

Ministerie van Economische Zaken

Directie Marktwerking

Onderzoek naar afhandeling van individuele consumentenklachten

8 april 2004

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 467 7777
www.tg.nl
Twynstra Gudde
Management Consultants BV
KvK 31031754

Ministerie van Economische Zaken Directie Marktwerking

Onderzoek naar afhandeling van individuele consumenten-
klachten

mevrouw mr.dr. A.E.H. Huygen
de heer drs. R.P.L.M. van Lier
mevrouw drs. M. Wijnstra-Brouwer

Amersfoort, 8 april 2004
357319/AHY/ALK

Samenvatting

Het hoofddoel van dit onderzoek naar afhandeling van individuele consumentenklachten is het verwerven van inzicht in de problemen met betrekking tot het vragen van genoegdoening door individuele consumenten via de leverancier, de rechter of via alternatieve geschilbeslechting. Dit hebben wij gedaan via drie verschillende deelonderzoeken, die hieronder apart worden behandeld. Bij de onderzoeken staat de consument en zijn mogelijkheden om genoegdoening te vragen centraal. Dit betekent dat het niet is gericht op het gedrag van het bedrijfsleven. Het onderzoek bestaat uit drie delen: de marktonderzoeken, de feitenonderzoeken, een analyse en oplossingsrichtingen.

Marktonderzoeken

Het eerste onderdeel van het onderzoek bevat de uitgevoerde marktonderzoeken. De resultaten van deze onderzoeken zijn cijfers over de gedragingen van de ondervraagde consumenten. Deze cijfers laten zien welke procedures consumenten volgen als zij klachten hebben en voor een deel ook of zij aan het eind van de procedure tevreden zijn. We komen tot conclusies naar aanleiding van de cijfers, met de beperking dat een maatstaf nog ontbreekt. We concluderen dat veel consumenten, die een klacht hebben, daarmee terug gaan naar de leverancier. Het aantal klachten, dat door de leverancier ook daadwerkelijk naar tevredenheid van de consument is afgehandeld, is minder dan de helft en dat is laag. Hierna nemen weinig consumenten, die ontevreden zijn gebleven, vervolgstappen. Dat roept de vraag op: hadden meer mensen stappen moeten ondernemen? Hadden meer mensen tevreden moeten zijn? Het antwoord op die vragen kunnen wij niet geven omdat er geen objectieve maatstaf is. Hieronder gaan we kort in op de belangrijkste resultaten van de marktonderzoeken.

Het onderzoeksbureau MarketResponse heeft 4028 consumenten telefonisch benaderd. Dit is een representatieve steekproef, die geëxtrapoleerd kan worden naar de gehele bevolking. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in de bijlage en in een schema aan het eind van het rapport.

Een aantal elementen uit dit onderzoek is interessant. Veel mensen gaan met hun klacht in eerste instantie terug naar de leverancier. In de beschreven periode heeft deze echter 57% (757) van de aangemelde klachten (=1337) ook daadwerkelijk afgehandeld. Als de leverancier de klachten afhandelt, is 59% (446) van die klanten tevreden met de wijze waarop dat is gebeurd. Het aantal ontevreden mensen dat daarna daadwerkelijk nadere stappen onderneemt is klein.

In aanvulling op het onderzoek van MarketResponse deed de Stichting de Ombudsman deed een belevingsonderzoek onder consumenten die zij eerder had doorverwezen naar andere instanties. Daarbij gaat het dus om consumenten die al nadere stappen hadden ondernomen, want zij waren naar de Stichting de Ombudsman gegaan. De resultaten van dit onderzoek zijn samengevat in

schema en opgenomen aan het eind van het rapport.

In dit schema valt op dat verhoudingsgewijze méér mensen stappen ondernemen dan bij de steekproef van MarketResponse. Dat is te verklaren uit de keuze van de steekproef: in het onderzoek van MarketResponse was deze a-select, terwijl het bij het onderzoek van Stichting de Ombudsman gaat mensen die de Stichting al benaderd hebben. Dit zijn derhalve mondige, actieve consumenten. Voorts valt op dat relatief weinig mensen tevreden zijn met het resultaat van de stappen. Ook bij de Stichting de Ombudsman deden de meeste klachten zich overigens voor in een beperkt aantal branches.

Feitenonderzoeken

Het tweede deelonderzoek in het kader van dit rapport bevat feitelijke informatie, verkregen uit het bestuderen van literatuur, documenten en internet. De onderzoeken zijn verschillend van aard. Ze omvatten veel gegevens, waardoor het inzicht inzake de problemen bij de genoegdoening door individuele consumenten wordt vergroot. Hieronder worden de verschillende onderzoeken aangestipt.

Het feitenonderzoek vangt aan met een literatuuronderzoek naar de huidige verhaalsmogelijkheden van consumenten bij klachten over een product of dienst. Daarbij is een korte beschrijving van de verschillende procedures, die kunnen gelden bij consumentenklachten, te weten procedures bij de rechtbank (inclusief de sector kanton), de geschillencommissies, ADR conflictbemiddeling en ADR bindend advies, inclusief de geschillencommissies, On-line Dispute Resolution, klachtenprocedures en tuchtrecht. De conclusie daarbij is dat er vele verschillende mogelijkheden zijn om een conflict tot oplossing te brengen. In het kader van de consumentenzaken zijn de procedures bij de geschillencommissies en bij de rechtbank (incl. kantonrechter) het meest relevant. Deze procedures staan centraal in dit onderzoek.

Onderdeel van het feitenonderzoek is een literatuuronderzoek naar Small Claims Courts, uitgevoerd door Prof. mr. J.G.J. Rinkes samen met prof. J.M.P. Verstappen. Dit onderzoek geeft een uitgebreide beschrijving van de werking van Small Claims Courts in Spanje, Groot-Brittannië en Ierland. Aan dit onderzoek zijn bevindingen toegevoegd voor de toepasbaarheid van Small Claims Courts in de Nederlandse situatie. Volgens dit deelonderzoek bestaat er, onder voorwaarden, in de Nederlandse situatie ruimte voor een Small Claims Court, als toevoeging aan de rechtsbescherming van de consument, verhoging van de “access to justice” en meer optimale effectuering van de rechten van de consument. Volgens de onderzoeker zou er kunnen worden voorgesteld om aan elk kanton een small claims court toe te voegen, in grote lijnen bestaande uit hetgeen nu geschillencommissies, maar dan zonder sectorale indeling en met waarborgen voor de algemene toegankelijkheid.

Voorts bevat het feitenonderzoek gegevens over geschilbeslechting van een rechtsbijstandsverzekeraar en een onderzoek naar de dekkingsgraad van de geschillencommissies. Dit laatste onderzoek wijst uit dat er brancheorganisaties zijn die niet zijn aangesloten bij een geschillencommissie. Dat kan

zijn omdat er geen geschillencommissie is in de desbetreffende branche, of omdat de desbetreffende branche-organisatie niet is aangesloten bij de geschillencommissie. Brancheverenigingen, die wel zijn aangesloten bij een geschillencommissie, sluiten soms producten uit van beroep op die geschillencommissie.

Tot slot van het feitenonderzoek is een overzicht opgenomen van andere, reeds uitgevoerde, onderzoeken naar geschilbeslechting bij consumentenzaken. Hieruit concluderen wij dat er een groot aantal onderzoeken bestaat over de materie. Ieder onderzoek heeft zijn eigen invalshoek en eigen werkwijze. Hierdoor zijn de resultaten niet altijd vergelijkbaar. Wel is het mogelijk om inzicht te krijgen in de grote lijnen. Voor deze onderzoeken geldt hetzelfde als is opgemerkt bij de marktonderzoeken. De cijfers zijn hard, maar de interpretatie daarvan is noodzakelijkerwijze subjectief. Er is geen objectieve maatstaf die aangeeft of consumenten te veel, te weinig of genoeg mogelijkheden hebben om genoegdoening te vragen.

Conclusies en oplossingsrichtingen

In het laatste hoofdstuk hebben wij conclusies, oplossingsrichtingen en aanbevelingen opgenomen. Deze zijn geheel voor rekening van de onafhankelijke onderzoekers. Bij het formuleren van deze conclusies hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de expertise, die is ingebracht bij de Versnellingskamer en bij de bijeenkomsten van de klankbordgroep.

Uit het onderzoek concluderen wij onder meer dat burgers kritisch zijn over de klachtenafhandeling door de leverancier en over het verloop en resultaat van procedures bij de rechter / geschillencommissie. Leveranciers hebben weinig aandacht voor nazorg. Voorts blijkt dat ondanks het grote aantal klachten het aantal geschillen beperkt is. Financiële en psychologische drempels gelden als barrières voor het starten van een procedure. Met name in geval van klachten over producten met een lagere aanschafwaarde (< € 2000,-) wegen de kosten voor de consumenten van rechtsbescherming niet op tegen de eventuele baten. Geschilbeslechting door een Geschillencommissie is minder kostbaar voor een burger dan bij de sectie kanton van een rechtbank. Echter rechtsbescherming van consumenten bij Geschillencommissies geldt lang niet voor alle consumenten en alle transacties. De dekkingsgraad is verre van volledig. Tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep bleek dat vrijwel geen der betrokken geledingen van mening is dat het systeem van afhandeling van individuele consumentklachten van goede kwaliteit is. De opvatting dat het verbeterd kan worden, wordt breed gedragen. Er zijn verschillen van mening over de ernst van het probleem en de oplossingsrichtingen.

Twynstra Gudde stelt bij de oplossingen drie scenario's voor, het klassieke scenario, het verbeteren van het klassieke scenario en het innovatiescenario. Het klassieke scenario betreft feitelijk het in stand houden van de huidige rechtsbescherming van consumenten. Hierbij staat de rechtbank (incl. sectie kanton) open voor iedereen. De overheid kiest voor deze oplossing indien zij van mening is dat aanvullende rechtsbescherming niet behoort tot haar kerntaken. Burgers en bedrijven moeten zelf zorgen voor een goede rechtsbescher-

ming. Wij zijn van mening dat het de rechtsbescherming voor de consumenten in het klassieke model net voldoende is, maar het is minimaal. Het scenario waarin verbeteringen in het klassieke model worden aangebracht leidt volgens Twynstra Gudde mogelijk niet tot daadwerkelijke verbetering van de positie van consumenten noch tot een gedragsverandering. Het zal geld en energie kosten om de verbeteringen tot stand te brengen. Gebreken van het klassieke systeem blijven in stand. De overheid moet voor dit scenario kiezen als zij van mening is dat het huidige systeem van rechtsbescherming met geschillencommissies en de rechtbank het beste is, maar als zij voorts van mening is dat het niveau van rechtsbescherming van consumenten onvoldoende is en dat het met deze relatief eenvoudige middelen kan verbeteren. Het innovatiescenario ten slotte staat voor het opnieuw doordenken van het hele systeem van rechtsbescherming bij consumentenklachten, bijvoorbeeld door uitbreiding van beroep bij de Stichting Geschillencommissies of door het instellen van een Small Claims Procedure. Daarmee wordt niet uitgegaan van wat er is, maar hoe het in een ideale situatie zou kunnen. De overheid kiest voor dit scenario als ze van mening is dat de rechtsbescherming voor de consumenten te laag is en met kleine aanpassingen geen robuuste verbeteringen te verwachten zijn.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding	3
1.1	Achtergronden bij het onderzoek	3
1.1.1	'Verbeteren van de positie van de consument'	3
1.1.2	Een onderzoek naar de afhandeling van individuele consumentenklachten	3
1.1.3	Probleemstelling en doelstelling	5
1.1.4	Afbakening en definitie	5
1.2	Leeswijzer	7
2	Onderzoeksverantwoording	8
2.1	Deelonderzoek A: Marktonderzoeken	8
2.1.1	Inleiding	8
2.1.2	Doel	8
2.1.3	Aanpak	8
2.2	Deelonderzoek B: Feitenonderzoeken	9
2.2.1	Inleiding	9
2.2.2	Doel	9
2.2.3	Aanpak	9
2.3	Deelonderzoek C: Analyse en oplossingsrichtingen	10
2.3.1	Inleiding	10
2.3.2	Doel	11
2.3.3	Aanpak	11
2.4	Partners	12
3	Deelonderzoek A: Marktonderzoeken	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Marktonderzoek MarketResponse	13
3.2.1	Vóórkomen, aard en omvang van ervaren klachten	14
3.2.2	Terug naar de leverancier	14
3.2.3	Vervolgstappen nemen	15
3.3	Marktonderzoek Stichting de Ombudsman	16
3.3.1	Aard en omvang van ervaren klachten	17
3.3.2	Terug naar de leverancier	17
3.3.3	Vervolgstappen nemen	17
3.3.4	Looptijd en kosten van de vervolgstappen	18
4	Deelonderzoek B: Feitenonderzoeken	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Algemeen verkennend literatuuronderzoek naar huidige vormen van geschilbeslechting	20
4.2.1	Inleiding	20
4.2.2	Burgerlijke rechtspraak	20

4.2.3	Inleiding alternatieve wijzen van geschilbeslechting	21
4.2.4	ADR: Conflictbemiddeling	22
4.2.5	ADR: Bindend advies	24
4.2.6	On-line dispute resolution (ODR)	30
4.2.7	Klachtenprocedure en tuchtrecht	32
4.2.8	Europese Ontwikkelingen	33
4.3	Literatuuronderzoek naar Small Claims Courts	36
4.3.1	Inleiding	36
4.3.2	Spanje	37
4.3.3	Groot-Brittannië	50
4.3.4	Ierland	57
4.3.5	Small Claims Courts toepasbaar in Nederland?	62
4.4	Feitenonderzoek rechtsbijstandverzekeraar	67
4.4.1	Inleiding	67
4.4.2	Resultaten	68
4.5	Onderzoek naar dekkingsgraad geschillencommissies	69
4.5.1	Dekkingsgraad over branches en binnen branches	69
4.5.2	Dekkingsgraad; feiten en cijfers	70
4.5.3	Is de dekkingsgraad goed of niet?	74
5	Alternatieve gegevensbronnen	75
5.1	Inleiding	75
5.2	Jubileumonderzoek Consumentenbond	75
5.3	Onderzoek EIM	77
5.4	Jaarverslag 2002 Stichting Geschillencommissies	78
5.5	Cijfers Stichting Geschillencommissies 2003	79
5.6	Onderzoek Legal Vision	80
6	Deelonderzoek C: Analyse en oplossingsrichtingen	83
6.1	Inleiding	83
6.2	Samenvatting cijfermatige onderzoeksbevindingen	83
6.3	Analyse	90
6.4	Conclusies	95
6.5	Oplossingsrichtingen	97
6.5.1	“Klassieke scenario”	97
6.5.2	Verbeteren in het klassieke scenario “verbetercenario”	98
6.5.3	Innovatiescenario	100
6.5.4	Instellen van een Small Claims Procedure(vereenvoudigde kantongerechtsprocedure)	102
6.6	Aanbevelingen	102
	Bijlagen	

1 Inleiding

1.1 Achtergronden bij het onderzoek

1.1.1 *'Verbeteren van de positie van de consument'*

Consumentenbeleid is één van de belangrijke pijlers van het beleid van het Ministerie van Economische Zaken. Het consumentenbeleid is daarbij voornamelijk gericht op de rol van de consument als marktpartij en op de wijze waarop de consument bediend wordt. Anders gezegd: de kern van het consumentenbeleid is het ondersteunen en het verbeteren van de positie van de consument aan de vraagzijde van de markt. Het terrein waarop het consumentenbeleid betrekking heeft is continu in beweging. Deze beweging wordt veroorzaakt door¹ enerzijds de toename van de dynamiek op markten, als gevolg van beleidsontwikkelingen en ontwikkelingen op het terrein van innovatie, informatisering en internationalisering. Anderzijds leidt een toegenomen welvaart en een verdergaande individualisering tot een groeiend zelfbewustzijn en grotere mondigheid van consumenten. De meer soevereine consumenten hebben behoefte aan het kunnen maken van meer, betere en gemakkelijker keuzes en aan meer ruimte voor het zelf dragen van verantwoordelijkheid.

Genoemde ontwikkelingen zorgen ervoor dat regelgeving op dit terrein snel verouderd en dat telkens nieuwe knelpunten voor consumenten kunnen ontstaan.

Om van de overheid uit de verbetering van de positie van de consument ook daadwerkelijk te kunnen realiseren is het allereerst van essentieel belang om de actuele problematieken goed in beeld te hebben!

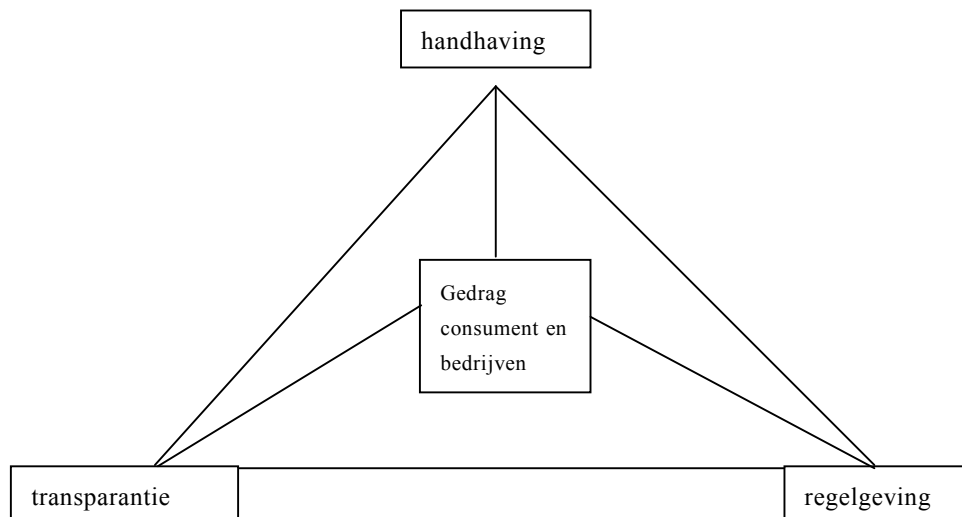
1.1.2 *Een onderzoek naar de afhandeling van individuele consumentenklachten*

Om de problemen binnen het consumentenbeleid helder te krijgen is het Ministerie van Economische Zaken eind 2003 gestart met een zogenaamde 'witte vlekken analyse'. De input hiervoor werd grotendeels verkregen door middel van 'stakeholdergesprekken'.

¹ Vrij naar inhoud Kamernota 'Versterking van de positie van de consument' d.d. 23 juli 2001 (MW/01034836)

De analyse resulteerde in de constatering dat *'er een structurele ongelijkheid bestaat tussen consument en bedrijfsleven die voortvloeit uit het feit dat de consument minder makkelijk toegang heeft tot informatie en juridische expertise en zich in een zwakkere economische positie bevindt'*.

Binnen deze ongelijke situatie doen zich vervolgens problemen voor op drie gebieden, te weten: handhaving, transparantie en regelgeving. Onderstaand is een en ander grafisch weergegeven.



De analyse geeft op hoofdlijnen zicht op de vermoedelijke 'witte vlekken' c.q. de terreinen waar zich vermoedelijk problemen voordoen. Deze informatie is echter te globaal om het zogenaamde 'Strategisch actieplan voor de consument' op te kunnen baseren. Dit actieprogramma richt zich op een drietal onderwerpen:

- de afhandeling van individuele consumentenklachten
- de handhaving van collectieve klachten
- de verbetering van de transparantie en de onwetendheid van consumenten en aanbieders met betrekking tot hun rechten en plichten en de manier om hun recht te halen.

Het onderzoekstraject dat in dit rapport aan de orde is, is het onderzoek naar de afhandeling van individuele consumentenklachten. Het onderzoek is door staatssecretaris van Gennip in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd².

1.1.3 *Probleemstelling en doelstelling*

Probleem = informatie

Vertrekpunt voor het onderzoek naar de afhandeling van individuele consumentenklachten is het vermoeden dat de toegang tot het recht voor consumenten bij klacht/geschil(afhandeling) onvoldoende is. De consument heeft geen of onvoldoende prikkels om genoegdoening te vragen omdat bijvoorbeeld de klachtafhandeling erg lang duurt, of omdat het vragen van genoegdoening duur is of omdat er voor bepaalde branches, naast de gang naar de rechter, geen alternatieve mogelijkheden tot genoegdoening beschikbaar zijn. Om hier iets aan te kunnen veranderen c.q. beleid te kunnen formuleren is meer specifieke informatie nodig. Informatie die thans ontbreekt.

De probleemstelling voor onderhavig deelonderzoek luidt dan ook als volgt:

‘De overheid beschikt over onvoldoende informatie over de aard, omvang en oplossingsrichtingen van de vermoedelijke problemen rondom het vragen van genoegdoening door de consument’.

Hoofddoel = inzicht

De hoofddoelstelling van het onderzoek is:

‘Het verwerven van inzicht in de problemen met betrekking tot het vragen van genoegdoening door individuele consumenten via de leverancier, de rechter of via alternatieve geschilbeslechting’.

1.1.4 *Afbakening en definitie*

- Het onderzoek richt zich alleen op de individuele klachten/geschillen van consumenten. Dit betekent enerzijds dat de focus ligt bij de consument en niet op de consumentenorganisaties die de mogelijkheid hebben om het collectief actierecht toe te passen.

² Brief aan Tweede Kamer van staatssecretaris mevr. ir. C.E.G. van Gennip MBA, d.d. 17 december 2003 inzake ‘planning visie consumentenbeleid’

Anderzijds betekent dit dat de mogelijkheden van een publieke toezichthouder *niet* in dit onderzoek aan de orde zullen komen.

- Het onderzoek richt zich meer specifiek op consumenten die genoegdoening (zouden willen) vragen. De consumenten die geen genoegdoening (willen) vragen omdat ze daar bijvoorbeeld geen zin in hebben vallen, mede gelet op de eigen verantwoordelijkheid van de consument, daarmee buiten de reikwijdte van het onderzoek.
- De inhoud van het (consumenten)recht wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.
- Aangezien het onderzoek is gericht op het perspectief van de consument is het perspectief van de leverancier in deze onderzoeksopdracht geen object van onderzoek

Het onderzoek richt zich kortom op problemen die zich voordoen bij individuele consumenten die klachten hebben over een product of geleverde dienst en daarvoor genoegdoening (zouden willen) vragen. Deze klachten die kunnen verworden tot geschillen tussen consument en leverancier kunnen betrekking hebben op allerhande zaken en branches. Niet alle zaken en branches waarover een geschil kan ontstaan zijn in dit onderzoek meegenomen. Wij hanteren in het onderzoek de volgende definitie van consumentengeschillen:

Consumentengeschillen zijn:

- zaken aangedragen door een particulier (een natuurlijk persoon niet handelend in de uitoefening van een beroep of bedrijf, die een overeenkomst sluit met een professionele wederpartij)
- onder zaken verstaan wij producten, diensten en werk in opdracht
- leveranciers van producten/diensten en werk in opdracht zijn leveranciers, niet zijnde een publiekrechtelijk orgaan, geregistreerd bij de Kamer van Koophandel als bedoeld in de Handelsregisterwet 1996.

Onderscheid klachten en geschillen

Om de geschillen te kunnen onderscheiden van 'klachten' hanteren wij het volgende onderscheid. Onder een klacht verstaan wij een uiting van onvrede. Een geschil betreft een onopgeloste klacht.

1.2 Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 gaat in op de onderzoeksverantwoording ten aanzien van de drie deelonderzoeken.
- Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de resultaten van de door MarketResponse en Stichting de Ombudsman uitgevoerde marktonderzoeken.
- Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van het feitenonderzoek.
- Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de relevante gegevens afkomstig uit alternatieve gegevensbronnen.
- Hoofdstuk 6 betreft de analyse op basis van de onderzoeksbevindingen en gaat in op de mogelijke oplossingsrichtingen.

2 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is opgeknipt in drie deelonderzoeken. Ten behoeve van de transparantie is ervoor gekozen om per deelonderzoek de onderzoeksmethoden en -verantwoording weer te geven.

2.1 Deelonderzoek A: Marktonderzoeken

2.1.1 *Inleiding*

Deelonderzoek A richt zich op een nadere onderbouwing van het vermoeden dat de toegang voor consumenten bij het zoeken naar genoegdoening bij klacht/geschil(afhandeling) onvoldoende is.

2.1.2 *Doel*

Het doel van dit deelonderzoek is het verwerven van inzicht in de mogelijke problemen van consumenten bij het vragen van genoegdoening via de leverancier, de rechter danwel een geschillencommissie.

2.1.3 *Aanpak*

Deelonderzoek A is uitgevoerd in samenwerking met marktonderzoeksbureau MarketResponse. Het ministerie heeft separaat aan Stichting de Ombudsman gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de beleving/ervaringen van consumenten. Ondanks het feit dat het onderzoek van Stichting de Ombudsman niet onder onze onderzoeksverantwoordelijkheid viel, zijn de resultaten van dit onderzoek, gelet op de relevantie en het belang van de samenhang, wel opgenomen in deze rapportage. De resultaten zijn opgenomen onder deelonderzoek A.

MarketResponse: De onderzoeksmethode die is toegepast is die van een marktonderzoek in de vorm van een telefonische enquête onder de Onderzoek-Groep, het vaste consumentenpanel van Market-Response. Dit consumentenpanel bestaat uit ca. 25.000 huishoudens. Uit het consumentenpanel is een landelijk representatieve steekproef getrokken van 4.000 huishoudens.

Stichting de Ombudsman: Het onderzoek is net als het onderzoek van Market-Response gericht op de beleving van consumenten die ervaring hebben met het inschakelen van een rechter of een geschillencommissie en die een dossier hebben bij de Stichting de Ombudsman. In totaal zijn ca. 300 consumenten benaderd.

2.2 Deelonderzoek B: Feitenonderzoeken

2.2.1 Inleiding

Deelonderzoek B probeert aan de hand van feiten inzicht te geven over de huidige stand van zaken omtrent het halen van genoegdoening door consumenten. Daarbij zijn zoveel mogelijk objectieve gegevens achterhaald over de huidige stand van zaken omtrent geschilbeslechting in consumentenzaken.

2.2.2 Doel

Het doel van dit deelonderzoek is het verwerven van inzicht in feitelijkheden als de procedure, de aantallen, de tijdsduur, de kosten en de aard van de dekkingsgraad bij het vragen van genoegdoening bij de rechter en bij geschillencommissies. Het deelonderzoek geeft daarnaast inzicht in (relevante) vormen van alternatieve geschilbeslechting waaronder het toepassen van zogenaamde ‘Small Claims Procedures’ in een aantal andere landen en de mogelijkheden van geschilbeslechting die thans voor consumenten in Nederland open staan. Tenslotte gaat het deelonderzoek in op de dekkingsgraad van de geschillencommissies in Nederland.

2.2.3 Aanpak

De dataverzameling in dit deelonderzoek heeft plaatsgevonden via een aantal kanalen:

- *Algemeen literatuuronderzoek naar de huidige stand van zaken en relevante ontwikkelingen in Nederland*: Het literatuuronderzoek is uitgevoerd op basis van informatie die afkomstig is van diverse direct danwel indirect bij consumentenbeleid en geschilbeslechting betrokken partijen. Een deel van deze informatie is gedestilleerd uit onderzoeksrapporten die in voorgaande jaren over dit thema zijn gepubliceerd. Een ander deel van de informatie is verkregen via persoonlijke interviews alsook via het internet.

- *Specifiek literatuuronderzoek naar het functioneren van Small Claims Courts in het buitenland*: Het literatuuronderzoek is internationaal georiënteerd en richt zich op het achterhalen van actuele gegevens over de werking van alternatieve vormen van geschillenbeslechting en dan met name over de werking van Small Claims Courts. De landen waarop het onderzoek zich toespitst zijn Engeland, Spanje en Ierland. Het literatuuronderzoek is uitgevoerd door een expert op dit gebied, te weten prof. mr. J.G.J. Rinkes, Hoogleraar Privaatrecht aan de Open Universiteit Nederland en Bijzonder Hoogleraar Europees Consumentenrecht aan de Universiteit van Maastricht.
- *Feitenonderzoek naar rechterlijke genoegdoening en genoegdoening door geschillencommissies*: Het feitenonderzoek richt zich op het achterhalen van gegevens omtrent aard, aantallen, kosten, looptijd, aankoopbedrag etc. De gegevens zijn grotendeels verkregen door het voeren van gesprekken bij een grote Rechtsbijstandverzekeraar en bij de Stichting Geschillencommissies. Daarnaast hebben genoemde partijen in aanvulling op de interviews ook schriftelijke informatie aangeleverd in de vorm van rapporten en notities.
- *(Literatuur)onderzoek naar de dekkingsgraad van geschillencommissies*: Het onderzoek naar de dekkingsgraad over en binnen geschillencommissies is grotendeels uitgevoerd via desk research. Daarnaast is gebruik gemaakt van het landelijke, inventariserende onderzoek naar klachten- en geschillenregelingen dat de heer mr. A.J.C. Zwinkels voor het SCIP (Stichting Consumenten Informatie Punt) heeft verricht³. Ook de relevante resultaten uit het Jubileumonderzoek van de Consumentenbond⁴ zijn betrokken bij dit deelonderzoek.

2.3 Deelonderzoek C: Analyse en oplossingsrichtingen

2.3.1 Inleiding

Deelonderzoek C richt zich op het in kaart brengen van de mogelijke oplossingsrichtingen voor het probleem. Uitgaande van de huidige omschrijving van het (vermoede) probleem zal het dan gaan om verbeteringen in de toegang tot de rechter of geschillencommissies dan wel op alternatieve vormen van

³ Onderzoek ‘Landelijke inventarisatie Buitengerechtelijke Klachten/ geschillenregelingen in Nederland’ door: mr. A.J.C. Zwinkels, SCIP. 18 maart 2004

⁴ Onderzoek ‘Van recht hebben naar recht krijgen’, Jubileumonderzoek Consumentenbond 2003. Maart 2003

geschilbeslechting.

2.3.2 *Doel*

Het doel van dit deelonderzoek is het geven van oplossingsrichtingen voor geconstateerde knelpunten bij het verhalen van genoegdoening door de consument alsmede het geven van concrete aanbevelingen op basis van geconstateerde best practises.

2.3.3 *Aanpak*

De aanpak van dit deelonderzoek valt uiteen in drie delen:

- *Vertalen aandachtspunten uit deelonderzoeken A en B naar aanbevelingen:* De resultaten van de deelonderzoeken A en B vormen belangrijke input voor het verkrijgen van inzicht in de knelpunten en daarmee voor het aandragen van oplossingen. De verzamelde data zijn daartoe door het opdrachtteam geanalyseerd.
- *Versnellingskamersessie:* Tijdens de Versnellingskamersessie zijn de hoofdlijnen van de analyse alsmede de voorlopige interpretatie van bevindingen bij een groot aantal experts getoetst⁵. Vervolgens is met dezelfde groep experts het probleem verder verkend en zijn oplossingsrichtingen in de zin van verbeteringen en innovaties bedacht. De resultaten van de Versnellingskamersessie zijn gebruikt voor het formuleren van de aanbevelingen en mogelijke oplossingsrichtingen.

