



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Incasso in consumentenzaken blijft problematisch ondanks nieuwe wet

van Duin, A.; Leone, C.

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Published in

Nederlands Juristenblad

License

Article 25fa Dutch Copyright Act (<https://www.openaccess.nl/en/in-the-netherlands/you-share-we-take-care>)

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Duin, A., & Leone, C. (2023). Incasso in consumentenzaken blijft problematisch ondanks nieuwe wet. *Nederlands Juristenblad*, 98(5), 360-368. Article 325.

https://new.navigator.nl/document/id0f0d4a223dbc4023bda81751e200bdac?ctx=WKNL_CSL_85

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Incasso in consumenten-zaken blijft problematisch ondanks nieuwe wet

Anna van Duin & Candida Leone¹

De rechtsbescherming van consument-schuldenaren is kwetsbaar. Zowel in als buiten rechte kunnen consumenten geconfronteerd worden met onterechte, onredelijke of niet-onderbouwde claims. Op 11 mei 2022 is de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) aangenomen om misstanden in de incassopraktijk te bestrijden. In deze bijdrage worden de belangrijkste aspecten van de Wki besproken. De registratieplicht en minimale kwaliteitseisen zijn duidelijke verbeteringen. Tegelijkertijd geeft de Wki voor verschillende problemen geen stelselmatige oplossing, zoals hoge (incasso)kosten en een opstapeling van vorderingen. Grote aantallen claims waartegen in de regel geen verweer wordt gevoerd vormen ook een probleem voor de rechtspraak. Twee relevante ontwikkelingen worden in dit licht besproken. De eerste betreft een aanscherping van ambtshalve toetsing door de rechter: er worden strengere eisen gesteld aan de onderbouwing van de vordering. De tweede betreft de roep om incassoprocedures efficiënter te maken.

1. Inleiding

Problematische schulden en oneerlijke incassopraktijken zijn de laatste jaren uitgegroeid tot een belangrijk maatschappelijk thema.² De verwachting is dat financiële problemen van Nederlandse huishoudens de komende tijd verder zullen toenemen, mede door de hoge inflatie en energieprijzen, en dat meer mensen hun schulden niet langer kunnen betalen.³ Daarmee wordt de kans ook groter dat zij te maken krijgen met incasso. Uit onderzoek van de ACM naar incassoproblematiek onder consumenten – natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf – is gebleken dat zij enerzijds de hoge incassokosten en anderzijds een intimiderende of agressieve benadering door incassobureaus als het meest verontrustend ervaren.⁴ Hoewel niet alle incassobureaus zich schuldig maken aan dat laatste, vormt het eerste een wijdverbreid probleem dat ook een rol speelt bij een *escalatie* van schulden.⁵ Kosten kunnen snel oplopen, ook als de vordering niet wordt betwist, en staan niet altijd in verhouding tot de gevorderde hoofdsom of de verrichte incassowerkzaamheden, (de dreiging van) proceskosten nog daargelaten.⁶ Een kleine betalingsachterstand kan door een combinatie van rente, kosten en mogelijke beslagen binnen korte tijd leiden tot financiële problemen. Om misstanden bij incasso te bestrijden is op 11 mei 2022 de Wet kwaliteit incassodienstverlening

(hierna: Wki) aangenomen,⁷ als onderdeel van het Actieplan brede schuldenaanpak.⁸ De Wki beoogt de private buitengerechtelijke incassosector te reguleren voor zover het gaat om het innen van vorderingen jegens consumenten.⁹

In deze bijdrage bespreken wij de belangrijkste aspecten van de Wki, en met name het probleem van oplopende kosten (par. 2). Daarnaast gaan wij in op de rechtsbescherming van consument-schuldenaren¹⁰ in incassoprocedures. Buitengerechtelijke incasso is daarvan vaak het voorportaal, en vindt hoe dan ook plaats in de ‘schaduw’ van de rechter.¹¹ Zowel in als buiten rechte kunnen consumenten geconfronteerd worden met onterechte of niet-onderbouwde claims. Dat vormt met name een probleem als er om wat voor reden dan ook geen verweer wordt gevoerd. Het grote aantal verstekken – waarin de schuldenaar niet voor de rechter verschijnt, wat vooral in consumentenzaken voorkomt¹² – springt al langer in het oog. Een té summiere behandeling van incassozaken kan afbreuk doen aan de rechtsbescherming van consumenten. Er zijn twee relevante ontwikkelingen die wij nader zullen bespreken (par. 3). De eerste ontwikkeling betreft een aanscherping van ambtshalve toetsing door de rechter: er worden strengere eisen gesteld aan de onderbouwing van de vordering. De tweede ontwikkeling betreft de roep om incassopro-

cedures efficiënter te maken, onder andere om kosten te besparen.

Zowel de Wki als de aangescherpte rechterlijke toetsing zijn in onze optiek een stap in de goede richting, al valt er wel het een en ander op af te dingen. Zo vragen wij ons af of de Wki ver genoeg gaat om consumenten daadwerkelijk te beschermen en of de wet er niet te veel op vertrouwt dat zij zelf opkomen voor hun rechten. Dat geldt in ieder geval voor het voorstel om inspiratie te halen uit de Belgische 'IOS-procedure' (zie hierna par. 3.2), waarbij niet de schuldeiser naar de rechter moet om een titel te verkrijgen, maar de *schuldenaar* om de titel te betwisten. Dit staat onder meer op gespannen voet met rechtspraak van het Europese Hof van Justitie en doet onvoldoende recht aan de zwakkere positie van consumenten ten opzichte van professionele partijen in de incasso-industrie. We sluiten af met een korte verkenning

Gaat de Wki ver genoeg om consumenten daadwerkelijk te beschermen en vertrouwt de wet er niet te veel op dat zij zelf opkomen voor hun rechten?

Auteurs

1. Mr. dr. J.M.L. van Duin en dr. C. Leone zijn beiden universitair docent privaatrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

Noten

2. Zie o.a. N. Jungmann, 'Hoe de onvrede over het schuldhulpstelsel ontstond', *Justitiële verkenningen: De aanpak van de schuldenproblematiek*, 2020, p. 9-32; CBS, *Schuldenproblematiek in beeld – Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2021*, dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/ (zie voor een eerdere versie (2015-2018) bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 24515, nr. 599); Algemene Rekenkamer, *Aanpak problematische schulden*, 2016, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 24515, nr. 358; J. Frederik, 'Wat niet mag, doet de incasso-industrie elke dag', de *Correspondent* 20 september 2017, te raadplegen via <https://decorrespondent.nl/collectie/de-schulden-industrie>; *Platform Investico*, 'De schuldenindustrie: wie verdient er aan mensen met schulden?', platform-investico.nl/dossiers/de-handel-schulden/; C. van Heezik, 'De een z'n schuld is de ander z'n verdienmodel', *NRC* 23 september 2022.
3. Zie o.a. CBS, 'Meer mensen verwachten verslechtering van hun financiële situatie',

- nieuwsbericht van 29 juni 2022, [cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/26/meer-mensen-verwachten-verslechtering-van-hun-financiële-situatie](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/26/meer-mensen-verwachten-verslechtering-van-hun-financiële-situatie).
4. Autoriteit Consument en Markt (ACM), *Kwantitatief onderzoek naar de aard en omvang van incassoproblematiek onder consumenten*, 2014, p. 9, te raadplegen via acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14892/; Oneerlijke-praktijken-bij-incassobureaus; A. Denkers, *Incasso – Faciliterend of agressief* (2017), te raadplegen via acm.nl/sites/default/files/documents/2018-02/rapportdenkers-incassobureaus-201708.pdf, p. 14.
 5. Zie o.a. Raad voor de rechtspraak, *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak*, 2019, p. 9; W. Kennett, *Civil Enforcement in a Comparative Perspective*, Intersentia 2021, p. 325.
 6. Zie o.a. Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliedenwerk (LOSR), *Invordering uit balans – Oplappende kosten bij de invordering van schulden*, 2020, p. 14; brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 november 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 24515, nr. 612, p. 2.
 7. Wet van 11 mei 2022, houdende regels met betrekking tot de private buitengerechtelijke incassodienstverlening en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van de cumula-

van alternatieve oplossingen die volgens ons beter recht doen aan de kwetsbare positie van consument-schuldenaars.

