 'geringe' vorderingen niet aanhangig worden gemaakt. Daarbij moet ook worden bedacht dat de door de schuldeiser op de schuldenaar te verhalen kosten niet in mindering strekken op de oorspronkelijke schuld. Ook mag worden bedacht dat het weinig verwonderlijk is dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid alternatieven op de verstekpraktijk weert nu dit soort zaken zoveel 'winst' oplevert.¹⁰ Maar ook duidelijk is dat voor een veel geringer bedrag een organisatie in het leven kan worden geroepen die zulke zaken goedkoper gaat afhandelen, zodat het weer mogelijk is om ook relatief kleine vorderingen gedwongen te incasseren.

Invordering van onbetwiste schulden in België

Deze procedure wordt in de regel aangeduid als IOS-procedure: procedure Invordering Onbetwiste Schulden. De procedure is mede ontworpen om uitvoering te geven aan de Europese richtlijn over de betalingsachterstand in handelstransacties, welke richtlijn de EU-lidstaten verplicht een procedure in te richten die het mogelijk maakt om onbetwiste schulden bij handelstransacties binnen een korte termijn af te wikkelen, ongeacht de omvang van de schuld.¹¹ Achterliggende gedachte is dat bedrijven in liquiditeitsproblemen kunnen komen, omdat in de praktijk betalingen voor geleverde diensten te laat of niet gebeuren. In de artikelen 1394/20-1394/27 Gerechtelijk Wetboek (Ger.W.) is een administratieve procedure tot invordering van onbetwiste geldschulden opgenomen. Daarbij is het de bedoeling om snel, eenvoudig en kostenbesparend te werken zonder dat de kwaliteit van de rechtsbedeling vermindert en omdat het onbetwiste geldschulden betreft hoeven ze niet beslecht te worden door de rechterlijke macht (en met name de overbelaste ondernemingsrechtbanken), maar gaat het om een vastlegging en kan de rechterlijke macht zich toeleunen op haar kerntaken nu zij minder werklast heeft. Conform de IOS-procedure kan een onbetwiste financiële schuld van de ene onderneming op een andere onderneming door een gerechtsdeurwaarder worden ingevorderd. Bijzonder is dat er in feite sprake is van een spiegelbeeldig geschil: het is niet de schuldeiser die zich tot de rechter moet wenden om een uitvoerbare titel voor een onbetwiste schuld te verkrijgen, maar het is de schuldenaar als deze de vordering van zijn schuldeiser toch of alsnog betwist. Een en ander is gebaseerd op de gedachte dat het verle-

9 Ik realiseer me terdege dat die term feitelijk niet geheel juist is nu op andere procedures 'verlies' wordt geleden omdat de kosten hoger zijn dan het in rekening te brengen griffierecht.

10 Op p. 342/343 van onze bijdrage komen we op een opbrengst van € 90.000.000 (bij een gemiddeld griffierecht van € 300) tot € 120.000.000 (als dat € 400 zou bedragen), welke bedragen verminderd moeten worden met een aan de rechtbanken te betalen bedrag van € 3.600.000.

11 Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2011/7, 16 februari 2011 betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, 23 februari 2011, L 48, p. 1 e.v.

nen van uitvoerbare titels voor onbetwiste geldschulden in handelszaken niet behoort tot de kerntaken van de rechter en dat rechterlijke tussenkomst enkel nodig is wanneer er tussen partijen onenigheid bestaat dat of over wat wordt gevorderd. Belangrijk is dat de IOS-procedure beperkt is tot bepaalde vorderingen tussen ondernemingen. Zo vallen buiten de IOS-procedure schulden van publieke overheden, schulden die voorwerp zijn van een faillissement of collectieve schuldenregeling en schulden ten aanzien van niet-contractuele verbintenissen.