⁵ het overzicht van de deelnemers aan de Versnellingskamersessie is opgenomen in de bijlage

- *Concluderend onderzoek naar de toepasbaarheid van Small Claims Courts in Nederland:* In dit deelonderzoek is de toepasbaarheid van Small Claims Courts in Nederland onderzocht met behulp van literatuuronderzoek. De volgende vragen zijn daarbij leidend geweest: Is het een goed rechtsmiddel? Wat zijn de voordelen en nadelen? Wat maakt een Small Claims Court bijzonder in vergelijking met Nederlandse vormen van geschilbeslechting? etc. Het literatuur onderzoek is uitgevoerd door prof. mr. J.G.J. Rinkes, Hoogleraar Privaatrecht aan de Open Universiteit Nederland en Bijzonder Hoogleraar Europees Consumentenrecht aan de Universiteit van Maastricht.

2.4 Partners

Twynstra Gudde zou het onderzoek niet binnen het korte tijdsbestek uitgevoerd kunnen hebben zonder medewerking van een aantal partners:

- Prof. Mr. J.G.M. Rinkes
- DAS Rechtsbijstand
- MarketResponse
- Stichting de Ombudsman

3 Deelonderzoek A: Marktonderzoeken

3.1 Inleiding

In hoofdstuk drie zullen de resultaten van de marktonderzoeken gepresenteerd worden. De marktonderzoeken zijn erop gericht gegevens te achterhalen over de wijze waarop consumenten omgaan met ervaren klachten over gekochte producten/diensten. In de onderzoeken zullen vragen beantwoord worden als: Hoe vaak zijn consumenten ontevreden over een product of dienst? Welke stappen hebben zij ondernomen? Hoe is het geschil beëindigd? etc. Deze vragen zijn vooraf afgestemd met het ministerie van Economische Zaken. De uitkomsten van het onderzoek worden feitelijk weergegeven, zonder een interpretatie van de bevindingen.

3.2 Marktonderzoek MarketResponse

De onderzoeksmethode waarvan MarketResponse gebruik heeft gemaakt is die van een telefonische enquête onder de OnderzoekGroep, het vaste consumentenpanel van MarketResponse. MarketResponse beschikt over de OnderzoekGroep, een landelijk representatieve steekproef van 25.000 huishoudens waarmee een vertrouwelijke band bestaat zodat met zeer hoge responsecijfers gevoelige onderwerpen zich met hoge kwaliteit laten onderzoeken.

In het onderzoek is bewust gekozen voor een *telefonische* enquête en niet voor een elektronische enquête per e-mail. Een dergelijke onderzoeksmethodiek achtten wij niet valide, omdat de huishoudens die beschikken over een e-mail adres niet representatief zijn voor alle huishoudens en bovendien lang niet alle gezinsleden in internethuishoudingen ook feitelijk van e-mail of internet gebruik maken. Alle gezinnen, ongeacht hun internetgebruik, moeten aan het onderzoek deel kunnen nemen voor:

- de betrouwbaarheid van de schattingen
- de politieke aanvaardbaarheid van de gegevens als beleidsgrondslag
- de publieke acceptatie van het mede op basis van de gegevens te ontwikkelen overheidsbeleid.

MarketResponse heeft uit de OnderzoekGroep een steekproef van ruim 4.000 huishoudens getrokken.

Onderstaand gaan wij in op de meest opvallende uitkomsten van het onderzoek. Een volledig overzicht van de uitkomsten hebben wij in de bijlage opgenomen.

3.2.1 *Vóórkomen, aard en omvang van ervaren klachten*

Uit het onderzoek van MarketResponse blijkt dat van de 4.028 ondervraagde personen 1.875 (47%) in het afgelopen jaar één of meerdere klachten heeft ervaren met producten of diensten. De overige respondenten gaven aan geen klachten te hebben ondervonden.

Meer dan de helft van de door de respondenten ervaren klachten⁶ doen zich voor in zeven branches. In volgorde van hoogst scorende branche betreft dit de volgende branches:

- openbaar vervoer
- energiebedrijf
- kabelexploitant
- bankzaken
- telecommunicatie
- elektronische apparatuur
- voertuigen (kampeervoertuig, garage, leverancier).

Uitgaande van de groep respondenten die problemen hebben ervaren, komt de reden van de klacht voornamelijk voort uit het feit dat:

- het product of de dienst niet voldeed aan de verwachtingen
- de service te wensen over liet
- het product of een onderdeel daarvan beschadigd of defect bleek.

De (financiële) waarde van het product/dienst waarover de groep van 1893 respondenten klachten hebben varieert sterk van hoog (€ 1.000 - 5.000) tot laag (€ 0 - 25 Euro) Veel van deze respondenten hebben bij deze vraag overigens aangegeven dat de waarde van het product c.q. de dienst niet in geld is uit te drukken danwel dat ze de precieze waarde niet kennen.

3.2.2 *Terug naar de leverancier*

Van de respondenten die het afgelopen jaar problemen hebben ervaren dan wel een klacht hebben gehad (en deze vraag hebben beantwoord = 1850) meldt 78% (1443) dit bij de betreffende leverancier.

Bij 757 personen die het probleem *hebben gemeld* bij de betreffende leverancier (en deze vraag hebben beantwoord = 1337) is het probleem inmiddels afgehandeld(57%). In 365 gevallen (27%) is het probleem gemeld bij de

⁶ hier geldt voor de mensen die meer dan één probleem hebben ervaren het belangrijkste probleem als vertrekpunt

leverancier maar is deze nog in behandeling bij de leverancier. In de 215 overige gevallen (16%) zijn de klachten op een andere manier afgehandeld.

Van de mensen bij wie het probleem inmiddels is *afgehandeld* is 57% van de respondenten (757) tevreden over de manier waarop dit is gebeurd vanwege met name de correcte behandeling door de leverancier, de snelle afhandeling van het probleem danwel door het feit dat compensatie is geboden. De respondenten die niet tevreden zijn over de manier waarop hun klacht is afgehandeld hebben moeite met de lange tijdsduur die benodigd was om tot afhandeling van het probleem te komen, het gevoel dat het probleem eigenlijk niet is opgelost, maar ook het feit dat er geen excuses zijn gemaakt en dat ze niet serieus zijn genomen.

3.2.3 *Vervolgstappen nemen*

De respondenten die problemen hebben ervaren en met de leverancier niet tot een oplossing zijn gekomen is gevraagd of men overwogen heeft om verdere stappen te zetten om het probleem op te lossen.

Een groot deel van de groep respondenten (die deze vraag heeft beantwoord = 1390) geeft aan dit niet overwogen te hebben of het niet meer te weten. Het gaat dan om 1231 respondenten (89%). De belangrijkste argumenten om geen vervolgstappen te overwegen waren:

- het was de moeite niet waard
- het probleem heb ik inmiddels zelf opgelost
- het zal (nog) wel goed komen.

159 respondenten (11%) hebben overwogen om vervolgstappen te zetten. In werkelijkheid hebben slechts 13 mensen dit ook daadwerkelijk gedaan. De reden voor het zetten van vervolgstappen is voornamelijk het feit dat het niet gelukt is om er in onderling overleg uit te komen danwel dat een bundeling van krachten nodig is omdat het 'alleen niet meer gaat'.

De respondenten die na hun overweging hebben besloten om geen vervolgstappen te zetten hebben dit besluit voornamelijk genomen om reden dat het probleem inmiddels was opgelost door de leverancier (of het probleem had zich anderszins opgelost), de respondent het de moeite en tijd niet waard vond of omdat de respondent van mening was dat het zetten van vervolgstappen toch geen effect zou hebben.

Aan het eind van het rapport volgt een schematische weergave van de belangrijkste onderzoeksresultaten.

3.3 Marktonderzoek Stichting de Ombudsman

Stichting de Ombudsman heeft een telefonisch belevingsonderzoek uitgevoerd onder consumenten die zij eerder doorverwezen hebben naar andere instanties. Deze consumenten hebben dus een dossier bij Stichting de Ombudsman en vormen daarom geen representatieve categorie om uitspraken te kunnen doen over de gemiddelde Nederlandse bevolking. Ervaring leert dat deze categorie mensen mondig en assertief zijn.

Het onderzoek van Stichting de Ombudsman heeft een zelfde insteek als het marktonderzoek van MarketResponse. In het onderzoek zijn vragen aan de orde gekomen als: type product/dienst, reden van de klacht, aankoopbedrag, tevredenheid over probleemoplossing, ondernomen stappen, etc.

Uit de dossiers van de Stichting is geanalyseerd welke consumenten in het verleden door Stichting de Ombudsman doorverwezen zijn. Uit deze analyse zijn 400 willekeurige dossiers geselecteerd. Deze consumenten zijn schriftelijk door Stichting de Ombudsman op de hoogte gesteld van het feit dat zij mogelijk in het onderzoek betrokken worden. Er zijn 300 telefonische enquêtes afgenomen.

Onderstaand gaan wij in op de meest opvallende uitkomsten van het onderzoek. Een volledig overzicht van de uitkomsten hebben wij in de bijlage opgenomen.

3.3.1 *Aard en omvang van ervaren klachten*

Van de 300 respondenten die Stichting de Ombudsman heeft ondervraagd gaat het merendeel van de klachten die zij ervaren met producten/diensten over wonen (28% / 84), installerende bedrijven (10% / 31), voertuigen (9% / 27), reizen (7,6% / 23) en parket (6% / 20).

Belangrijkste oorzaken voor het ontstaan van de klacht is het niet voldoen van het product of de dienst aan de verwachtingen (47%), het feit dat de nakoming van de garantie ondermaats is geweest (10%) danwel dat de service slecht is geweest (9%).

De hoogte van het aankoopbedrag van het betreffende product/dienst varieert sterk van laag tot hoog:

- 35% tussen de 1000 € en 5000 €
- 11% tussen 5000 € en 10.000 €
- 10% tussen 500 € en 1000 €
- 9% tussen 10.000 € en 50.000 €.

3.3.2 *Terug naar de leverancier*

Van de 300 respondenten hebben 295 (98%) de klacht gemeld bij de leverancier. De respondenten die het probleem niet hebben gemeld bij de leverancier hebben dit niet gedaan omdat men van mening was dat dit toch geen effect zou hebben en omdat het de tijd en de moeite niet waard was.

Van de respondenten die de klacht hebben gemeld bij de leverancier is zijn 235 respondenten (78%) niet tevreden over de afhandeling/oplossing van de klacht.

3.3.3 *Vervolgstappen nemen*

Van de respondenten die niet tevreden waren over de afhandeling van de klacht door de leverancier (235) heeft 60% (140) geen vervolgstappen ondernomen naar Rechtbank of geschillencommissie. Het komt binnen deze groep wel voor dat mensen bij andere instanties nader advies hebben ingewonnen of dat zij nog overwogen om vervolgstappen te zetten. Redenen hiervoor zijn met name gelegen in het feit dat deze respondenten het gevoel hadden dat het zetten van vervolgstappen toch geen effect zou hebben, het teveel moeite was of teveel geld en tijd zou kosten.

Van de respondenten die wel vervolgstappen hebben gezet (40%) gaat het voornamelijk om vervolgstappen in de vorm van een gang naar geschillencommissie of rechter.

Redenen om een beroep te doen op een rechter en/of de geschillencommissie zijn het niet willen luisteren van de leverancier, de wens om het probleem aan een onafhankelijke instantie voor te leggen maar ook het gegeven dat het geschil een aanzienlijk bedrag betrof.

Aan de mensen die een rechter of geschillencommissie hebben ingeschakeld is gevraagd in hoeverre ze tevreden of ontevreden zijn over de manier waarop het geschil is afgehandeld. Van de 95 consumenten die vervolgstappen hebben gezet is 35% tevreden. 65% is ontevreden over de manier van geschilafhandeling.

De respondenten die ontevreden zijn (65%) zijn dit voornamelijk vanwege het gevoel dat aangedragen argumenten onvoldoende overwogen zijn, het niet in hun voordeel zijn van de uitspraak, het onterecht zijn van de uitspraak danwel de looptijd van de procedure.

3.3.4 Looptijd en kosten van de vervolgstappen

Aan 95 respondenten is tenslotte de vraag gesteld hoe lang de procedure duurde van het moment van aandragen ervan tot het moment van de uitspraak en wat de kosten waren van de procedure.

Gebleken is dat in ongeveer 1/3 van de gevallen de procedure 26 weken tot meer dan een jaar duurde. In een aantal procedures is tot op heden nog geen uitspraak gedaan.

De kosten van de gevolgde procedure variëren sterk van gratis tot € 2.000,-- of meer. Het merendeel van de gevolgde procedures blijken echter gratis zijn of kosten een maximaal bedrag van € 150,--.

Aan het einde van het rapport is een schematische weergave van de belangrijkste onderzoeksresultaten opgenomen.

4 Deelonderzoek B: Feitenonderzoeken

4.1 Inleiding

In hoofdstuk drie is een overzicht gegeven van de resultaten van de marktonderzoeken waarin is onderzocht in hoeverre consumenten daadwerkelijk gebruik maken van de beschikbare verhaalsmogelijkheden en wat hun ervaringen daarbij zijn.

Het doel van hoofdstuk vier is het geven van een overzicht van de mogelijkheden waarvan consumenten in Nederland thans gebruik kunnen maken in geval van een klacht over een product/dienst. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de resultaten van een internationaal vergelijkend literatuuronderzoek over Small Claims Courts. Verder worden in dit hoofdstuk getallen gepresenteerd die betrekking hebben op de reikwijdte van het onderzoek: over hoeveel consumenten hebben wij het eigenlijk en hoeveel consumentenzaken zijn er op jaarbasis. Tenslotte wordt ingegaan op de dekkingsgraad van geschillencommissies.

Achtereenvolgens zullen deze onderwerpen in de navolgende paragrafen uitgewerkt worden:

- paragraaf 4.2: een literatuuronderzoek naar de huidige verhaalsmogelijkheden van consumenten bij klachten over een product of dienst
- paragraaf 4.3: een internationaal vergelijkend literatuuronderzoek naar de werking van Small Claims Courts
- paragraaf 4.4: feitenonderzoek
- paragraaf 4.5: dekkingsgraadonderzoek geschillencommissies.

Deze bronnen leveren allemaal gegevens op over de huidige situatie rondom het verkrijgen van genoegdoening door consumenten inclusief een verkenning van alternatieven voor de toekomst.

Het doel van dit onderzoek is niet om te bepalen of een burger ‘beter’ een procedure via de burgerlijke rechtspraak of via een alternatieve weg kan voeren. Het gaat hier vooral om het geven van een overzicht van de wegen die open staan. De gegevens uit dit deelonderzoek worden hiertoe objectief zonder interpretatie gepresenteerd.

4.2 Algemeen verkennend literatuuronderzoek naar huidige vormen van geschilbeslechting⁷⁸

4.2.1 Inleiding

Consumenten en bedrijven maken van diverse kanalen gebruik om tot transacties te komen. Naast het traditionele winkelkanaal wordt bij verkoop in toenemende mate ook gebruik gemaakt van kanalen als catalogi, het internet, de post of de televisie. In dit onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt naar de verschillende kanalen.

Daar waar een consument ontevreden is over zijn/haar product en hij/zij de leverancier erop aan spreekt is er sprake van een klacht. Als de leverancier de klacht niet naar volle tevredenheid verhelpt staan er voor de consument diverse opties open, namelijk:

- burgerlijke rechtspraak
- alternatieve wijzen van geschilbeslechting:
 - . conflictbemiddeling (mediators, councillors, counselors)
 - . bindend advies of arbitrage

Onderstaand zullen deze vormen nader worden besproken. Tevens zal worden ingegaan op Online Dispute Resolution (ODR) als middel om geschilbeslechting vanuit consumentenperspectief te verbeteren alsmede op diverse klachten/geschillenprocedures en het tuchtrecht. De paragraaf wordt besloten met een onderdeel over de ontwikkelingen in Europees perspectief.

4.2.2 Burgerlijke rechtspraak

Consumenten kunnen geschillen voorleggen aan de rechter. Voor geschillen tot een bedrag van € 4.537,80 is de Sectie Kanton bij de rechtbank bevoegd, en bij claims hoger dan dat bedrag is de rechtbank bevoegd⁹.

Juridisch gezien verdient de keuze voor procederen de voorkeur indien men oordeelt dat het geschil het meest efficiënt opgelost kan worden door een rechter. Die beslist dan op basis van juridische standpunten binnen een juridische context en op grond van juridische maatstaven.

De gang naar de rechter levert voor particulieren nadelen op¹⁰, ook onder het

⁷ Veel van de in dit hoofdstuk opgenomen informatie komt uit: Tweede druk van 'Het vernieuwde procesrecht praktisch belicht', Rinkes/Groeneveld

⁸ Veel van de in deze paragraaf opgenomen informatie komt uit: 'De toekomstige vormgeving van het civiele procesrecht,' Prof.Mr. J.G.G. Rinkes en Mr. J.M.P. Verstappen

⁹ Evaluatie geschilbeslechting consumentenzaken, Legal Vision, in opdracht van het WODC, 1 december 2002

¹⁰ Recente ontwikkelingen in het consumentenrecht, prof. mr. E.H. Hondius, mr. P. Klik LL.M., Erasmus Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, mei 2003

nieuwe procesrecht. In de eerste plaats is deze procedure kostbaar. Er moeten griffierechten worden betaald en daarnaast heeft men nog eigen kosten, te weten:

- het risico dat als men verliest ook voor de kosten van de andere partij opdraait
- kosten van deskundigen of getuigen.
- het nemen van een vrije dag
- reiskosten
- vaak moet een advocaat in de arm genomen worden.

In de tweede plaats is rechtspraak traag. Aangetekend dient te worden dat de doorlooptijden bij de Sectie Kanton bij de rechtbanken de afgelopen jaren fors teruggebracht zijn. In 2003 duurden handelszaken met verweer gemiddeld 58 dagen¹¹ (het betreft hier de voorbereidingstijd door de rechter alsmede de behandeltermijn). Een derde nadeel is van psychologische aard. Het feit dat de rechter ook in strafzaken optreedt, het zitten in toga en het gebruik van archaische taal door deurwaarders dragen ertoe bij dat het voeren van een rechtsgeving weinig aantrekkelijk is.

4.2.3 *Inleiding alternatieve wijzen van geschilbeslechting*

Alternatieve vormen van geschilbeslechting (Alternative Dispute Resolution, kortweg ADR) bieden uitkomst als de consument andere doelen heeft dan enkel conflictoplossing. Dit vanuit de gedachte dat de consument formele procedures vermijden, de relatie met de leverancier in stand wil houden, et cetera (ethische, financiële, sociale en zelfs emotionele motieven, drijfveren en achtergronden). Dus bij alternatieve vormen van geschilbeslechting spelen vaak andere argumenten een rol dan alleen de harde feitelijke argumenten.

Vormen van alternatieve geschilbeslechting zijn:

- conflictbemiddeling
- bindend advies.

Bij alternatieve geschilbeslechting geldt dat:

- partijen tot een oplossing van een probleem wensen te komen
- het vinden van deze oplossing geen onnodige vertraging mag opleveren (voortgang)
- sprake moet zijn van een aan regels onderworpen procedure
- indien beslechting van het geschil wordt opgedragen aan een ander, deze persoon of dit orgaan bevoegd moet zijn tot het nemen van een beslissing.

Te allen tijde blijven de hoofdbeginselen van het procesrecht gelden en heeft de consument recht op een eerlijk proces.

Minister Donner heeft, inzake de stand van zaken met betrekking tot mediation van juni 2003, in een brief aan de tweede kamer geschreven: *‘dat er op lange termijn een omslag moet worden bewerkstelligd in de manier waarop in onze*

¹¹ De doorlooptijd is overgenomen uit het jaarverslag 2003 van de Raad voor de Rechtspraak

samenleving met conflicten wordt omgegaan. Deze omslag zou vooral moeten zitten in het feit dat men een conflict minder gaat uitvechten op basis van feiten en juridische standpunten, maar meer creatief naar oplossingen zoekt op basis van wederzijdse belangen.' Het ministerie van justitie geeft aan dat door ADR de druk op de rechterlijke macht af kan nemen¹².

4.2.4 ADR: Conflictbemiddeling

Inleiding

Bijzondere vormen van ADR zijn mediation, conciliation en counselling aangezien bij deze vormen van conflictbemiddeling partijen zelf een (min of meer) bevredigende oplossing vinden, al dan niet daartoe geholpen door:

- bemiddelaars (mediators)
- conciliators (ingeschakeld met het oogmerk partijen te verzoenen en/of gunstig te stemmen)
- counsellors(raadgevers).

Bij een conflict is het de kunst een oplossing te vinden waarmee het wederzijds belang gediend is. Indien partijen deze vinden is dit over het algemeen een bevredigende oplossing. Zelf gevonden oplossingen scheppen nu eenmaal meer voldoening dan een door een derde partij opgelegde oplossing. De escalerende werking die uit kan gaan van juridische tussenkomst kan dan worden gemedend. Als partijen ter ondersteuning van hun poging om het conflict op te lossen hulp inroepen van een neutrale derde, kan er sprake zijn van conflictbemiddeling. Advisering, counseling en conciliation kunnen in besloten kring plaatsvinden. Mediation heeft eveneens een besloten karakter maar de procedure is meer officieel, met name indien het resultaat wordt vastgelegd in een vaststellings-overeenkomst.

Onderstaand wordt nader ingegaan op mediation als vorm van conflictbemiddeling.

¹² Bron: http://ww.minjust.nl/a_beleid/thema/modro

Werkwijze mediation

De rol van de mediator is een faciliterende, hij doet geen uitspraak. De mediator schept de voorwaarden, helpt de partijen samen hun conflict op te lossen. Een mediator is neutraal, onpartijdig, onafhankelijk en adviseert niet. Mediation vindt plaats gedurende één of meerdere bijeenkomsten op neutrale, door een op partijen goedgekeurde plaats.

Deelname geschiedt op basis van vrijwilligheid. Ondanks het feit dat deelname vrijwillig is, betekent dit niet dat deelname geheel vrijblijvend is. Partijen moeten bereid zijn actief mee te werken aan het vinden van een oplossing. Iedereen die aanwezig is bij mediation verplicht zich tot geheimhouding.

Tijdens de eerste bijeenkomst bespreekt de mediator alle kenmerken van de mediationprocedure met de partijen. Hierna volgt ondertekening van een mediationovereenkomst waarin de taken en verplichtingen van alle betrokkenen zijn vastgelegd. De mediator kan besluiten om partijen voor een afzonderlijk gesprek uit te nodigen. Het aantal mediationgesprekken en de periode waarin deze zullen plaatsvinden hangen af van de situatie. Na afloop van de mediation wordt de bereikte oplossing zonedig vastgelegd in een schriftelijke (vaststellers-)overeenkomst. Deze overeenkomst is bindend.

Mediator is geen beschermd beroep. Geregistreerd staan bij het Nederlands Mediation Instituut biedt in ieder geval de garantie dat de mediator een gedegen opleiding heeft genoten.

Wanneer wel en geen mediation?

Waar emoties en communicatiestoornissen een rol spelen en niet in de eerste plaats een conflict met 'bewijsstukken' kan worden opgelost, lijkt mediation altijd de beste oplossing om verder te komen. Waar behoud van enige relatie, emotionele betrokkenheid en privacy vooropstaan, is mediation een geëigend middel.

Een contra-indicatie voor mediation is het zogenaamde getrouwd zijn met een conflict. De band met het conflict zal een oplossing in de weg staan. Ook is het niet verstandig te gaan mediaten als over dezelfde kwestie reeds een mediation plaatsgevonden heeft die niet tot een oplossing heeft geleid. Mediation heeft ook geen zin als niet alle partijen bereid zijn hieraan mee te werken.

Tijd en kosten

Bijkomende, niet onbelangrijke punten van overweging om voor mediation te opteren kunnen tijd en kosten zijn. Een gemiddelde mediation neemt ongeveer 6 à 10 uur in beslag, verdeeld over enige weken. Een mediator brengt een vast uurtarief in rekening waarbij het mogelijk is om vooraf een afspraak te maken over de kosten. Uit onderzoek blijkt dat de invoering van mediation bij sommige typen zaken kan leiden tot besparing voor de gerechten of partijen, maar het beeld is niet eenduidig.¹³

¹³ Ruimte voor mediation, Evaluatie bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand, WODC, 2003

Voor- en nadelen mediation¹⁴

Mogelijke voordelen van mediation zijn:

- maatwerkoplossingen
- compromissen zijn mogelijk
- zelf gevonden oplossingen hebben voorkeur over gejuridiceerde oplossingen
- escalerende werking wordt vermeden
- mogelijke verkorte doorlooptijden
- besloten karakter procedure, kortere procedure en minder formeel.

Mogelijke nadelen van mediation zijn:

- verschillen in definitie en wijze waarop het wordt toegepast
- het is de vraag of de invoering van mediation altijd leidt tot verlichting van de taaklast van de rechter, omdat veel zaken waarin wordt gemediteerd zonder mediation ook niet voor de rechter zouden zijn gekomen.

Rol voor de rechtsbijstandsverlener/advocaat

De rechtsbijstandsverlener heeft een belangrijke rol. Rechtszoekende partijen wenden zich vaak in eerste instantie tot de juridische professional. Een eerste inschatting zal dan gemaakt kunnen worden en de rechtsbijstandsverlener kan de partij voor de keuze stellen. Kiest men voor mediation dan kan de 'rechtzoekende' doorverwezen worden.

4.2.5 *ADR: Bindend advies*

Bij bindend advies komen partijen overeen om hun geschil aan een derde te onderwerpen, die niet optreedt in de hoedanigheid van overheidsrechter, dan wel een tussen hen bestaande overeenkomst aan te vullen en de beslissing van deze derde als geldige overeenkomst te aanvaarden. Bindende adviezen worden niet gedeponereerd, dus is er voor een beeld van de omvang ook geen landelijke registratie beschikbaar. De omvang van het bindend advies is in de loop van de jaren toegenomen vanwege het toegenomen aanbod in de markt. Bindend advies is in verhouding tot 55.000 rechterlijke uitspraken beperkt van omvang. Bovendien zou een deel van de geschillen die nu door bindend advies worden beslecht naar verwachting niet door de overheidsrechter worden gebracht indien er geen aanbod van geïnstitutionaliseerd bindend advies zou zijn.¹⁵

Bindend advies lijkt erg op arbitrage, maar is daaraan niet gelijk. Arbitrage is afzonderlijk in de wet geregeld. Bindend advies daarentegen is geheel op overeenkomst gebaseerd. Partijen verplichten zich over en weer het bindend advies op te volgen. De wettelijke regels die op bindend advies van toepassing

¹⁴ Ruimte voor mediation, Evaluatie bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand, WODC, 2003

¹⁵ De aard en omvang van arbitrage en bindend advies in Nederland, uitgevoerd door Research voor Beleid en het E.M. Meijers instituut in opdracht van het WODC, 10 december 2002

zijn, zijn afkomstig uit hetgeen in het Burgerlijk Wetboek is bepaald ten aanzien van de vaststellingsovereenkomst. Bij bindend advies behoudt de burgerlijke rechter dan ook een marginale toetsing om het advies te bekrachtigen of te vernietigen als een van de partijen daarom verzoekt. Bindend advies komt globaal meer dan twee keer zo vaak voor als arbitrage.

Voor consumentengeschillen zouden bindende adviezen moeten voldoen aan Europese Aanbevelingen. Naast consumentenzaken komt men het bindend advies tegen in het onderwijs.

Wat is een geschillencommissie?

Een bijzondere en veel gebruikte vorm van bindend advies betreft de geschilbeslechting door geschillencommissies (30 stuks) die ressorteren onder de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC). In de leveringsvoorwaarden van de bij een geschillencommissie aangesloten bedrijven is de mogelijkheid opgenomen voor consumenten om een geschil voor te leggen aan een geschillencommissie in plaats van aan een rechtbank. De geschillencommissies doen, na de partijen gehoord te hebben, uitspraak in de vorm van een bindend advies.

De SGC-geschillencommissies zijn ingesteld op basis van in tweezijdig overleg in SER/CCA verband vastgestelde algemene voorwaarden en voldoen aldus aan de voorwaarden voor overheidserkenning en subsidiering. In de SGC zijn de Consumentenbond en verschillende brancheorganisaties verenigd. De doelstelling van SGC is volgens haar statuten het *'zonder rechterlijke tussenkomst beslechten van tussen consumenten en ondernemers gerezen geschillen'*.

Objectiviteit is gewaarborgd door de samenstelling en benoemingswijze van de leden van erkende geschillencommissies: naast een onafhankelijke jurist neemt in de geschillencommissie een commissielid voorgedragen door een brancheorganisatie en een commissielid voorgedragen door een consumentenorganisatie plaats. De laatsten krijgen vanuit het bestuur van de SGC de opdracht mee te komen tot een onafhankelijke inbreng in de geschillencommissie. Het bureau SGC heeft daarbij uitsluitend een faciliterende rol. De juridische afdeling van de SGC ondersteunt de geschillencommissies inhoudelijk door onder andere het opstellen van jurisprudentieoverzichten.

Er is sprake van een nakominggarantie die inhoudt dat de brancheorganisatie de verplichting die de geschillencommissie één van haar leden oplegt, overneemt wanneer dat lid die verplichting niet vrijwillig nakomt en evenmin het bindend advies binnen twee maanden na verzending ter toetsing aan de gewone rechter voorlegt.

Wanneer een zaak voorleggen bij een geschillencommissie

Geschillencommissies nemen zaken pas in behandeling als de consument zich van tevoren tot de wederpartij heeft gewend. Ook kijkt de geschillencommissie of het geschil binnen een bepaalde termijn is ingediend.

Over het algemeen behandelt de SGC alleen zaken als een ondernemer lid is

van een aangesloten brancheorganisatie. Aan niet aangesloten ondernemers die de zaak samen met de consument voor willen leggen, stelt de SGC de eis dat aan een aantal aanvullende voorwaarden voldaan moet zijn:

- op alle transacties die deze ondernemers met consumenten afsluiten moeten voorwaarden van toepassing zijn die op alle onderdelen tenminste gelijkwaardig zijn aan die van de participerende brancheorganisatie
- zij moeten bereid zijn alle voorkomende geschillen door de betrokken geschillencommissies te laten behandelen
- zij moeten bereid zijn de werkelijke behandelingskosten te betalen
- zij dienen bereid te zijn te voorzien in een nakominggarantie.

Werkwijze Geschillencommissies^{16 17}

Als de consument heeft voldaan aan de voorwaarden om een geschil in te dienen en een procedure wil starten vult hij een formulier in en betaalt hij het klachtengeld. De ondernemer kan binnen vier weken een verweerschrift indienen.

De geschillencommissie kan ook besluiten om voorafgaand aan een zitting een expert in te schakelen die een rapportage opstelt.

