

Vergaderjaar 1997–1998

25 754

Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 november 1997

Tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 1997 hebben de leden Van der Burg en Dittrich een door mij overgenomen motie (TK 25 000 VI, nr. 20) ingediend, waarin wordt verzocht om een toekomstgerichte beleidsnotitie ter zake van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC). Bij brief van 4 juli jl. (TK 25 000 VI, nr. 49) heb ik u geïnformeerd over het feit dat deze beleidsnotitie wegens de samenhang die bestaat met andere ontwikkelingen op het terrein van de geschillenbeslechting en een verzoek van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken om een aanvullende subsidie enige vertraging ondervond.

Thans kan ik u inlichten over het beleid dat mij de komende jaren met betrekking tot de SGC voor ogen staat. Voor een toekomstvisie is achtergrondinformatie onontbeerlijk.

1. De SGC in wording en ontwikkeling

Mede aan het meest recente jaarverslag van de stichting ontleen ik het volgende.

De SGC, opgericht in maart 1970, is een samenwerkingsverband van Consumentenbond, ANWB en een groot aantal branche-organisaties, respectievelijk ondernemingen.

Doel van de stichting is het beslechten van geschillen die voortvloeien uit klachten van consumenten over door ondernemers geleverde goederen en verrichte diensten. De stichting verwezenlijkt dit doel door het oprichten en instandhouden van geschillencommissies. Hierin hebben drie onafhankelijke leden zitting: een door de stichting aangezochte jurist-voorzitter, een lid voorgedragen door de Consumentenbond – bij een drietal Commissies ook door de ANWB – en een lid voorgedragen door de representatieve organisatie in de branche, respectievelijk de desbetreffende onderneming. De geschillencommissies doen, nadat zij

partijen in het geschil de gelegenheid hebben gegeven zowel schriftelijk als mondeling hun standpunt toe te lichten, uitspraak in de vorm van een bindend advies.

Met de geschillencommissies wordt beoogd de consument een snelle, goedkope en eenvoudige procedure te bieden. Voor ondernemers vormt het deelnemen aan een geschillencommissie een onderdeel van een ondernemingsbeleid, dat steeds meer gericht is op het verbeteren van de kwaliteit van geleverde producten en verleende diensten. Bij dit kwaliteitsbeleid past overigens niet alleen een onafhankelijke geschillenbeslechting, maar ook een goede interne klachtenafhandeling.

Sinds 1975 kunnen geschillencommissies op grond van de Erkenningsregeling Commissies Consumentenklachten (Stcrt. 1975, 20) erkenning aanvragen bij de minister van Economische Zaken. Onder andere dienen de bij de geschillencommissies aangesloten leveranciers tot dezelfde branche te behoren en gezamenlijk een groep van voldoende betekenis te vormen. Ook dient de samenstelling van de commissie onpartijdigheid te waarborgen. Slechts de kosten van de erkende commissies kunnen betrokken worden bij de subsidiegrondslag voor de SGC.

Een deel van de subsidie aan de SGC wordt gebruikt om consumenten voor te lichten over de mogelijkheid van klachtenbehandeling, in die voorlichting wordt een centraal adres genoemd en de desbetreffende commissie zorgt ervoor, dat de bij haar aangesloten ondernemers de consument over de mogelijkheid van klachtenbehandeling inlicht.

Sedert de oprichting van de SGC is het aantal erkende commissies gestaag gegroeid tot laatstelijk in totaal 23. De eerste was een commissie voor de Nederlandse Vereniging van Textiel-reinigers (in 1970). De laatste waren geschillencommissies voor de ziekenhuizen (Vereniging van Ziekenhuizen/Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst) en de Vereniging van Nederlandse Postorderbedrijven (beide in 1996).

Sedert 1 januari 1997 draagt de minister van Justitie de subsidieverantwoordelijkheid voor de SGC. Vanaf deze datum is de minister van Justitie tevens belast met de erkenning van nieuwe geschillencommissies (Stcrt. 1996, 248).

2. De SGC in haar functioneren

De SGC gaat pas tot oprichting van een geschillencommissie over als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- de geschillencommissie dient uit een oogpunt van doelmatigheid op jaarbasis minimaal circa 25 geschillen te behandelen;
- de branche-organisatie die wil komen tot de oprichting van een geschillencommissie moet een behoorlijke organisatiegraad hebben en bereid zijn bij te dragen in de kosten van de geschillencommissie;
- de leden van de branche-organisatie dienen in overeenkomsten met consumenten evenwichtige leveringsvoorwaarden te hanteren;
- de branche-organisatie moet garant staan voor de nakoming van de bindende adviezen, wanneer één van haar leden weigert na te komen;
- de SGC neemt geen geschillencommissie onder haar hoede als de overheid niet bereid is deze commissie te erkennen.