Het is ook geen geheim dat die toename van arbitrage in incasso-zaken te maken heeft met de (te) hoge griffierechten en dat het aantal incasso-zaken dat de rechterlijke macht de laatste jaren heeft behandeld met vele tienduizenden per jaar is gedaald

In de praktijk bestaat de hier bedoelde procedure uit vijf fases: (1) de schuldeiser schakelt een advocaat in; (2) er volgt een aanmaning tot betaling door een gerechtsdeurwaarder; (3) de schuldenaar moet binnen één maand reageren; (4) volgt geen (afwijzende) reactie dan maakt de gerechtsdeurwaarder een proces-verbaal op acht dagen na het verstrijken van de termijn van één maand en (5) het proces-verbaal wordt geregistreerd in het Centraal register voor de invordering van onbetwiste schulden (CROS) met toevoeging van een formulier van tenuitvoerlegging, zodat het proces-verbaal een titel tot tenuitvoerlegging wordt.

Allereerst moet de onderneming die als schuldeiser optreedt een advocaat inschakelen. Deze gaat na of de vordering aan de wettelijke voorwaarden voldoet (vgl. art. 1394/20 Ger.W.): staat de schuld vast, is de schuld opeisbaar, wat is de omvang van de gevorderde rente c.q. boetebeding, is de vordering inderdaad onbetwist en kan de IOS-procedure worden gevolgd. Is dit het geval dan schakelt de advocaat een gerechtsdeurwaarder in.

De gerechtsdeurwaarder stelt vervolgens een aanmaning tot betaling op die een aantal verplichte gegevens moet bevatten (onder andere een duidelijke omschrijving van de verbintenis waaruit de schuld is ontstaan, het gevorderde bedrag, een overzicht van kosten, rentes, schadebedingen en een verantwoording van deze, de mogelijkheden tot betwisting, hoe de schuldenaar kan betalen: overschrijving via de bank, contant op het gerechtsdeurwaarderskantoor, etc.), waarna de gerechtsdeurwaarder de aanmaning aan de schuldenaar betekent (art. 1394/21 Ger.W.). Bij de betekening van de aanmaning wordt een kopie van de bewijsstukken en een antwoordformulier gevoegd. Conform art. 514 § 4 Ger.W. verschaft de gerechtsdeurwaarder informatie en bemiddelt deze tussen schuldeiser en schuldenaar.

Na betekening van de aanmaning c.a. heeft de schuldenaar diverse mogelijkheden. Allereerst kan hij het volledige bedrag betalen of een afbetalingsregeling aanvragen

die goedgekeurd dient te worden door de schuldeiser. Dit moet gebeuren binnen een maand. Een tweede mogelijkheid is dat hij de schuld niet wil betalen en dan kan hij de schuld betwisten (vgl. art. 1394/23 Ger.W.). Een enkele betwisting volstaat niet; er moet een reden van betwisting worden gegeven. Belangrijk is dat de schuld alleen door de schuldenaar kan worden betwist door gebruik van het standaard antwoordformulier dat bij de aanmaning is bijgevoegd. Het antwoordformulier wordt per aangetekende post teruggestuurd, dan wel door betrokkene bij het gerechtsdeurwaarderskantoor ingeleverd. Wordt de schuld betwist dan stuurt de gerechtsdeurwaarder de documenten terug naar de schuldeiser of diens advocaat, waarna de procedure is gestaakt. De gerechtsdeurwaarder is niet bevoegd om de al dan niet gegrondheid van de weigering te beoordelen: dat is aan de schuldeiser of diens advocaat. Zo nodig kan de schuldeiser vervolgens een gerechtelijke invorderingsprocedure starten. De derde en laatste mogelijkheid is dat de schuldenaar in het geheel niet reageert op de aanmaning, bijvoorbeeld omdat hij niet kan betalen. Is een maand na betekening van de aanmaning geen reactie van de schuldenaar ontvangen dan volgt een in acht te nemen termijn van acht dagen. Wordt de schuld niet betwist en ook niet voldaan dan stelt de gerechtsdeurwaarder acht dagen na het verstrijken van de termijn van een maand een proces-verbaal van niet-betwisting op. De termijn van acht dagen strekt ertoe dat eventuele onderhandelingen afgerond kunnen worden en voorkomt dat ten onrechte wordt ingevorderd nu er enige tijd tussen betaalopdracht en betaling verstrijkt. Het proces-verbaal kan ook worden opgemaakt als er geen betalingsregeling wordt getroffen, als de getroffen betalingsregeling niet wordt nagekomen of als de schuldenaar niets van zich laat horen. Het proces-verbaal bevat dezelfde gegevens als de aanmaning en daarnaast de reden van opstelling.