¹⁶ Veel van de informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit: Jaarverslag 2002, Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken, Den Haag

¹⁷ Veel van de informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit: Evaluatie geschilbeslechting consumentenzaken, Legal Vision, in opdracht van het WODC, 1 december 2002

Als de uitwisseling van schriftelijke stukken plaatsgevonden heeft zal de secretaris een datum voor de zitting bepalen. Geschillen worden mondeling behandeld en zittingen vinden in grote steden plaats. Zo kan de consument de aard van zijn geschil nader specificeren en toelichten. Bindende adviseurs kunnen getuigen horen, deskundigen raadplegen en een zelfstandig onderzoek instellen. Een beslissing wordt binnen 4 weken genomen op basis van meerderheid van stemmen.

Het beredeneerde ondertekende bindende advies wordt schriftelijk vastgelegd. Een bindend advies levert geen verplichte tenuitvoerlegging op. Dit probleem is ondervangen door de samenwerkingsovereenkomst tussen de SGC en de desbetreffende brancheorganisatie die zich garantstelt voor nakoming van de bindende adviezen door haar leden. Bij het niet nakomen van het advies kan de klager een beroep doen op de nakomingsgarantie.

Wanneer een geschil wordt toegewezen, wordt de ondernemer gewoonlijk veroordeeld om de 'griffierechten' aan de wederpartij te vergoeden. Met de toewijzing van andere kostenposten plegen geschillencommissies zeer terughoudend te zijn.

Voorwaarden voor het oprichten van een geschillencommissie

Voorwaarden voor het oprichten van een geschillencommissie zijn:

- de geschillencommissie dient minimaal 25 zaken op jaarbasis ter behandeling voorgelegd krijgen
- de brancheorganisatie die wil komen tot de oprichting van een geschillencommissie moet een behoorlijke organisatiegraad hebben en bereid zijn bij te dragen aan de financiering van de geschillencommissie
- de leden van de brancheorganisatie dienen bij het aangaan van overeenkomsten met consumenten evenwichtige leveringsvoorwaarden te hanteren
- de brancheorganisatie moet garant staan voor de nakoming van de bindende adviezen wanneer een van haar leden weigert deze na te komen
- de op te richten geschillencommissie moet voldoen aan de eisen die gesteld worden aan de Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten.

Daarnaast zijn er sectoren waarbij er geen sprake is van een brancheorganisatie. Hierbij wordt het instrument van de registratie gebruikt. Bedrijven kunnen zich individueel laten registreren waarbij zij gebruik maken van de SGC. De telecomunicatiesector is op deze wijze aangesloten bij de SGC.

Financiering en kosten

De geschillencommissie is voor haar inkomsten afhankelijk van:

- subsidie van het ministerie van justitie
- het klachtengeld dat door de consument wordt betaald
- de behandelingskosten die de in het ongelijk gestelde ondernemer dient te betalen
- de bijdragen van participanten en de brancheverenigingen.

Deze gelden worden aangewend voor vergoedingen van de leden van de geschillencommissies, kosten voor deskundigen, personele kosten, kantoorkosten en kosten voor projecten. De gemiddelde behandelingskosten kunnen volgens het 'Legal Vision' onderzoek worden berekend door de totale kosten te delen door het aantal zaken waarin door de commissies een einduitspraak is gedaan. De totale kosten van de afhandeling van een geschil bij een geschillencommissie bedragen gemiddeld € 576,--.

De kosten voor de consument bestaan uit het betalen van het klachtengeld. De hoogte van het klachtengeld varieert per geschillencommissie. In 2003 lag dit bedrag tussen € 25 en €115. Een aantal geschillencommissie bepaalt het klachtengeld op basis van de hoogte van het aankoopbedrag van het artikel.

Voordelen en nadelen van de geschillencommissie voor de consument ten opzicht van de rechtbank (sectie kanton)

De voordelen van geschillenbeslechting via een geschillencommissie zijn:

- de snellere afhandeling van de procedure
- lagere kosten (de kosten voor een procedure zijn als volgt verdeeld: 50% door de branchevereniging, 40% door subsidie van het ministerie van justitie, 10% consument)
- consumenten hoeven geen rechtsbijstand in te schakelen
- flexibiliteit door wisselende samenstelling van de geschillencommissie en 'kleinschaligheid' van de organisatie.

De nadelen van geschillenbeslechting via een geschillencommissie zijn:

- het feit dat niet op alle terreinen geschillencommissies bestaan en dat niet alle ondernemers aangesloten zijn
- dat er kosten zijn in die zin dat beide partijen een vrije dag op moeten nemen en er mogelijk reiskosten en kosten van voorbereiding zijn
- het gebrek aan openbaarheid ten aanzien van uitspraken waardoor het lastig is te voorspellen welke kant een procedure opgaat
- dat door de gebrekkige openbaarmaking van de uitspraken sprake is van een leemte in de rechtsvorming vanwege het ontbreken van zicht op eerdere uitspraken (precedenten etc).

NB. Door middel van publicatie van onderdelen van de uitspraak in het Tijdschrift voor Consumentenrecht wordt een deel van het nadeel opgeheven¹⁸.

¹⁸ Recente ontwikkelingen in het consumentenrecht, prof. mr. E.H. Hondius, mr. P. Klik LL.M., Erasmus Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, mei 2003

Arbitrage

Partijen kunnen bij overeenkomst geschillen die tussen hen uit een bepaalde, al dan niet uit een overeenkomst vloeiende, rechtsbetrekking zijn ontstaan dan wel zouden kunnen ontstaan, aan arbitrage onderwerpen. Arbitrage is een formele rechtsgang waarbij partijen een geschil voorleggen aan één of meer arbiters.

Arbitrage is een vorm van geschilbeslechting die veel gebruikt wordt in het (inter)nationale handelsverkeer. Consumenten maken er slechts beperkt gebruik van. Partijen die een geschil hebben leggen hun geschil voor aan een neutrale arbiter. De uitspraak van de arbiter is bindend. Indien partijen vrijwillig ingestemd hebben met arbitrage, kunnen ze zich niet meer eenzijdig terugtrekken uit de arbitrageprocedure. Arbitrage heeft als voordeel dat een beslissing relatief snel genomen wordt en meestal minder kosten met zich meebrengt dan een rechtszaak. Een ander voordeel is dat arbitrage meestal niet open staat voor het publiek, terwijl rechtszaken in de openbaarheid plaatsvinden.

De voordelen van arbitrage zijn¹⁹:

- arbitrage is te beschouwen als particuliere rechtspraak
- arbitrage biedt een reëel alternatief voor overheidsrechtspraak
- arbitrage resulteert in een lichte vermindering van de druk op de rechterlijke macht, voor zover partijen er vrijwillig voor hebben gekozen (zoals bij de 'closed shop', of wanneer een geschil bewust wordt voorgelegd aan een arbitraal college). Verder kan het als stok achter de deur fungeren, voor het geval partijen er niet via onderhandelingen uit komen.

De nadelen van arbitrage zijn:

- arbitrage is relatief duur. De kosten hebben een open einde en worden voor een groot deel bepaald door eventuele administratiekosten, de honoraria van de arbiter(s) en van de betrokken (gespecialiseerde) advocaten
- arbitrage komt in tegenstelling tot bindend advies niet voor op de zwarte lijst van onredelijk bezwarende voorwaarden, waardoor het altijd en ongeclausuleerd mag worden opgenomen in algemene voorwaarden¹. Arbitrage is hierdoor niet in concurrentie met overheidsrechtspraak, zodat de prikkel om de procedure als een eerlijk en effectief proces in te richten ontbreekt
- in sommige branches, bijvoorbeeld de bouw, zijn partijen via de algemene voorwaarden gebonden aan arbitrale geschillenbeslechting door een arbitraal college dat financieel en bestuurlijk afhankelijk is van één partij (de aanbieder in de bouwwereld). De consument of andere afnemende partijen zijn op geen enkele wijze vertegenwoordigd, wat tot een beleving van partijdigheid kan leiden. Dit kan in combinatie met uitsluiting van de overheidsrechter leiden tot een ongewenste situatie, die kan worden getypeerd als '*gedwongen winkelnering*'

¹⁹ De aard en omvang van arbitrage en bindend advies in Nederland, uitgevoerd door Research voor Beleid en het E.M. Meijers instituut in opdracht van het WODC, 10 december 2002

- over de mogelijkheden van arbitrage als alternatief voor overheidsrechtspraak bestaat onvoldoende bekendheid, zodat arbitrage nog onvoldoende als alternatief voor overheidsrechtspraak ontwikkeld is.

4.2.6 *On-line dispute resolution (ODR)*²⁰

Wat is ODR?

ODR is een relatief nieuwe vorm van conflictoplossing. Het gaat hier om geschilafhandeling op ‘afstand’ waarbij de consument de mogelijkheid heeft om bijvoorbeeld via het internet of een 0800 nummer een mediator, geschillencommissie of arbiter in te schakelen. ODR is gebaseerd op het idee dat via e-commerce geschillen op een snelle en adequate manier kunnen worden opgelost via internet.

ODR kan worden gebruikt voor zowel online (geschillen op basis van aankoop via internet) als offline (traditionele aankoopgeschillen) geschillen. Er worden vier soorten ODR’s onderscheiden:

- *Afhandeling van claims*: het afhandelen van financiële claims met behulp van een internet rekenprogramma. Met name in de Verenigde Staten wordt dit veel toegepast bij verzekeringsclaims. Claims worden afgehandeld met behulp van expertsystemen die partijen door het doen van schikkingsvoorstellen de mogelijkheid geven het geschil op te lossen. In Nederland zijn nog geen online settlement aanbieders actief. Deze oplossing zou kunnen passen in de reisbranche waarbij de oplossing in het merendeel van de gevallen gebaseerd is op een financiële vergoeding.
- *Arbitrage*: het via een website oplossen van geschillen met behulp van gekwalificeerde arbiters. In de Verenigde Staten wordt deze vorm vooral toegepast bij het afhandelen van geschillen over domeinnamen. Partijen kunnen een klachtenformulier invullen waarna de arbiter een bindende uitspraak doet. In Nederland wil de Stichting Geschillen Oplossing Automatisering (SGOA) actief worden op het gebied van online arbitrage.
- *Mediation*: het via een website oplossen van geschillen met behulp van gekwalificeerde mediators. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van encryptie beveiligde e-mails, beveiligde chatrooms of in sommige gevallen door middel van videoconferencing. De online mediation procedure verschilt niet wezenlijk van de offline procedure. Nog belangrijker dan bij offline mediation is dat je bij online mediation aan een vertrouwensband werkt. Zo moet voor eenieder duidelijk zijn dat er geen problemen kunnen ontstaan ten aanzien van identiteit, beveiliging van gegevens en privacy.

Een andere vorm van ODR, voor dit onderzoek minder relevant, betreft de klachtenafhandeling. Omdat de ontwikkelingen binnen deze vorm van ODR

²⁰ Tekstvoorstel F. Schasfoort, PWC-accountants, op verzoek van SGC voor onderhavige rapportage, februari 2004

inzicht geven in eventuele mogelijkheden voor de andere vormen van ODR, wordt de klachtafhandeling hieronder wel beschreven.

Klachtenafhandeling: het met behulp van e-mail en elektronische formulieren afhandelen van klachten van consumenten door branche of intermediaire organisaties. Op basis van het door de Europese Commissie ontwikkelde consumer complaint form is door ECP.nl en FEDMA (de Europese branchevereniging voor direct marketing) in Europees verband een model ontwikkeld voor het online afhandelen van klachten. Het volledig geautomatiseerde klachtenformulier heet CCForm en is ontwikkeld om het vertrouwen in e-commerce te vergroten en de grensoverschrijdende handel te bevorderen. Uit een evaluatie²¹ blijkt dat het formulier in grote lijnen positief ontvangen is, hoewel er ook aangegeven is terughoudend te zijn over het gebruik ervan bij consumentengeschillen²². In samenwerking met ECP.nl, thuiswinkel.org, NLIP, SCIP en SGC wordt een pilot voorbereid in Nederland.

De Nederlandse Consumentenbond heeft het formulier ook positief beoordeeld en het als een eenvoudig en bondig instrument voor de dialoog over en de oplossing van consumentengeschillen omschreven. Het formulier is met name door consumenten gebruikt die van mening zijn dat de leverancier de afspraak niet is nagekomen. Verreweg de meeste klachten gingen over consumptiegoederen (50%). In 67% van de gevallen betrof het aankoopbedrag minder dan € 500,-. Opmerkelijk was dat 53% van de consumenten geen eerdere stappen richting het bedrijf ondernomen heeft. De eis van de consument was meestal schadevergoeding/ruiling (35%) of annulering/opzegging (19%). Maar liefst 46% van de verweerders heeft geen reactie gegeven op de eis van de consument, 26% heeft de klacht aanvaard. Na de reactie van het bedrijf is de consument in 80% van de gevallen tevreden en accepteert de door het bedrijf voorgestelde regeling van het geschil. In 39% van de gevallen was de lengte van de procedure tot aan de oplossing van het geschil maximaal 1 maand, in 37% van de gevallen tussen de 1 en 2 maanden.

Voordelen en nadelen van ODR

Naast de voordelen die ODR biedt zoals korte procedures, lagere kosten, afwezigheid van reistijd, gemak, et cetera heeft ODR ook enkele nadelen. Dit zijn argwaan bij consumenten ten aanzien van vertrouwelijkheid, het ontstaan van een claimcultuur en het feit dat niet iedere consument over internet beschikt.

Toepassing in Nederland

ODR wordt in de VS veel meer toegepast dan in de EU. Dit komt omdat ADR en ‘koop op afstand’ in de Verenigde Staten veel meer ingeburgerd zijn dan in

²¹ Evaluatie van het proefproject betreffende het gebruik van het Europees klachtenformulier voor consumentengeschillen.

de Europese Unie. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn:

- Het gebruik van internet is in de VS omvangrijker dan in Nederland
- Amerikaanse burgers zijn meer vertrouwd met elektronische inkoop van producten

De toepasbaarheid van ODR in Nederland zal sterk afhangen van het type geschil en de toekomst van Koop op Afstand in het algemeen en e-commerce in het bijzonder. De markt voor online consumentenbestedingen door Nederlandse Internetters is in de eerste zes maanden van 2003 gestegen naar een totale omzet van € 1,2 miljard²³. De verwachting is dat dit getal in 2008 zal zijn gestegen tot ruim € 4,5 miljard. De uitgaven per consument worden met name veroorzaakt door gemiddeld hogere bestedingen in reizen, de absolute omzet-groei in segmenten zoals kleding en consumentenelektronica en de opkomst van nieuwe segmenten zoals online verzekeringen. Geschillencommissies in deze sectoren krijgen nu al een behoorlijk volume aan offline geschillen binnen. Bij een hoog volume aan online verkopen zal het interessant zijn voor bedrijven om ook online de klachtenafhandeling te laten verlopen. Bestaande wetgeving in Nederland hoeft ook niet te worden aangepast ten behoeve van ODR. Diverse organisaties (SGC, NMI) kunnen back-office processen in gereedheid brengen om ODR te ondersteunen.

4.2.7 *Klachtenprocedure en tuchtrecht*

Klachtenprocedure

De meeste conflicten of geschillen die ontstaan komen voort uit een bepaalde klacht van de consument over de kwaliteit van een bepaald product of een geleverde dienst.

De kwaliteit van producten en diensten kan in objectieve en subjectieve zin worden omschreven. In objectieve zin gaat het om de vraag of voldaan is aan technische en/of beroepsmatige specificaties. In subjectieve zin gaat het om het verschil tussen verwachtingen en waarneming. De uitkomst hiervan kan aanleiding zijn tot een klacht, een manifeste uiting van ontevredenheid van de consument van product of dienst.

Er bestaan tal van instanties die klachten van uiteenlopende aard behandelen. Voorbeelden van klachteninstanties zijn²⁴: de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), Stichting Geschillen Commissies (SGC), Stichting Informatiedienstcode (STIC), Agentschap Telecom (AT), College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), Stichting Reclame Code, Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), Consumentenbond, Stichting de Ombudsman, Consumentenprogramma's op radio/tv (Radar, Kassa, Ook dat nog, etc.). De

²³ Bronnen: thuiswinkel.org, Emota, Comscore, IDC, Jupiter

²⁴ Bron: Onderzoek EIM, tussenrapportage klachtenanalyse ICT, drs. R. de Vree, Zoetermeer, 29 januari 2004, gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, Directoraat-generaal Telecommunicatie en Post

SGC, Stic, NLIP en Stichting Reclame Code werken allemaal met commissies die in principe de individuele klacht van de consument behandelen en daarvoor ook een individuele oplossing zoeken. De OPTA, NMa, Agentschap Telecom en CPB zijn klachteninstanties die te maken hebben met wetsovertredingen.

Consumenten kunnen met hun klachten meestal ook terecht bij consumentenorganisaties zoals de Consumentenbond, Stichting de Ombudsman, de Europese Ombudsman Nederland, Euro-ombudsman en consumentenprogramma's op radio en tv.

Kenmerkend voor procedures bij hiervoor genoemde Ombudslieden is dat zij onafhankelijk en onpartijdig zijn. In principe bemiddelen deze partijen niet bij individuele zaken, tenzij het om zeer schrijnende gevallen gaat. Wanneer veel klachten binnenkomen over een bepaald onderwerp of een bepaalde aanbieder ondernemen de consumentenorganisaties actie. Deze acties kunnen variëren van het aangaan van gesprekken met aanbieders, het instellen van onderzoeken, opzoeken van de publiciteit, tot het samenwerken met de OPTA, NMa of STIC om te komen tot bijvoorbeeld gedragscodes.

Tuchtrecht

Klachtenbehandeling gaat regelmatig samen met tuchtrechterlijke instrumenten. Tucht kan daarbij worden omschreven als het zich houden aan regels of voorschriften van een bepaalde categorie of groep beroepsbeoefenaars.

Het Tuchtrecht bevat de regels waarmee deze discipline wordt gewaarborgd en overtreding ervan wordt gestraft. Voorbeelden van tuchtrechterlijke instanties zijn tuchtrecht in de sport (de Nederlandse Boksbond), of land- en tuinbouw (Stichting Erkenningen Tuinbouw).

4.2.8 *Europese Ontwikkelingen*²⁵

Zeven principes

In een aanbeveling van 30 maart 1998 heeft de Europese Commissie principes geformuleerd die worden aanbevolen voor de organen voor de buitenrechtelijke beslechting van consumentengeschillen. In de aanbeveling formuleert de Commissie een zevental principes die bestaande en nog op te richten organen voor buitenrechtelijke geschilbeslechting dienen te eerbiedigen, namelijk:

- onafhankelijkheid
- doorzichtigheid
- hoor en wederhoor
- doeltreffendheid
- wettigheid
- vrijheid
- vertegenwoordiging.

²⁵ Enkele gegevens uit deze paragraaf zijn afkomstig uit: Landelijke inventarisatie buitengerechtelijke klachten/geschillenregelingen in Nederland, mr. A.J.C. Zwinkels, 14 februari 2004

Resoluties en aanbevelingen

In een Resolutie van 25 maart 2000, inzake een communautair netwerk van nationale organen voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen, heeft de Raad van Ministers de lidstaten per land verzocht *een centraal informatiepunt* in te stellen of aan te wijzen voor het verstrekken van informatie, advies, praktische steun en praktische bijstand om consumenten gemakkelijker toegang te doen krijgen tot de buitengerechtelijke organen en regelingen op nationaal niveau of, waar passend, in het land van de leverancier. In alle lidstaten van de Europese Unie zijn informatiepunten (zogenaamde Clearing Houses) opgericht. Deze informatiepunten werken samen, zodat de bescherming van consumenten wordt uitgebreid, waardoor deze op eenvoudige wijze hun recht kunnen halen.

In Nederland is het informatiepunt ondergebracht bij de *Stichting Consumenten Informatie Punt (SCIP)*.

De Stichting Consumenten Informatie Punt maakt deel uit van het Europese Buitengerechtelijk Netwerk (European Extra-Judicial Network: EEJ-Net): het door de Europese Commissie opgerichte netwerk voor het oplossen van grensoverschrijdende geschillen, door middel van buitengerechtelijke instanties die voldoen aan de eisen van de Europese Commissie.

In een Aanbeveling uit 2001 geeft de Commissie aan dat het ingestelde netwerk voor de buitenrechtelijke beslechting van consumentengeschillen een belangrijk aantal mechanismen voor 'out-of-court' geschilbeslechting uitsluit. In de Aanbeveling van de commissie van 4 april 2001 worden door de Commissie dan ook zeven *beginselen* (doorzichtigheid, hoor en wederhoor, doeltreffendheid, wettigheid, vrijheid, vertegenwoordiging, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, billijkheid) geformuleerd *voor de buitenrechtelijke organen* die bij de consensuele beslechting van consumentengeschillen betrokken zijn.

Tenslotte is begin 2000 een Groenboek rechtsbijstand verschenen. Het Groenboek geeft een algemeen overzicht van de problemen inzake rechtsbijstand in burgerlijke zaken.

Hernieuwde aandacht voor ADR

De Commissie heeft op 19 april 2002 een Groenboek ingediend betreffende alternatieve wijzen van geschilbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht. Het doel van dit Groenboek is een aanzet te geven tot een breed overleg met alle belanghebbende kringen over een aantal vraagstukken van juridische aard met betrekking tot alternatieve wijzen van geschilbeslechting. De hernieuwde aandacht voor ADR heeft drie redenen:

- ADR komt ten goede aan burgers voor wie de toegang tot de rechtspleging hierdoor wordt vergemakkelijkt
- de grote aandacht voor ADR vanuit de lidstaten geeft soms aanleiding tot wetgevende initiatieven
- ADR vormt een vaste politieke prioriteit voor de instellingen van de Europese Unie, die tot taak heeft deze alternatieve methoden te bevorderen, optimale voorwaarden te creëren voor de ontwikkeling ervan en zich in te span-

nen om de kwaliteit ervan te waarborgen.

Actieplan

Op 12 februari 2003 maakte de Europese Commissie haar nieuwe actieplan voor de harmonisatie van het contractenrecht bekend. Het is geen Groenboek, maar brengt toch meer duidelijkheid dan het actieplan uit 2001. *Voorgesteld wordt een 'mix of non-regulatory and regulatory means'.*

Behalve aan ‘appropriate sector-specific interventions’ denkt de Commissie aan allerhande maatregelen: ‘to increase the coherence of the EC aquis in the area of contract law, to promote the elaboration of EU-wide general contract terms, and to examine further whether problems in the European contract law area may require non-sector-specific solutions such as an optional instrument’.²⁶

4.3 Literatuuronderzoek naar Small Claims Courts

4.3.1 Inleiding

Het ministerie van Economische zaken heeft in de onderzoeksaanvraag aangegeven de mogelijkheden van een Small Claims Court te willen onderzoeken. Onderstaand internationaal vergelijkend literatuuronderzoek presenteert gegevens over de werking van alternatieve vormen van geschilbeslechting en dan met name over de werking van Small Claims Courts in andere landen. In het onderzoek komen vragen aan de orde als:

- Welke vormen van alternatieve geschilbeslechting zijn toepasbaar voor de geschillen die vallen binnen de reikwijdte van het onderzoek?
- Waar zijn Small Claims Courts geïntroduceerd?
- Hoe werkt een Small Claims Court?
- Hoe is een Small Claims Court in de betreffende rechtsstaat ingebed?
- Hoeveel consumenten maken er gebruik van?
- Wat zijn de kosten voor consumenten?
- Hoe bindend zijn de uitspraken?

Het onderzoek is uitgevoerd onder regie van Prof. mr. J.G.J. Rinkes, samen met prof. J.M.P. Verstappen van de universiteit van Maastricht. Voor beantwoording van bovenstaande vraag is gekeken naar het functioneren van Small Claims Courts in de landen:

- Spanje (consumentenarbitrage)
- Groot-Brittannië²⁷ (Engeland en Wales)
- Ierland.

²⁶ Recente ontwikkelingen in het consumentenrecht, prof. mr. E.H. Hondius, mr. P. Klik LL.M., Erasmus Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, mei 2003

²⁷ Voor Groot Brittannië moet gewezen worden op het feit dat in Schotland de Sherrif's Courts actief zijn op een wijze die niet significant afwijkt van het systeem in Wales en Engeland. Bij gebrek aan cijfermateriaal over de werkzaamheden van de Sherrif's Courts op het specifieke gebied van small claims is in het onderzoek geen aandacht besteed aan de Schotse situatie.

4.3.2 *Spanje*²⁸

Onderstaande tekst biedt een overzicht van de oplossing en uitvoering van buitengerechtelijke geschillenbeslechting in consumentenzaken zoals hierin door de Spaanse wetgever is voorzien.

In 1993 werd bij Koninklijk Besluit het '*Sistema Arbitral de Consumo*' vastgesteld. Deze wettelijke regeling voorziet in gratis arbitrage voor het substantiële deel van de kosten van de consumentengeschillen.

Inbedding Sistema Arbitral de Consumo in Spaanse rechtsstaat

De wettelijke regeling van consumentenarbitrage vloeit voort uit artikel 51 van de Spaanse Grondwet van 1978. Artikel 51 Spaanse Grondwet verplicht de overheid door middel van doeltreffende procedures zorg te dragen voor de bescherming van de veiligheid, de gezondheid en de wettige economische belangen van consumenten. Naar aanleiding van genoemd grondwettelijk beginsel werd op 19 juli 1984 de Kaderwet inzake de bescherming van consumenten en gebruikers tot stand gebracht. In artikel 31 van deze Kaderwet is de verplichting opgenomen om te voorzien in het tot stand brengen van een arbitragesysteem voor consumentengeschillen.

De op 5 december 1988 tot stand gekomen nieuwe Arbitragewet bevatte twee aanvullende bepalingen met betrekking tot consumentenarbitrage. Zij bepalen enerzijds dat de Arbitragewet een *lex generalis* is ten opzichte van de Kaderwet ter bescherming van de consument en bevatten een opdracht aan de overheid om een regeling vast te stellen ter invulling van de arbitrageprocedure voor consumenten, waarbij met name de benaming, de aard, de manier van aanwijzing en de territoriale bevoegdheid van de arbitrageorganen dienden te worden aangegeven. Deze wetgeving is gerealiseerd in het Koninklijk Besluit van 3 mei 1993 ter regeling van Consumentenarbitrage (hierna: KB). Dit KB geeft regels voor (onder meer) het materiële toepassingsbereik, de formalisering van de arbitrageovereenkomst, de arbitrale procedure en het arbitrale vonnis.

Hoe werkt het Sistema Arbitral de Consumo?

Spreiding

Eind 2002 waren 73 arbitrageraden actief die het gehele Spaanse territorium overspannen. Spanje onderscheidt 1 nationale arbitrageraad in Madrid, 19

²⁸ Deze bevindingen zijn onder meer ontleend aan C. Logister, *El sistema arbitral de consumo, Spaanse consumentenarbitrage; een interessante innovatie voor Nederland?*, in: E.H. Hondius, en J.G.J. Rinkes, *Jaarboek Consumentenrecht 2000*, Deventer 2000, pag. 193-205, alsmede L.J.H. Mölenberg, *El sistema arbitral de consumo, Het Spaanse wettelijke systeem van buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen door middel van arbitrage*, ter perse Tijdschrift voor Consumentenrecht 2004/2, alsmede openbare gegevens die gebruikt zijn in niet gepubliceerd onderzoek uitgevoerd ten behoeve van de Europese Commissie in 1999, door J.G.J. Rinkes, L.J.H. Mölenberg en J.M.P. Verstappen (UM).

arbitrageraden voor elk autonoom gebiedsdeel, 10 provinciale arbitrageraden, 3 intergemeentelijke en 40 stedelijke arbitrageraden.

Structuur van het arbitragesysteem

Het Spaanse arbitragesysteem rust op twee peilers: de ‘arbitrageraden voor consumentenzaken’ (Juntas Arbitrales de Consumo) en de ‘arbitrale colleges’ (Colegios Arbitrales). De arbitrageraden hebben een permanent karakter en dragen zorg voor de administratieve kant van de consumentenarbitrage en de benoeming van de arbitrale colleges en arbiters.

De arbitrale colleges zijn belast met de eigenlijke beslechting van het consumentengeschil door middel van een arbitraal vonnis. Zij worden voor ieder geschil opnieuw samengesteld en aangewezen.

De arbitrale colleges

De eigenlijke arbitrale procedure begint met de benoeming van het arbitraal college (art. 10 lid 1 KB). Het college is belast met de eigenlijke beslechting van het geschil door een arbitraal vonnis. Het college bestaat uit drie arbiters. De voorzitter is een rechtsgeleerd jurist (meester in de rechten); hij wordt door de arbitrageraad gekozen uit een daartoe aangewezen groep van personen die werkzaam zijn bij de overheid. Indien partijen zelf een voorzitter willen benoemen kan dat alleen met toestemming van de president van de arbitrage-raad. Naast de voorzitter worden twee arbiters benoemd die respectievelijk het consumentenbelang en het ondernemersbelang vertegenwoordigen. De arbitrale colleges worden bijgestaan door de secretaris van de benoemende arbitrage-raad.

De materiële bevoegdheid van de arbitrale colleges

Op grond van artikel 2 lid 1 KB zijn de arbitrale colleges bevoegd uitspraak te doen in alle geschillen die consumenten met ondernemers hebben, met uitzondering van geschillen die betrekking hebben op letsel, vergiftigingen of die aanwijzingen bevatten van strafbare feiten (art. 2 lid 2 sub d KB). De arbitrale colleges zijn eveneens onbevoegd indien in het geschil al een definitieve rechterlijke uitspraak is gedaan (art. 2 lid 2 sub a KB), het onderwerp van geschil onlosmakelijk verbonden is met andere onderwerpen waarover partijen niet vermogen te beschikken (art. 2 lid 2 sub b KB) of het verzoeken betreft welke zijn onderworpen aan tussenkomst door de belastingdienst (art. 2 lid 2 sub c KB).

Kenmerken van het systeem

De kenmerken van het systeem kunnen worden beschreven aan de hand van de volgende thema's:

- vrijwillige onderwerping
- kosteloos (voor het substantiële deel van de procedure)
- eenrichtingsprocedure
- effectiviteit
- de procedure en het arbitraal vonnis.

Onderstaand zullen deze thema's worden besproken.

Vrijwillige onderwerping

Onderwerping van partijen aan het systeem moet vrijwillig zijn. De onderwerping dient schriftelijk te worden vastgelegd in een arbitrageovereenkomst. De ondernemer of ondernemersorganisatie kan zich op drie manieren onderwerpen aan het systeem van consumentenarbitrage (art. 6 KB):

- . door het, uitdrukkelijk of in algemene voorwaarden, opnemen van een arbitragebeding van die strekking in zijn koop- of dienstverleningsovereenkomsten met consumenten
- . door het afsluiten van een arbitrageovereenkomst op voorstel van de arbitrageraad
- . door een openbare onderwerping aan het systeem van consumentenarbitrage.