Eén van de voorwaarden die de stichting stelt aan de oprichting van een nieuwe geschillencommissie behoeft een korte nadere uiteenzetting. De leden van de branche-organisatie moeten bij transacties met consumenten evenwichtige leveringsvoorwaarden gebruiken. De stichting bemoeit zich niet met de inhoud van deze voorwaarden, maar laat het

overleg over aan de branche-organisatie en de Consumentenbond, samen met andere consumentenorganisaties. Het tussen partijen bereikte onderhandelingsresultaat is voor de stichting een voldoende basis voor het starten van een geschillencommissies. In de overeengekomen leveringsvoorwaarden wordt een geschillencommissie aangewezen als instantie om eventuele geschillen te beslechten. Overigens laat dit onverlet dat de consument de keuze houdt tussen hetzij de burgerlijke rechter hetzij de geschillencommissie. Ook kan hij het bindend advies alsnog aan de rechter voorleggen. Diens toets aan maatstaven van redelijkheid en billijkheid zal dan zeer marginaal zijn. Aangezien de overeengekomen leveringsvoorwaarden in beginsel de basis vormen voor de bevoegdheid van de geschillencommissie en de voorwaarden inhoudelijk de rechtspositie van beide partijen op evenwichtige wijze regelen, is het van belang dat ze daadwerkelijk bij alle overeenkomsten met consumenten worden gehanteerd. In de praktijk wordt dit bereikt doordat de branche-organisatie haar leden daartoe verplicht. Geschillencommissies fungeren in de regel tevens in het verlengde van de interne klachtenprocedure als onderdeel van het kwaliteitsbeleid van een onderneming. Afhankelijk van het aantal geschillen dat wordt voorgelegd, bestaat een commissie uit een aantal voorzitters en een aantal leden van verschillende signatuur en komt ze in wisselende samenstelling bijeen. In 1996 waren er bij de 23 geschillencommissies in totaal 41 voorzitters, 130 leden. Het aantal ingediende klachten betrof 7359. Daarbij liepen de belangen uiteen van kleine vorderingen tot zaken die de competentie van de kantonrechter (5 000,-) vele malen te boven gaan.

Teneinde goed geïnformeerd te zijn over de technische aspecten van een klacht, wordt bij een aantal geschillencommissies een deskundige ingeschakeld. Deze stelt een schriftelijk rapport van zijn onderzoek op. Beide partijen krijgen hiervan een afschrift toegezonden en kunnen er vervolgens op reageren. Voor dit doel beschikken de geschillencommissies over een vast bestand aan deskundigen. In 1996 werden in opdracht van de commissies 1121 deskundigenrapportages uitgebracht.

De procedure bij een geschillencommissie is neergelegd in een reglement, dat wordt opgesteld door de SGC, na overleg met de Consumentenbond en de betrokken (branche-)organisatie en voldoet aan de in de erkenningsregeling gestelde criteria.

3. Het belang van de erkende geschillencommissies

De SGC vervult een belangrijke rol in het op een eenvoudige wijze beslechten van consumentengeschillen. De volgende elementen dragen daar sterk aan bij.

a. Waarborg gelijkwaardigheid partijen

Bij consumentengeschillen staat dikwijls een sterke partij met zowel juridische als produktkennis tegenover een kleine onwetende consument. De kleine, zwakkere consument kan dan al snel geïmponeerd raken door het overwicht. De door de SGC geboden geschillenregeling waarborgt dat partijen op basis van gelijkwaardigheid in staat zijn een geschil zelf tot een oplossing te brengen.

b. Snelle rechtsgang

Ongeacht of een deskundigenrapport noodzakelijk is wordt de gehele zaak in één zitting behandeld, met hoor- en wederhoor (inclusief getuigen), is de procesduur relatief kort: gemiddeld zo'n vijf maanden.