2. Buitengerechtelijke incasso: de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki)

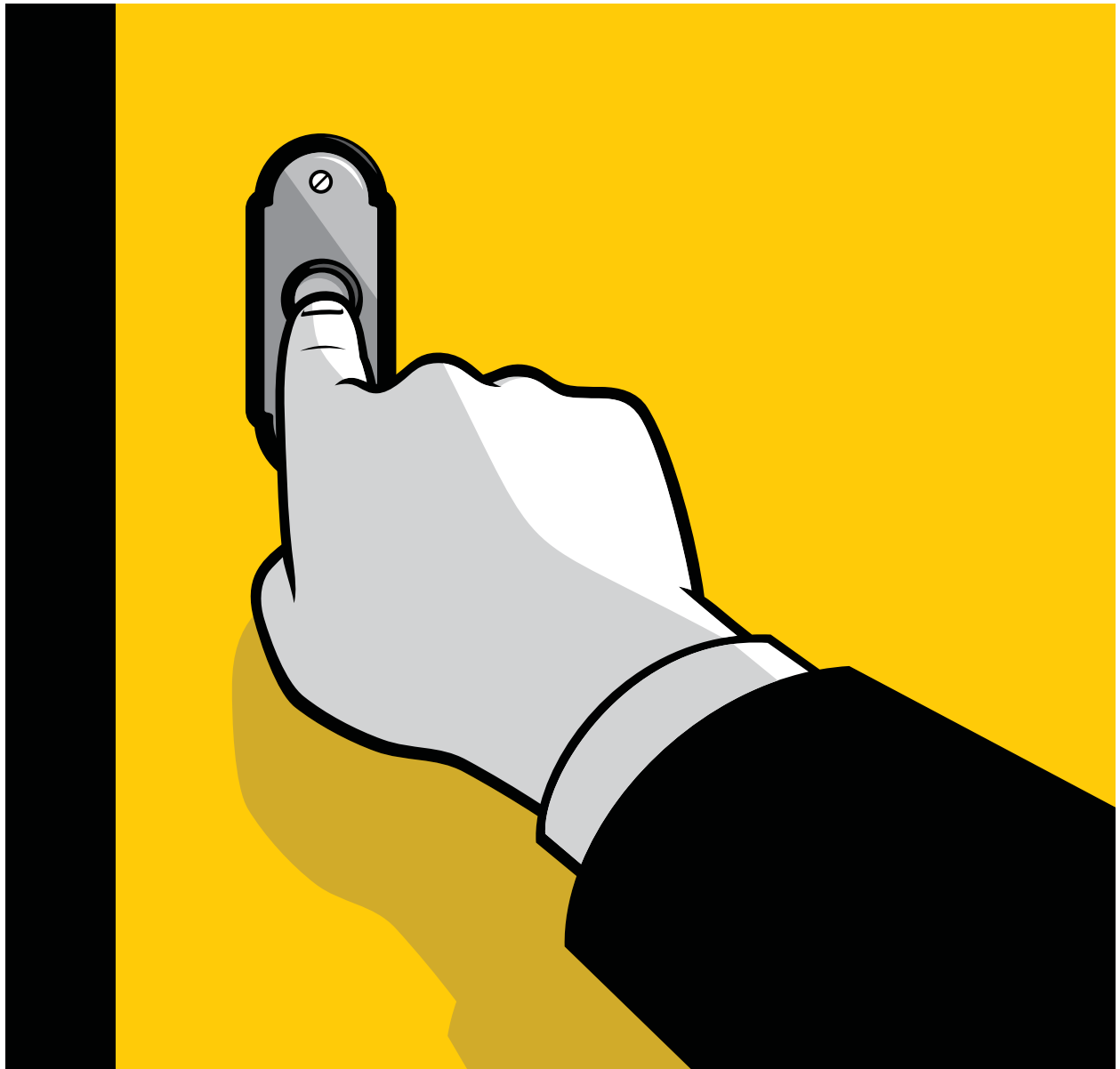
2.1. Achtergrond en doel van de Wki

Op grond van de Wki moeten bedrijven die incassodiensten willen verlenen of schulden willen inkopen zich inschrijven in een register, onder toezicht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.¹³ Ook moeten zij aan een aantal kwaliteitseisen voldoen, in het bijzonder met betrekking tot informatieverstrekking, geschillenbeslechting en de ethische omgang met schuldenaren. De reikwijdte van de Wki is beperkt tot dienstverleners die zich richten op het innen van schulden jegens natuurlijke personen (consumenten). Verder is de wet niet van toepassing op bepaalde actoren, zoals publieke instanties en 'in-house' incassoafdelingen van aanbieders van andere diensten of producten.¹⁴

Met de Wki wil de wetgever op een stelselmatige manier de problemen bestrijden die de afgelopen jaren al gedeeltelijk zijn aangepakt dankzij handhavend optreden van de ACM.¹⁵ Signalen over te hoge kosten, bedreigende brieven en andere overtredingen van de regels over oneerlijke handelspraktijken zijn uiteindelijk aanleiding geweest om een systeem van geregistreerde incassodienstverleners te introduceren. Verder vormt incasso 'als

- tieregeling voor buitengerechtelijke incasso-kosten (Wet kwaliteit incassodienstverlening), *Stb.* 2022, 186. De datum van inwerkingtreding is uitgesteld tot 1 juli 2023, omdat er nog onduidelijkheden zijn (zie hierna par. 2.3): nvo.nl/nieuws/invoeeringsdatum-wki-uitgesteld.
8. Zie *Stand van zaken Actieplan brede schuldenaanpak*, bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 24515, nr. 489. De Aanpak armoede, geldzorgen en schulden die op 12 juli 2022 is aangekondigd bouwt hierop voort: brief van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 12 juli 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 24515, nr. 643.
 9. De wet laat bestaande regelgeving zoals de Wet handhaving consumentenbescherming en de Wet financieel toezicht onverlet. Incassobureaus kunnen ook nu al vergunningsplichtig zijn als kredietbemiddelaar: Autoriteit Financiële Markten (AFM), *Leidraad Consumenten en Incassotrajecten*, 2016, p. 23.
 10. Wij gebruiken in deze bijdrage zowel de term 'consument' als 'schuldenaar', waarmee wij doelen op de consument-schuldenaar die door de Wki en door het EU-consumentenrecht wordt beschermd.
 11. Deze term wordt onder meer gemunt door F.P. van Tulder, *In de schaduw van de*