Ondernemers of hun brancheorganisaties kunnen zich kosteloos aansluiten bij het systeem van consumentenarbitrage door een zogenoemde openbare onderwerping daaraan.

- Kosteloos

Het systeem van consumentenarbitrage is voor de consument kosteloos. De enige kosten die op partijen rusten zijn de kosten van de eventuele bewijsmiddelen of getuigen die zijn aangewend of opgeroepen op verzoek van partijen. Ambtshalve toegepaste bewijsmiddelen worden gefinancierd door de arbitrageraad c.q. de overheid waaronder deze ressorteert.

Praktisch gezien betekent een en ander dat de kosten van het Spaanse systeem van consumentenarbitrage vrijwel geheel worden gedragen door de centrale overheid en de betreffende lagere overheden.

- Eenrichtingsprocedure

Een consumentenarbitragezaak kan alleen worden aangespannen door consumenten. De ondernemer kan niet het initiatief nemen tot een arbitragezaak.

- Effectiviteit van de procedure

De effectiviteit van de procedure wordt gekenmerkt door een aantal elementen: snelheid, eenvoud, niet-lijdelijkheid van de arbiters, geografische bereikbaarheid en effectueerbaarheid van de arbitrale uitspraak. De snelheid van de procedure wordt door twee bepalingen gewaarborgd. Artikel 12 lid 1 KB bepaalt dat partijen binnen 3 maanden na de benoeming van het arbitrale college in een zitting moeten worden gehoord.

Daarnaast bepaalt artikel 14 lid 1 KB dat het arbitrale college binnen 4 maanden na de benoeming tot een uitspraak moet komen. Deze termijn kan slechts op gemeenschappelijk verzoek van partijen worden verlengd. Overschrijding van de termijn leidt tot nietigheid van het arbitraal vonnis.

De procedure is eenvoudig voor de consument en de ondernemer. De formaliteiten blijven beperkt tot de meest essentiële ter zake het bestaan van de arbitrageovereenkomst. De eenvoud van de procedure vergemakkelijkt bemiddeling tussen partijen in de fase voorafgaande aan de eigenlijke arbitrale (contraire) procedure en leidt in veel gevallen tot schikkingen tussen partijen.

Het arbitraal college is niet-lijdelijk in de procedure. De arbiters treden actief op, stellen vragen en trachten partijen tot een compromis te brengen.

Geografische bereikbaarheid tracht men te bereiken door middel van een grote spreiding van de raden over de autonome gebieden, provincies en steden.

De uitspraak van arbitrale colleges (het arbitraal vonnis) heeft op grond van artikel 17 lid 1 KB verbindende kracht en heeft een gelijke bindende werking in een gerechtelijke procedure. De vonnissen worden op grond van artikel 17 lid 2 KB geëxecuteerd overeenkomstig de bepalingen in de (algemene) Arbitragewet en hebben daarmee dezelfde werking als 'gewone' arbitrale vonnissen.

- De procedure en het arbitraal vonnis

Consumentenarbitrage start met het verzoek daartoe door een consument en eindigt met het arbitrale vonnis. Het systeem van consumentenarbitrage is grofweg te verdelen in twee fases:

- 1) de voorfase, waarin het arbitrageverzoek van de consument door de arbitrageraad op ontvankelijkheid wordt getoetst, de ondernemer benaderd wordt, de arbitrageovereenkomst wordt gesloten of vastgesteld en waarin eventueel bemiddeld (mediation) wordt
- 2) de eigenlijke procedure bij het arbitraal college die begint met de benoeming van een arbitraal college dat partijen hoort en waarin de bewijsvoering plaatsvindt en die wordt afgesloten met de beslissing van het arbitraal college door middel van een arbitraal vonnis.

Ad 1.

In de voorfase zal de arbitrageraad de betrokken ondernemer, die zich niet openbaar heeft onderworpen aan het systeem van consumentenarbitrage, voorstellen zich openbaar aan genoemd systeem te onderwerpen. Als de ondernemer niet reageert op het voorstel van de arbitrageraad wordt aangenomen dat de ondernemer niet akkoord gaat. Als de ondernemer niet akkoord gaat of niet heeft gereageerd, wordt dit bekendgemaakt aan de klager en rest de arbitrageraad enkel nog het toepassen van het instrument van bemiddeling (art. 4 sub b KB). Slaagt deze bemiddeling niet dan rest de consument enkel nog de weg naar de overheidsrechter.

Ad 2.

Het arbitraal college dient de zaak volgens de regels van de wettelijke regeling inzake consumentenarbitrage te behandelen op basis van de beginselen van contradictie, hoor en wederhoor, gelijkheid van partijen en kosteloosheid. Daarmee onderscheidt consumentenarbitrage zich van gewone arbitrage. Gewone arbitrage is niet kosteloos.

De hoorzitting

Binnen 3 maanden na de benoeming van het arbitrale college dient er een zitting te worden gehouden waarin beide partijen worden gehoord. De zitting is niet openbaar. Partijen kunnen ter zitting hun standpunt mondeling of schriftelijk naar voren brengen. Partijen kunnen in persoon optreden of zich laten vertegenwoordigen. De procedure geschiedt bij voorkeur mondeling. De arbiters treden actief op tijdens de hoorzitting. Zij hebben tot taak om ter zitting te onderzoeken of een compromis tussen partijen mogelijk is. Een compromis dat ter zitting wordt gesloten wordt vastgelegd in een arbitraal vonnis. Daardoor heeft het compromis dezelfde status (en executoriale kracht) als het arbitrale vonnis dat op tegenspraak wordt gewezen.

De hoogte van de vordering

Voor de Spaanse consumentenarbitrage geldt geen minimum- of maximumhoogte van de vordering.

De vorderingen liepen in de periode 1998 tot en met 2002 uiteen van 50 Peseta's tot 30 miljoen Peseta's. Omgerekend respectievelijk € 0,30 en € 180.300,--. De gemiddelde waarde van het geschil c.q. het door de consument gevorderde bedrag over de jaren 1998 tot en met 2002 vertoont een sterk wisselende lijn: van 154.565 Peseta's (€ 928,94) in 1998 naar 87.139 Peseta's (€ 523,71) in 2001 en weer naar € 953,39 in 2002.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de gemiddelde vordering als een kleine vordering kan worden omschreven (small claim). In dat verband is de vergelijking van het Sistema Arbitral de Consumo met de small claims courts gerechtvaardigd.

Tabel 1: Overzicht gemiddelde waarde voorgelegde geschillen en uitkomst arbitrale vonnissen Sistema Arbitral de Consumo 1998-2002

Jaar	Voorgelegde Geschillen	Gemiddelde waarde van het geschil	Arbitrale vonnissen	Vordering geheel/deels toegewezen	Vordering afgewezen	Schikking in vonnis vastgelegd
1998	17.676	154.565 Pts (€€ 928,94)	6.868	*	*	* ²⁹
1999	24.195	107.210 (€€ 644,33)	8.395	4.794 (3.910) (46,6%)	3.601 (42,9%)	884 ³⁰ (10,5%)
2000	26.543	97.336 (€€ 584,99)	9.871	4.629 (46,9%)	4.100 (41,6%)	1.142 (11,6%)
2001	34.183	87.139 (€€ 523,71)	11.237	5.879 (52,3%)	3.947 (35,1%)	1.411 (12,6%)
2002	42.119	€€ 953,39	13.915	8.809 (63,3%)	4.064 (29,2%)	1.042 (7,5%)

De bewijsvoering

Indien geen compromis ter zitting wordt bereikt, wordt overgegaan tot de bewijsvoering. Het arbitrale college beslist over het gebruik en de toelating van bewijsmiddelen. In beginsel mag bewijs worden geleverd met alle middelen. De bewijsmiddelen dienen echter in overeenstemming te zijn met de aard van de procedure inzake consumentenarbitrage. Dat wil zeggen dat de bewijsvoering snel moet kunnen gaan en eenvoudig van aard moet zijn. Partijen mogen getuigen ondervragen en mogen aanwezig zijn of vertegenwoordigd zijn bij het aanschouwen van bewijsmiddelen.

De kosten die verband houden met de door het arbitraal college toegelaten bewijsmiddelen worden gedragen door de overheid waaronder de desbetreffende arbitrageraad ressorteert. De wettelijk regeling inzake consumentenarbitrage voorziet niet in een beroep tegen een afwijzende beslissing over de toelating van bewijs. Wel hebben partijen de mogelijkheid zelf bewijsmiddelen aan te dragen. De kosten die daarmee verband houden draagt de partij die het bewijsaanbod heeft gedaan. Het college kan, indien dat noodzakelijk is in verband met de bewijsvoering, besluiten tot een tweede hoorzitting.

²⁹ Over de met * gemarkeerde gegevens zijn in het verslagjaar geen gegevens opgenomen in het jaarverslag.

³⁰ In de verslaglegging over 1999, toen een start werd gemaakt met een differentiatie naar de inhoud van de arbitrale vonnissen in de jaarverslagen, zit een discrepantie. De vonnissen waarin een schikking is opgenomen (884) zijn naar alle waarschijnlijkheid eveneens meegeteld bij de post 'vordering geheel/deels toegewezen'. De opgenomen percentages zijn daaraan aangepast.

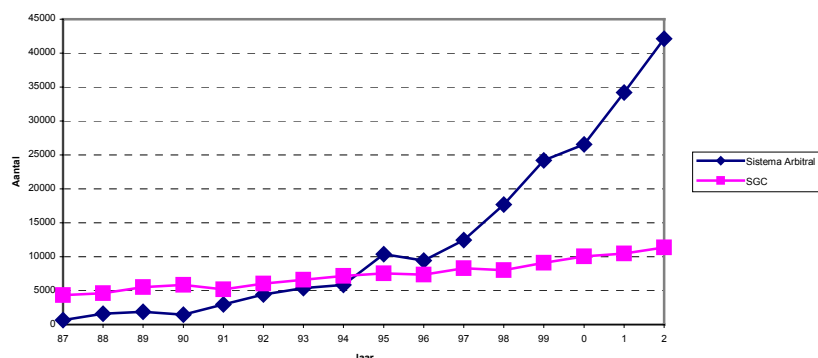
Het arbitrale vonnis

Het arbitrale college dient 4 maanden na benoeming uitspraak te doen in het geschil. Uitspraken gedaan na het verstrijken van de termijn van vier maanden zijn in beginsel nietig. Indien partijen hebben verzocht om arbitrage volgens de regelen des rechts oordelen de arbiters op basis van redelijkheid en billijkheid en bij meerderheid van stemmen, waarbij de stem van de voorzitter de doorslag geeft, indien elk van de drie arbiters een andere mening is toegedaan. De uitspraak is schriftelijk. De uitspraken dienen te worden gemotiveerd. Het arbitrale vonnis in consumentenzaken heeft hetzelfde karakter en heeft dezelfde gevolgen als het vonnis in een normale arbitragezaak (art. 17 KB) en heeft dus op grond van artikel 37 Arbitragewet executoriale kracht. Partijen kunnen tot vijf dagen na bekendmaking van het vonnis aan het arbitrale college om opheldering vragen omtrent de inhoud daarvan. Tegen het vonnis staat geen arbitraal hoger beroep open. Het is wel mogelijk de uitspraak ter vernietiging voor te leggen aan de gewone rechter.

Gebruik van het Sistema Arbitral de Consumo (cijfermateriaal)

In het eerste jaar dat het Spaanse arbitragesysteem feitelijk in werking was (1987) werden 650 geschillen voorgelegd aan de arbitrageraden. In de loop der jaren is het aantal klachten dat jaarlijks wordt ingediend gestaag gestegen tot 42.119 in 2002. Dat is 1 geschil per 994 inwoners van Spanje ofwel 0,0010 geschil per hoofd van de Spaanse bevolking. In 1987, de SGC is dan reeds actief sinds 1970, werden aan de SGC 4.328 geschillen ter beslechting voorgelegd. In 2002 was dat aantal gestegen naar 11.371 voorgelegde geschillen (zie grafiek 1). Dat is omgerekend 1 geschil per 1.424 inwoners van Nederland ofwel 0,0007 geschil per hoofd van de Nederlandse bevolking.

Grafiek 1: Voorgelegde geschillen 1987-2002



De voorgelegde geschillen hebben niet alle tot een arbitraal vonnis geleid. Zij kunnen in het voortraject reeds zijn opgelost door middel van mediation of zij zijn in het geheel niet in behandeling genomen. Een substantieel deel van de voorgelegde arbitrageverzoeken wordt tot een oplossing gebracht door mediation door de arbitrageraad conform artikel 4 KB. In het Spaanse systeem kan het verder zo zijn dat het geschil niet in behandeling wordt genomen omdat het óf niet-ontvankelijk wordt verklaard door de arbitrageraad omdat het verzoek

buiten het materiële bereik valt van het consumentenarbitragesysteem zoals aangegeven in de artikelen 2 lid 2 KB en 8 lid 1 KB, óf omdat de ondernemer niet instemt met onderwerping van het geschil aan het systeem van consumentenarbitrage als bedoeld in artikel 9 KB. Voor een overzicht van de betreffende cijfers over de jaren 1998-2002, zie tabel 2.

Tabel 2: Overzicht voorgelegde geschillen en vervolgactie Sistema Arbitral de Consumo 1998-2002

Jaar	Aangesloten ondernemers	Voorgelegde geschillen	Niet ontvankelijk	Afgewezen ondernemer	Totaal niet behandeld	Mediation	Uitspraken
1998	46.747	17.676	298 (1,7%)	5.282 (29,9%)	5.580 (31,6%)	1.905 (10,8%)	6.868 (38,9%)
1999	53.074	24.195	453 (1,9%)	7.445 (30,8%)	7.898 (32,6%)	3.018 (12,5%)	8.395 (34,7%)
2000	63.809	26.543	654 (2,5%)	8.043 (30,3%)	8.697 (32,8%)	3.793 (14,3%)	9.871 (37,2%)
2001	72.498	34.183	575 (1,7%)	8.600 (25,2%)	9.175 (26,8%)	4.232 (12,4%)	11.237 (32,9%)
2002	86.705	42.119	911 (2,2%)	9.053 (21,5%)	9.964 (23,7%)	3.871 (9,2%)	13.915 (33%)

Telt men van het Sistema Arbitral de Consumo de niet-ontvankelijk verklaarde geschillen, de door de ondernemer afgewezen geschillen en de zaken die door mediation of een vonnis zijn opgelost bij elkaar op dan blijft er nog altijd een aanzienlijk aantal voorgelegde geschillen over waarvan niet bekend is wat daarmee in het vervolgtraject is gebeurd. In de vijf jaar van 1998 tot en met 2002 zijn dat 36.267 (25%) van de in totaal 144.716 voorgelegde geschillen. Deze zaken meegerekend over het geheel van vier jaren, levert de volgende verdeling op in procenten. Uiteindelijk wordt van de voorgelegde geschillen over die periode van vijf jaar bijna de helft (46%) opgelost door mediation (12%) of een arbitraal vonnis (34%). Opvallend is dat ruim een kwart (27%) van alle ingediende arbitrageverzoeken niet tot een behandeling komt omdat consumentenarbitrage door de betreffende ondernemers wordt afgewezen (zg. witte vlekken). Een betrekkelijk gering percentage (2%) van de verzoeken wordt om formele gronden niet-ontvankelijk verklaard.

Vergelijking met het Nederlandse systeem van geschillenbeslechting

In de periode 1998-2002 werden aan de SGC 49.061 geschillen voorgelegd, welke zijn afgehandeld zoals neergelegd in de volgende tabel. Ook de bij de SGC ingediende geschillen leidden niet allen tot een uitspraak/bindend advies. Een deel van de voorgelegde geschillen wordt niet in behandeling genomen omdat het geschil niet tot het werkterrein van de aangezochte geschillencommissie behoorde.

Een groot deel omdat het geschil van de consument niet voldoet aan de reglementaire voorwaarden, zoals betaling van het klachtgeld, retournering van een ingevuld en ondertekend vragenformulier en het niet in depot storten van het onbetaalde deel van de rekening waarover het geschil betrekking had. Verder wordt een deel van de voorgelegde geschillen niet in behandeling genomen omdat de ondernemer niet is aangesloten bij de aangezochte geschillencommissie en komt een deel daarvan niet tot behandeling omdat partijen alsnog de kwestie onderling wisten te regelen. Rond 1/10 van alle geschillen wordt om een andere reden niet in behandeling genomen, bijvoorbeeld omdat het geschil te laat wordt ingediend bij de geschillencommissie. Voor een overzicht van de betreffende cijfers over de jaren 1998-2002 zie tabellen 3 en 4. Tabel 3 geeft een overzicht van de niet in behandeling genomen geschillen en de reden waarom deze niet zijn behandeld. Tabel 4 geeft een overzicht van het aantal ingediende geschillen dat heeft geleid tot een bindend advies van de aangezochte geschillencommissie.

Tabel 3: Overzicht voorgelegde geschillen en niet behandelde geschillen SGC 1998-2002

Jaar	Voorgelegde geschillen	Niet tot werkterrein commissie	Niet voldaan aan reglementen	Ondernemer niet aangesloten	Om andere reden niet behandeld	Schikking tussen partijen	Totaal niet behandelde geschillen
1998	8.041	320 (4%)	1.934 (24,1%)	591 (7,3%)	898 (11,2%)	653 (8,1%)	4.396 (54,7%)
1999	9.114	395 (4,3%)	1.636 (18%)	596 (6,5%)	930 (10,2%)	762 (8,4%)	4.319 (47,4%)
2000	10.056	471 (4,7%)	1.684 (16,7%)	545 (5,4%)	1.104 (11%)	947 (9,4%)	4.751 (47,2%)
2001	10.479	418 (4%)	2.452 (23,4%)	650 (6,2%)	1.945 (13%)	1.336 (12,7%)	6.943 (66,3%)
2002	11.371	448 (3,9%)	2.437 (21,4%)	662 (5,8%)	2.363 (20,8%)	1.536 (13,5%)	7.446 (65,5%)

In de verslaglegging van de SGC wordt telkenmale aangegeven tot hoeveel uitspraken de geschillencommissies in het verslagjaar zijn gekomen. Deze uitspraken zijn te onderscheiden in uitspraken gewezen op geschillen die zijn voorgelegd vóór het verslagjaar en uitspraken gewezen op geschillen die in hetzelfde verslagjaar zijn voorgelegd. De in de tabellen 3 en 4 opgenomen aantallen dienen dan ook gezien te worden vanuit het gegeven dat daarin alleen zijn opgenomen de gegevens van het betreffende verslagjaar.

Dat betekent dat een deel van de cijfers betrekking heeft op vóór het verslagjaar ingediende geschillen, een deel op de in het verslagjaar ingediende geschillen en dat voor een deel van de voorgelegde geschillen nog niet bekend is welke de vervolgactie is, omdat deze pas in een volgend verslagjaar zal plaatsvinden. Voor het totaal over de verslagperiode maakt dat echter nauwelijks uit.

Tabel 4: Overzicht voorgelegde geschillen en vervolgacties SGC 1998-2002

Jaar	Voorgelegde geschillen	Totaal niet behandelde geschillen	Uitspraken in geschillen voorgelegd vóór het verslagjaar	Uitspraken in geschillen voorgelegd in het verslagjaar	Totaal uitspraken in verslagjaar
1998	8.041	4.396 (54,7%)	1.327	1.736	3.063 (38,1%)
1999	9.114	4.319 (47,4%)	1.740	1.304	3.044 (33,4%)
2000	10.056	4.751 (47,2%)	2.074	980	3.054 (30,4%)
2001	10.479	6.943 (66,3%)	2.461	861	3.322 (31,7%)
2002	11.371	7.446 (65,5%)	2.467	1.079	3.546 (31,2%)

Telt men de door SGC niet-behandelde geschillen en de zaken die door een bindend advies zijn opgelost, bij elkaar op dan blijft er nog altijd een aanzienlijk aantal voorgelegde geschillen over waarover niet bekend is wat daarmee in het vervolgtraject is gebeurd. In periode van 1998 tot en met 2002 zijn dat 5.177 (10,6%) van de in totaal 49.061 voorgelegde geschillen. Deze zaken meegerekend over het geheel van vijf jaren, levert de volgende verdeling op. 16.029 geschillen werden opgelost door een bindend advies. Dat is nagenoeg 1/3 (33 %) van alle voorgelegde geschillen. Opvallend is dat ruim de helft (27.855 = 56,8%) van alle ingediende geschillen niet tot een behandeling komt, 4,2% (2.052) van alle voorgelegde geschillen niet tot het werkerrein van de aangezochte geschillencommissie behoort en 6,2% (3.044) niet is aangesloten bij de SGC. Iets meer dan 1/10 (5.234 = 10,7%) van alle geschillen wordt door partijen onderling geregeld vóór dat het tot behandeling van het geschil komt. Ruim 1/3 (17.383 = 35,5%) van alle geschillen wordt om formele of andere redenen niet in behandeling genomen.

Kosten voor de consument

Arbitrage is in Spanje kosteloos voor de consument.

Hoe bindend zijn de uitspraken

Het arbitrale vonnis in consumentenzaken heeft hetzelfde karakter en dezelfde gevolgen als het vonnis in een normale arbitragezaak (art. 17 KB) en heeft dus op grond van artikel 37 Arbitragewet executoriale kracht.

Tegen het vonnis staat geen arbitraal hoger beroep open. Het is wel mogelijk de uitspraak ter vernietiging voor te leggen aan de gewone rechter.

Duur van de arbitrale procedure vergeleken met behandelduur bij de SGC

Tabel 5 geeft een overzicht van de behandelduur van de aan de arbitrale colleges voorgelegde consumentengeschillen. Daaruit blijkt dat de wettelijke termijn in 98 tot 99 procent van alle gevallen is gehaald. Iets minder dan de helft (45%) van alle geschillen wordt zelfs binnen één maand afgedaan. Na 2 maanden is iets minder dan driekwart (72,6%) van alle voorgelegde geschillen afgehandeld.

Tabel 5: Overzicht behandelduur voorgelegde geschillen Sistema Arbitral de Consumo 1998-2002

Jaar	Arbitrale vonnissen	Binnen 1 maand	Binnen 2 maanden	Binnen 3 maanden	Binnen 4 maanden	Langer dan 4 maanden
1998	6.868	3.383 (49,3%)				51 (0,7%)
1999	8.395	4.012 (47,8%)	2.400 (28,6%)	680 (8,1%)	1.222 (14,6%)	81 (0,9%)
2000	9.871	4.732 (47,9%)	3.106 (31,5%)	1.196 (12,1%)	636 (6,4%)	201 (2%)
2001	11.237	4.755 (42,3%)	3.549 (31,6%)	2.478 (22%)	360 (3,2%)	95 (0,9%)
2002	13.915	5.404 (38,8%)	5.151 (37%)	1.709 (12,3%)	1.296 (9,3%)	355 (2,6%)

Ter vergelijking de gemiddelde behandelduur van consumentengeschillen bij de SGC:

- 1998: 5,8 maanden
- 1999: 6,4 maanden
- 2000: 6,7 maanden
- 2001: 6,9 maanden
- 2002: 6,5 maanden.

Het Sistema Arbitral getoetst aan de uitgangspunten van de Europese Commissie

De 7 beginselen waaraan volgens de Europese Commissie organen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting dienen te voldoen zijn: onafhankelijkheid, doorzichtigheid, hoor en wederhoor, doeltreffendheid, wettigheid, vrijheid en de mogelijkheid van vertegenwoordiging.

Onafhankelijkheid

Indien het beslissend orgaan een college is, zoals in het Spaanse systeem, dient de onafhankelijkheid van het college te worden gewaarborgd door een paritaire vertegenwoordiging van consumenten en het bedrijfsleven in het orgaan.

Artikel 11 KB voorziet in de benoeming van 3 arbiters: een jurist als voorzitter, gekozen uit het ambtenarenapparaat, en twee vertegenwoordigers van respec-

tievelijk het consumentenbelang en het ondernemersbelang. Het Spaanse systeem van consumentenarbitrage voldoet aan de eis van onafhankelijkheid. Inzake de onpartijdigheid of onafhankelijkheid van het arbitrale college zouden alleen problemen kunnen rijzen in procedures van consumenten tegen de overheid (over bijvoorbeeld nutsvoorzieningen als de levering van water en elektriciteit) in verband met het feit dat de voorzitter een ambtenaar is. Ook daarin is voorzien. Artikel 11 lid 1 sub a KB bepaalt dat in die gevallen de consument zelf een voorzitter kan kiezen.

Doorzichtigheid

De doorzichtigheid van de procedure dient enerzijds te worden gewaarborgd door voldoende en heldere informatie over onder andere het verloop van de procedure, de wijze waarop de procedure wordt gevoerd, de geschillen die kunnen worden voorgelegd, de geografische bevoegdheid, het aanhangig maken van de zaak, de eventuele kosten, de bindende en executoriale werking van de uitspraak en het soort rechtsregels (de wet, redelijkheid en billijkheid, etc.) waarop de uitspraak wordt gebaseerd en anderzijds door publicatie van een jaarverslag over de genomen besluiten of uitspraken.

Aan beide eisen voldoet het Spaanse arbitragesysteem. Het Instituto Nacional de Consumo (INC) brengt elk jaar een zeer gedetailleerd jaarverslag uit. De informatie over de procedure is niet alleen vastgelegd in een wettelijke regeling, maar wordt ook ondersteund door een uitgebreide website van het INC³¹, door tal van folders en de informatie verstrekt door de arbitragerraden. Het feit dat alle aangesloten ondernemers dat kenbaar kunnen maken door een eenvoudig onderscheidingsteken, draagt zeker bij aan de herkenbaarheid van het systeem voor de consument.

Hoor en wederhoor, vertegenwoordiging

In het Spaanse systeem kunnen partijen in persoon optreden, maar zij kunnen zich op grond van artikel 10 lid 2 KB ook laten vertegenwoordigen in de procedure of laten bijstaan door derden. In het Spaanse systeem moet op grond van artikel 12 lid 1 KB binnen drie maanden na benoeming van het arbitraal college een zitting worden gehouden, waarin partijen hun standpunt mondeling of schriftelijk naar voren kunnen brengen en kunnen reageren op de standpunten van de wederpartij. Deze zitting geschiedt in de praktijk bij voorkeur mondeling, hetgeen niet alleen de duidelijkheid en snelheid van de procedure ten goede komt, maar ook de mogelijkheid tot schikking omdat beide partijen aanwezig zijn. Partijen worden op de hoogte gehouden van ingediende stukken en krijgen de gelegenheid om daarop vóór aanvang van de zitting of tijdens de zitting te reageren. Kortom het Spaanse systeem voldoet aan de eisen van hoor en wederhoor en laat ook vertegenwoordiging in de procedure toe.

Doeltreffendheid

³¹ <http://www.consumo-inc.es/arbitraje/arbitraje.htm>, op deze site is ook het telkens het meest recente jaarverslag (Memoria) opgenomen

Volgens de EU-beginselen dient de doeltreffendheid van de procedure gewaarborgd te worden door de volgende garanties: geen verplichte procesvertegenwoordiging, kosteloos of weinig kostend, een snelle beslissing door het aangezochte orgaan en een niet-lijdelijke doch actieve rol voor het beslissende orgaan in de procedure. De Spaanse procedure voor consumentenarbitrage voldoet aan al deze eisen; ze zijn uitdrukkelijk neergelegd in de wet.

De consument kan in persoon optreden in de procedure (art. 12 lid 2 KB) en de procedure is, afgezien van de kosten van eventuele bewijsmiddelen of getuigen die zijn aangewend of opgeroepen op initiatief van de consument, kosteloos (art. 10 lid 1 KB). De beslissing dient binnen vier maanden na benoeming van het arbitrale college te worden genomen (art. 14 lid 1 KB). In de praktijk blijkt dat ongeveer driekwart van alle uitspraken binnen twee maanden plaatsvindt en dat slechts 1 à 2% van alle uitspraken langer dan vier maanden op zich laat wachten.

Vergeleken met het Nederlandse systeem, zoals dat wordt uitgevoerd door de SGC, is dat een zeer behoorlijke prestatie. De procedure is weinig formeel en eenvoudig, de arbiters zijn niet lijdelijk doch actief en zij proberen partijen tot een schikking te brengen (art. 12 lid 4 KB).

Tot de factoren die de doeltreffendheid van de procedure bepalen hoort ook een eenvoudige geografische bereikbaarheid van de arbitrale colleges. De arbitrageraaden kennen een grote spreiding over het Spaanse territorium. In het algemeen zal de geografische bereikbaarheid dan ook geen probleem moeten vormen voor de consument. In sommige autonome gebieden (bijvoorbeeld Aragon en Castilla y La Mancha) is echter maar één arbitrageraad gevestigd en houden de arbitrale colleges alleen zitting in de plaats van vestiging van de arbitrageraad, meestal de betreffende hoofdstad. Gezien de uitgestrektheid van die autonome gebieden kan de geografische bereikbaarheid voor de in de meer afgelegen gebieden gevestigde consumenten een probleem zijn.

Wettigheid

Het principe van wettigheid vereist dat de besluiten van het aangewezen orgaan met redenen dienen te worden omkleed en zo spoedig mogelijk schriftelijk of in andere vorm aan de partijen worden medegedeeld. De uitspraken van de arbitrale colleges voldoen aan deze voorwaarden. Zij zijn schriftelijk (art. 16 lid 1 KB) en dienen, indien gekozen is voor arbitrage naar de regelen des rechts, te worden gemotiveerd (art. 16 lid 2 KB). Hoewel niet verplicht, wordt ook bij arbitrage naar redelijkheid en billijkheid het vonnis gemotiveerd omdat een goede procesorde dat met zich brengt.

Het principe van wettigheid vereist tevens dat de consument altijd de bescherming dient te krijgen die hij op grond van dwingendrechtelijke bepalingen van consumentenrecht heeft.

De arbitrale colleges doen in beginsel uitspraak op basis van redelijkheid en billijkheid. Zij kunnen daarbij in beginsel ten nadele afwijken van dwingendrechtelijke consumentenbepalingen en daarmee herbergt het Spaanse systeem het gevaar dat het niet voldoet aan dit aspect van het principe van

wettigheid. Daarbij dient echter bedacht te worden dat partijen kunnen verzoeken om arbitrage naar de regelen des rechts. In de praktijk blijkt tevens dat bij de toepassing van de redelijkheid en billijkheid door de arbitrale colleges wel degelijk wordt gelet op het dwingende consumentenrecht en daarvan praktisch nooit ten nadele van de consument wordt afgeweken.