Uiteindelijk vindt als alle formaliteiten in acht zijn genomen registratie plaats in het Centraal register voor de invordering van onbetwiste schulden en ontstaat een executoriale titel. Een rechter van het Beheers- en Toezichtcomité bij het Centraal bestand van beslagberichten, delegatie, overdacht, collectieve schuldenregeling en protest (CBB) gaat na of het proces-verbaal van niet-betwisting alle noodzakelijke inhoudelijke gegevens bevat (art. 1394/24, § 2 Ger.W.). De wettelijke vormvereisten worden marginaal getoetst en in de praktijk gebeurt dit voor een belangrijk deel geautomatiseerd. Een proces-verbaal dat niet aan de gestelde eisen voldoet wordt door systeem niet ter kennis van de rechter gebracht. De rechter krijgt op zijn scherm een lijst met processen-verbaal die aan de eisen zouden voldoen en kan (of steekproefsgewijs) de onderliggende stukken in het systeem bekijken en al dan niet goedkeuren. Het goedkeuren gebeurt op een eenvoudige maar doeltreffende wijze: door een vinkje te zetten bij het dossier. In dat geval is het proces-verbaal uitvoerbaar verklaard en wordt het voorzien van een formulier van tenuitvoerlegging. Dit betekent dat de gerechtsdeurwaarder vervolgens beslag kan leggen ten laste van de schuldenaar.

Maar ook na het verkrijgen van een uitvoerbare titel door de schuldeiser kan de schuldenaar zich alsnog verzetten tegen de titel zelf. In dat geval wordt de tenuitvoerlegging geschorst door het indienen van een verzoekschrift op tegenspraak (art. 1394/24 §3 Ger.W.).

Volgens het WODC-rapport, p. 45, zijn in de periode juli 2016-september 2018 (27 maanden) meer dan 58.000 IOS-zaken gestart en dat komt neer op bijna 26.000 zaken per jaar.¹² Van de zaken die zijn afgehandeld, is in 1,6% van de dossiers de vordering betwist. Bij 57% van de zaken is een proces-verbaal van niet-betwisting uitvoerbaar verklaard. In de 41% overige zaken is de vordering vlak voor of na de aanmaning betaald of loopt er een afbetalingsregeling.

Een herhaald pleidooi¹³

Het mag duidelijk zijn dat het van groot belang is dat er een effectieve procedure bestaat om voor erkende en niet-betwiste geldvorderingen een executoriale titel te verkrijgen. Ook is van belang dat de daarmee gemoeide kosten gering zijn.

De procedure zou als volgt kunnen worden ingericht:¹⁴

1. De schuldeiser stelt de onbetwiste facturen aan de gerechtsdeurwaarder¹⁵ ter hand.
2. De gerechtsdeurwaarder registreert de zaak in het centraal register van vorderingen.
3. De gerechtsdeurwaarder betekent aan de schuldenaar een aanmaning tot betaling, samen met een reactieformulier en kopieën van de facturen.
4. De schuldenaar krijgt een bepaalde termijn (bijvoorbeeld twee weken)¹⁶ om:
 - a. te betalen;
 - b. een verzoek te doen tot gespreid betalen; of
 - c. verweer te voeren.
5. De gerechtsdeurwaarder verlijdt een proces-verbaal van niet-betwisting als er niet is gereageerd.

12 Het aantal zaken in België zal geringer zijn dan in Nederland vanwege onder meer het verschil in aantal inwoners: België telt ruwweg twee derde van het aantal Nederlandse inwoners.

13 Om herhalingen te voorkomen worden slechts enkele aspecten geschetst en wordt niet naar Belgische vindplaatsen verwezen. Zie voor het oorspronkelijke pleidooi A.W. Jongbloed & S.J.W. van der Putten, 'Een oplossing voor de omslachtige incassopraktijk: het verkrijgen van executoriale titels bij erkende en niet-betwiste geldvorderingen', in: S.J.W. van der Putten & M.R. van Zanten (red.), *Compendium Beslag- en executierecht*, Den Haag: Sdu, 2018, p. 343-350. Deze paragraaf neemt veel uit die bijdrage over, maar kijkt op enkele punten daarvan af.