- rechter. Individuele en maatschappelijke kosten en baten van de juridische infrastructuur*, Raad voor de Rechtspraak, Research Memoranda 2014/4, p. 7.
12. X.E. Kramer, I. Tillemans en 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, p. 1-11, op p. 2; Raad voor de rechtspraak, *Rapport Incassozaken*, 2018, p. 4. Zie ook 'Whatsappje van de rechter: hoe krijg je mensen naar de rechtbank?', *NOS/Nieuwsuur* 4 januari 2023, <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2458681-whatsappje-van-de-rechter-hoe-krijg-je-mensen-met-schulden-naar-de-rechtbank>.
 13. Art. 3 Wki.
 14. Art. 2 a-b Wki beperkt de reikwijdte van de regels tot bedrijven die voor *derden* of na aankoop van een vordering incasseren in de uitoefening van een daarop (mede) gericht beroep of bedrijf.
 15. Zie verder C. Leone & J.M.L. van Duin, 'Doubling down on debt? Legal responses to private debt as a business model in the Netherlands', in: C. Stanescu (red.), *Informal Debt Collection in the European Union*, Routledge, 2022, p. 116-138.



© Shutterstock

factor binnen de schuldenproblematiek' mede de achtergrond voor de wet.¹⁶ Terwijl de registratieplicht vooral malafide incassobedrijven buiten spel lijkt te zetten die tot nog toe hebben kunnen opereren in een grotendeels ongereguleerde branche, moeten de kwaliteitseisen het gedrag van alle actoren in de private incassosector beïnvloeden.

Incassobureaus zeggen de betere bescherming van consumenten en de aanpak van rotte appels in de branche te verwelkomen, maar maken zich ook zorgen om een ver-

zware van administratieve lasten.¹⁷ Uit marktonderzoek blijkt dat er momenteel ruim 550 incassobureaus actief zijn in Nederland, waarvan 16% zich uitsluitend focust op het *business-to-business*-segment; de rest legt zich daarnaast toe op de incasso van vorderingen jegens particulieren (*business-to-consumer*, hierna: B2C).¹⁸ Incasso is een verdienmodel, niet alleen voor incassobureaus maar ook voor advocaten en gerechtsdeurwaarders, die zich naast hun ambtelijke werkzaamheden bezighouden met buitengerechtelijke (minnelijke) incassoactiviteiten.¹⁹ Jaarlijks worden er tussen de 6,5 en 8,8 miljoen vorderingen geïnd met een beloop van € 10,4 tot € 14,6 miljard in totaal.²⁰

2.2. Registratieplicht

De registratieplicht geldt voor alle bedrijven die zich richten op Nederlandse ingezetenen/debiteuren.²¹ Deurwaarders en advocaten zijn vrijgesteld, maar moeten wel voldoen aan de kwaliteitseisen.²² Aanvragen tot registratie worden niet automatisch geaccepteerd. Incassodienstverleners moeten aantonen hoe zij van plan zijn te voldoen

**Incasso is een verdienmodel,
niet alleen voor incassobureaus
maar ook voor advocaten en
gerechtsdeurwaarders**

aan de kwaliteitseisen, informatie verstrekken over hun personeelssamenstelling en eventuele redenen noemen die kunnen leiden tot het tijdelijk buiten behandeling laten van het verzoek.²³ De Wki stelt de ongeregistreerde uitoefening van incassodiensten strafbaar en maakt duidelijk dat schuldenaren niet verplicht zijn te betalen – en ook geen rente verschuldigd zijn – wanneer zij worden benaderd door een niet-geregistreerd bedrijf.²⁴ Ook zijn er boetes en andere administratieve sancties (schorsing of verwijdering uit het register) in geval van ernstige overtredingen door geregistreeerde dienstverleners.²⁵ De combinatie van een register en een verbod op handelen zonder registratie moet voorkomen dat malafide incassobedrijven ongestoord actief kunnen zijn op de incassomarkt.

2.3. Kwaliteitseisen

Artikel 13 Wki bevat een aantal kwaliteitseisen die direct samenhangen met de uitvoering van incassodiensten. Het (kunnen) waarborgen van zulke kwaliteitseisen is een voorwaarde voor registratie. Deze eisen hebben betrekking op personeel, transparantie, ethisch gedrag, een klachtenprocedure en geschillenbeslechting. In het bijzonder moeten drie kernelementen worden gewaarborgd: (1) betamelijke incassopraktijken, (2) volledige en correcte informatieverstrekking en (3) *faire* geschillenbeslechting. Al tijdens de consultatie over het conceptwetsvoorstel werd opgemerkt²⁶ dat het (nader) vaststellen van inhoudelijke vereisten in de door artikel 13 aangekondigde algemene maatregel van bestuur (AMvB) een kernpunt zou zijn van de wetgeving en de implementatie. Het belang van deze AMvB, het Besluit kwaliteit incassodienstverlening, blijkt nog duidelijker nu de inwerkingtreding van de wet is uitgesteld *vanwege* kritische reacties op het conceptbesluit.²⁷ Dit concept vormt vooralsnog het enige aanknopingspunt voor een bespreking van mogelijke kwaliteitseisen; daarom gaan wij in deze bijdrage uit van de tekst van de gepubliceerde versie.

Ten aanzien van de eerste pijler, betamelijke incassopraktijken, moeten incassodienstverleners er in ieder geval voor zorgen dat ‘personen belast met het verrichten van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden de nodige kennis hebben over hetgeen naar maatschappelijke normen betamelijk is’.²⁸ Dat moet onder andere gebeuren door het organiseren van periodieke bijeenkomsten waarin ‘maatschappelijke normen’ worden besproken.²⁹ Verder

zijn enkele randvoorwaarden vastgesteld ten aanzien van de manier waarop schuldenaren worden benaderd. Incassodienstverleners mogen bijvoorbeeld niet ‘zonder voorafgaande toestemming’ schuldenaren benaderen tussen 23:00 uur en 7:00 uur of vaker dan drie keer per dag;³⁰ zelf moeten ze vijf dagen per week tijdens kantooruren ‘rechtstreekse en effectieve communicatie’ met schuldenaren mogelijk maken.³¹

Het conceptbesluit beoogt het zoeken van een ‘minnelijke oplossing’ te bevorderen. Zo moeten incassodienstverleners zich inzetten ‘om de schuldenaar bevrijdend te laten betalen’ en waar passend een betalingsregeling aanbieden.³² Verder moeten ze ‘voor zover en zodra daar redelijkerwijs aanleiding toe is’ de schuldenaar informeren over instanties die schuldhulp kunnen verlenen.³³

Wat transparantie betreft geldt dat incassodienstverleners ervoor moeten zorgen dat de opbouw van de vordering duidelijk is.³⁴ Die duidelijkheid is cruciaal voor consu-

De enige (civielrechtelijke) remedie die de Wki biedt is dat consumenten niet verplicht zijn te betalen als het gaat om een niet-geregistreerd incassobureau

umenten om de vordering te kunnen betwisten of zich te verzetten tegen inning, bijvoorbeeld omdat de gevorderde bedragen onjuist zijn of al (gedeeltelijk) terugbetaald. Daarom moet het voor de schuldenaar helder zijn waar de vordering op gebaseerd is, hoe deze is opgebouwd en wat de rol van de incassodienstverlener is in het traject.³⁵

Erkende aanbieders van incassodiensten moeten een klachtenprocedure instellen en deelnemen aan een geschillenregeling,³⁶ maar een klacht over de overtreding van de kwaliteitseisen lijkt er niet toe te leiden dat de consument van zijn betalingsverplichting wordt bevrijd.³⁷ Het is bovendien nog maar de vraag of consumenten

16. Kamerstukken II 2020/21, 35733, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 2.

17. SEO economisch onderzoek, *Markt-onderzoek incassobranche*, 2022, p. 27, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35733, nr. 8.