Vrijheid

Het principe van vrijheid vereist dat partijen alleen gebonden zijn aan de uitspraak als zij van het bindende karakter daarvan vooraf in kennis zijn gesteld en uitdrukkelijk hebben ingestemd met deze vorm van geschillenbeslechting. De consument is daarbij slechts gebonden aan een aan het geschil voorafgaande clause, indien hij het recht behoudt om zich naar wens ook te wenden tot de bevoegde rechter. Het Spaanse systeem voldoet aan het principe van vrijheid. De procedure kan immers slechts worden gestart op initiatief van de consument (art. 2 lid 1 KB). Een andersluidende clause in de algemene voorwaarden van de ondernemer doet daar niet aan af.

Vertegenwoordiging

Partijen moeten het recht hebben om zich in elke fase van de procedure te doen vertegenwoordigen of te doen vergezellen door een derde. Het Spaanse systeem voorziet in artikel 10 lid 2 KB in de mogelijkheid om zich te laten vertegenwoordigen of te laten vergezellen door een derde. Daarmee voldoet het systeem uitdrukkelijk aan dit beginsel.

4.3.3 *Groot-Brittannië*

Small Claims in de county courts in Engeland en Wales

Doorgaans wordt een civiele procedure in Engeland en Wales als volgt gestart. Als men iemand in een gerechtelijke procedure wenst te betrekken, dient de eiser een zogenoemde *claim form* in te vullen en deze te versturen naar de *County Court*. Elke claim die wordt ontvangen wordt voorzien van een nummer en genoteerd in de dossiers van de *County Court*. Aan het *claim form* wordt daarna een *response pack* gehecht, dat naar de gedaagde wordt verstuurd voor antwoord.

Indien de gedaagde verweer voert tegen de ingestelde eis, zal een rechter beoordelen welk pad dient te worden doorlopen voor beslechting van het gerezen geschil. Voor geschilbeslechting bij *County Courts* komen drie paden in aanmerking:

- de *small claims track* voor geschillen met een waarde tot £ 5.000,--
- de *fast track* voor geschillen met een waarde van £ 5.000,-- of meer, maar minder dan £ 15.000,--
- de *multi-track* voor geschillen met een waarde van £ 15.000,-- of meer.

Elk van bovenstaande procedurele paden kent zijn eigen formele regels. De small claims track is de meest informele van deze trits en deze vorm wordt hieronder nader toegelicht.

Hoe werkt de small claims track?

De *small claims track* voorziet in een eenvoudige en informele wijze van geschilbeslechting. De *small claims track* is zodanig ingericht dat de justitiabele dit pad kan bewandelen zonder professionele rechtshulp.

Indien de gedaagde verweer wenst te voeren tegen een eis, ontvangt de eiser een kopie van het schriftelijke verweer van de gedaagde. Daarnaast ontvangt eiser het *Form N150*. Het betreft hier een formulier dat door de eiser ingevuld dient te worden geretourneerd aan de *County Court*. Aan de hand van de door eiser geformuleerde antwoorden op de vragen in *Form N150* beslist de rechter welke van bovenstaande drie gerechtelijke routes voor beslechting van het gerezen geschil in aanmerking komt. Indien de eiser het gevoel heeft dat het gerezen geschil via de *small claim track* beslecht dient te worden, moet hij zulks in het formulier aangeven. Hoewel eiser een voorkeur voor de *small claim track* mag uitspreken, is het de rechter die uiteindelijk daarover beslist. De beslissing van de rechter is bindend.

Welke omstandigheden zijn voor de rechter richtinggevend bij zijn beslissing een geschil te beslechten via één van de drie paden?

1. De waarde van het geschil

De waarde van het geschil mag niet hoger zijn dan £ 5.000,--. Geschillen met een waarde hoger dan £ 5.000,-- worden niet beslecht via de *small claims track*. Tot 26 april 1999 bedroeg de competentiegrens voor de *small claims track* £ 3.000,--.

2. De aard van het geschil

In het algemeen wordt de *small claims track* gevolgd als sprake is van een consumentengeschil (koop van zaken en overeenkomsten inzake opdracht). Voorts wordt de *small claims track* gevolgd bij geschillen over: ongevallen, eigendom, huurzaken, geldlening etc.

3. De omvang en de aard van de voorbereiding die noodzakelijk is om het gerezen geschil rechtvaardig te beslechten.

De rechter houdt bij zijn keuze voor de *small claims track* rekening met de doelstelling van de *small claims track*. De *small claims track* dient zodanig eenvoudig te zijn dat hij door een justitiabele zonder professionele rechtshulp kan worden bewandeld. Daartoe dient de eis een minimale voorbereiding voor de hoorzitting niet te overstijgen. Zo zullen bij de doorsnee *small claims track*-procedure slechts enkele getuigen worden gehoord en zal het gerezen geschil niet doorspekt zijn met juridische problemen.

4. Indien de eis betrekking heeft op letselschade, zaakschade (of disrepair?) mag de eis niet hoger zijn dan £ 1.000,-- voor elk van genoemde schade-soorten. Dit vormt een uitzondering op de eerder genoemde competentiegrens van £ 5.000,--.

5. Indien de waarde van het geschil hoger is dan £ 5.000,-- bestaat toch de mogelijkheid dat de zaak in aanmerking komt voor de *small claims track*. Indien de gedaagde instemt met het verzoek van eiser de zaak via de *small*

claims track te laten beslechten, staat de small claims track open.

De procedure

De rechter zal niet in alle gevallen beslissen tot het laten plaatsvinden van een hoorzitting. De rechter is voorts bevoegd te beslissen dat voorafgaande aan de hoorzitting (*final hearing*) een zogenoemde *preliminary hearing* plaatsvindt.

De rechter zal doorgaans een *preliminary hearing* gelasten indien:

- de eis noopt tot speciale stappen
- de rechter het gevoel heeft dat eiser of gedaagde geen reële kans heeft om de zaak te winnen en de rechter het geschil om die reden zo snel mogelijk wil beëindigen
- de eis of het verweer van gedaagde een redelijke grond ontbeert.

Zoals gezegd, kan de rechter ook beslissen dat geen hoorzitting zal plaatsvinden. In dat geval zal de rechtbank eiser en gedaagde *Form N159 (notice of allocation to the small claims track (no hearing))* toesturen. Aan eiser en gedaagde wordt in dat geval medegedeeld dat de rechter tot het oordeel is gekomen dat het geschil zonder een hoorzitting uitsluitend op basis van het naar voren gebrachte schriftelijke bewijs kan worden beslecht. Aan zowel eiser als gedaagde wordt de gelegenheid geboden tegen de beslissing van de rechtbank te protesteren. Indien eiser of gedaagde protesteren tegen de beslissing van de rechter om geen hoorzitting te laten plaatsvinden, zal het geschil door middel van een hoorzitting worden beslecht.

In het geval dat een hoorzitting wordt gehouden, wordt de eiser met *Form 157 (of Form 160)* geïnformeerd over (onder meer):

- het feit dat eiser kopieën van alle documenten, waarmee hij zijn eis wil bewijzen, ter beschikking stelt aan de rechtbank en aan gedaagde. Deze documenten dienen door gedaagde en de *County Court* 14 dagen voor de hoorzitting te zijn ontvangen
- de dag, tijd en plaats waar de hoorzitting zal plaatsvinden en hoeveel tijd voor deze zitting wordt uitgetrokken.

Indien de eiser verhinderd is op de dag waarop de hoorzitting zal plaatsvinden, kan eiser een verzoek indienen om de dag van de hoorzitting te verplaatsen.

De eiser dient de aanwijzingen die de rechtbank hem geeft na te komen. Bij niet-nakoming van deze aanwijzingen heeft zulks negatieve gevolgen voor eiser. Indien eiser bijvoorbeeld geen gevolg geeft aan de aanwijzing bepaalde documenten naar de gedaagde te sturen, mag eiser deze documenten niet meer als bewijs gebruiken.

De hoorzitting

Hoorzittingen ter zake van small claims zijn doorgaans openbaar. In sommige gevallen kan de rechter beslissen dat de zaak niet in het openbaar wordt behandeld. Dit doet zich voor indien:

- eiser en gedaagde zijn overeengekomen om de zaak niet in de openbaarheid te laten beslechten
- sprake is van een hoorzitting die plaatsvindt op een plek die nauw verbonden is met het geschil
- belangen van kinderen of patiënten zulks eisen
- sprake is van geheime informatie
- de rechtbank zulks noodzakelijk acht in het belang van een juiste rechtstoepassing.

Eiser en gedaagde zijn bevoegd zich te laten vertegenwoordigen door een derde (advocaat of anderszins (bijvoorbeeld een familielid of kennis)).

De rechter kan tijdens de hoorzitting elke methode toepassen die hem goeddunkt om de hoorzitting te dirigeren. De rechter is derhalve niet-lijdelijk, maar stelt zich actief op tijdens de hoorzitting.

In het algemeen geldt dat:

1. de hoorzitting informeel is
2. tijdens de hoorzitting de regels inzake bewijsrecht niet van toepassing zijn
3. de rechter vrij is in het beslissen of een eed dient te worden afgelegd als bewijs
4. de rechter de tijd vaststelt die de eiser en gedaagde toekomen om aan elkaar en aan getuigen vragen te stellen
5. de rechter het kruisverhoor tot een specifiek onderwerp kan beperken.

Aan het einde van de hoorzitting zal de rechter zijn oordeel mededelen. De rechter dient zijn oordeel te motiveren.

Na de hoorzitting ontvangen eiser en gedaagde het vonnis van de rechtbank.

Hoger beroep

Hoger beroep tegen het vonnis van de *County Court* is slechts mogelijk met toestemming van de rechter. De partij die hoger beroep wenst in te stellen dient steekhoudende gronden daarvoor aan te geven.

Bewijs in een small claims track

De eiser mag zich bedienen van zogenoemd deskundigenbewijs indien de rechter dit toestaat. Indien de eiser deskundigenbewijs naar voren wil brengen, dient hij zulks in de *allocation questionnaire* aan te geven. Daarbij dient de eiser tevens aan te geven van welk soort deskundigen hij in de procedure gebruik wil maken (arts, aannemer, boekhouder etc.). Eiser dient voorts aan te geven of hij een mondelinge rapportage of een schriftelijke rapportage van de deskundige wenst.

Indien de rechter toestaat dat deskundigenbewijs wordt geleverd en eiser wint het geschil, dan bestaat de mogelijkheid dat de rechter de gedaagde zal veroordelen om een deel van de kosten van de deskundige te vergoeden. De vergoeding kan niet hoger zijn dan £ 200,--.

De eiser ontvangt van de *County Court* bericht of de rechter het aangeboden deskundigenbewijs toelaat.

Tabel 7: aantal small claims in 2001

Circuit	Aantal small claims	%
Midland & Oxfort	8.350	14
Noord-Oosten	8.191	14
Noorden	5.513	9
Zuid-Oosten		
- London	9.604	16
- Provinces	15.268	26
Wales & Chester	3.527	6
Westen	7.880	14
England & Wales	58.333	100

Tabel 8: aantal small claims in 2002

Circuit	Aantal small claims	%
Midland & Oxfort	9.450	17
Noord-Oosten	8.165	15
Noorden	4.626	8
Zuid-Oosten		
- London	9.378	17
- Provinces	13.453	24
Wales & Chester	3.307	6
Westen	7.340	13
England & Wales	55.719	100

Duur van de procedure

Tabel 9: Gemiddelde duur van de small claims track en hoorzitting in 2000

Aard van de claim	Gemiddelde duur in weken	Gemiddelde duur van de hoorzitting (minuten)
Schulden	28	60
Nalatigheden - letselschade	39	83
Other negligence	32	82
Non-possession:		
- housing disputes	33	59
Anders	28	72
Gemiddeld totale duur	26	66

Tabel 10: Gemiddelde duur van de small claims track en hoorzitting in 2001

Aard van de claim	Gemiddelde duur in weken	Gemiddelde duur van de hoorzitting (minuten)
Schulden	28	63
Nalatigheden - letselschade	38	85
Other negligence	29	86
Non-possession: - housing disputes	32	84
Anders	27	81
Gemiddeld totale duur	28	71

Tabel 11: Gemiddelde duur van de small claims track en hoorzitting in 2002

Aard van de claim	Gemiddelde duur in weken	Gemiddelde duur van de hoorzitting (minuten)
Schulden	33	72
Nalatigheden - letselschade	30	92
Other negligence	26	85
Non-possession: - housing disputes	21	115
Anders	28	76
Gemiddeld totale duur	31	76

Gesteld kan worden dat de gemiddelde (behandel) duur van procedures de afgelopen jaren is toegenomen.

Ter vergelijking de gemiddelde behandelduur van consumentengeschillen bij de SGC:

- 1998: 5,8 maanden
- 1999: 6,4 maanden
- 2000: 6,7 maanden
- 2001: 6,9 maanden
- 2002: 6,5 maanden.

4.3.4 Ierland

De Small Claims Court Procedure bij de District Court

De Ierse *Small Claims Procedure* is een bijzondere procedure op het niveau van de district courts. Deze gerechtelijke procedure is speciaal ontwikkeld met het oog op beslechting van consumentengeschillen. Het betreft hier een snelle, informele en goedkope rechtsgang. De procedure wordt bij de *District Courts* geadmistreerd door de *Small Claims Registrar*.

Hoe werkt de Small Claims Procedure?

Om toegelaten te worden tot de *Small Claims Court Procedure* dient de eisende partij de hoedanigheid van ‘consument’ te bezitten. Dat betekent dat eiser zaken moet hebben gekocht (of overeenkomsten tot opdracht heeft gesloten) niet in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf bij een professionele wederpartij (ondernemer) die handelde in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf. De door de consument gekochte goederen dienen voor privé-doeleinden te worden ge- of verbruikt.³² Een en ander betekent dat de *Small Claims Court Procedure* niet open staat voor geschillen tussen ondernemers onderling.

De *Small Claims Court Procedure* staat voorts niet open in geval:

- het een huurkoop of lease-overeenkomst betreft
- eiser letselschade heeft geleden, welke schade werd veroorzaakt door een onrechtmatige daad van de wederpartij
- sprake is van huur van onroerende zaken (woningen)
- het geschil betrekking heeft op schulden (debts).

Voorts moet de eiser er rekening mee houden dat zijn *claim* een bedrag van € 1.269,74 niet mag overstijgen.

De procedure

Elke *Small Claim Court* procedure wordt gestart met het invullen en opsturen van een zogenoemde *application form*. In de *application form* dient de eiser alle voor beslechting van het gerezen geschil noodzakelijke informatie te verstrekken. Een en ander houdt in dat de eiser zijn geschil moet omschrijven. Daarnaast dient hij zijn naam en de naam van de ondernemer jegens wie hij een klacht heeft geuit te vermelden.

Nadat de eiser de *application form* volledig heeft ingevuld, zendt hij het formulier aan de *Small Claims Registrar* (hierna: *Registrar*) van het *District Court Office*. Eiser dient daarbij tevens een bedrag van € 9,- te betalen.

De *Registrar* registreert de ingekomen *claim* (de *application form*). Hij maakt daarvan een kopie en stuurt deze aan de gedaagde (*Respondent*).

In dit stadium van de procedure heeft de *Respondent* drie alternatieven:

1. hij kan instemmen met de *claim*
2. hij kan verweer voeren tegen de *claim* of een tegenvordering instellen
3. hij kan de tegen hem ingestelde vordering ignoreren.

Ad 1. De Respondent stemt in met de vordering

De *Respondent* dient binnen 15 kalenderdagen zijn keuze aan de *Registrar* bekend te maken. Indien de *Respondent* instemt met de *claim* kan hij zulks op drie wijzen doen:

³² Order 53A of de District Court Rules as amended by District Court (Small Claims (Amendment)) Rules 2003, S.I. No. 410 of 2003; definitie “consumer”

- a. de *Respondent* stemt erin toe het gevorderde bedrag te betalen. De *Respondent* dient in dat geval onmiddellijk tot betaling van het gevorderde over te gaan
- b. de *Respondent* geeft te kennen dat hij het gevorderde zal betalen indien de *Small Claim Court Office* van oordeel is dat de *claim* toegewezen dient te worden. In dit geval hoeft de eiser niet ter terechtzitting te verschijnen. De eiser legt hierbij een eed af (*Affidavit of Debt*³³) en stelt een verzoek in tot *Judgement and Decree*³⁴. De *Registrar* zal de eiser hierbij behulpzaam zijn. De *Registrar* stelt vervolgens de *Respondent* op de hoogte van het oordeel (*judgement*). De *Respondent* dient ten slotte binnen 28 dagen te voldoen aan het *judgement*
- c. de *Respondent* stemt in zoverre in met de *claim*, dat hij aan deze wil voldoen onder bepaalde voorwaarden. De *Registrar* informeert de eiser over het verzoek van *Respondent* om onder bepaalde voorwaarden de *claim* te erkennen. De *Registrar* zal vervolgens aan eiser vragen of hij de voorwaarden van de *Respondent* accepteert.

Ad 2. De Respondent voert verweer tegen de claim

Indien de *Respondent* zich wenst te verweren dient hij zulks binnen 15 kalenderdagen te doen.

De *Respondent* heeft ook de mogelijkheid een tegenvordering in te stellen.

Indien hij daartoe besluit dient hij een bedrag van € 9,- te voldoen. De *Registrar* stuurt een kopie van het verweer of de tegenvordering aan de eiser. De *Registrar* zal vervolgens trachten het geschil in der minne te schikken. Indien geen compromis kan worden bereikt, zal het geschil aan de orde komen in een hoorzitting (*Court hearing*).

Ad 3. De Respondent ignoreert de claim

Indien de *Respondent* verkiest niet (binnen 15 kalenderdagen) op de *claim* te antwoorden, wordt de *Respondent* geacht de *claim* te hebben erkend. De procedure is verder gelijk aan de procedure waarbij de *Respondent* te kennen heeft gegeven dat hij het gevorderde zal betalen indien de *Small Claim Court Office* van oordeel is dat de *claim* toegewezen dient te worden.

³³ Schriftelijke verklaring die onder ede wordt afgelegd

³⁴ 'Judgement' is het rechterlijk oordeel. 'Decree' is een schriftelijk bevel afgegeven door het District Court

De Registrar en de Court Hearing

De Registrar

De Small Claims Registrar vormt de spil in het functioneren van de Small Claims Court Procedure. In elk District Court Office oefent een personeelslid de functie uit van Registrar.

Naast zijn administratieve taak is de *Registrar*:

- behulpzaam bij het invullen van de application form, de Affidavit of Debt, de Requisition for Judgement en de Small Claims Court Decree
- initiatiefnemer tot het zoeken naar een compromis. De Registrar tracht het geschil in der minne te schikken. In dit verband vervult de Registrar een duidelijke mediation-functie. Om tot een compromis te komen is de Registrar bevoegd beide partijen te horen en vragen te stellen. De Registrar zal daarbij trachten zoveel mogelijk feiten boven water te krijgen.

De *Registrar* informeert partijen over de stand waarin de procedure zich bevindt. De Registrar is voorts bevoegd het geschil in elke stand van de procedure door te sturen naar de hoorzitting (*Court hearing*). In elke stand van de procedure zijn zowel eiser als gedaagde bevoegd een verzoek in te dienen bij de *Registrar* tot het doorsturen van het geschil naar de *Court hearing*. Indien het geschil wordt doorgestuurd naar de *Court hearing* zal de zaak op de rol worden geplaatst en worden behandeld door een rechter van het *District Court*.

De Court hearing

Hoewel de *Small claim procedure* informeel van aard behoort te zijn, zal zulks niet steeds het geval zijn. De wettelijke regels inzake procesorde zijn ook van toepassing op de *Court hearing* in geval van *small claims*. Of, en zo ja in hoeverre, de hoorzitting een informeel karakter draagt is derhalve geheel afhankelijk van het oordeel van de rechter. Een goede voorbereiding op de hoorzitting is voor beide partijen van essentieel belang. Beide partijen mogen zich gedurende de hoorzitting laten vertegenwoordigen door een advocaat. Daarbij dient evenwel opgemerkt te worden dat de kosten van juridische rechtshulp niet voor vergoeding in aanmerking komen. Dit betekent dat indien de eiser in het gelijk wordt gesteld en zijn vordering tot de maximale toelaatbare hoogte wordt toegewezen de rechter de gedaagde niet kan veroordelen in de kosten van juridische rechtshulp van de eiser. De ratio van deze regel is dat de *Small Claims Court Procedure* zodanig informeel en eenvoudig is opgesteld dat professionele juridische hulp niet noodzakelijk wordt geacht.

Eiser mag via alle middelen rechtens bewijs leveren van zijn stellingen. Dit betekent dat ook getuigenbewijs naar voren mag worden gebracht.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat de partij die gebruik maakt van getuigenbewijs de kosten daarvan voor zijn rekening moet nemen. Soms zal het van groot belang zijn om bewijs via een deskundige (arts, aannemer etc.) aan te brengen. Ook hierbij geldt dat de kosten van de deskundige worden gedragen door de partij die de deskundigenrapportage aandraagt. De rechter is niet

bevoegd de verliezende partij te veroordelen in de kosten van getuigen of deskundigen. Aan het begin van de hoorzitting zal de eiser als getuige worden beëdigd. De eiser heeft daarna de mogelijkheid zijn geschil aan de rechter mondeling toe te lichten.

De rechter stelt zich gedurende de hoorzitting niet-lijdelijk op. De rechter zal de eiser vragen stellen. De eiser wordt daarbij in de gelegenheid gesteld schriftelijk bewijs aan te dragen.

Nadat de rechter zijn vragen aan eiser heeft gesteld en eiser het woord heeft gevoerd, wordt de *Respondent* in de gelegenheid gesteld vragen aan de eiser te stellen. Vervolgens wordt de eiser in de gelegenheid gesteld getuigen op te roepen. De rechter stelt in het kader van het getuigenverhoor vragen aan de getuige. Daarna mag de *Respondent* vragen stellen aan de getuige. Vervolgens wordt de *Respondent* in de gelegenheid gesteld zijn visie op het geschil te verwoorden. De eiser wordt daarna in de gelegenheid gesteld vragen te stellen aan de *Respondent*. Als de bewijsvoering tot een einde is gekomen, zal de rechter zijn oordeel over het geschil aan partijen mededelen.

De volgende stap in de procedure is afhankelijk van het oordeel van de rechter:

- indien het geschil in het voordeel van eiser wordt beslecht, zal de *Respondent* binnen enkele dagen na de hoorzitting bericht ontvangen over de uitspraak van het *District Court*. De *Respondent* wordt daarbij gewezen op het feit dat hij binnen vier weken gevolg dient te geven aan het vonnis
- indien de eiser niet succesvol is, zal de rechter de *claim* afwijzen
- indien de *Respondent* succesvol is met betrekking tot een door hem ingestelde reconventionele vordering (tegenvordering), zal de eiser worden bevolen het door de rechter vastgestelde bedrag te betalen.

Hoger beroep

Beide partijen kunnen in beroep gaan tegen de uitspraak van het *District Court*. Hoger beroep wordt zelden ingesteld. De meest doorslaggevende reden daarvan zijn de kosten verbonden aan het hoger beroep. In geval van hoger beroep zullen partijen zich bij de *Circuit Court* doorgaans laten vertegenwoordigen door advocaten/procureurs. Opmerkelijk hierbij is dat de appelrechter de verliezende partij in hoger beroep - in tegenstelling tot de *District Court* in eerste aanleg - wel in de proceskosten mag veroordelen. Hier wringt het systeem van de *Small Claim Court Procedure* enigszins. Gegeven het feit dat de verliezende partij in hoger beroep de kosten daarvan draagt, zou het voor de eiser die zijn zaak verliest voor de *District Court* wel van een grote stomheid getuigen indien hij tegen de voor hem nadelige uitspraak van de *District Court* hoger beroep instelt. De kosten van het hoger beroep lopen gemakkelijk hoog op. Zij kunnen oplopen tot een veelvoud van het maximale bedrag waarvoor de *District Court* een rechterlijk bevel kan geven (€ 1.269,74). Uit financiële overwegingen zullen consumenten dan ook geen hoger beroep instellen als zij niet in het gelijk worden gesteld door de *District Court*. Een zelfde financiële afweging hoeft niet noodzakelijkerwijs te gelden voor de *Respondent*. Een financieel draagkrachtige ondernemer, die veroordeeld wordt door de *District Court* in eerste aanleg, kan zich een verder verlies in hoger beroep eerder permitteren. Daarbij komt dat niet uitgesloten mag worden dat een dergelijke

ondernemer de uitspraak in eerste aanleg als een belangrijke test case aanmerkt; als een opstap naar een uitspraak in hoogste instantie, omdat de financiële gevolgen voor die ondernemer bij een eventueel verlies verstrekkend zullen zijn.

Als de Respondent geen gevolg geeft aan zijn veroordeling, kan de eiser zich wenden tot de *Small Claims Registrar*. De *Registrar* stuurt in dat geval het veroordelende vonnis van de *District Court* door naar de *Sheriff* voor executie. Voor deze dienst van de *Registrar* is de eiser € 7,62 verschuldigd. De eiser ontvangt dit bedrag terug, indien de *Sheriff* erin slaagt het rechterlijk bevel te executeren.

Enig cijfermateriaal

Tabel 12: Aantal Small Claims afgehandeld door de Small Claims Court Registrar of doorverwezen naar de hoorzitting in de jaren 2000 en 2001³⁵

	2000	2001
Afgehandeld door de Registrar	1.611	1.453
Doorverwezen naar hoorzitting	843	879
Totaal	2.454	2.332

De meeste small claims worden ingediend in het district Dublin. De redenen daarvan zijn tweeledig:

- de grote bevolking in het district Dublin
- veel ondernemingen jegens wie claims werden ingesteld door consumenten die buiten Dublin wonen, zijn gevestigd in het district Dublin.

4.3.5 Small Claims Courts toepasbaar in Nederland?

In deze paragraaf zullen conclusies getrokken worden over het gebruik en het functioneren van Small Claims Courts. In het bijzonder wordt de toepasbaarheid van Small Claims Courts in Nederland besproken. Er zal antwoord gegeven worden op mogelijke voor- en nadelen, of Small Claims Courts een goed rechtsmiddel zijn, wat maakt Small Claims Courts zo bijzonder in vergelijking met Nederlandse vormen van geschilbeslechting, zou een Small Claims Courts functioneren in Nederland en welke aandachtspunten zien wij daarbij.

Voorziet het Sistema Arbitral de Consumo in een goed rechtsmiddel? De voor- en nadelen van het Sistema Arbitral de Consumo

De praktijkervaringen laten zien dat de Spaanse overheid met haar keuze voor de inrichting van het Sistema Arbitral de Consumo een doeltreffend systeem van buitengerechtelijke geschillenbeslechting door middel van kosteloze arbitrage heeft weten te realiseren. Het systeem is vrijwillig, eenvoudig, snel en bovenal gratis toegankelijk voor partijen én het voldoet nagenoeg aan alle

³⁵ Damian McHugh B.L., *Small Claims Court in Ireland, A Consumer's Guide*, First Law 2003, pag. 78

vereisten die de EU in haar aanbevelingen stelt. Daarmee voldoet het systeem tevens aan de vereisten die artikel 6 EVRM aan een fair trial ten grondslag legt.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het systeem zich zowel bij consumenten als bij ondernemers, die zich, getuige het dalende percentage door ondernemers afgewezen verzoeken tot arbitrage, in toenemende mate vrijwillig aan het systeem onderwerpen, in een stijgende populariteit verheugt.

Bijzonder aantrekkelijk is dat het systeem van consumentenarbitrage is beperkt tot bepaalde branches of sectoren van de verkoop en dienstverlening aan consumenten. Voor elke ondernemer staat de mogelijkheid open om zijn klanten de mogelijkheid van gratis consumentenarbitrage te bieden. Het systeem staat daarom in beginsel open voor alle denkbare consumentengeschillen met uitzondering van die inzake dood of letsel. Aantrekkelijk voor de consument is ook het feit dat het systeem wordt gefinancierd uit de algemene middelen.

Voor- en nadelen van het systeem in het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales) en Ierland

Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales)

Opvallend zijn de relatief hoge proceskosten; dat zou als een nadeel kunnen worden gezien indien deze gerelateerd worden aan de financiële limiet (er zijn natuurlijk ook andere limieten, maar die zijn niet per se nuttig voor de onderhavige vergelijking). De vergoedingen voor getuigen en deskundigenrapporten zijn aan een maximum gebonden; dat zou mogelijk een belemmering kunnen opwerpen om feiten te kunnen bewijzen. Small claims-procedures in deze zin lijken dus een relatief dure wijze van geschillenbeslechting.

Een voordeel is dat het systeem kennelijk in een grote behoefte voorziet, in die zin dat er veel en vaak gebruik van wordt gemaakt. De gemiddelde duur van de afhandeling van een geschil (31 weken in 2002) lijkt aan de lange kant; anderzijds is een duur van één maand (zoals wel wordt voorgesteld) weer te kort, zeker als er nog een mediation-poging voorafgaat aan de uiteindelijke beslissing van het geschil. Het systeem voorziet in een eenvoudige en informele procedure, mogelijk gemaakt doordat de rechter niet lijdelijk is (en dat is aangewezen gezien het feit dat dure rechtsbijstand niet past in een dergelijke zaak).

Ierland

Voor Ierland kan nagenoeg hetzelfde worden opgemerkt (eenvoudig, informeel, goedkoop), met uitzondering van enkele punten. Er is één voordeel en er zijn twee nadelen over Ierland te melden, in afwijking van de situatie in het Verenigd Koninkrijk; de proceskosten zijn bijzonder laag (€ 9,-- enkel Spanje doet het nog goedkoper - kosteloos). Voor dat bedrag zou men verwachten dat een consument wat sneller procedeert. Buiten Dublin is er eigenlijk niet veel (en zijn er geen cijfers, aldus McHugh, a.w.). Nadelig is het relatief geringe bedrag – vroeger £ 1.000,-- – van € 1.269,74. Deze limiet lijkt aan de lage kant. Dat betekent dat zeer veel consumentenproducten en -diensten buiten de regeling vallen (duurzame luxe goederen).

Een ander nadeel is dat – evenals in het Spaanse systeem – geen vergoeding bestaat voor de kosten van procesvertegenwoordiging. Dat kan een voordeel zijn voor een ondernemer, die sneller toegang heeft tot juridische bijstand³⁶.

Algemene bevindingen en overige relevante beschouwingen

Het voordeel van een small claims-procedure is dat het niet om juridische haarkloverijen gaat, maar puur om de feiten: wat is er fout gegaan in de uitvoering van de overeenkomst? Meer in het algemeen is het de vraag waar men de grens moet leggen voor een small claims-procedure. Uit niet-gepubliceerde plannen lijkt de EU-commissie voorstander van een grensbedrag van € 2.000,-- (waarde van de claim inclusief rente). Een belangrijke conclusie moet zijn – indien in Nederland invoering van een dergelijk systeem wordt overwogen – dat de rol van de rechter een actieve moet zijn (in die zin dat de rechter actief moet zoeken naar de feiten en actief in het zoeken naar een mogelijk compromis).

Is een small claims-procedure een goed rechtsmiddel?