14 Geheel nieuw is de voorgestelde procedure niet. Deze doet denken aan het tot 30 december 1991 geldende rechterlijk bevel tot betaling en het Duitse Mahnverfahren. Vgl. M. Freudenthal, *Incassoprocedures*, proefschrift Universiteit Utrecht, Deventer: Kluwer, 1996 en J.N.G. Vogel, *Incasso: de rechtsverhouding van de opdrachtgever met de incassant en diens beroepsaansprakelijkheid*, proefschrift Universiteit Utrecht, 2001.

15 In België worden advocaten ingeschakeld, maar aan die extra stap bestaat geen behoefte. De procedure is transparant en gerechtsdeurwaarders zijn aan tuchtrecht onderworpen.

16 De termijn moet mijns inziens betrekkelijk kort zijn. Voordat de stap naar deze procedure is gezet zal er al zijn gecorrespondeerd en als de vordering betwist wordt kan dat binnen korte tijd (weer) gebeuren.

Het proces-verbaal van niet-betwisting is een executoriale titel waartegen verzet bij de rechter openstaat.

De gerechtsdeurwaarder registreert alle zaken in een door de beroepsorganisatie KBvG in te richten centraal register. In dit register worden ook alle activiteiten en processen-verbaal opgenomen. Dit zorgt er niet alleen voor dat de gerechtsdeurwaarders op uniforme wijze werken, maar het voorziet ook in een belangrijke waarborg om te kunnen vaststellen dat de gerechtsdeurwaarders op de juiste wijze en binnen hun bevoegdheden handelen. Bovendien maakt dit centraal register het mogelijk dat een eenmaal beëindigde zaak niet via een omweg heropend kan worden.

Bepaald kan worden dat de procedure enkel kan worden gevolgd als de schuldeiser genoeg neemt met de wettelijke rente en maximaal een forfaitair bedrag aan bijkomende (incasso)kosten. Ook deze bijkomende kosten worden geregistreerd. Op deze manier is de bescherming van de schuldenaar gewaarborgd en worden incassomissstanden voorkomen.

Het mag duidelijk zijn dat het van groot belang is dat er een effectieve, niet te dure procedure bestaat om voor erkende en niet-betwiste geldvorderingen een executoriale titel te verkrijgen

In het kader van de rechtszekerheid is het van het grootste belang dat de stukken op de juiste wijze door de schuldenaar worden ontvangen en dat hiervan dwingend bewijs kan worden geleverd. De schuldenaar heeft daarbij recht op een duidelijke uitleg en voorlichting over de aard en de gevolgen van de procedure. De betekening bij exploit is de enige manier om zowel juridische zekerheid als informatie-overdracht te garanderen. Eventueel kan worden gekozen voor digitale betekening (vgl. art. 45 lid 2 Rv), maar juist het persoonlijk contact met de gerechtsdeurwaarder heeft een meerwaarde voor degenen met financiële problemen.

Bij de betekening van de aanmaning zit een reactieformulier. Het is belangrijk dat de schuldenaar begrijpt wat er van hem verlangd wordt. Daarom zou een gestandaardiseerd reactieformulier moeten worden betekend. Op dit reactieformulier staan de mogelijkheden die de schuldenaar heeft en is ruimte om een betaalverzoek te doen of verweer te voeren. Ook moet bij de betekening een overzicht van de facturen worden gevoegd waarvan betaling wordt verlangd (of een kopie van die facturen). Dit stelt de schuldenaar in staat om te beoordelen of er sprake is van een geldige vordering.

Als de schuldenaar de vordering (alsnog) betaalt, is de zaak daarmee afgedaan. De schuldenaar kan ook een verzoek doen tot gespreid betalen. De gerechtsdeurwaarder is niet bevoegd zelfstandig dergelijke betaal Faciliteiten af te spreken, maar bemiddelt hierover tussen de schuldenaar en de

schuldeiser.¹⁷ De gerechtsdeurwaarder kan de schuldeiser adviseren of sprake is van een haalbaar betalingsvoorstel en kan toezien op de nakoming.¹⁸ De procedure eindigt als een betaalafpraak tot stand komt.