18. *Ibid.*, p. 5.

19. *Ibid.*, p. 22.

20. Memorie van toelichting (*supra* noot 16), p. 6, met verwijzing naar *Quick scan naar misstanden in de private buitengerechtelijke incassomarkt* (2019), bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 24515, nr. 489.

21. Art. 3 Wki.

22. Art. 4 Wki.

23. Art. 5-6 Wki; relevante gevallen zijn o.a. insolventie of de eerdere schorsing van een bestuurder.

24. Art. 18 Wki.

25. Art. 9, 14-17 Wki.

26. Brief van de ACM van 17 maart 2020, bijlage bij memorie van toelichting (*supra* noot 16).

27. Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35733, nr. 17. Een indicatie van de onduidelijkheden bieden de (openbare) reacties die zijn binnengekomen op de internetconsultatie: internetconsultatie.nl/incassodienstverlening/b1.

28. Art. 2.6 lid 1 conceptbesluit; zie ook art.

2.1 lid 2.

29. Art. 2.6 lid 2 conceptbesluit.

30. Art. 4.1 lid 2 en 4.1 lid 3 conceptbesluit. De LOSR suggereert een verdere beperking tot maximaal zes keer per week, en volgens de NVI schrijft hun eigen keurmerk voor dat schuldenaren niet na 21:00 mogen worden benaderd; zie de betreffende reacties op de internetconsultatie (*supra* noot 27).

31. Art. 4.3 conceptbesluit

32. Art. 4.1 lid 1 sub d conceptbesluit.

33. Art. 4.2 sub e conceptbesluit.

34. Art. 13 lid 2 Wki

35. Art. 3.1 conceptbesluit. De Consumentenbond merkt in zijn reactie op de inter-

netconsultatie op dat het beter zou zijn om een officiële rekentool online beschikbaar te stellen, aangezien de berekening door de nieuwe regels wellicht voordeliger, maar ook ingewikkelder zou worden.

36. Art. 13 lid 5 Wki.

37. Het Klachten Instituut Gecertificeerde Incasso Diensten (KIGID) verduidelijkt op zijn website dat het alleen bevoegd is voor klachten over het gedrag van incassobureaus, wat controle van de onderliggende vordering uitsluit: kigid.nl/een-klacht-indiepen.

daadwerkelijk klachten zullen indienen. De enige (civielrechtelijke) remedie die de Wki biedt is dat consumenten niet verplicht zijn te betalen als het gaat om een niet-geregistreerd incassobureau (zie par. 2.2). Kennelijk vertrouwt de wet erop dat consumenten de status van de incassodienstverlener zelf zullen controleren via het officiële register. Er is geen aansluiting tussen deze remedie en de geschillenregeling, met als gevolg dat consumenten daar waarschijnlijk weinig aan zullen hebben.³⁸

2.4. Kosten

De wet is bekritiseerd vanwege de keuze om de maximale incassokosten niet vergaand te beperken.³⁹ De buitengerechtelijke incassokosten (BIK) die aan schuldenaren in rekening kunnen worden gebracht zijn wettelijk geregeld.⁴⁰ Deze kosten zijn gemaximeerd op een bepaald percentage van de vordering; voor kleine vorderingen kunnen incassobureaus alsnog aanspraak maken op de minimumvergoeding ('laagste vergoeding') van € 40 per vordering. Dit wordt vooral als problematisch gezien bij zeer kleine bedragen, bijvoorbeeld een abonnement op een web- of smartphonedienst van slechts enkele euro's per maand. Deze vergoeding staat dan niet in verhouding tot de hoofdsom en kan leiden tot escalatie, zeker als de schuldenaar ook rente verschuldigd is en meerdere schulden heeft die hij bij elkaar opgeteld niet kan betalen.

De Wki tracht de soms problematische winstmarges in de incasso-industrie aan te pakken door te bepalen dat de vergoeding van € 40 slechts eenmaal per zes maanden in rekening mag worden gebracht. Gaat het om meerdere aanmaningen voor termijnbetalingen op grond van dezelfde rechtsverhouding beneden een bepaald drempelbedrag, dan kan voor elke volgende aanmaning binnen die zes maanden maximaal een lager tarief van € 20 worden geheven.⁴¹ Deze nieuwe bepalingen moeten, samen met het bevorderen van betalingsregelingen en informatie over schuldhulpverlening, het oplopen van kosten voorkomen.⁴² Volgens de regering kunnen de incassokosten over een periode van zes maanden hiermee worden verlaagd van € 240 naar € 140, maar daarbij wordt de mogelijk onevenredige verhouding tussen hoofdsom en incassokosten amper geadresseerd.⁴³

De Minister voor Rechtsbescherming heeft eind 2021 aangegeven dat het kostenmodel in de Wki nader onder de loep zal worden genomen.⁴⁴ Uit de parlementaire geschiedenis blijkt echter heel duidelijk dat de regering uitdrukkelijk niet wil tornen aan het winstoogmerk bij de inning van consumentenschulden.⁴⁵ Deze aanpak is in lijn met eerdere standpunten: al in 2017 heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie geweigerd om het verkopen van particuliere schulden te verbieden.⁴⁶ Toch blijft er onvermijdelijk een spanningsveld bestaan in het huidige model: het bedrijfsmatig invorderen van kleine schulden is alleen rendabel als het vrijwel automatisch gebeurt,

wat het lastiger maakt om schulden op een geïndividualiseerde manier te innen (door middel van een persoonlijke benadering die rekening houdt met omstandigheden aan de zijde van de schuldenaar).⁴⁷

3. Gerechtelijke incasso en consumentenbescherming

3.1. Aanscherping eisen aan dagvaarding in consumentenzaken

Grootschalige incassoprocessen verhouden zich ook niet goed tot een individuele beoordeling van de zaak door een rechter.⁴⁸ Dit wordt zichtbaar bij onbetwiste geldvorderingen, of beter gezegd: claims waartegen – om uiteenlopende redenen – geen verweer wordt gevoerd. In ongeveer 70% van de zaken die voor de rechter komen verschijnt de schuldenaar niet en wordt een verstekvonnis gewezen. Dat verreweg de meeste incasso-zaken bij verstek worden afgedaan zou niet direct problematisch zijn als het enkel zou gaan om schuldenaren die niet willen betalen. Dat wordt echter anders waar het gaat om schuldenaren die niet kunnen betalen,⁴⁹ of als er goede gronden zijn om de vordering wél te betwisten, bijvoorbeeld bij oneerlijke bedingen, schending van (precontractuele) informatieplichten en soms zelfs het geheel ontbreken van een vorderingsgrondslag.⁵⁰ Er zijn allerlei factoren, zoals een gebrek aan kennis en/of financiële middelen, die schuldenaren ervan kunnen weerhouden om zich te verweren.⁵¹ Dit roept de vraag op of de rechter in verstekzaken slechts een 'stempelmachine' voor executoriale titels is,⁵² of dat hij de maatschappelijke taak heeft om burgers met geldproblemen te helpen.⁵³