In het onderzoek zijn een ‘arbitrage’-systeem en twee ‘rechterlijke’ systemen voor de beslechting van consumentengeschillen onderzocht. Als wij de resultaten daarvan wegen in het licht van de zoektocht naar ‘best practices’, kan het volgende worden opgemerkt.

Wat maakt dat iets ‘goed’ is? De ondergrens hiervoor is gegeven³⁷, ook voor ‘small claims proceedings’. Verdere criteria zijn informatie (kan een consument zijn meest nuttige ‘route’ bepalen teneinde een geschil beslecht te krijgen, is men bij het juiste loket en worden alternatieven helder aangeduid); de vraagzijde (voorziet het rechtsmiddel in een behoefte?), toegankelijkheid (bereikbaarheid, spreiding), laagdrempeligheid (informeel karakter, wel of niet ondergebracht bij een gerecht, of beter in een winkelcentrum ‘law shoppen’), begrijpelijkheid (als uitwerking van het criterium van doorzichtigheid), equality of arms in materiële zin (gelijke toegang tot het recht voor beide partijen?), de vraag of de rechter de aangedragen bewijsmiddelen kwalitatief kan beoordelen (is het bewijsmiddel nuttig in deze procedure, en is het zinvol voor het verkrijgen van een materiële beslissing) en snelheid.

De onderzochte oplossingen zijn geen van alle optimaal, maar hebben wel veel

³⁶ In breder verband: *Der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes wird mittlerweile als eigenständige Begründung für die Pflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Rechtsordnung herangezogen*, N. Reich en H.-W. Micklitz, *Europäisches Verbraucherrecht*, Baden-Baden 2003, pag. 1132

³⁷ Aanbevelingen 2001/310/EG en 98/257/EG (kort weergegeven: doorzichtigheid, hoor en wederhoor, doeltreffendheid, wettigheid, vrijheid, vertegenwoordiging, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, billijkheid), zie tevens Mededeling Com (2001) 161def (belang van vertrouwen, plaats ADR en ODR, netwerk, verruiming keuze, gemeenschappelijke criteria, bewustwording & potentieel)

van de gewenste kwaliteiten (zie hierboven inzake voor- en nadelen).

Wat maakt een Small Claims Court bijzonder in vergelijking met Nederlandse vormen van geschillenbeslechting, en blijven geschillencommissies nog zinvol naast een dergelijk systeem?

Vergelijkt men het Spaanse systeem met de Nederlandse systematiek van de geschillencommissies die ressorteren onder de SGC, dan valt de vergelijking ten gunste van Spanje uit (waarbij aandacht moet worden besteed aan het feit dat het Spaanse systeem geheel uit algemene middelen wordt gefinancierd). Het systeem van Engeland, Wales en Ierland kan niet vergeleken worden met de SGC-geschillencommissies omdat het om rechterlijke (overheidsrechter) geschillenbeslechting gaat.

Vergelijkt men dit echter met de sector kanton van de Nederlandse rechtbanken, dan valt vooral op dat de Nederlandse 'variant' slecht scoort op enkele van de hierboven genoemde rechtsbeschermende factoren, zoals toegankelijkheid (en deels lijdelijkheid, de wetgever heeft rechters al ingezet bij en aangezet tot het zoeken naar compromissen door middel van de (bijna) 'verplichte' comparitie na antwoord in het kader van de herziening van het burgerlijk procesrecht in eerste aanleg per 1 januari 2002).

Zou een Small Claims Court functioneren in de Nederlandse rechtsstaat en welke aandachtspunten bestaan daarbij?

Het lijkt erop dat, onder voorwaarden, in de Nederlandse situatie ruimte bestaat voor een Small Claims Court (als toevoeging aan de rechtsbescherming van de consument, verhoging van 'access to justice' en meer optimale effectuering van de rechten van de consument). Daartoe zou geput kunnen worden uit de beste karakteristieken van de onderzochte systemen.

Een groot nadeel van het Nederlandse systeem is de tijdsduur. Een voordeel in Nederland is de mogelijkheid van proceskostenveroordeling (mogelijk betere rechtsbescherming, en bij afdoende procesvertegenwoordiging minder druk op de rechter). Onafhankelijkheid moet gewaarborgd blijven en is goed verenigbaar met een actieve rol van de rechter, maar het is niet de bedoeling dat een rechter gaat 'wheelen en dealen' inzake de wijze waarop de procedure gevoerd moet worden.

De wetgever moet daarbij wel de principiële keuze maken of arbitrage of geschillenbeslechting wordt geboden. Vervolgens moet gekeken worden naar het dekkingsgebied (met de kanttekening dat de sectoren kanton beter gespreid zijn over het land dan de SGC-geschillencommissies, die minder bereikbaar zijn). Een belangrijk aspect is voorts de competentiegrens (die zou niet te laag moeten liggen, voor de sector kanton nu € 5.000,-), evenzeer als de aard van de te beslechten geschillen.

En dan komt de vraag wie de taak gaat uitoefenen (is de SGC te zien als nevenorgaan, kan de stichting overheidstaken uitoefenen?). Openbaarheid van de uitspraken dient volstrekt geboden te zijn (op dit ogenblik zijn de uitspraken SGC nog (steeds) niet volledig toegankelijk, dat maakt het voor de justitiabele

moelijk om een juiste procespositie te bepalen).

Samenvatting conclusie

Concluderend zou kunnen worden voorgesteld dat aan elke sector kanton een small claims court wordt toegevoegd, in grote lijnen bestaande uit hetgeen nu geschillencommissies zijn, met dien verstande dat de sectorale indeling van de geschillencommissies (enkel per branche) moet worden weggenomen, en algemene toegankelijkheid moet zijn gewaarborgd (ook voor geschillen met niet-aangesloten ondernemers). Dit vergt een duidelijke standpuntbepaling (visie). Gedacht kan worden aan het toevoegen van burgers aan deze small claims courts (zoals dat ook in Duitsland gebruikelijk is, Schöffengerichte). Het moet dan wel om vakbekwame lekenrechters gaan die inhoudelijk kunnen bijdragen tot een juiste oplossing³⁸. De uitvoering van dit alles zou in het verlengde kunnen liggen van de werkzaamheden van de SGC, die met name ook kan waarborgen dat grensoverschrijdende consumentengeschillen op de juiste wijze kunnen worden afgehandeld (aandacht voor regionale verschillen).

Optimaal lijkt ons een permanente (met Spanje vergelijkbare) arbitrale raad die per geschil een ad-hoc samenstelling krijgt, geput uit een lijst van juristen en deskundigen, komend uit kringen van consumenten en bedrijfsleven. Indien daarbij een rol wordt toebedeeld aan overheidsrechters neemt men daarbij tevens de beste aspecten van de Small Claims Courts uit het Verenigd Koninkrijk. Het zou dan niet arbitrage moeten worden genoemd, omdat het als een complicatie gezien zou kunnen worden dat rechterlijke onafhankelijkheid in het gedrang komt indien rechters moeten gaan ‘arbitreren’. Raio’s en waarnemend griffiers zouden een rol daarbij kunnen vervullen.

Deze voorstellen leiden tot de conclusie dat de Wet op de Rechterlijke Organisatie en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering moeten worden aangepast met wettelijke waarborgen, ook inzake procesduur (vlotheidbeginsel) en de overige genoemde factoren voor succesvolle geschillenbeslechting.

Matrix: vergelijking onderzochte buitenlandse systemen van beslechting van consumentengeschillen met een geringe waarde (small claims) inclusief de Nederlandse systemen

	<i>Sistema arbitral de consumo (Spanje)</i>	<i>Small Claims Track (Engeland & Wales)</i>	<i>Small Claims Court procedure (Ierland)</i>	<i>Nederland (procedure bij sectie Kanton)</i>	<i>Nederland (procedure bij SGC)</i>
Overheidsrechter Lijdelijk/actief	Nee	Ja Actief	Ja Actief	Ja Lijdelijk	Nee Actief
Arbitrage Lijdelijk/actief	Ja Actief	Neen	Neen	Neen	Neen
Mediation	Ja, zoeken	Ja, zoeken	Ja, zoeken	Neen, maar	Ja, zoeken

³⁸ Op deze wijze zouden ook huurcommissies kunnen worden ondergebracht

	compromis	compromis	compromis door Registrar	bij comparisie wel	naar compromis
Geldlimiet vordering	Geen	£ 5,000	€€ 1.269,74	€ 4537,87	Neen
Kosten procedure	Kosteloos	Max. £ 200	€€ 9,-	kan oplopen	€ 25 - € 115,-
Hoorzitting mogelijk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bewijs d.m.v.:					
- Geschrift	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
- Getuige(n)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
- Deskundige(n)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vergoeding:					
- Proceskosten	Bewijslevering is kosteloos, tenzij bewijs zelf is aangebracht.	Max. £ 200.-	Neen	Mogelijk	Mogelijk
- Getuigen		Max. £ 50.-	Neen	Mogelijk	Mogelijk
- Deskundigenrapp.		Max. £ 200.-	Neen	Mogelijk	Mogelijk
Procesvertegenwoordiging mogelijk?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vergoeding i.g.v. Proc.vertegenw.	Neen	Max. £ 260.-	Neen	Neen	Neen
Gemiddelde duur procedure	98% binnen 4 mnd.	31 weken in 2002	Onbekend	Gemiddeld 58 dagen bij tegenspraak plus uitbrengen dagvaarding	Gemiddeld 5,8 maanden
Hoor en wederhoor	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bindende werking vonnis?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Hoger beroep mogelijk?	Neen	Ja	Ja	Ja	Ja, naar rechter

4.4 Feitenonderzoek rechtsbijstandverzekeraar

4.4.1 Inleiding

Rechtbanken en Sectie Kanton bij de rechtbanken behandelen jaarlijks een groot aantal zaken. Een aantal van deze rechtszaken betreffen vonnissen in het kader van consumentengeschillen. Door middel van een feitenonderzoek bij de grootste rechtsbijstandverzekeraar, en telefonische verificatie bij een aantal rechtbanken, hebben wij objectieve kwantitatieve en kwalitatieve gegevens achterhaald. In het onderzoek wordt antwoord gegeven op onder meer de volgende vragen:

- hoeveel % van het totaal aantal zaken zijn consumentenzaken?
- over welk product/dienst ging de geschil?
- hoe lang duurden consumentenzaken gemiddeld?

Het oorspronkelijke initiatief om de gegevens door middel van een vonnissen-

onderzoek te achterhalen bleek niet mogelijk te zijn. Als gevolg van de korte doorlooptijd van het onderzoek was het verkrijgen van toestemming ervoor bij de Raad van de Rechtspraak en de individuele rechtbanken en Sectie Kanton bij de rechtbanken praktisch niet te realiseren.

De cijfers van de rechtsbijstandverzekeraar zijn, op basis van marktaandeel, vertaald naar een landelijk beeld. De gegevens van de rechtsbijstandverzekeraar zijn gebaseerd op de huishoudens in Nederland die een rechtsbijstandverzekering hebben afgesloten bij een rechtsbijstandverzekeraar. In het algemeen geldt dat van de 3 miljoen huishoudens die Nederland telt ca. 12% daadwerkelijk zo'n rechtsbijstandsverzekering heeft (360.000 huishoudens) (bron: verbond van verzekeraars). Dit landelijke beeld voor mensen met een rechtsbijstandsverzekering is getoetst bij een aantal rechtbanken/Sectie Kanton bij de rechtbanken. De gegevens van de rechtsbijstandsverzekeraar hebben betrekking op een specifiek deel van de Nederlandse bevolking, namelijk die mensen met een rechtsbijstandsverzekering. Deze groep mensen is niet representatief te noemen voor de *gehele* Nederlandse bevolking. Extrapolatie van de gegevens naar landelijk niveau zou een te grote vertekening met zich meebrengen. Om die reden zijn de gegevens niet geëxtrapoleerd.

Om het feitenonderzoek zo zuiver mogelijk uit te voeren zijn de definities, zoals deze in dit onderzoek en door de rechtsbijstandverzekeraar gebruikt zijn, vergeleken. De vergelijking leerde dat de definities overeenkwamen.

4.4.2 Resultaten

Feiten en cijfers

Uit het onderzoek van de rechtsbijstandsverzekeraar blijkt dat:

- het totaal aantal telefonische vragen bij rechtsbijstandverzekeraars ongeveer 85.000 bedraagt. De *helft* daarvan (42.500) zijn vragen van consumenten. Ongeveer 50% van de meldingen is na de telefonische consultatie verholpen
- het percentage consumentenzaken op het totaal aantal juridische meldingen (= verzoeken om rechtshulp die door een jurist behandeld moeten worden) bedraagt ongeveer 15% (ongeveer 24.500). Het percentage consumentenzaken op het totaal aantal contractuele meldingen is 54% (totaal aantal contractuele meldingen is ongeveer 45.000)
- consumentenzaken kunnen volgens de definitie van de rechtsbijstandsverzekeraar grofweg als volgt onderverdeeld worden:
 - . consumentenrecht (15.200)
 - . contractenrecht financiële instellingen (4.600)
 - . contractenrecht vermogensbeheer (800)
 - . computerrecht (1.150)
 - . contractenrecht personenauto's (2.900)
- het aantal consumentenzaken geregeld via (buiten-)gerechtelijke geschilbeslechting is:

Tabel 13. totaal aantal zaken geregeld via (buitengerechtelijke) geschilbeslechting

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sectie Kanton	620	1296	878	977	844	950
Rechtbank	653	687	613	700	630	792
Hof	0	0	3	0	7	20
ADR (o.a. SGC)	406	290	475	382	416	564
Totaal	1.679	2.273	1.969	2.059	1.897	2.326

- aantal zaken geregeld via minnelijk overleg

Niet alle zaken die bij de rechtsbijstandverzekeraar gemeld worden, kunnen in behandeling worden genomen. Dit vanwege het feit dat de zaak niet onder de dekking van de polis valt. In consumentenzaken is dit meestal omdat het conflict al bestond vóór aanvang van de rechtsbijstandsverzekering of omdat het belang onder de franchisegrens blijft (te gering financieel belang).

De in onderstaande tabel weergegeven gevallen omvatten ook zaken die – op juridische gronden - uiteindelijk niet tot het door de verzekerde gewenste resultaat hebben geleid. Een inschatting is dat in ongeveer 70% van de gevallen de cliënt geheel of gedeeltelijk gelijk krijgt.

Tabel 14 Aantal zaken geregeld via minnelijk overleg

1998	1999	2000	2001	2002	2003
7.556	8.399	8.844	9.933	13.949	14.543

Kosten, doorlooptijd en financieel belang

- De gemiddelde kosten voor consumentenzaken (niveau 2003) bedroegen € 290,--. Dit bedrag omvat alle kosten, dus ook expertises, griffierechten etc., maar niet honoraria van rechtshulpverleners. Bovendien zijn alle kosten omgeslagen over alle behandelde gevallen, ook die niet via een procedure zijn opgelost.
- Het gemiddelde financiële belang ('de waarde van het geschil') ligt tussen de € 2.000,-- en € 2.500,--.
- De top vijf van type producten/diensten waarover conflicten gemeld worden zijn: meubels/vloerbedekking, auto, keuken/badkamer, reizen, telecommunicatie/nutsbedrijven.

4.5 Onderzoek naar dekkingsgraad geschillencommissies

4.5.1 Dekkingsgraad over branches en binnen branches

Wanneer wordt gesproken over de dekkingsgraad van de geschillencommissies moet onderscheid worden aangebracht tussen de dekkingsgraad óver de verschillende branches en de dekkingsgraad binnen de branches.

De dekkingsgraad óver de branches zegt iets over de vraag in hoeverre de bestaande geschillencommissies het totale bereik aan de voor consumentenza-

ken relevante branches (producten/diensten) omvatten. Oftewel welk deel van de relevante branches heeft een geschillencommissie en welk deel van de branches heeft dat niet. Consumenten die een product of dienst betrekken van een branche die geen geschillencommissie heeft, kunnen daarop geen beroep doen.

Niet alle consumenten, die een product of dienst betrekken van een branche die een geschillencommissie heeft, kunnen een beroep doen op die geschillencommissie. Voor alle geschillencommissies geldt (onder andere) de voorwaarde dat een klacht in behandeling genomen kan worden als het individuele bedrijf (c.q. de ondernemer) waarover de consument een geschil heeft, lid is van een branchevereniging die is aangesloten bij de desbetreffende geschillencommissie. *De dekkingsgraad binnen de branches* heeft dan ook betrekking op de vraag wélk deel van het totaal aantal bedrijven c.q. ondernemers binnen een bepaalde branche -met een geschillencommissie- lid is van de branchevereniging die is aangesloten bij de desbetreffende geschillencommissie.

De cijfers over de dekkingsgraad over de branches of binnen de branches geven geen uitsluitsel over de dekkingsgraad van de consumententransacties. Verschillen kunnen optreden omdat het aantal bedrijven niets zegt over het aantal transacties. Als grote bedrijven vaker zijn aangesloten dan kleine bedrijven, betekent het dat verhoudingsgewijs méér transacties zijn gedekt. Voorts geeft het geen aanwijzing over de dekkingsgraad bij geschillen van consumenten. Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste geschillen voorkomen in enkele branches.

4.5.2 *Dekningsgraad; feiten en cijfers*

Deze paragraaf bevat gegevens over de dekkingsgraad over en binnen de branches.

Dekningsgraad over branches

Voor dit onderdeel van dit onderzoek is, gelet op de volledigheid ervan, grotendeels geput uit het onderzoek van mr. Zwinkels. Deze heeft voor Nederland onlangs een inventarisatie gemaakt van alle bestaande buitengerechtelijke geschillenregelingen, die vallen onder Aanbeveling 98/257/EG en 2001/310/EG. Dit in verband met het feit dat het voor het goed functioneren van het EG brede ‘Buitengerechtelijke-netwerk’ van belang is dat elke lidstaat de beschikking heeft over een steeds actueel overzicht van de in dat land bestaande buitengerechtelijke organen voor de beslechting van consumentengeschillen.

Het gaat bij de inventarisatie om die geschillenregelingen waar de consument terecht kan met een civielrechtelijke vordering tot bijvoorbeeld:

- ontbinding van de overeenkomst
- nakoming van verplichtingen
- betaling van schadevergoeding
- (gedeeltelijke) terugbetaling van koopsom/reissom/advieskosten
- herstel van gebreken.

Vertrekpunt voor de inventarisatie van Zwinkels was een lijst van organisaties die belangen behartigen van ondernemers/beroepsbeoefenaars die producten en/of diensten verlenen aan consumenten. Belangrijke bronnen voor het samenstellen van die lijst waren de ledenlijsten van VNO-NCW en MKB-Nederland. Daarnaast is gebruik gemaakt van websites als: www.vrijeberoepen.net, www.retailindex.nl en www.keurmerk.nl.

Een groot deel van deze organisaties is benaderd met onder andere de vraag of de organisatie een collectieve voorziening kent voor de opvang van consumentklachten/geschillen.

Een aantal organisaties is bewust niet benaderd omdat:

- de desbetreffende branches reeds zijn aangesloten bij een geschillencommissie
- de organisaties binnenkort toe zullen treden tot een geschillencommissie ofwel dat de SGC inmiddels besprekingen voert met die organisaties over de oprichting van een geschillencommissie³⁹
- zij in overleg zijn met SGC. Het betreft een aantal organisaties in de bouw (BouwNed en AVBB).

Daarbij moet worden opgemerkt dat er verkennende besprekingen gaande zijn met: VROM (huurgeschillencommissie), kappersbranche, gezondheidszorg (thuiszorg, verpleeg- en verzorgingstehuizen, academische ziekenhuizen), juweliers en uurwerkbranche, dakdekkerbranche, natuursteenbedrijven. Deze bedrijven zijn nog wel benaderd.

In totaal zijn er 146 brancheorganisaties (business to consumer organisatie), waarvan er 41 zijn aangesloten bij een geschillencommissie van de SGC. Van de 105 organisaties die niet zijn aangesloten bij een geschillencommissie hebben 97 organisaties gereageerd. Gegevens over de organisaties, die niet hebben gereageerd, zijn deels op een andere manier verkregen (internet). Er bleven 5 organisaties over die wel een klachten- of geschillenregeling kennen, maar geen aanvullende informatie wilden leveren. 26 organisaties hebben een eigen civielrechtelijke klachten- en geschillenregeling. 18 organisaties hebben een andere dan een eigen civielrechtelijke klachten- en geschillenregeling.

Er zijn 45 voor dit onderzoek relevante brancheorganisaties respectievelijk branches die geen buitengerechtelijke klachten/geschillenregelingen hebben (dus niet zijn aangesloten bij een geschillencommissie en ook geen eigen geschillenregeling kennen). Het overzicht van de brancheorganisaties waar het om gaat is opgenomen in de bijlage.

Dekkingsgraad binnen branches

Om iets te kunnen zeggen over de dekkingsgraad binnen de branches is van

³⁹ Zoals: MOGroep en de Branchevereniging inzake kinderopvang, NLIP inzake internetdiensten, ANKO terzake kappers, GGz inzake geestelijke gezondheidszorg, VGN inzake gehandicaptenzorg, FGZ inzake sieraden, VBO inzake makelaarsdiensten, Energiesector, Bovag/motorrijders, Elektronische communicatiediensten, Nummerhouders.

circa 15 geschillencommissies het aantal bedrijven (ondernemers), dat daadwerkelijk lid is van de (bij de betreffende geschillencommissie aangesloten) branchevereniging(en), afgezet tegen het totaal aantal bedrijven (ondernemers) dat binnen die branche actief is in Nederland (bron: Kamer van Koophandel). Het betreft de volgende geschillencommissies.

Tabel 15. Overzicht dekkinggraad binnen branches

<i>Geschillencommissie</i>	<i>Aangesloten branche-organisaties</i>	<i>Verhoudingspercentage totaal aantal ondernemingen vs aantal bij de brancheorganisaties aangesloten ondernemingen</i>
Verhuizen	SAVAM	76,2
Schilders-, glaszet-, stucadoorsbedrijf	FOSAG (STAF), NOA, EAS	24,0
Thuiswinkel	NTO	4,6
Electro	UNETO VNI	80,0
Groen	VHG, NVT	27,9
Klussenbedrijven	VLOK	7,6
Advocatuur	NL orde van Advocaten	13,3
Textielreiniging	NETEX, NVW (FTN)	17,4
Parket	VPL	4,7
Wonen	CBW	60,0
Openbare Nutsbedrijven	VEWIN EnergieNED	90,0
Optiek	NUVO	30,8
Uitvaartwezen	NVU, NUVU	34,2
Openbaar vervoer	Mobis (wo NS)	11,3
Taxivervoer	KNV	53,2

In de bijlage treft u het volledige overzicht aan.

De geschillencommissies die verbonden zijn aan grote bedrijven, maar niet zijn aangesloten bij de SGC, vallen buiten de reikwijdte van dit (deel van het) onderzoek.

De concrete bevindingen van dit onderzoek zijn opgenomen in de bijlage. De gegevens van dit onderzoek zijn enigszins vertekend, omdat de Kamer van Koophandel verschillende vestigingen van een onderneming apart telt, terwijl deze bij de SGC zijn opgenomen als één onderneming. Hierdoor is de dekkinggraad wat hoger dan blijkt uit de tabel.

Onderzoek SGC

Binnen het SGC is onderzoek uitgevoerd binnen de top 7 van branches met de meeste geschillen. Onderzocht is hoeveel van de binnengekomen geschillen in deze branches niet in behandeling zijn genomen omdat in (deel)sectoren

ondernemers niet zijn aangesloten. Hieruit blijkt dat 96% van de geschillen die binnen komen wel in behandeling kunnen worden genomen.

Dekkingsgraad binnen SGC:

- openbaar vervoer 94%
- energiebedrijf 99,5%
- kabelexploitant 100%
- bankzaken 98,5%
- telecommunicatie 99%
- elektronische apparatuur 88%
- voertuigen 97%.

Witte vlekken binnen branches

In zijn onderzoek doet de heer Zwinkels ook een aantal uitspraken over de zogenoemde witte vlekken binnen branches. Het gaat dan met name om organisaties, waar wel een SGC-geschillencommissie actief is, maar waarvan een aantal producten en/of diensten niet wordt gedekt.

Organisatie	Afdeling	Activiteiten
BOVAG	BOVAG	autowassen
BOVAG	BOVAG	autohuur
BOVAG	BOVAG afdeling aanhangwagen bedrijven	koop onderhoud aanhangwagens
BOVAG	BOVAG afdeling aanhangwagen bedrijven	verhuur aanhangwagens
BOVAG/TWB	BOVAG afdeling tweewielerbedrijven	verkoop en reparatie (gebruikte) brom/snorfietsen met BOVAG garantie/onderhoud/reparatie aan alle soorten tweewielers
BOVAG/VAN	BOVAG afdeling Verkeersopleidingen Associatie Nederland	rijles verkeersopleiding
HISWA	HISWA	huur en verhuur van open zeil/motorboten (max. 2 dagen)
UNETO-VNI	UNETO-VNI	onderhouds- en serviceabonnementen woninginstallaties
UNETO-VNI	UNETO-VNI	signaleringsystemen beveiliging
UNETO-VNI	UNETO-VNI	elektrotechnische installaties
VECAI	Vereniging van Exploitanten van Centrale Antenne Inrichtingen	andere diensten dan doorgifte RTV signaal
Vervoer	NS	Internationaal treinkaartje Thalys

Niet inbegrepen zijn witte vlekken in die zin dat bijvoorbeeld de bevoegdheid van een SGC geschillencommissie is beperkt ter zake van de hoogte van de vordering of aard van de vordering.

4.5.3 *Is de dekkinggraad goed of niet?*

Op grond van dit onderzoek concluderen wij dat er brancheorganisaties zijn die niet zijn aangesloten bij een geschillencommissie. Het betreft hier:

- brancheorganisaties die behoren bij een branche waar geen geschillencommissie actief
- brancheorganisaties die behoren bij een branche met een geschillencommissie, maar die zelf niet zijn aangesloten
- Daarnaast is het zo dat brancheverenigingen die wel zijn aangesloten bij een geschillencommissie soms producten uitsluiten van beroep op die geschillencommissies.

Uit het onderzoek blijkt ook, dat de branches waar de meeste geschillen over zijn, in het algemeen wél zijn aangesloten bij een geschillencommissie.

De vraag of de dekkinggraad van de geschillencommissies in Nederland nu te beperkt is of juist niet is een moeilijke. Dat het lastig is om harde uitspraken te doen over de dekkinggraad spreekt ook uit een onderzoek dat Berenschot uitgevoerd heeft in opdracht van de Consumentenbond. Berenschot heeft de informatieverzameling op een vergelijkbare wijze uitgevoerd, maar heeft geconcludeerd dat een berekening van de dekkinggraad op basis van de dekkinggraad van deze informatie niet tot een volledig betrouwbare uitkomst kan leiden aangezien de informatie hiervoor niet specifiek genoeg was. De situatie hieromtrent is vandaag de dag niet anders. Daarnaast is het zo dat het feitelijke oordeel nauw samenhangt met het standpunt dat men inneemt ten aanzien van de dekkinggraad.

Dit standpunt kan variëren tussen uitersten:

- in Nederland moeten er, om de consument echt van dienst te kunnen zijn, geschillencommissies zijn voor alle, in het kader van consumentenzaken, relevante branches
- in Nederland moeten alleen geschillencommissies worden ingericht voor die branches waarover consumenten een (nader te bepalen) minimum aantal keer in een jaar klachten hebben
- het is niet nodig om overal een geschillencommissie te hebben. Het is de verantwoordelijkheid van de klant om te kopen bij een bedrijf dat is aangesloten bij een geschillencommissie. De aansluiting bij een geschillencommissie is een extra service van bedrijven.

Afhankelijk van de 'bril' die wordt gekozen zal het oordeel over de dekkinggraad van de huidige geschillencommissies laag/slecht respectievelijk redelijk tot goed zijn.

5 Alternatieve gegevensbronnen

5.1 Inleiding

De onderzoeken zoals beschreven in hoofdstuk 3 en 4 zijn niet uniek. Het beleidsterrein van geschilbeslechting in consumentenzaken is reeds vanuit diverse invalshoeken onderzocht. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van onderzoeken met een (deels) vergelijkbare insteek. Wij pretenderen geen volledig overzicht te geven van de onderzoeksresultaten noch van het aantal vergelijkbare onderzoeken. Ook zijn wij ons ervan bewust dat volledige vergelijking vaak niet opgaat door wisselende perspectieven en vertrekpunten. De resultaten dienen derhalve slechts als referentiemateriaal. In de onderstaande paragrafen gaan wij in op de navolgende bronnen:

- paragraaf 5.2: Jubileumonderzoek Consumentenbond
- paragraaf 5.3: EIM-onderzoek
- paragraaf 5.4: Jaarverslag 2002 Stichting Geschillencommissies
- paragraaf 5.5: Cijfers Stichting Geschillencommissies 2003
- paragraaf 5.6: Onderzoek Legal Vision.

5.2 Jubileumonderzoek Consumentenbond⁴⁰

Vóórkomen van ontevredenheid over product of dienst

Uit het jubileumonderzoek van de Consumentenbond blijkt dat 72% van de respondenten de afgelopen vijf jaar wel eens ontevreden is geweest over een product of dienst. Uit het onderzoek blijkt verder dat de meeste geschillen gaan over de volgende producten en/of diensten:

- Producten:
 - . elektronica en klein-huishoudelijke apparatuur (35%)
 - . woninginrichting (22%)
 - . witgoed (wasmachines, vaatwassers, koelkasten) (22%)
 - . computers (19%)
 - . kleding (19%).
- Diensten:
 - . communicatiediensten (31%)
 - . financieel-juridische diensten (22%)
 - . bouw en installatie (21%)
 - . overheidsdiensten (18%)
 - . reizen en vervoer (17%).

⁴⁰ Van recht hebben naar recht krijgen, afdeling onderzoek Consumentenbond, maart 2003 (9.000 enquêtes zijn uitgezet, 778 mensen hebben gereageerd)

Als belangrijkste redenen voor de onvrede van consumenten werden genoemd dat het product/dienst niet aan de verwachtingen voldeed, de service slecht was, de prijs te hoog was, de nakoming van garantie ondermaats was, dat er te laat/niet geleverd werd of anders.

Wel of geen stappen

26% van de respondenten heeft niets met de ontevredenheid gedaan en is afgehaakt. De belangrijkste redenen hiervoor waren dat consumenten in de klacht berusten, inschatten weinig kans te maken, geen zin hadden om iets te ondernemen, het belang te gering vonden, al een vervangend product/dienst aangeschaft hadden, het probleem zelf verholpen hadden of dat de kosten hoger zouden zijn.

74% van de ontevreden consumenten heeft zich niet neergelegd bij de ontstane situatie. 97% van deze respondenten heeft de klacht direct aangekaart bij de leverancier of dienstverlener. Bij 22% is de klacht geheel naar tevredenheid opgelost, bij 35% gedeeltelijk, 43% was niet tevreden. Van de niet of gedeeltelijk tevreden neemt 45% verdere stappen om alsnog een bevredigend resultaat te bewerkstelligen. De actiebereidheid is het grootst onder de consumenten die in het geheel niets bereikten, daarvan gaat 57% door.