c. Geringe kosten

Indien wel een afzonderlijk deskundigenrapport noodzakelijk is, worden de kosten daarvan niet ten laste gebracht van partijen. Mede daardoor is het door de consument te betalen klachtengeld laag. Bovendien ontvangt de klager dat geld, variërend van een bedrag van f 50,- à f 75,- oplopend tot een wat substantiëlere f 200,- à f 250,- bijdrage (de hoogte van het klachtengeld is gerelateerd aan het aankoopbedrag) van de leverancier terug indien hij in het gelijk wordt gesteld. Voorts is van belang dat de consument geen kosten voor rechtsbijstand behoeft te maken en griffierechten moet betalen. Evenmin loopt hij het risico om bij verlies van de zaak voor de kosten van de andere partij op te draaien.

d. Laagdrempeligheid

Naast de betrekkelijk geringe kosten draagt ook de weinig formele procedure (die ingang wordt bereikt door de invulling van een eenvoudig vragenformulier) bij aan het laagdrempelige karakter van de voorziening. Bovendien voorziet de commissie zelf in de noodzakelijke deskundigerapportages. Getuigen en eventuele deskundigen kunnen worden meegenomen ter zitting en de bindend adviseurs kunnen ook actief aan de zitting deelnemen.

e. Nakomingsgarantie

Indien de ondernemer weigert het bindend advies na te komen wordt dit ondervangen door de nakomingsgarantie. Deze garantie houdt in dat de branche-organisatie de verplichting die de geschillencommissie één van haar leden oplegt, overneemt indien dat lid die verplichting niet vrijwillig nakomt en evenmin het bindend advies binnen twee maanden na verzending ter toetsing aan de rechter voorlegt. Dankzij de nakomingsgarantie is de tenuitvoerlegging van de uitspraken van de geschillencommissies gewaarborgd.

f. De kwaliteit

Voor een aantal bedrijven zijn de uitspraken van de commissies een impuls geweest om hun interne klachtenafhandeling en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Geschillenbeslechting is op deze manier onderdeel van een behoorlijke en efficiënte bedrijfsvoering. Hierbij hebben niet alleen consumenten en ondernemingen baat, maar ook de overheid.

Door een continue wisselwerking tussen uitspraken en leveringsvoorwaarden wordt de relatie producent-consument stelselmatig geoptimaliseerd, waardoor het beroep op de overheidsrechter en de geschillencommissies zal kunnen afnemen tegen verhoudingsgewijs lage kosten.

4. De toekomst van de SGC

Met de door SGC geboden wijze van geschillenbeslechting leveren consumenten en leveranciers een serieuze inspanning conflicten zelf – dat wil zeggen buiten de rechter om – tot een oplossing te brengen. De SGC levert daarmee een wezenlijke bijdrage aan het buiten rechte afhandelen van conflicten. De SGC heeft hiermee – naast de rechter – op het terrein van conflictbeslechting een zelfstandige functie. Ik acht deze functie van groot belang omdat hiermee een goed evenwicht wordt bereikt tussen het recht op door de overheid bekostigde rechtspraak en rechtsbijstand en de verplichting dat partijen zelf een inspanning leveren het geschil zonder bijstand van een raadsman of tussenkomst van de rechter tot een oplossing te brengen. Van belang is tevens dat de betrokkenheid van

branche-organisaties een positieve werking heeft op het voorkomen van mogelijke toekomstige geschillen. Uitspraken van een geschillencommissie hebben doorgaans een direct effect op de handelwijze van de gehele branche. In die zin gaat van de betrokkenheid van branche-organisaties een zekere zelfreinigende werking uit. Daarnaast hecht ik er aan dat er voor consumenten met zaken van een relatief gering financieel belang, een snelle, goedkope en eenvoudige procedure voorhanden is. Zonder de door de SGC geboden voorziening zouden veel consumentengeschillen onbeslist blijven, hetgeen afbreuk kan doen aan het vertrouwen in de rechtsstaat. Geschillencommissies bieden een procedure, toegesneden op de specifieke branche. De SGC past dan ook in het beleid van Justitie, zoals in mij brief aan u van 25 juni jl. (TK 25 425, nr. 1) over de herziening rechterlijke organisatie omschreven als «geschillenbeslechting op maat». Ik streef er naar dat conflictbeslechting plaatsvindt op een wijze die zoveel mogelijk aansluit op de concrete belangen van partijen, de aard van het geschil en de aard van de relaties.