Een relevante ontwikkeling in dit verband is dat de rechtspraak de eisen die in consumentenzaken worden gesteld aan de dagvaarding heeft aangescherpt. Van schuldeisers wordt verlangd dat zij de gegevens aanleveren die nodig zijn voor beoordeling van de vordering en voor ambtshalve toetsing in het kader van het (EU-)consumentenrecht. Aanvankelijk werd daarvoor een standaard informatieformulier gebruikt, maar vanaf medio 2020 dienen deurwaarders en incassobureaus zelf, dus zonder rechterlijke tussenkomst, de benodigde gegevens aan te leveren.⁵⁴ Het doel hiervan is om bij te dragen aan de effectieve rechtsbescherming van consumenten en de proceseconomie.⁵⁵ Een wettelijke basis hiervoor kan worden gevonden in de plicht om de vordering te onderbouwen alsmede om volledig en waarheidsgetrouwe informatie aan de rechter te verstrekken (art. 21 jo. 111 Rv). Daarnaast neemt de rechter onder invloed van rechtspraak van het Europese Hof van Justitie een actievere rol in, ook – en juist – in verstekzaken.⁵⁶ Indien de rechter beschikt over de noodzakelijke feitelijke en juridische informatie om te kunnen beoordelen of een beding oneerlijk is in de zin van Richtlijn 93/13,⁵⁷ dan moet de rechter dit onderzoek

Het bedrijfsmatig invorderen van kleine schulden is alleen rendabel als het vrijwel automatisch gebeurt, wat het lastiger maakt om schulden op een geïndividualiseerde manier te innen

ken, ook als partijen daar niet zelf een beroep op hebben gedaan, en zo nodig instructie maatregelen nemen.⁵⁸ De verplichting tot ambtshalve toetsing is overigens niet beperkt tot oneerlijke bedingen: zo moet de rechter controleren of de schuldeiser voldoende gesteld heeft voor toewijzing van de gevorderde incassokosten en of de regels van dwingend recht zijn nageleefd.⁵⁹

De consequentie van het niet voldoen aan de aangescherpte eisen is (gehele of gedeeltelijke) afwijzing van de vordering, zeker in het geval van 'repeat players' (schuldeisers die regelmatig soortgelijke vorderingen op gestandaardiseerde wijze indienen) die herhaaldelijk verzuimen om hun vorderingen deugdelijk te onderbouwen.⁶⁰

3.2. Zoektocht naar alternatieven

Tegelijkertijd klinkt kritiek dat deze ontwikkeling incasso minder aantrekkelijk maakt – of zelfs een 'kapitaalvernietigende activiteit' is – omdat het tot hogere administratieve lasten leidt.⁶¹ Zo is het volgens de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) niet goed mogelijk om een geautomatiseerd proces te ontwikkelen als elke zaak op zijn individuele merites moet worden beoordeeld.⁶² Hoe dan ook moeten schuldeisers nu een nog grondiger afweging maken of zij een vordering in rechte willen instellen. Dit ontmoedigt het instellen van

Vanuit kostenogpunt kan het voor partijen – schuldeisers én schuldenaren – gunstig zijn om de zaak buitengerechtelijk af te wikkelen

onterechte of niet-onderbouwde claims, maar kan er ook toe leiden dat schuldeisers op zoek gaan naar alternatieve manieren om vorderingen te innen. De afgelopen jaren is een daling zichtbaar in het aantal incassozaken dat door de rechter wordt afgedaan.⁶³ Mogelijke verklaringen zijn hogere griffierechten, toegenomen aandacht voor de aanpak van schulden, en de opkomst van digitale arbitrage.⁶⁴ Wij laten de discussie daarover hier buiten beschouwing, maar willen benadrukken dat efficiëntie niet ten koste mag gaan van de rechtsbescherming van consumenten (zie hierna par. 3.3).

Vanuit kostenogpunt kan het voor partijen – schuldeisers én schuldenaren – gunstig zijn om de zaak

38. Tijdens het laatste Kamerdebat is een motie aangenomen die de wetgever zoekt om uit te werken 'hoe schuldenaren met klachten eenvoudig en bij een onafhankelijke partij terecht kunnen en hoe dit meegenomen kan worden bij het toezicht': *Kamerstukken II 2021/22*, 35733, nr. 10. Dat zou toezicht en handhaving weliswaar kunnen helpen, maar het gebrek aan remedies niet oplossen.

39. Zie o.a. de reactie van CDA en CU in *Kamerstukken II 2020/21*, 35733, nr. 5 (Verslag), p. 9.

40. Art. 6:96 lid 2 sub c en lid 5 BW en het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten.

41. Art. 6:96 lid 8 (nieuw) BW. Zie ook art 2a(1) en (2) conceptbesluit. Zie voor een uitleg van de rekenmethode de memorie van toelichting (*supra* noot 16), p. 25-26.

42. Zie ook brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 24515, nr. 431.

43. Daarnaast blijft volgens de LOSR het probleem van 'verborgen' extra BTW-kosten bij het verkopen van schulden ongeadresseerd; zie de betreffende reactie op de internetconsultatie (*supra* noot 27).

44. Brief van de Minister van Rechtsbescherming van 3 november 2021 (*supra* noot 6), p. 3.

45. Memorie van toelichting (*supra* noot 16), p. 32.

46. Zie o.a. Antwoord van minister Blok

(Veiligheid en Justitie), mede namens de Minister van Economische Zaken, op vragen over incassobureaus, *Aanhangsel Handelingen II 2016/17*, nr. 2191; Antwoord van minister Dekker (Rechtsbescherming) op vragen over het bericht 'Incassobureaus kopen schulden op om ze daarna met harde hand te innen', *Aanhangsel Handelingen II 2017/18*, nr. 542.

47. Treffend in dit verband is de observatie in de Groene Amsterdammer: 'Alleen door schuldpapieren in bulk in te kopen, volautomatisch brieven en appjes te sturen en exorbitante incassokosten en "vertragsrentes" te rekenen, wordt handel in schulden rendabel. Persoonlijk overleg of betalingsregelingen vormen een onnodige kostenpost.' Zie K. Kuijpers, T. Muntz & T. Staal, 'Routinematige intimidatie', *Groene Amsterdammer 2017/37*, groene.nl/artikel/routinematige-intimidatie.

48. Zie ook KBvG, *Rapport Knelpunten inzake Ambtshalve Toetsing*, 2020, p. 2, te raadplegen via kbvg.nl/nieuws-en-opinie/kbvg-nieuws/kbvg-presenteert-rapport-over-de-ambtshalve-toetsing-door-de-rechtspraak.

49. Zie ook *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* (*supra* noot 5), p. 9-10; N.J.H. Huls, 'Hoe barmhartig is het burgerlijk recht voor de consument?', *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2019/2*, p. 87.