Meer dan de helft (55%) van de consumenten die niet (geheel) tevreden werden gesteld door de leverancier of dienstverlener laten de zaak in deze fase rusten.

Van de consumenten die het er niet bij lieten zitten heeft 36% advies ingewonnen bij bijvoorbeeld een consumentenorganisatie of een bureau voor rechtshulp. In een klein aantal gevallen was dit advies reden de zaak niet verder te voeren. Daarnaast heeft 19% rechtshulp of een bemiddelaar ingeschakeld om met de leverancier of dienstverlener tot een oplossing van het geschil te komen.

Ervaringsonderzoek

De Consumentenbond heeft ook nog een ervaringsonderzoek onder 400 respondenten uitgevoerd. Op de vraag of er voor consumenten een ondergrens is met betrekking tot het financiële belang van een zaak voor zij denken aan verdere stappen, geeft 54% aan dat het principiële belang belangrijker is dan het financiële belang.

Voor een groep van 29% hangt het ervan af of zij iets gaan ondernemen. Ruim een derde van de respondenten zegt in actie te komen als de schade waar het om gaat een bepaald bedrag te boven gaat (gemiddeld € 443,-).

De bekendheid van consumenten met de bestaande mogelijkheden van genoegdoening blijkt beperkt te zijn. Alleen van de bekendste instantie, de rechtbank, weet meer dan de helft (55%) van de ondervraagde consumenten wat deze inhoudt.

Eisen die consumenten aan een geschillenregeling stellen zijn:

- onafhankelijkheid
- makkelijk te benaderen
- deskundig
- lage kosten
- bindende uitspraak.

5.3 Onderzoek EIM⁴¹

In opdracht van het DG Telecommunicatie en Post van het Ministerie van Economische Zaken is EIM nagegaan hoeveel telecomgerelateerde klachten de diverse klachteninstanties in 2002 hebben ontvangen:

- OPTA: 3.300
- SGC: 1.144
- STIC: 1.193

In 2002 zijn er 1.144 geschillen ingediend bij de Stichting Geschillen Commissie Telecommunicatie. Van deze geschillen had 67% betrekking op mobiele telefoondiensten. In diverse geschillen kwamen meerdere klachtenonderdelen aan de orde. In 41% van de geschillen werd geklaagd over de in rekening gebrachte gesprekskosten. In 16% kwam de wijze van klachtenafhandeling aan de orde. STIC geeft aan dat 70-80% van de klachten betrekking heeft op plug-ins.

Veel consumenten gebruiken tot op heden het telefoonnet om toegang tot internet te krijgen.

⁴¹ Onderzoek EIM, tussenrapportage klachtenanalyse ICT, drs. R. de Vree, Zoetermeer, 29 januari 2004, gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post

5.4 Jaarverslag 2002 Stichting Geschillencommissies⁴²

Geschillen en branches

In 2002 waren onder de vlag van de Stichting 29 geschillencommissies werkzaam. In totaal werden in het verslagjaar 15.989 zaken aan de Geschillencommissies voorgelegd. Het aantal nieuw aangedragen zaken is gestegen met 8,5% ten opzichte van het jaar ervoor. De stijging wordt veroorzaakt door een toename van het aantal geschillen in een aantal branches:

- bankzaken (+ 485)
- openbare nutsbedrijven (+ 258)
- wonen (+ 222)
- auto (+ 122).

Er waren ook commissies waar het aantal geschillen daalde, te weten: telecommunicatie, textielreiniging en installerende bedrijven.

De geschillencommissies met verreweg de meeste geschillen (11.739 van de 15.998 geschillen nemen zij voor hun rekening) zijn:

- reizen (4.537 geschillen)
- wonen (2.655 zaken)
- bankzaken (1.768 zaken)
- telecommunicatie (1.716 zaken)
- openbare nutsbedrijven (1.063 zaken).

Uitspraken

In 46,5% (7.446 zaken) van de zaken die in 2002 behandeld werden, konden of hoefden de geschillencommissies geen uitspraak te doen. Redenen hiervoor zijn:

- 10% is niet in behandeling genomen omdat partijen hun geschil alsnog wisten te regelen
- 15% kon niet in behandeling worden genomen omdat de consument niet voldeed aan de reglementaire voorwaarden voor het indienen van het geschil
- 4% is niet in behandeling genomen omdat de ondernemer niet aangesloten was bij de branchevereniging
- 3% omdat deze niet tot het werkterrein van de SGC behoorde
- 15% kon om andere reden niet in behandeling worden genomen.

⁴² Veel van de informatie uit deze subparagraaf is afkomstig uit: Jaarverslag 2002, Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken, Den Haag

176 zaken werden geschikt door een deskundige. In 3.546 zaken deden de geschillencommissies wel uitspraak en dit aantal steeg daarmee met 6,7% ten opzichte van 2001.

Doorlooptijd en kosten

De gemiddelde doorlooptijd van de behandelingsduur is in 2002 gedaald naar 6,5 maanden. In 2001 bedroeg dit 6,9 maanden.

De klachtengelden varieerden op 1 januari 2003 tussen € 25,- en € 115,-. Sommige geschillencommissies berekenen de klachtengelden op basis van de hoogte van het aankoopbedrag van het artikel.

5.5 Cijfers Stichting Geschillencommissies 2003⁴³

Afgezet tegen 2002 laat 2003 de volgende getallen zien:

Variabelen	2002	2003
Totaal aantal geschillen	15.989	16.719
Ondernemer niet aangesloten	662	611
Niet het werkerterrein van de SGC	448	495
Consument voldoet niet aan voorwaarden	2.437	2.325
Onderling geregeld	1.536	2.101
Divers	2.363	2.343
Schikking door deskundige	176	155
Totaal aantal uitspraken	3.546	2.802

De gemiddelde behandelingstermijn is gedaald van 6,5 maanden naar 5,8 maanden.

80% van de geschillen kwam uit zeven branches: reizen (31%), wonen (22%), bankzaken (9%), telecom (5%), nutsbedrijven (5%), autobranche (5%) en installatiebedrijven (4%).

⁴³ Onder andere uit: Ontwikkelingsplan SGC, 13 februari 2004, beleidsdocument

De bijdrage van de overheid was in 2003 30% en van de branche 58%. De bijdrage van het Ministerie van Justitie is op basis van het aantal bindende adviezen en schikkingen. Niet op basis van het aantal bemiddelingen. Consumenten dragen 8% van de totale kosten. Ongeveer 70% van de kosten zijn vaste kosten.

5.6 Onderzoek Legal Vision⁴⁴

Legal Vision heeft voor haar onderzoek 400 enquêtes aan consumenten verstuurd en 175 daarvan ingevuld teruggekregen (43%).

Bekendheid met mogelijkheden van geschilbeslechting

23% van de consumenten noemt de Sectie Kanton bij de rechtbanken of de rechtbank als mogelijkheid om geschillen met leveranciers te beslechten. Andere opties zoals geschillencommissies, de ombudsman, de brancheorganisatie en arbitrage scoren nog lager. Op de vraag hoe mensen over het bestaan van deze vormen te weten zijn gekomen, blijkt dat het merendeel ze kent van consumentenorganisaties (33,5%), via de ondernemer (15%), via brancheorganisaties (12,7%) of via vrienden of familie (12,7%). Het merendeel (53,8%) van de consumenten geeft aan dat het makkelijk tot zeer makkelijk is om aan informatie over de geschillencommissie te komen.

61% van de consumenten gaf aan op de hoogte te zijn van de mogelijkheid om het geschil, in plaats van aan de SGC, voor te leggen aan de gewone rechter. 55% geeft aan dat als de SGC er niet was geweest men de gang naar de rechter gemaakt zou hebben.

Meningen en ervaringen

50% van de mensen geeft aan de procedure voorafgaand aan de zitting van een geschillencommissie duidelijk te vinden. Ook het invullen van het vragenformulier vond het merendeel (58%) gemakkelijk.

Over de hoogte van het klachtengeld van een geschillencommissie zijn consumenten minder eenduidig; 21% vond het veel, 53% vond het noch veel noch weinig en 25% vond het weinig.

⁴⁴ Veel van de informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit: Evaluatie geschilbeslechting consumentenzaken, Legal Vision, in opdracht van het WODC, 1 december 2002

De gemiddelde wachttijd tot de uitspraak ligt ongeveer op zes maanden. 77% van de consumenten gaf aan het nuttig te vinden op de zitting geweest te zijn. 58% gaf ook aan zich op de zitting op het gemak te voelen. Hetzelfde percentage consumenten gaf aan zich niet in het beklagdenbankje te voelen zitten. Bijna 54% van de consumenten geeft aan tijdens de zitting voldoende gelegenheid gehad te hebben het standpunt toe te lichten. Op de vraag of consumenten de geschillencommissie als deskundig (49% antwoordde 'ja', 31% 'enigszins', en 18% 'nee') en onpartijdig (55%) ervaren hebben, was het merendeel positief.

In vrijwel alle gevallen hebben de consument en de ondernemer pogingen ondernomen om vooraf het geschil zelf te beslechten. In 63% was de ondernemer niet bereid de consument op de een of andere manier tegemoet te komen. In de gevallen dat de ondernemer de consument wel tegemoet wilde komen vond de consument in 88% van de gevallen de tegemoetkoming onvoldoende. Gevraagd naar de mening van de consumenten over de behandeling door de ondernemer zegt dan ook 83% zeer ontevreden en 11% ontevreden te zijn.

Vragenlijst voor ondernemers

Legal Vision heeft ook een vragenlijst uitgezet bij 400 ondernemers. 32% heeft de vragenlijst ingevuld. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat het aantal klachten dat bij een onderneming binnenkomt een relatie vertoont met de grootte van de onderneming.

Ondernemers geven aan dat in 52% van de gevallen een deskundige is ingeschakeld; 55% van die ondernemers zijn tevreden over de ingeschakelde deskundige.

De zitting

67% van de ondernemers geeft aan het nuttig te vinden op de zitting aanwezig te zijn. 62% van de ondernemers voelde zich op z'n gemak op de zitting en 55% gaf ook aan zich niet in het beklagdenbankje te voelen zitten. 68% is tevreden over de mogelijkheid die men heeft gehad om de zaak toe te lichten. 53% vond de SGC deskundig en 63% onpartijdig.

Positionering klachten(regelingen)

76% van de ondernemers geeft aan dat klachten binnen het bedrijf centraal afgehandeld worden, in 80% worden klachten geregistreerd. In 52% zijn er welomschreven richtlijnen voor de afhandeling van klachten. In 75% vindt binnen het bedrijf analyse en evaluatie van klachten plaats met als doel klachten in de toekomst te voorkomen. In 66% wordt binnen het bedrijf positief tegen klachten aangekeken. Slechts in 35% van de gevallen zijn uitspraken van geschillencommissies een impuls om de klachtenafhandeling te verbeteren. Wel geeft 60% aan dat uitspraken van geschillencommissies belangrijk zijn voor het bedrijf en voor de sector.

Kosten

45% van de bedrijven vond het klachtengeld dat men moest betalen voor een procedure bij de SGC hoog, 32% was hierover neutraal en 22% vond het klachtengeld laag.

64% van de ondernemers geeft aan dat de branchevereniging, waarbij het bedrijf is aangesloten, kwaliteitsverbetering in de branche stimuleert. Een meerderheid van de ondernemers is echter niet bereid meer contributie aan de branchevereniging te betalen teneinde de geschillencommissies in stand te houden.

6 Deelonderzoek C: Analyse en oplossingsrichtingen

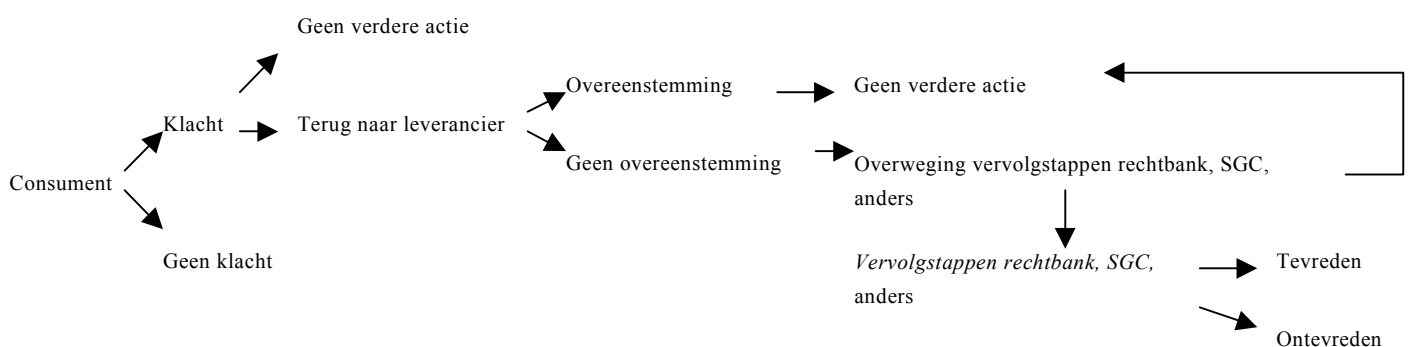
6.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksbevindingen zoals weergegeven in de hoofdstukken 3, 4 en 5 samengevat, geanalyseerd en daar waar mogelijk worden scenario's voor oplossingsrichtingen gegeven. Zowel de analyse als de oplossingsrichtingen zijn mede tot stand gekomen op basis van een expertsessie in de versnellingskamer van Twynstra Gudde. Een overzicht van de deelnemers aan deze sessie is in de bijlage opgenomen. De versnellingskamer is een instrument waarmee in korte tijd veel informatie vergaard kan worden.

6.2 Samenvatting cijfermatige onderzoeksbevindingen

Onderstaand geven wij een cijfermatige samenvatting van de onderzoeksbevindingen. Wij hanteren daarbij de procesfasen:

1. *Voorfase*: de consument heeft na aankoop mogelijk een klacht over een product of dienst
2. *Klachtenfase*: de consument meldt een klacht bij de leverancier
3. *Overwegingfase*: de consument bereikt geen overeenstemming met de leverancier: procedure of niet?
4. *Procedurefase*: ervaringen met procedures bij de rechter of geschillencommissies.



De percentages en getallen van de verschillende onderzoeken wijken af.

Dit hangt samen met de steekproef die is genomen. Het onderzoek van MarketResponse geeft de meest brede steekproef van de bevolking als geheel. Het

is een telefonische enquête, die is afgenomen bij het vaste panel van MarketResponse. De cijfers, die daaruit voortvloeien, zijn representatief voor de gehele bevolking. Bij het onderzoek van MarketResponse stonden de klachten/geschillen van het laatste jaar centraal.

De cijfers van het jubileumonderzoek van de Consumentenbond zijn ook gebaseerd op een a-selecte steekproef. In dit geval moesten de consumenten een formulier invullen en terugsturen, hetgeen hogere eisen aan hen stelt. Bij de Consumentenbond werd gevraagd of de consumenten de afgelopen vijf jaar een klacht hadden. Het onderzoek van de Stichting de Ombudsman betreft dossiers, die daar aanwezig zijn. Het gaat dan om consumenten die contact opnemen met een consumentenorganisatie. Volgens MarketResponse is dat het geval bij 4% van de consumenten, bij wie de klacht niet is opgelost bij de leverancier. Het onderzoek van de Ombudsman geeft zo een aanvulling op het onderzoek van MarketResponse. De categorie van mensen, die ontevreden zijn, wordt nader uitgesplitst.

Voorfase

Type producten/branche:

- *MarketResponse*: het merendeel van de klachten heeft betrekking op producten gekocht in de winkel, installatie/reparatie/onderhoud aan huis/tuin/auto, en levering van energie/telecom/kabel, vervoer, financiële diensten. Concreet gaat het om de volgende branches: openbaar vervoer, energiebedrijf, kabelexploitant, bankzaken, telecommunicatie, elektronische apparatuur.
- *Rechtsbijstandverzekeraar*: de top vijf waarover producten/diensten gemeld worden zijn: meubels/vloerbedekking, auto, keukens/badkamers, reizen, telecommunicatie/nutsbedrijven.
- *Stichting Ombudsman*: het merendeel van de klachten heeft betrekking op de volgende producten/diensten: wonen (28%), installerende bedrijven (10%), voertuigen (9%), reizen (7,6%), parket (6%).
- *Consumentenbond*: de meeste klachten gaan over de volgende producten: elektronica/klein huishoudelijke apparatuur (35%), woninginrichting (22%), witgoed (22%) en diensten: communicatiediensten (31%), financieel juridische diensten (22%), bouw- en installatie (21%).

- *Stichting Geschillencommissie*: de geschillencommissies met de meeste klachten (73% van het totaal) zijn: reizen, wonen, bankzaken, telecommunicatie, nutsbedrijven.

Aankoopbedrag:

- *MarketResponse*: het aankoopbedrag van het product/dienst van het deel waarover de consument een klacht heeft, is of laag (€ 0,-- tot € 100,--) of hoog (€ 500,-- tot € 5.000,--).
- *Stichting Ombudsman*: in 35% van de gevallen lag het aankoopbedrag tussen de € 1.000,-- en € 5.000,--.
- *Rechtsbijstandverzekeraar*: het gemiddelde financiële belang ligt tussen de € 2.000,-- en € 2.500,--.

Klachtenfase

Aantal klachten:

- *MarketResponse*: 47% van de 4.028 ondervraagde consumenten heeft de afgelopen 12 maanden een probleem of klacht ervaren. Het gaat dan om 1875 personen.
- *Rechtsbijstandverzekeraar*: de helft van het aantal telefonische vragen bij rechtsbijstandverzekeraars zijn vragen van consumenten. Het gaat om circa 42.500 vragen. De helft hiervan is na telefonische consultatie beantwoord, in die zin dat de klacht is opgelost danwel dat de cliënt weet dat vervolgstappen wel/niet mogelijk zijn.
- *Consumentenbond*: 72% van de respondenten (778) is de afgelopen vijf jaar wel eens ontevreden geweest over product/dienst. De redenen hiervoor zijn: product/dienst voldeed niet aan de verwachtingen, de service was slecht, de prijs was te hoog, de nakoming van garantie was ondermaats.
- *Stichting Geschillencommissie*: het totaal aantal geschillen in 2003 bedroeg 16.719. 80% van de geschillen kwam uit zeven branches.

Redenen van klachten:

- *Stichting Ombudsman*: de voornaamste redenen van de klachten waren: product/dienst voldeed niet aan de verwachtingen (9%), nakoming van de garantie was ondermaats (10%), service was slecht (9%), er was sprake van misleiding/verkeerde voorlichting (8%).

Overwegingfase

Melden van klacht bij de leverancier:

- *MarketResponse*: 1443 consumenten die een probleem hebben ervaren (van de mensen die deze vraag hebben beantwoord = 1850) hebben dit gemeld bij de leverancier/producent (78%). Ongeveer 407 personen hebben de klacht niet gemeld omdat men dacht dat het geen effect zou hebben, het de moeite/tijd niet waard was, de consument het zelf opgelost heeft, de consument niet wist waar hij terecht kon.
- *Stichting Ombudsman*: 98% van de consumenten, die eerder de klacht aangekaart hebben bij Stichting de Ombudsman, heeft het probleem gemeld bij de leverancier.
- *Consumentenbond*: 74% van de ontevreden consumenten heeft zich niet neergelegd bij de situatie. 97% daarvan heeft de klacht direct aangekaart bij de leverancier/dienstverlener.

Tevredenheid over afhandeling door leverancier:

- *MarketResponse*: van de 757 mensen van wie de klacht is afgehandeld door de leverancier zijn 446 mensen (59%) tevreden over de manier waarop de klacht is afgehandeld. 292 personen (38%) is hierover niet tevreden. De mensen die wel tevreden zijn, zijn dit vanwege de correcte behandeling, de snelle afhandeling, het feit dat compensatie is geboden, of omdat het probleem inmiddels is opgelost. Mensen die niet tevreden zijn hadden problemen met de lange tijdsduur, het niet (naar volle tevredenheid) opgelost worden van het probleem danwel het feit dat geen excuses zijn gemaakt/niet serieus genomen worden.
- *Stichting Ombudsman*: van de mensen die het probleem hebben gemeld bij de leverancier is 22% tevreden over de oplossing van het probleem door de leverancier, 78% is dat niet.
- *Consumentenbond*: in 22% van de gevallen is de klacht naar tevredenheid opgelost en bij 35% gedeeltelijk.
- *Legal Vison*: in bijna alle gevallen hebben de consument en de ondernemer pogingen ondernomen het geschil zelf te beslechten. In 63% van de gevallen was de ondernemer niet bereid de consument tegemoet te komen. In gevallen waarin de ondernemer de consument wel tegemoet wilde komen was de consument in 88% van de gevallen niet tevreden over de tegemoetkoming.

Overwogen stappen te ondernemen:

- *MarketResponse*: van de consumenten met een klacht die reeds de klacht aangekaart hebben bij de leverancier heeft 89% niet overwogen om verdere stappen te zetten.

Daadwerkelijk stappen ondernemen:

- *MarketResponse*: slechts een beperkt aantal mensen (ca 55) heeft contact gezocht met een consumentenorganisatie, omdat hun probleem niet werd opgelost door een leverancier, de lange looptijd en dat hij niet serieus genomen werd en de behoefte aan een ander advies.
- *Stichting Ombudsman*: 40% heeft nadat het probleem niet naar volle tevredenheid is opgelost door de leverancier vervolgstappen ondernomen in de vorm van de gang naar de rechter, geschillencommissie. 60% heeft geen vervolgstappen ondernomen of heeft een advies bij een andere organisatie ingewonnen.
- *Consumentenbond*: van de consumenten die ontevreden zijn over de klachtafhandeling door de leverancier onderneemt 45% geen verdere stappen.
- *Consumentenbond*: van de consumenten die het er niet bij lieten zitten heeft 36% advies ingewonnen bij de consumentenorganisatie/bureau voor rechtshulp. 19% heeft rechtshulp of een bemiddelaar ingeschakeld om met de leverancier tot een oplossing van het geschil te komen.
- *MarketResponse*: van het beperkt aantal consumenten dat overwogen heeft om verdere stappen te zetten ondernemen 13 personen ook daadwerkelijk die stap (0,3% van de totale groep respondenten).
- *Rechtsbijstandverzekeraar*: het percentage consumentenzaken bij rechtsbijstandverzekeraars op het totaal aantal juridische meldingen (= verzoeken om rechtshulp die door een afgestudeerde jurist behandeld moeten worden) bedraagt ongeveer 15%.
- *Rechtsbijstandverzekeraar*: het aantal consumentenzaken geregeld via (buiten)gerechtelijke geschilbeslechting is in 2003: kantongerecht (950), rechtbank (792), het hof (20), via ADR (564). Totaal gaat het om 2.326 consumentenzaken.

Redenen om toch geen stappen te ondernemen:

- *Stichting Ombudsman*: de mensen die geen verdere stappen ondernomen hebben, hebben dat niet gedaan vanwege de gedachte dat verdere stappen geen effect zouden hebben (24%), het teveel geld zou kosten (22%) of het de moeite niet waard vonden (21%).

- *MarketResponse*: Argumenten waarom consumenten geen verdere stappen ondernomen waren: was de tijd/moeite niet waard, probleem opgelost door de leverancier, geen effect, probleem opgelost. Redenen van consumenten om wél verdere stappen te zetten zijn: wij kwamen er onderling niet uit, bundeling van klachten levert meer op, gelijk willen halen.
- *Stichting Ombudsman*: de consumenten die hebben besloten om geen verdere stappen te ondernemen, hebben dat niet gedaan vanwege de verwachting dat dit toch geen effect zou hebben (24%) of omdat het teveel geld zou kosten (22%), het de tijd/moeite niet waard was (21%).
- *Consumentenbond*: 26% heeft niets met de klacht gedaan en is afgehaakt. De belangrijkste redenen hiervoor zijn: dat de consument berust in de klacht, de inschatting maakte weinig kans te maken, geen zin had iets te ondernemen, dan wel het belang gering te vinden.

Dekkingsgraad

- *Zwinkels*: 52% van de aan het onderzoek deelnemende organisaties (45 van de 105) zonder een geschillencommissie heeft wel een eigen klachten/geschillenregeling op het civielrechtelijke vlak. Voorbeelden van branches met een eigen civielrechtelijke geschillenregelingen zijn de Nederlandse Orde van Accountants en Administratieconsulenten, de Nederlandse Vereniging van Makelaars en de Algemene Nederlandse Bond van Schoonheidsinstituten.
- *Zwinkels*: de witte vlekken binnen de branches waarvoor een geschillencommissie bestaat (1 januari 2003) doen zich voor bij de volgende organisaties: BOVAG, HISWA, KNVV, UNETO, VECAL.
- *Dekkingsgraadonderzoek*: De dekkingsgraad over en binnen branches is niet volledig. Van de bij een Geschillencommissie aangesloten branchevereniging zijn lang niet altijd alle ondernemingen lid. Veel branches en brancheverenigingen zijn niet aangesloten bij de SGC. Daarnaast is het zo dat bepaalde producten van wel aangesloten ondernemingen worden uitgesloten. De branches waarbinnen zich de meeste klachten voordoen zijn over het algemeen wel aangesloten bij een geschillencommissie.

Bekendheid met verhaalsmogelijkheden:

- *Legal Vision*: op de vraag hoe mensen van het bestaan van reguliere of alternatieve geschilbeslechting op de hoogte zijn, blijkt dat het merendeel van de mensen deze kent via consumentenorganisaties (33%), via de ondernemer (15%), via brancheorganisaties (13%) of via vrienden/familie (13%).

Procedurefase

Redenen om wel stappen te ondernemen:

- *Stichting Ombudsman*: de redenen dat consumenten een beroep hebben

gedaan op de rechter of geschillencommissie zijn het niet willen luisteren van de leverancier (42%), dan wel de wens om het probleem aan een onafhankelijke instantie voor te leggen (30%) of omdat het om een aanzienlijk bedrag ging (16%).

- *Consumentenbond*: ruim eenderde van de consumenten komt in actie als de schade waar het om gaat een gemiddeld bedrag van € 443,- te boven gaat.

Doorlooptijd procedures

- *Stichting Ombudsman*: het merendeel van de procedures, gerekend vanaf het moment van aandragen tot aan de uitspraak, duurde 29 - 52 weken. Daarnaast is in een groot aantal van de procedures op het moment van enquête nog geen uitspraak gedaan.
- *Stichting Geschillencommissie*: de doorlooptijd van de behandelingsduur bij geschillencommissies bedroeg in 2002 gemiddeld 6,5 maanden en is in 2003 gedaald naar 5,8 maanden.

Kosten van de procedures:

- *Legal Vision*: de hoogte van het klachtengeld vond 21% van de respondenten hoog, 53% vond het noch veel/noch weinig, 25% vond het weinig.
- *Stichting Ombudsman*: de kosten van de procedures zijn relatief laag te noemen en variëren van gratis tot maximaal € 150,-.
- *Rechtsbijstandverzekeraar*: de gemiddelde kosten voor consumentenzaken (prijsniveau 2003) bedroegen circa € 290,-. Dit bedrag omvat alle kosten, dus ook expertises en griffierechten, maar niet de honoraria van rechtshulpverleners.
- *Stichting Geschillencommissie*: op 1 januari 2003 varieerden de klachtengelden tussen € 25,- en € 115,-.

Ervaringen met procedures:

- *Legal Vision*: de helft van de respondenten geeft aan de procedure voorafgaand aan de zitting van de geschillencommissie duidelijk te vinden. Ook had men over het algemeen geen moeite met het invullen van het vragenformulier. 54% van de consumenten geeft aan tijdens de zitting voldoende gelegenheid te hebben gehad het standpunt toe te lichten. 49% heeft de geschillencommissie als deskundig ervaren en 55% was van mening dat de geschillencommissie onpartijdig was. 61% van de consumenten is op de hoogte van de mogelijkheid om in plaats van naar de geschillencommissie naar de rechtbank te gaan en 55% geeft aan, als de geschillencommissie er niet was, de gang naar de rechter gemaakt te hebben.
- *Stichting Ombudsman*: 35% van de consumenten die met hun klacht naar de rechter of geschillencommissie zijn gestapt is tevreden over de wijze waarop het geschil in behandeling is genomen. 65% van de consumenten is hierover

ontevreden. De mensen die ontevreden zijn over de wijze waarop hun geschil in behandeling is genomen, zijn dat voornamelijk vanwege het gevoel dat de aangedragen argumenten niet voldoende zijn overwogen (23%), de uitspraak niet in het voordeel van de consument is (14%), de uitspraak onterecht was (14%) of de procedure te lang duurde (13%).

Uitspraken:

- *Stichting Geschillencommissie:* in 2003 zijn door de geschillencommissies in ruim 2802 zaken uitspraken gedaan.
- *Stichting Geschillencommissie:* in 46,5% van de zaken die in 2002 behandeld werden konden/hoeften de geschillencommissies geen uitspraken te doen. Redenen: niet in behandeling omdat partijen geschil alsnog wisten te regelen (10%), niet in behandeling omdat consument niet voldeed aan voorwaarden voor indienen van het geschil (15%), niet in behandeling omdat ondernemer niet aangesloten was bij branchevereniging (4%), behoorde niet tot werkerterrein SGC (3%), 15% kon om andere redenen niet in behandeling worden genomen.

6.3 Analyse

Uit de onderzoeken blijkt dat slechts een klein aantal consumenten, dat ontevreden is gebleven over de wijze waarop de onderneming de klacht heeft afgehandeld, ook daadwerkelijk een procedure daarover aanspant.

Onderstaand zullen wij per fase in de geschilketen van aankoop tot geschilprocedure de onderzoeksbevindingen weergeven.

Voorfase: de consument heeft na aankoop mogelijk een klacht over een product of dienst

47% van de consumenten heeft het afgelopen jaar wel eens een klacht gehad over een product of dienst. Het merendeel van de consumentenklachten doet zich voor op een beperkt aantal terreinen, namelijk wonen (onder andere parket, meubels, badkamers, keukens), reizen, openbaar vervoer, telecombedrijven, nutsbedrijven. Mogelijke oorzaken zijn:

- op deze markten doen zich veel transacties voor
- deze producten zijn wellicht gevoeliger voor klachten dan andere producten
- de consument kiest op deze markten vaak op prijs en heeft minder oog voor de risico's.