De schuldenaar kan met het reactieformulier de vordering ook betwisten. Als er sprake is van een inhoudelijke betwisting, dan eindigt de procedure. De gerechtsdeurwaarder heeft immers geen enkele taak in het beslechten van geschillen of het vaststellen van feiten en dit moet worden overgelaten aan de rechter. Bovendien is een inhoudelijk verweer niet voor de gerechtsdeurwaarder, maar voor de schuldeiser bestemd. Het verdient de voorkeur een gemotiveerd verweer te verlangen, want dan wordt voorkomen dat de schuldenaar de effectiviteit van de procedure frustreert door een verweer te voeren dat van iedere grond is ontbloot. Bovendien wordt de schuldeiser houvast geboden om te besluiten om het geschil wel of niet voor de rechter te brengen en worden zinloze procedures voorkomen.

Als geen betaling of verweer wordt ontvangen, dan verlijdt de gerechtsdeurwaarder een proces-verbaal van niet-betwisting. Dit doet hij ook als er geen betaalafpraak tot stand komt. Dit proces-verbaal van niet-betwisting is een authentieke akte die samen met de factuur voor het saldo van de geldvordering een executoriale titel oplevert. Tegen deze titel staat verzet open bij de rechter. Dit is de ultieme waarborg voor de schuldenaar om de kwestie alsnog voor de rechter te brengen.¹⁹ Door de weg naar de rechter dan pas te openen wordt voorkomen dat tot (kostenverhogende) stempelautomaat wordt. Dat is in overeenstemming met art. 112 lid 1 Grondwet waar wordt uitgesproken dat de rechter geschillen moet berechten. Er is geen sprake van een geschil als de schuldenaar de vordering niet betwist.

De vraag rijst of de rechter de door de gerechtsdeurwaarder vervaardigde titel van het proces-verbaal van niet-betwisting moet toetsen. Dat is een vraag die met name speelt als het vorderingen op consumenten betreft. Dan is de rechter bijvoorbeeld verplicht om ambtshalve te toetsen of er sprake is van oneerlijke bedingen, zoals een te hoge rente of incassokosten.²⁰ Maar die toets is bij verstekzaken niet

zwaar en in de praktijk vindt deze toets plaats door medewerkers van de griffie en slechts hoogst zelden door de rechter zelf.²¹ Bovendien mag er volgens de Raad voor de rechtspraak maar vier minuten voor worden uitgetrokken. De eiser moet wel heel beroerd stellen, wil de vordering die toets niet overleven.²²

Mijns inziens mag van de gerechtsdeurwaarder worden verwacht dat hij toetst of sprake is van oneerlijke bedingen, zoals een te hoge rente of incassokosten

Een rechterlijke toets heeft de regering daarom ook niet nodig geacht bij het Europees betalingsbevel. Op de vraag welke voorwaarden moeten gelden met betrekking tot de inhoud van het verzoek en de beschrijving van de omstandigheden, antwoordde Nederland: *‘Nederland is voorstander van een Europees betalingsbevel waarbij geen gerechtelijk onderzoek nodig is. Nederland meent dat het verstrekken van bewijsstukken bij het verzoek om een betalingsbevel onnodig en zelfs onwenselijk is. Het overleggen van dergelijke stukken dwingt tot controle van die stukken en staat daarmee in de weg aan een eenvoudige (mogelijk zelfs geautomatiseerde) afdoening. Voor de Nederlandse situatie zou dit een verslechtering betekenen ten opzichte van de huidige situatie waarin de schuldenaar na bij dagvaarding te zijn opgeroepen bij verstek wordt veroordeeld, zonder dat de rechter daar vergaand in toetst. De huidige toets door de rechter is beperkt tot ‘kennelijk onrechtmatig of ongegrond’. Deze afwijzingsgrond doet zich in de praktijk zelden voor.’*²³

Mijns inziens mag van de gerechtsdeurwaarder worden verwacht dat hij toetst of sprake is van oneerlijke bedingen, zoals een te hoge rente of incassokosten. Verder zou kunnen worden bepaald dat de executoriale titel slechts mag worden afgegeven voor de hoofdsom die wordt vermeerderd met maximaal een forfaitair kostenbedrag en de wettelijke rente. Als de schuldeiser aanspraak wil maken op hogere of afwijkende kosten of rente, dan staat de procedure niet voor zijn vordering open en zal hij zich tot de rechter moeten wenden.