50. Zie nader J.M.L. van Duin, 'Wie betaalt de rekening? De kostenveroordeling in de

context van het EU-consumentenrecht', *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2018/4*, p. 180.

51. Zie o.a. M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschiedbeslechtingdelta 2019*, WODC Cahier 2020-18; CBS, *Verstekgangers en verweervoerders in handelszaken*, 2021, p. 32.

52. T. Lennaerts, 'Rechtens en de schuldenindustrie', *NJB 2017/1175*, afl. 22, p. 1524. De term 'stempelmachine' is (o.a.) afkomstig van F. Bakker, 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak', *NJBlog 8 september 2016*, njb.nl/blog/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak.20396.lynkx.

53. Naar een citaat van rechter Erik Boerma in: K. Kuijpers e.a., 'Routinematige intimidatie' (*supra* noot 47).

54. C.J.A. Seinen, 'De waarheidsplicht en de geraden gevolgtrekking anno 2020: een zoektocht naar proportionaliteit', *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging 2020/2*, p. 40.

55. C.J.A. Seinen & A.G.F. Ancery, 'Vorderingen in b2c-verstekken: toetsen of toewijzen?', *TCR 2015/3*, p. 86.

56. Zie verder C. Leone & J.M.L. van Duin, 'The real (New) Deal: levelling the odds for consumer-litigants', *European Review of Private Law 2019/6*, 1227.

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

58. HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:691 (*Heesakkers/Voets*), r.o. 3.9.1-3.9.2.

59. HR 25 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2704, r.o. 3.5.3 en 3.7. Zie ook conclusie A-G Wissink voor HR 12 november 2021, ECLI:NL:PHR:2021:757, punt 6.7.2. Zie over de ambtshalve toetsing van informatieplichten uit de Richtlijn consumentenrechten (2011/83/EU); HR 21 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1677 en rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Richtlijn-voor-sanctionering-van-schending-van-essentieel-informatieplichten-gepubliceerd.aspx.

60. *Rapport Ambtshalve Toetsing III* (2018), p. 51. Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 21 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7985; Rb. Noord-Holland 22 april 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:3155; Rb. Noord-Holland 19 oktober 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:10448.

61. *Rapport Knelpunten* (*supra* noot 48), p. 2.

62. *Ibid.*, p. 4.

63. *Rapport Incassozaken* (*supra* noot 12), p. 7. Zie ook rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechter-behandelt-incassozaken-het-snelst.aspx.

64. *Ibid.*, p. 5-6. Zie verder E.M. van Gelder, 'Online Dispute Resolution: een veelbelovend initiatief voor toegang tot het recht?', *Maandblad voor Vermogensrecht 2018/7-8*, p. 262-267.

buitengerechtigd af te wikkelen. Daarbij spelen niet alleen incassobureaus een rol, maar ook deurwaarders. De KBvG heeft in 2012 al eens een zogenoemd ‘filtermodel’ voorgesteld, waarbij de deurwaarder zowel de eiser als de gedaagde bevraagt om te bezien of en zo ja, op welke wijze er verweer wordt gevoerd en de zaak daarna doorstuurt naar het juiste loket.⁶⁵ Voor zover er (ogenschijnlijk) geen geschil is, gaan er zelfs stemmen op om schuldeisers in staat te stellen rechtstreeks – via de deurwaarder – een executoriale titel te verkrijgen zonder rechterlijke tussenkomst. De argumenten die daarvoor worden aangevoerd komen neer op: meer efficiëntie en kostenbesparing ten opzichte van een (verstek)procedure bij de rechter, die als te ingewikkeld wordt gezien.⁶⁶

In België bestaat er al een speciale procedure voor de inning van onbetwiste schulden (IOS). Eerst moet de schuldeiser een advocaat inschakelen die de vordering beoordeelt en als het ware fungeert als eerste rechter (*premier juge*).⁶⁷ Vervolgens betekent de deurwaarder een aanmaning met bewijsstukken en een formulier dat de schuldenaar kan invullen om de schuld te betwisten. Gebeurt dat niet, dan stelt de deurwaarder een proces-verbaal van niet-betwisting op dat na centrale registratie en een marginale toets uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard.⁶⁸ De rechter komt er alleen aan te pas als de *schuldenaar* een procedure op tegenspraak begint. Die ‘omkering’ van het geschil (*inversion du contentieux*) is een bewuste keuze: het afgeven van executoriale titels voor onbetwiste schulden zou geen deel uitmaken van de rechterlijke kerntaak, terwijl het een aanzienlijke bijkomende belasting vormt.⁶⁹

In Nederland bestaat er geen aparte betalingsbevelprocedure.⁷⁰ Naar Belgisch voorbeeld heeft de KBvG de invoering van een dergelijke procedure bepleit. De Belgische IOS-procedure geldt niet voor consumenten (B2C-relaties), maar volgens de KBvG zou dat uitdrukkelijk wel een optie zijn.⁷¹ In België is daar echter vooralsnog geen sprake van,⁷² en het lijkt ons ook geen goed idee. Het belangrijkste bezwaar is dat voor de effectieve rechtsbescherming van consumenten extra waarborgen nodig zijn. Wij lichten dit toe.

3.3. Belang van rechterlijke toetsing

Nationale betalingsbevelprocedures zijn onder het Unierecht niet verboden, ook als er in eerste instantie geen rechter aan te pas komt. De rechtspraak van het Hof van Justitie laat echter zien dat zulke procedures om verschillende redenen problematisch kunnen zijn. Het gaat niet alleen om ambtshalve toetsing, maar ook om toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige *rechter* die garandeert dat een eerlijk proces plaatsvindt en dat het (nationale en Unie)recht correct wordt toegepast.⁷³ Hoewel de schuldenaar in de IOS-procedure strikt genomen toegang tot de rechter heeft, is er als gezegd sprake van een omkering van het geschil; de executoriale titel wordt in eerste instantie afgegeven door een *deurwaarder*. De deurwaarder kan de rol van de rechter echter niet zomaar overnemen.⁷⁴ Deurwaarders maken geen deel uit van de rechterlijke macht en berechten geen geschillen (vgl. art. 112 Grondwet). Een omkering van het geschil brengt bovendien het reële risico met zich dat de rechten van consumenten worden ondermijnd. In de zaak *EOS KSI Slovensko* overwoog het Hof van Justitie hieromtrent:

[N]ationale wetgeving [moet] dus worden geacht de doeltreffendheid van de door richtlijn 93/13 verlangde bescherming te kunnen ondermijnen, indien niet in een dergelijke toetsing (ambtshalve toetsing door een rechter; AD en CL) is voorzien bij de afgifte van het betalingsbevel of, indien in een dergelijke toetsing pas is voorzien in het stadium van het verzet tegen het afgegeven bevel, indien er een niet te onderschatten risico bestaat dat de betrokken consument niet het vereiste verzet aantekent, wegens de bijzonder korte termijn die daarvoor is voorgeschreven, wegens de verhouding tussen de kosten van een rechtsvordering en het bedrag van de betwiste schuld, of omdat de nationale wetgeving niet voorziet in een verplichting om hem alle informatie te verstrekken die nodig is om de omvang van zijn rechten te bepalen.⁷⁵ [onderstreping toegevoegd]