Opmerkelijk is dat het gemiddelde aankoopbedrag waarover consumenten een klacht hebben bij de diverse onderzoeken afwijkt. Het onderzoek van Market-Response laat zien dat het gemiddelde aankoopbedrag of laag tussen de € 0,-- en € 50,-- is of juist hoog tussen de € 500,-- en € 5.000,-- , of niet in geld uit te

drukken. Het onderzoek van Stichting de Ombudsman laat juist zien dat het gemiddelde aankoopbedrag tussen de € 1.000,- en € 5.000,- zit, terwijl de goedkopere producten vrijwel niet voorkomen. Het verschil kan wellicht verklaard worden doordat de consumenten die door Stichting de Ombudsman bevraagd zijn daadwerkelijk al stappen ondernomen hebben met het product waarover ze een klacht hebben. Het onderzoek van MarketResponse vraagt naar het aankoopbedrag van producten waarover een consument een klacht heeft, zonder dat dit betekent dat de consument daadwerkelijk verdere stappen onderneemt. Dit kan betekenen dat consumenten pas verdere stappen ondernemen als het aankoopbedrag significant is. Het kan ook betekenen dat leveranciers consumenten eerder tegemoet komen als het gaat om producten met een lagere aanschafwaarde.

De voornaamste redenen waarom consumenten ontevreden zijn over een product/dienst zijn: product of dienst voldeed niet aan verwachtingen, de service was slecht, misleiding en verkeerde voorlichting, product/dienst was defect/beschadigd. Consumenten ervaren dus zowel problemen over het product als over de bejegening door de leverancier.

Het merendeel van de consumenten met een klacht over een product/dienst meldt dit bij de leverancier. In het onderzoek van de Consumentenbond wordt aangegeven dat bedrijven veelal geen duidelijke ingang hebben voor het indienen van een klacht, bijvoorbeeld in de vorm van een centraal telefoonnummer, emailadres of klachtenformulier.

Klachtenfase: de consument meldt een klacht bij de leverancier

Consumenten gaan nadat ze een klacht geconstateerd hebben veelal eerst naar de leverancier. De consumenten die aangeven niet eerst naar de leverancier te gaan, geven als reden dat het geen effect zal hebben of de tijd noch moeite waard is.

Van de consumenten die wel met een klacht naar de leverancier zijn gegaan is een groot aantal mensen (38% bij het onderzoek van MarketResponse en 78% bij het onderzoek van Stichting de Ombudsman) niet tevreden over de wijze waarop de klacht door de ondernemer is afgehandeld. De ontevredenheid komt vooral door de lange tijdsduur of dat het probleem niet opgelost werd of door een onheuse bejegening (geen excuses, leverancier neemt consument niet serieus).

Het belang van een goede klachtenafhandeling zou een groot goed voor ondernemers moeten zijn. Bij een goede klachtenafhandeling blijven consumenten immers klant. In de expertsessie is onder meer opgemerkt dat leveranciers maar beperkt investeren in serieuze klachtenafhandeling; onder meer ontbreekt het aan scholing hieromtrent (vaardigheidstraining). Het hart van een ondernemer ligt bij het primaire proces en niet zozeer bij de nazorgfase. Klachtenafhandeling is wellicht nog te weinig een onderdeel van het product of dienst (verkocht is verkocht).

Overwegingfase: de consument bereikt geen overeenstemming met de leverancier: procedure of niet?

Het merendeel van de mensen neemt geen contact op met een consumentenorganisatie, nadat men geen overeenstemming kon bereiken met de leverancier.

Ook overweegt slechts een klein percentage verdere stappen, nadat men niet tevreden is geweest over de wijze van klachtenafhandeling door de leverancier. Van het beperkt aantal consumenten dat overweegt stappen te ondernemen, overwegen meer consumenten naar de geschillencommissie te gaan dan naar de rechter.

Van de mensen die daadwerkelijk overwegen naar de rechter of geschillencommissie te stappen doet uiteindelijk een klein percentage het maar. Opmerkelijk is dat:

- zeer weinig mensen stappen ondernemen als een leverancier hen niet naar volle tevredenheid helpt
- een verwaarloosbaar klein percentage daadwerkelijk stappen onderneemt
- mensen eerder overwegen naar een geschillencommissie te stappen dan naar de rechter.

Geschillencommissies blijken voor consumenten laagdrempeliger te zijn dan procedures bij de rechter. Mogelijk wordt de rechterlijke macht nog als te formeel (afstandelijk en 'eng'), te duur (griffiekosten, mogelijke proceskosten, dagvaardingskosten, mogelijke advocaatkosten) en te weinig inhoudskundig (zitten geen specialisten over het product/dienst) ervaren. Als een consument in het ongelijk wordt gesteld en ook veroordeeld wordt tot de proceskosten voor de ondernemer kunnen de kosten hoog oplopen. Dergelijke risico's zorgen ervoor dat de consument wellicht makkelijker een geschil voorlegt aan een geschillencommissie.

Financiële motieven blijken een belangrijke reden voor consumenten om af te zien van verdere stappen. Consumenten met klachten over producten met een relatief hoge ($> \text{€ } 1.000,-$) aanschafwaarde zijn sneller geneigd vervolgstappen te ondernemen dan consumenten met klachten over een product met een lage aanschafwaarde ($< \text{€ } 100,-$). De voornaamste redenen hiervoor zijn dat consumenten vinden dat verdere stappen over producten met een lage aanschafwaarde voor onevenredig hoge kosten zorgen, te veel tijd in beslag nemen en dat verdere stappen toch geen resultaat zullen hebben. Deze onderzoeksresultaten zouden tot de constatering kunnen leiden dat de rechtsbescherming voor consumenten met klachten over producten/diensten met een laag aankoopbedrag mogelijk tekort schiet. Een dergelijke tendens geeft een slechte prikkel voor ondernemers. Als ondernemers weten dat consumenten sneller geneigd zijn zich neer te leggen bij een klacht, neemt de inspanningsverplichting van een ondernemer om de klacht te verhelpen af.

Naast financiële motieven ondernemen consumenten ook vaak geen verdere stappen, omdat men het de moeite niet waard vindt of omdat men van mening is dat verdere stappen toch niet het gewenste effect op zullen leveren. Een andere mogelijke oorzaak dat consumenten niet doorzetten is wellicht dat de ondernemer na 'dreigementen' verdere stappen te ondernemen alsnog met een schikkingsvoorstel komt.

Psychologische drempels ('gedoe') en praktische drempels (tijd, geld) blijken dus de belangrijkste argumenten te zijn dat consumenten afhaken. Opmerkelijk is dat onbekendheid over de verhaalsmogelijkheden niet als reden aangedragen wordt om geen verdere stappen te ondernemen. Aangezien niet aan consumenten is gevraagd van welke verhaalsmogelijkheden zij op de hoogte zijn, verwachten wij dat consumenten met name bekend zijn met het bestaan van procedures bij de rechter en in veel mindere mate met het bestaan van geschillencommissies. Deze stelling is in de expertsessie bevestigd.

Door consumenten op de lage kosten, de geringe moeite en de beperkte tijdsinspanning te wijzen zouden consumenten over de geconstateerde drempels

geholpen kunnen worden.

Het beperkt aantal consumenten dat een geschil aan een rechter of geschillencommissie voorlegt doet dit omdat de leverancier toch niet wil luisteren, vanwege de wens om een geschil aan een onafhankelijke partij voor te leggen, de hoogte van het bedrag of 'uit principe'. Opmerkelijk is dat de houding van een leverancier er vaak de oorzaak van is dat consumenten klachten aan een onafhankelijke instantie voor willen leggen.

Niet alle consumenten kunnen een beroep doen op een geschillencommissie dit zo blijkt uit het onderzoek. De dekkinggraad is niet volledig. Een aantal brancheorganisaties valt niet onder een geschillencommissie en daarnaast is het zo dat voor bepaalde branches geen geschillencommissie bestaat. Overigens is het wel zo dat voor de branches waarbinnen de meeste klachten zich voordoen een geschillencommissie bestaat.

De dekkinggraad van de geschillencommissies zegt echter nog niets over het aantal geschillen. Dekkinggraad zegt iets over de rechtsbescherming van consumenten. Als beroep op een geschillencommissie niet mogelijk is, is een procedure bij de rechtbank de enige mogelijkheid. Dit betekent dat deze consumenten niet de mogelijkheid hebben om laagdrempelige procedure te starten.

Procedurefase: ervaringen met procedures bij de rechter of geschillencommissies

In het onderzoek is naar gemiddelde kosten voor een procedure gevraagd; daarbij is geen onderscheid tussen procedures bij de rechter of geschillencommissies gemaakt. Gemiddeld bedroegen de kosten voor de procedure minder dan € 150. Er is niet naar bijkomende kosten gevraagd.

De kosten voor een procedure bij de rechter kunnen zoals eerder aangegeven fors oplopen. De kosten voor een procedure bij de geschillencommissie zijn relatief laag, mede door de subsidie van de overheid. Vermindering van de subsidie zou in de toekomst voor hogere kosten kunnen zorgen.

Consumenten geven aan dat de doorlooptijd van een procedure vaak langer dan een jaar is. Hier is geen onderscheid gemaakt naar procedures bij de rechter of geschillencommissie. De gemiddelde doorlooptijd van procedures bij geschillencommissies is 5,7 maanden. Bij de kantonrechter is de doorlooptijd niet te achterhalen. Wel is bekend dat de doorlooptijd voor wat betreft de voorbereidingstijd van de rechter (inclusief behandeltermijn) bij de kantonrechter als de dagvaarding is uitgebracht, 58 dagen (met verweer) en 11 dagen (zonder verweer) bedraagt.

6.4 Conclusies

Onderstaand geven wij kort samengevat de belangrijkste conclusies uit het onderzoek. Deze conclusies zijn opgesteld op basis van de analyse en vormen de uitgangspunten voor de oplossingsscenario's. Deze conclusies zijn geheel voor rekening van Twynstra Gudde. Bij het formuleren van onze conclusies en oplossingsscenario's hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de expertise die is ingebracht tijdens de sessies met de klankbordcommissie en de Versnellingskamer.

- Er zijn in Nederland veel mondige burgers: burgers gaan na een klacht vaak terug naar de leverancier.
- Burgers zijn kritisch over klachtenafhandeling door de leverancier en over het verloop en resultaat van procedures bij de rechter/geschillencommissie.
- Leveranciers lijken weinig aandacht te hebben voor behandeling en afhandeling van klachten.
- Nazorg heeft bij de meeste leveranciers geen eerste prioriteit.
- Er is sprake van relatief veel klachten echter, weinig ontevreden consumenten gaan daadwerkelijk naar een rechter of een geschillencommissie.
- De geschillen zijn niet evenredig verdeeld over de branches. Een groot aantal geschillen doet zich voor in een beperkt aantal branches.

- De markten in overgang van staatsmonopolie naar een private omgeving (markten in transitie) leveren relatief veel klachten/geschillen op. Het betreft dan met name klachten/ geschillen over telecom, kabel, elektriciteit, NS.
- Financiële en psychologische drempels gelden als barrières voor het starten van procedures bij rechter en bij de geschillencommissies.
- In geval van geschillen over producten met een lagere aanschafwaarde, tot € 1000,- tot €2000 wegen de kosten voor de consumenten van rechtsbescherming bij de rechtbank (incl. sectie kanton) niet op tegen de eventuele baten. De kosten bestaan uit de financiële lasten (kosten deurwaarder, griffierecht, eventueel van de advocaat en deskundigen en potentiële veroordeling in de proceskosten etc.) en de immateriële kosten (de moeite, reiskosten, vrij nemen).
- Geschilbeslechting door een Geschillencommissie is minder kostbaar voor een consument dan geschilbeslechting bij de kantonrechter.
- De rechtsbescherming van consumenten bij de Geschillencommissie geldt lang niet voor alle consumenten en alle transacties.
- De dekkingsgraad is niet volledig (groot aantal ondernemingen is niet aangesloten bij branchevereniging, veel brancheverenigingen uit branches met een geschillencommissie zijn niet aangesloten en voor een aantal branches bestaat geen geschillencommissie).
- Er is geen goede (in de zin van efficiënte) rechtsgang voorhanden voor geschillen over producten met een lagere aanschafwaarde. De maatschappelijke kosten van de procedures zijn al snel groter dan de baten. Dat geldt zowel voor de kantonrechter (kosten dagvaarding, kosten experts, proceskosten) als voor de geschillencommissies, waar ook zeer kleine geschillen door drie arbiters behandeld worden.
- Het invoeren van een Small Claims Court in Nederland is mogelijk, daarvoor moet wel de wet gewijzigd worden. Dit zou ook gerealiseerd kunnen worden door aanpassing van de procedure bij de kantonrechter of die van de SGC.
- Tijdens de bijeenkomsten over het onderzoek bleek dat vrijwel géén der betrokken geledingen van mening is dat het systeem van afhandeling van individuele consumentenklachten van goede kwaliteit is. De opvatting dat het verbeterd kan worden, wordt breed gedragen. Er zijn verschillen van mening over de ernst van het probleem en de oplossingsrichtingen.

- Er is inmiddels een groot aantal onderzoeken beschikbaar op het beleidsterrein van geschilbeslechting in consumentenzaken. Alhoewel ieder onderzoek zijn eigen invalshoek en eigen onderzoeksmethode kent en de cijfers daarvoor niet altijd vergelijkbaar zijn, geven deze onderzoeken toch een duidelijk beeld van het gedrag van consumenten bij geschillen.

6.5 Oplossingsrichtingen

Op grond van de bevindingen uit ons onderzoek concluderen wij dat verbeteringen nodig zijn.

Onderstaand formuleren wij twee scenario's met oplossingsrichtingen. Enerzijds zullen wij het klassieke scenario uitwerken waarin vooral verbetervoorstellen voor de huidige situatie worden aangegeven en anderzijds zullen wij het innovatiescenario uitwerken met nieuwe initiatieven. Wij hebben deze scenario's uitgewerkt om daarmee het gesprek over mogelijke oplossingen te structureren.

6.5.1 "Klassieke scenario"

Het "klassieke scenario" gaat in de kern uit van het in stand houden van de huidige rechtsbescherming. Hierbij staat de rechtbank (inclusief de sectie kanton) open voor iedereen. De kosten van de procedure kunnen oplopen: deze begint met een dagvaarding, waarbij de deurwaarder kosten in rekening brengt. Daarnaast zijn er de kosten van griffierechten en eventueel voor een advocaat en/of experts, hetgeen apart betaald moet worden. Voorts loopt de klager het risico van een veroordeling in de proceskosten, die bij de rechtbank meestal nog hoger uitvalt dan bij de sector kanton. Consumentenzaken worden in de meeste gevallen behandeld bij de sector kanton, omdat de vordering beperkt is. Tijdens de versnellingskamer werd aangegeven dat de procedures bij de sector kanton vanwege een mogelijke veroordeling in de proceskosten riskant zijn als het gaat om bedragen beneden €2000. Als de belangen groter zijn, zal de kosten-batenanalyse voor de consument anders uitvallen. Bij de sectie kanton zijn de doorlooptijden redelijk kort.

De SGC biedt een alternatief in de gevallen, waarop consumenten daar conform de algemene voorwaarden een beroep kunnen doen. Het klachtengeld bij de geschillencommissie is relatief laag. De totale maatschappelijke kosten van de procedure voor kleine geschillen zijn niet onderzocht. Wij schatten in dat zij relatief hoog zijn, alleen al omdat drie arbiters worden aangewezen, ook bij kleine geschillen.

Waarom kiezen voor "het klassieke scenario"

De overheid kiest voor deze oplossing indien zij van mening is dat aanvullende

rechtsbescherming (naast de basisvoorziening die de kantonrechter biedt) niet behoort tot haar kerntaken. Als consumenten en bedrijven betere toegang tot geschilbeslechting wensen, dan moeten zij daar zelf voor zorgen. Consumenten die onoplettend zijn en niet kijken of ze beroep hebben op een geschillencommissie, of die het goedkoopste product wensen, lopen bewust het risico dat de toegang tot vormen van geschilbeslechting voor hen beperkt is. Ze kunnen deze toegang verbeteren met rechtsbijstandverzekeringen, die aanvullende hulp kunnen bieden

Ons oordeel

Wij zijn van mening dat de rechtsbescherming voor de consumenten in het “klassieke model” net voldoende is. Verbeteringen zijn goed mogelijk en deze zouden naar ons oordeel ook doorgevoerd moeten worden.

6.5.2 *Verbeteren in het klassieke scenario “verbeterscenario”*

De overheid kan het huidige stelsel van rechtsbescherming binnen de bestaande organisatie verbeteren. Doel daarbij is om de huidige knelpunten te verminderen of weg te werken. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende maatregelen

- Bekendheid van de consument met instanties, en met name van de geschillencommissie, vergroten (bijvoorbeeld door: postbus 51 spotjes, huis-aan-huis brochure, reclamespotjes, samenwerking met consumentenprogramma’s zoeken).
- Inrichten vorm van elektronische dienstverlening waar iedereen met vragen over klachten en geschillen naar toe kan.
- Oprichten internetsite waar consumenten met al hun klachten naar toe kunnen. Daar worden ze doorverwezen naar de meest passende instantie.
- Stimuleren dat ondernemers zich aansluiten bij geschillencommissies of bij brancheverenigingen (bijvoorbeeld door invoeren branchekeurmerk klachtenafhandeling). Stimuleren dat branches geschillencommissies oprichten.
- Stimuleren bewustwording leveranciers dat klachten cadeautjes zijn (vaardigheidstraining klachtenafhandeling).
- Stimuleren eigen klachtenprocedures bij ondernemingen (overheid en brancheverenigingen moeten prikkels inbouwen om klachtenregeling lucratief te maken bijvoorbeeld door de drempel laag te houden en door het inzicht geven in de voordelen) en het vergroten van bekendheid bij consumenten (op bijvoorbeeld kassabon of internetsite vermelden dat leverancier een klachtenregeling heeft) en toegankelijkheid (centraal telefoonnummer/emailadres, klachtenformulier) ervan.
- Psychologische drempels voor starten procedures bij de rechter of geschillencommissies beslechten (minder formeel karakter aan rechterlijke procedures geven, duidelijke communicatie over procedures, inzichtelijk maken

- van risico's en resultaten, organiseren van zittingen in buurthuizen).
- Financiële risico's voor de consument verkleinen (toets op succes op basis van eerdere uitspraken, verlagen kosten) bij rechter en/of geschillencommissies.
 - Mediation/schikking stimuleren (bonus voor schikken invoeren, communiceren over voordelen) als alternatief voor rechtelijke procedures (communicatie via overheid, stimuleren ontwikkelingen daaromtrent bij SGC en Sectie Kanton).
 - Meer aandacht voor effectiviteit van procedures (invoeren slaagkanstoets voor burgers) bij rechter en geschillencommissies.
 - Het tot stand brengen van een centrale internetsite, waar consumenten met alle klachten naar toe kunnen en waar zij doorverwezen worden, lijkt raadzaam. Bijkomend voordeel is dat het de overheid nog meer zicht zal geven over de omvang en de aard van het probleem.

Voor- en nadelen

Voordelen:

- het systeem hoeft niet veranderd te worden.

Nadelen:

- niet duidelijk is in hoeverre verbeteringen ook leiden tot gedragsverandering consumenten
- aantal nadelen "klassieke systeem" blijven bestaan: bij veel transacties alleen beroep op rechtbank mogelijk, voor conflicten over transacties met een lage waarde is geen efficiënte procedure mogelijk, waarbij de totale maatschappelijke kosten van de geschillenbeslechting laag blijven.

Ons oordeel

Wij vragen ons af of het verbeteren van het huidige systeem leidt tot een daadwerkelijke verbetering van de positie van consumenten en een gedragsverandering. Het zal geld en energie kosten om de verbeteringen tot stand te brengen. Gebreken van het klassieke systeem blijven in stand. Er zijn dan weliswaar meer bedrijven aangesloten bij geschillencommissies, maar er blijven transacties waar deze rechtsbescherming niet mogelijk is. Voorts blijft het bezwaar bestaan dat er geen efficiënte procedure is voor kleinere conflicten. dit geldt zowel voor de maatschappelijke kosten die met deze (kleinere) conflicten samenhangen alsook met de relatief zware last voor de consument.

Wanneer zal de overheid hiervoor kiezen?

Hiervoor zal de overheid kiezen als zij van mening is dat het huidige systeem van rechtsbescherming met geschillencommissies en de rechtbank het beste is, maar als zij voorts van mening is dat de toegang tot geschilbeslechting voor de

consumenten onvoldoende is en dat het met deze relatief eenvoudige middelen kan verbeteren.

6.5.3 *Innovatiescenario*

Bij het innovatiescenario staat het opnieuw doordenken van het hele systeem van rechtsbescherming bij consumenten klachten/geschillen centraal. Daarmee wordt niet uitgegaan van wat er is, maar hoe het in een ideale situatie zou kunnen ontwikkeld worden. Op basis van dit perspectief kan vervolgens worden gekeken naar de haalbaarheid en complementariteit van de verschillende voorzieningen.

Concreet denken wij aan de volgende acties: de toegang tot de geschillencommissies en/of de rechter worden aanmerkelijk uitgebreid. Voorts komt er, om de kosten beheersbaar te maken, grote aandacht voor het bevorderen van de efficiëntie van de procedures.

Wanneer kiest de overheid voor het innovatieperspectief?

De overheid kiest voor dit alternatief als ze van mening is dat de rechtsbescherming voor de consumenten te laag is en met kleine aanpassingen geen robuuste verbeteringen te verwachten zijn.

Het innovatieperspectief is natuurlijk ook een denkrichting die er van uitgaat dat de consumenten een zodanige achterstand in kennis, informatie en middelen hebben dat zij, zonder aanvullende maatregelen onvoldoende in staat zijn om hun recht te halen. Dit geldt met name voor zaken met een relatief lage aankoopwaarde.

Bij het innovatieperspectief kan de overheid ervoor kiezen om de geschilbeslechting bij de rechtbanken (met name bij de sectie kanton) te vereenvoudigen, te verbreden en gemakkelijker toegankelijk te maken. Dit kan leiden tot de introductie van een Small Claims Court (=vereenvoudigde kantongerechtsprocedure) bij de rechtbanken waarbij nog moet worden nagedacht over de uiteindelijke vorm en positionering.

Een alternatief betreft het uitbreiden, verbeteren en efficiënter maken van de SGC's. Dit zal de overheid doen als zij meent dat de huidige rechtsbescherming, zoals geboden wordt door de rechtbanken (inclusief sector kanton), voldoet aan de taken die zij op dit gebied heeft en dat verdere rechtsbescherming beter buiten de rechtbanken om en in samenwerking met het bedrijfsleven georganiseerd kan worden. In deze variant kan er een vorm van Small Claims Court (of 'Small Claims Procedures') worden ingericht waarbij de bestaande geschillencommissies als 'vertretpunt' gelden.

Bij de overwegingen vóór uitbreiding van de rechterlijke procedures, dan wel uitbreiding van de SGC's dient ook de efficiëntie van beide procedures in ogenschouw genomen te worden. Welk systeem is het goedkoopst en het meest effectief?

Het is ook mogelijk om beide varianten naast elkaar te zetten, dus zowel uitbreiden SGS's als de vereenvoudiging van de rechtbankprocedures. Dan zal de praktijk leren wat de consument en de bedrijven het liefste wensen.

Innovatie door uitbreiding van beroep op SGC

Het is mogelijk om de rechtsbescherming van de consumenten te verbeteren door te stimuleren dat méér een beroep wordt gedaan op de SGC dan thans het geval is. Hiervoor kunnen de volgende maatregelen worden genomen:

- elektronische dienstverlening waar iedereen met vragen over klachten en geschillen naar toe kan
- alle ondernemingen worden gedwongen lid te worden van een SGC, dan wel alle SGC's krijgen de bevoegdheid om alle geschillen tussen consumenten en leveranciers te behandelen. Daarbij moet er wel oog zijn voor de mogelijke handelsbelemmeringen die dit opwerpt
- er wordt een efficiëntieslag gemaakt bij de werking van het SGC. De procedures worden eenvoudiger en goedkoper. Het lijkt bijvoorbeeld niet efficiënt om geschillen over transacties met een relatief lage waarde te laten behandelen door een drieman(vrouw)schap

- diverse partijen, waaronder de SGC onderzoeken op dit moment de mogelijkheden van het elektronisch indienen van vragen en de mogelijkheid om via elektronische behandeling eenvoudige geschillen op te lossen met alleen de toestemming van leverancier en consument

Opmerkingen

De overheid kiest voor het perspectief van het uitbreiden van de SGC's als zij een relatief grote inbreng verwacht van het bedrijfsleven. Het is een variant waarbij overheid en bedrijfsleven nauw moeten samenwerken.

6.5.4 Instellen van een Small Claims Procedure(vereenvoudigde kantongerechtsprocedure)

- Elektronisch meldpunt, waar iedereen met klachten naar toe kan gaan en inlichtingen kan inwinnen.
- Eenvoudige kantongerechtsprocedure (zoveel mogelijk gedigitaliseerd) voor geschillen over een laag bedrag, bijvoorbeeld tot een bedrag van bijvoorbeeld maximaal € 2000,- of maximaal € 5000,-.
- Locatie: Gelet op geografische spreiding zoveel mogelijk aanhaken bij de huidige sectie kanton bij de rechtbanken.
- Ad-hoc samenstelling van arbitrale raad, geput uit pool van juristen en deskundigen, dan wel behandeling door de kantonrechter, afhankelijk van het soort geschil en andere relevante omstandigheden.
- Voldoet aan EU-aanbevelingen (doorzichtigheid, hoor en wederhoor, doeltreffendheid, wettigheid, vrijheid, vertegenwoordiging, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, billijkheid).
- Aanvullende criteria: toegankelijkheid (vergroten bereikbaarheid en spreiding over het land), laagdrempeligheid (informeel karakter, informele omgeving zoals buurthuizen/winkelcentra), begrijpelijkheid (vergroten transparantie), snelheid.
- Minder formaliteiten (dagvaarding bij aangetekende brief? Digitale mogelijkheden?).
- Actieve rol van de rechter (hij heeft een zoekplicht om informatie te vergaren en compromis te bereiken).
- Geringe procedure kosten voor de consument.
- Streven naar een zo kort mogelijke doorlooptijd (bijv. maximaal 4 maanden).

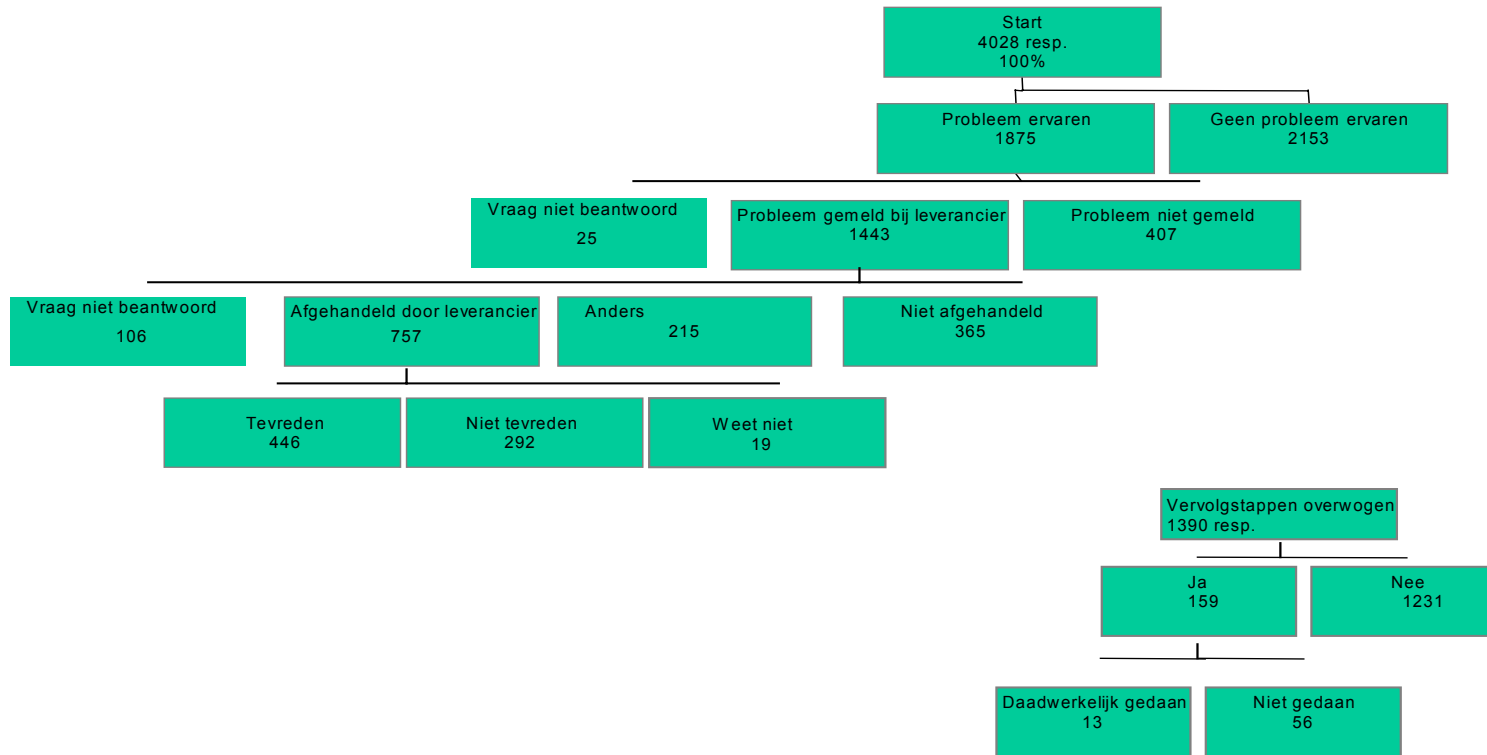
Voorwaarden: klacht moet eerst ingediend zijn bij leverancier.

6.6 Aanbevelingen

In de bovenstaande conclusies en met name de scenario's zijn diverse praktische aanbevelingen opgenomen. Naast deze praktische aanbevelingen adviseren

wij het ministerie van Economische Zaken:

- een discussie te voeren en een standpunt in te nemen over de vraag in hoeverre de overheid consumenten wil/moet beschermen (niveau van rechtsbescherming) vs. het overlaten aan de vrije markt. Op basis daarvan kan gekozen worden om volgens een van de hierboven geschetste lijnen tot verbeteringen over te gaan
- een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop klachtenafhandeling door ondernemers door de overheid gestimuleerd kan worden
- na te denken over de vraag of de overheid het wil stimuleren dat consumenten bij klachten vaker geschilbeslechtsprocedures gaat starten
- kritisch te kijken in hoeverre procedures bij de kantonrechter efficiënter georganiseerd kunnen worden.
- kritisch te kijken in hoeverre procedures bij de kantonrechter efficiënter georganiseerd kunnen worden.
- op korte termijn een onderzoek te gelasten over het invoeren van een voor consumenten laagdrempelige voorziening voor geschillen tot € 2000,- met lage maatschappelijk kosten
- een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop de dekkingsgraad van geschillencommissies verhoogd kan worden
- te onderzoeken in hoeverre elektronische mogelijkheden de effectiviteit en efficiëntie van procedures kan verhogen.



Resultaten MarketResponse