Gerechtsdeurwaarders zijn onafhankelijke, openbare ambtenaren die vertrouwd zijn met de invordering van schulden. De voorgestelde procedure is bovendien omgeven door een aantal waarborgen die onder meer de rechten van verdediging van de schuldenaar waarborgen. Zo heeft de gerechtsdeurwaarder een informatieplicht, wordt er

17 Uiteraard mag de schuldeiser de gerechtsdeurwaarder wel machtigen om namens hem een regeling te treffen.

18 Er kan aan worden gedacht hiervoor forfaitaire bedragen vast te stellen.

19 De regering vond bij de invoering van het Europees betalingsbevel overigens dat die titel van rechtswege kracht van gewijsde zou mogen hebben na het verstrijken van een termijn. Ook vond Nederland de uitvoerbaarheid bij voorraad voor het Europees betalingsbevel een noodzakelijke voorwaarde wil het een aantrekkelijk alternatief zijn voor schuldeisers. Antwoord Nederland op: ‘Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen’ (COM 746 def).

20 Vgl. onder meer HvJ EU 4 juni 2009, ECLI:EU:C:2009:350 (*Pannon*); HvJ EU 21 december 2016, ECLI:EU:C:2016:980 (*Banco Espanol*); HvJ EU 4 oktober 2017, ECLI:EU:C:2017:575 (*Rampion*); HvJ EU 30 mei 2013, ECLI:EU:C:2013:341 (*Van Asbeek/Brusse*); HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:691 (*Heesakkers/Voets*); HR 26 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:340 (*Ebecek/Trudo*); HvJ EU 21 april 2016, ECLI:EU:C:2016:283 (*Radlinger*) en HR 8 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2275 (*Lewis/Stam*).

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

22 M. Verhoeven, ‘Ook zaken van één minuut kosten meer geld’, *NRC* 27 april 2016.

23 Antwoord Nederland op ‘Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen’ (COM 746 def).

gewerkt met standaardformulieren, verklaart de gerechtsdeurwaarder op ambtseed dat er geen verweer is gevoerd, mag de titel alleen worden verstrekt voor de hoofdsom vermeerderd met een forfaitair bedrag aan kosten, worden de acties en aktes centraal geregistreerd zodat audit en toetsing mogelijk is en is tegen de titel in verzet op te komen. Ook zou de regeling gefaseerd ingevoerd kunnen worden. Begonnen zou kunnen worden met onbetwiste vorderingen van ondernemingen op andere ondernemingen. Daarna zouden vorderingen van particulieren op andere particulieren en ondernemingen kunnen volgen en uiteindelijk zouden ook vorderingen van ondernemingen op particulieren onder de regeling kunnen vallen. Er is dan steeds een ijkmoment om na te gaan of de regeling aanleiding geeft tot misstanden.

Om het hiervoor staande te verwezenlijken is maar een beperkte wetswijziging nodig. In art. 2 Gerechtsdeurwaarderswet staan de ambtelijke taken van de gerechtsdeurwaarder. Toegevoegd kan worden een zinsnede als 'het opstellen van executoriale titels in de gevallen waarin dit bij of krachtens wet aan hem wordt opgedragen'. Daarnaast zal in het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering een bepaling moeten worden opgenomen die de procedure voor erkende en niet-betwiste geldvorderingen introduceert vergelijkbaar met de art. 1394/20-1394/27 Gerechtelijk Wetboek en moet een tarief worden vastgesteld.

Over de auteur

Prof. mr. A.W. Jongbloed

Hoogleraar executie- en beslagrecht Molengraaff instituut voor privaatrecht Universiteit Utrecht.