Met andere woorden: buitengerechtelijke procedures moeten dusdanig zijn ingericht dat ze in de praktijk niet in de weg staan aan de rechtsbescherming van consumenten. In dit verband is relevant dat de verplichting tot ambts-

Buitengerechtelijke procedures moeten dusdanig zijn ingericht dat ze in de praktijk niet in de weg staan aan de rechtsbescherming van consumenten

halve toetsing zich ook uitstrekt tot de Europese betalingsbevelprocedure.⁷⁶

Mede gezien het grote aantal verstekzaken lijkt er inderdaad een ‘niet te onderschatten risico’ te bestaan dat consumenten ‘niet het vereiste verzet aantekenen’. Er zijn vaak allerlei factoren in het spel, zoals een gebrek aan kennis of zelfredzaamheid, waardoor consumenten niet in staat zijn om de claim te beoordelen of te overzien wat de gevolgen zijn van niet-betwisten, laat staan dat zij in staat zijn om actie te ondernemen (verweer te voeren).⁷⁷ Het argument dat stilzitten beschouwd kan worden als een instemming met de procedure – en de deurwaarder in die zin dus geen geschil beslecht⁷⁸ – gaat dan ook niet op. Uit het enkele feit dat een consument niet reageert, kan niet worden afgeleid dat hij de vordering niet betwist. Het feit dat de overgrote meerderheid van de gedaagden nu ook al niet in rechte verschijnt, maakt omkering van het geschil niet minder, maar juist *meer* problematisch. Bovendien moet de druk (of dreiging) die uitgaat van een executoriale titel niet onderschat worden.⁷⁹

Het kan kortom niet aan consument-schuldenaren worden overgelaten om te signaleren dat dwingend recht niet (goed) is nageleefd, zeker waar het ingewikkelde regelingen betreft (ten aanzien van informatieplichten, rente,

Het kan niet aan consument-schuldenaren worden overgelaten om te signaleren dat dwingend recht niet (goed) is nageleefd, zeker waar het ingewikkelde regelingen betreft

kosten etc.).⁸⁰ Of dit wél aan deurwaarders – juist in Nederland⁸¹ – kan worden overgelaten, is – los van bovengenoemde HvJ EU-rechtspraak – nog maar de vraag. Deurwaarders hebben immers commerciële belangen, waardoor hun onafhankelijkheid onder druk komt te staan.⁸² Zij verrichten niet alleen ambtshandelingen, maar treden op als gemachtigde van de schuldeiser.⁸³ Volgens de Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliedenwerk (LOSR) is het hierdoor lastig voor de deurwaarder om ook oog te hebben voor het belang van de schuldenaar. Bij *no-cure-no-pay* en vergelijkbare prijsafspraken wordt dat nóg moeilijker: de deurwaarder heeft dan een (te) groot financieel eigenbelang en de verhouding tussen professionele schuldeisers en consument-schuldenaren – die te maken krijgen met hoogoplopende kosten – wordt zo nóg ongelijker.⁸⁴

4. Conclusie

De Wki betekent duidelijk een vooruitgang in het inperken van problematische incassopraktijken door een registratieplicht en minimale kwaliteitseisen in te voeren. Het ongeregistreerd uitvoeren van incassodiensten is strafbaar en leidt ertoe dat de schuldenaar niet verplicht is tot betaling, wat een prikkel moet zijn voor schuldeisers om

fatsoenlijke partners te kiezen. Op overtreding van de kwaliteitseisen staat een boete of andere administratieve sanctie. Tegelijkertijd geeft de Wki voor verschillende problemen geen (stelselmatige) oplossing. Het conceptbesluit laat zien wat er op het spel staat als het fenomeen 'agressieve incasso' wordt ontleed. Het idee dat een limiet aan het aantal pogingen per dag om de schuldenaar te bereiken en een verbod op contact tijdens nachturen als een *verbetering* hebben te gelden in vergelijking met bestaande praktijken is kenmerkend voor de mate van druk die op schuldenaren wordt uitgeoefend en in de sector kennelijk acceptabel is.⁸⁵ De minimumvergoeding van € 40 per vordering faciliteert bovendien het verdienmodel van incassodienstverleners, en daarmee het uitoefenen van aanzienlijke druk op schuldenaren. In tegenstelling tot het uitvoeren van incassodiensten zonder registratie, heeft de schending van kwaliteitseisen geen civielrechtelijke consequenties, waarmee schuldenaren dus niet over een remedie beschikken.

Buitengerechtelijke incasso vindt als gezegd plaats in de schaduw van de rechter. In dat opzicht is de parallel interessant tussen enerzijds het transparantievereiste in de Wki en anderzijds de aangescherpte eisen die de rechtspraak aan dagvaardingen stelt: beide hebben

65. Zie creditexpo.nl/wp-content/uploads/2012/11/Filtermodel-voor-incasso-zaken-maakt-rechtsgang-voordeliger-KBvG.pdf. Recentelijk is dit filtermodel weer van stal gehaald: kbvg.nl/nieuws-en-opinie/kbvg-nieuws/verslag-symposium-kbvg-7-oktober-2022-de-rol-van-de-gerechtsdeurwaarder-bij-de-toegang-tot-het-recht.

66. Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), *Schulden in perspectief*, position paper van 18 maart 2021, p. 19-20, te raadplegen via kbvg.nl/nieuws-en-opinie/position-paper-kbvg; M.R. van Zanten, 'Voorstel voor een nieuwe procedure bij onbetwiste vorderingen', *Beslag, Executie & Rechtsvordering in de praktijk* 2021/6, p. 15-19.

67. Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers DOC 54 1219/001, Memorie van Toelichting bij Wetsontwerp houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht en houdende diverse bepalingen inzake justitie, p. 30, lchambre.be/FLWB/PDF/54/1219/54K1219001.pdf; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Quick scan Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste Schulden*, 2019, p. 17.

68. *Quick scan* (supra noot 67), p. 11-12 en p. 49-50; Kennett (supra noot 5), p. 232-233.

69. Belgische Memorie van Toelichting (supra noot 67), p. 26-28. Zie ook *Quick scan*, p. 10.

70. De Europese betalingsbevelprocedure op grond van Verordening (EG) nr. 1986/2006 staat alleen ter beschikking in grensoverschrijdende zaken.

71. *Schulden in perspectief* (supra noot 66), p. 20.

72. J. de Paepe, *Invordering onbetwiste geldschulden*, Wolters Kluwer 2019, p. 103.

73. J.M.L. van Duin, *Effective Judicial Protection in Consumer Cases*, Intersentia 2022, p. 80 en 211.

74. Op grond van het Unierecht moet effectieve rechtsbescherming door een rechter zijn gegarandeerd, ook in geval van executoriale titels die afkomstig zijn van bijvoorbeeld een griffier of een notaris: Van Duin (supra noot 73), p. 85 en 101. Deurwaarders zijn – anders dan rechters – niet verplicht tot ambtshalve toetsing en er is bovendien geen garantie dat zij over de noodzakelijke inhoudelijke kennis beschikken. De Orde van Vlaamse Balies (OVb)

merkt in de Belgische context op dat deurwaarders weliswaar openbaar ambtenaar zijn, maar dat hun taak primair uitvoeringsgericht is: zie OVb, *De uitbreiding van de procedure 'invordering van onbetwiste geldschulden' naar B2C-relaties wordt betwist*, 2020, p. 3 en 23.

75. HvJ EU 20 september 2018, C-448/17, ECLI:EU:C:2018:745 (*EOS KSI Slovensko s.r.o./Danko en Danková*), r.o. 46.

76. HvJ EU 19 december 2019, gevoegde zaken C-453/18 en C-494/18, ECLI:EU:C:2019:1118 (*Bondora AS/Carlos V.C. en XY*), r.o. 54.

77. Zie par. 3.1 (supra noot 51). Zie ook Lennaerts (supra noot 52), p. 1521; N. Jungmann, 'De aanpak van schulden in coronatijd: kansen en risico's', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2020/6, p. 239.

78. Van Zanten (supra noot 66), p. 18.

79. Zie over de problematische aspecten van een omkering van het geschil als hier aan de orde verder Van Duin (supra noot 73), p. 48-49, 87 en 228.

80. Zie ook Kramer, Tillema & Tuil (supra noot 12), p. 5.

81. Kennett (supra noot 5) is kritisch over het verdienmodel van deurwaarders en hun

onderlinge competitie in Nederland: p. 212 en 396.

82. C. van den Berg-Smit, *De gerechtsdeurwaarder: ambtenaar en ondernemer*, Maklu, 2013, p. 13.

83. Dit kan verwarrend zijn voor (consument-)schuldenaren, zie ook het antwoord van de Minister van Rechtsbescherming op Kamervragen over gerechtsdeurwaarders die discutabele incasso's proberen te incasseren: *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 1075, p. 2.

84. *Invordering uit balans* (supra noot 6), p. 22-23. Zie over de verschuiving van het kostenrisico als gevolg van *no-cure-no-pay* afspraken ook: A.J. Moerman, 'Invordering schulden: van eigenbelang naar gezamenlijk belang', *Justitiële verkenningen: De aanpak van de schuldenproblematiek* (2020), p. 53.

85. In feite schijnt het conceptbesluit in dit opzicht conservatief te zijn in verband met reeds bestaande 'good practices' in de sector; zie de reactie van de Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI) op de internetconsultatie (supra noot 27).

betrekking op de onderbouwing van claims en beide hangen samen met de mogelijkheid voor de schuldenaar om de vordering te kunnen betwisten en voor de rechter om die te kunnen beoordelen. Incasso via de rechter staat desondanks onder druk. Het besproken voorstel voor een nieuwe procedure naar Belgisch voorbeeld is wat ons betreft een bron van zorg. Rechtsbescherming door de rechter – waarvan ambtshalve toetsing een belangrijk aspect is – is cruciaal gebleken om de rechten van consumenten te waarborgen. In dat licht valt er meer te winnen bij het toegankelijker maken van bestaande procedures.⁸⁶ Door de regering en de rechtspraak zelf zijn er verschillende initiatieven gelanceerd om de toegang tot de rechter te vergroten, ook in incasso-zaken. Sinds het voorjaar van 2022 staat er op rechtspraak.nl een model-incassodagvaarding die uitdrukkelijk beoogt overzichtelijker en begrijpelijker te zijn voor de gedaagde consument.⁸⁷ Ook is het streven om bij onbetwiste vorderingen binnen twee weken uitspraak te doen.⁸⁸ Verder is het plan gelanceerd om te experimente-

ren met de digitale uitwisseling van stukken met deurwaarders.⁸⁹ De griffierechten voor zaken betreffende lagere geldvorderingen zijn deels verlaagd per 1 januari 2022,⁹⁰ en er loopt een internetconsultatie over een conceptwetsvoorstel tot verlaging van de griffierechten met 25% in civiel- en bestuursrechtelijke zaken.⁹¹ De Minister van Rechtsbescherming heeft echter benadrukt dat een executoriale titel geen vrijbrief mag zijn voor een kostenophogende executiefase in plaats van een stimulans om tot een oplossing te komen.⁹²

Tot slot is het voor de bescherming van schuldenaren zonder meer wenselijk om de koppeling te maken tussen executie, buitengerechtelijke incasso, schuldsanering en andere vormen van schuldhulpverlening.⁹³ Er gebeurt al het een en ander op dat terrein: denk aan de pilot Schuldenrechter,⁹⁴ het voorstel van wet opleggen betalingsregeling door de rechter⁹⁵ en doorverwijzing door incassodienstverleners. Maar zolang alle stukken van de puzzel niet op hun plek vallen, zal incasso in consumentenzaken problematisch blijven. •

86. Zie ook *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* (supra noot 5), p. 21-22; *Rapport Incassozaken* (supra noot 12), p. 18 en 22. Voor zover al een vergelijking kan worden gemaakt tussen de Nederlandse verstekprocedure en de Belgische IOS-procedure, kan volgens het WODC niet direct gezegd worden dat de invoering van een dergelijke procedure in Nederland meerwaarde heeft: *Quick scan* (supra noot 67), p. 47 e.v.

87. Zie rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Kanton/Paginas/model-incassodagvaarding-consumenten.aspx en <https://www.kbvg.nl/nieuws-en-opinie/kbvg-nieuws/gemoderniseerde-incassodagvaar->

ding. Zie over het probleem van complexiteit van de dagvaarding ook het *Rapport Incassozaken* (supra noot 12), p. 14; *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* (supra noot 5), p. 17-18; O. Boeder, 'De antwoorden van de Hoge Raad over ambtshalve toetsing van consumentenrechten en het vervolg', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2021/6, p. 210.

88. Zie rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtspraak-incassoprocedure-wordt-eenvoudiger-ensneller.aspx.

89. Zie [kbvg.nl/nieuws-en-opinie/kbvg-nieuws/experiment-digitalisering-onbetwiste-geldvorderingen-bij-de-rechtbank-rotterdam-gestart](https://www.kbvg.nl/nieuws-en-opinie/kbvg-nieuws/experiment-digitalisering-onbetwiste-geldvorderingen-bij-de-rechtbank-rotterdam-gestart). Gelet op het grote volume en veel standaardonderdelen in het beslissingsproces valt er met digitalisering veel winst te boeken: brief minister voor Rechtsbescherming van 24 januari 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 29279, nr. 562.

90. Wet van 29 september 2021 tot wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met het introduceren van meerdere griffierechtcategorieën voor lagere geldvorderingen en het toevoegen van een griffierechtcategorie voor hoge geldvorderingen (*Stb.* 2021, 508).

91. internetconsultatie.nl/wetverlaginggriffierechten/b1.

92. Brief van de Minister van Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 3

november 2021 (*supra* noot 6), p. 3.

93. Zie ook N.J.H. Huls, *Vergeef ons vaker onze schulden*, Boom juridisch 2016; Kennett (*supra* noot 5), p. 349-353; L. Siemerink, 'Schuldhulp voor natuurlijke personen door middel van schuldregelen', *NJB2023/5*, afl. 1, p. 26-34.

94. Zie rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Paginas/schuldenrechter.aspx.

95. internetconsultatie.nl/rechterlijkebetalingsregeling/b1 Zie daarover o.a. N. Jungmann & T. Madern, 'De betalingsregeling als sluitstuk van de brede schuldenaanpak', *Ars Aequi* mei 2021, p. 482-485.