De kosten van de SGC worden zoveel mogelijk door de branches zelf en uit consumentenbijdragen (klachtengelden) voldaan. Een bijdrage van de overheid aan de SGC is niettemin ook in de toekomst gerechtvaardigd. In de eerste plaats omdat daarmee de toegankelijkheid van de voorziening gediend is. Het blijkt voor lang niet iedere branche mogelijk zonder aanvullende middelen een sluitende begroting op te stellen. In de tweede plaats draagt die overheidsbijdrage bij aan de onafhankelijkheid van de SGC. Een geschillenbeslechting waarvan de kosten vrijwel uitsluitend door één partij worden gedragen laat de schijn op zich niet onpartijdig te zijn tegenover alle betrokken belangen.

Er is duidelijk sprake van een trend van de kant van de branches om toe te treden tot de SGC. De geschillenregeling wordt kennelijk gezien als een belangrijk sluitstuk op de eigen kwaliteitsborging. Ik juich dat toe. Een vijf-à zestal bedrijfstakken staat op de stoep. Op basis van de beschikbare middelen is overleg gevoerd en voortgezet met de SGC. Als vertrekpunt is een beschikbaar bedrag op de Justitiebegroting van ruim f 1,6 mln. (dat bedrag is de samentelling van het reeds op mijn begroting beschikbare bedrag van f 1,2 mln., plus de verhoging met f 225 000 door het amendement van de leden Van der Burg en Dittrich en een bedrag van f 200 000 voortvloeiende uit een afkoopregeling van het ministerie van Economische Zaken). Daarbij is dezerzijds de bereidheid uitgesproken om – afhankelijk van verdere voorstellen van de SGC – dat bedrag de komende jaren verder te verhogen indien zich nieuwe branches mochten aandienen. Wel is een bovengrens aangegeven.

Het overleg is zeer onlangs afgesloten. Bespreekpunten, waarover overeenstemming werd bereikt, waren:

- Justitie stelt de komende jaren voor de SGC maximaal 2 mln. beschikbaar. Op basis van dit budget kan de SGC in voldoende mate de aansluiting van nieuwe commissies realiseren en zijn er mogelijkheden om te experimenteren met nieuwe vormen van geschillenbeslechting.
- na een ruim 25-jarig bestaan is de SGC toe aan modernisering en daarmee aan stroomlijning van de procedure van haar commissies. In het kader van verbreding van het dienstenpakket gaat zij bij wijze van experiment de bestaande procedures bij de geschillencommissies chemisch reinigen en wonen bekorten door de deskundige in de beginfase van de procedure de zaak – al dan niet via bemiddeling – op te laten lossen.

- de aansluiting van (nieuwe) commissies is primair de verantwoordelijkheid van de SGC. Anders gezegd: het is aan de SGC om met de beschikbare middelen zoveel mogelijk commissies te realiseren. Hierbij ligt het voor de hand dat de SGC streeft naar een kostendekkende bijdrage van de branches (waaronder soms aan andere departementen gelieerde sectoren). Met uitzondering van een eventueel experiment klachtenregeling advocatuur – waarover ik nog met Nederlandse Orde van Advocaten in overleg ben, beperkt de bemoeienis van Justitie zich tot erkenning van de commissies (uitvoering van de Erkenningregeling), subsidiëring op basis van het jaarlijkse begrotingsvoorstel van de SGC en de benoeming – op voordracht van de SGC – van drie onafhankelijke bestuursleden.

Het voorgaande pakket van afspraken met de SGC brengt tevens met zich dat Justitie geen bestuurlijke vertegenwoordiging in de SGC heeft. De SGC zal haar statuten op grond waarvan de minister van Justitie een vertegenwoordiger bij de SGC kan aanwijzen, hiermee in overeenstemming brengen. De SGC zal zoveel mogelijk op eigen benen staan. Zij is een beproefde vorm van geschillenbeslechting.

5. Evaluatie na vier jaar

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat ik de komende jaren de zelfstandige plaats van de SGC in het palet van voorzieningen op het terrein van conflictbeslechting aanzienlijk wil versterken. Daarmee wordt tevens uitwerking gegeven aan het beleid dat hericht is op geschillenbeslechting op maat. Ik stel mij voor om na een periode van vier jaar in het kader van een evaluatie te bezien of deze versterking tot de beoogde effecten heeft geleid. Over de precieze inrichting van de evaluatie zal nog met de SGC overleg worden gevoerd.

Deze zal worden geplaatst in het licht van de feitelijke ontwikkelingen bij de overheidsrechtspraak en de geschillenbeslechting daarbuiten.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager