

Balans en houdbaarheid alternatieve geschillen- beslechting voor consumentenzaken



Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding	3
2. Overzicht ADR-routes en hun financiering	4
2.1 Erkende ADR-instanties	5
2.2 Geschillenbeslechting buiten de overkoepelende erkende ADR-instanties.....	9
2.3 Conclusie	10
3. Verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen	11
3.1 Toegankelijkheid en bekendheid.....	11
3.2 Kwaliteitsborging	12
3.3 Financiering	15
4. Aanbevelingen.....	16
4.1 Aanbevelingen ten aanzien van toegankelijkheid en kenbaarheid	16
4.2 Aanbevelingen ten aanzien van financiering	17
4.3 Aanbevelingen ten aanzien van kwaliteitsborging.....	17
Bijlage 1 Samenstelling Commissie voor Consumentenaangelegenheden.....	19

Samenvatting

De Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) juicht de inzet van het kabinet op maatschappelijk effectieve rechtspraak en herstelrecht zoals laagdrempelige alternatieve geschillenbeslechting toe. In dit advies eigener beweging doet de CCA aanbevelingen om een aantal structurele knelpunten in de alternatieve geschillenbeslechting voor consumentenzaken op te lossen:

1. Verbeter de toegankelijkheid van het stelsel

- Stel vanuit overheidswege een routekaart op die consumenten en ondernemers de weg wijst waar ze terecht kunnen voor alternatieve geschillenoplossing.
- Zorg voor klachtenlokketten waar consumenten en ondernemers advies kunnen krijgen en die eventueel bemiddelend kunnen optreden als voorfase voor de behandeling in geschillencommissies.
- Zorg dat ouderen, laaggeletterden en niet-Nederlandstaligen beter zijn geïnformeerd en gemakkelijker toegang hebben tot alternatieve geschillenoplossingen.

2. Zorg voor structurele en adequate financiering van het stelsel

- Zorg vanuit de overheid voor een structurele en voorspelbare financiering van de Huurcommissie en de Stichting Geschillencommissie voor Consumentenzaken (SGC) en eventueel nieuw te erkennen ADR-instanties.
- Verhoog vanwege het maatschappelijk belang van het stelsel en de ontlasting van de rechterlijke macht de overheidsbijdrage aan de financiering van de SGC zodat er meer balans komt in de bijdrage van de verschillende partijen en het stelsel houdbaar blijft en verdere versnippering wordt tegengegaan.

3. Verbeter de waarborgen voor de kwaliteit van het stelsel

- Zorg vanuit overheidswege voor een meer uniforme toepassing van de kwaliteitsnormen zoals vastgelegd in de implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting.
- Onderwerp alle geschillencommissies aan een periodieke evaluatie en zorg dat de hieruit voortvloeiende aanbevelingen waar nodig goed worden nageleefd.
- Zorg voor meer coördinatie tussen de ministeries op het terrein van buitengerechtelijke geschillenbeslechting door bv. een bewindspersoon en/of instantie hiervoor verantwoordelijk te maken.
- Maak het mogelijk dat geschillencommissies vragen kunnen stellen aan de rechter over de uitleg van het Europees consumentenrecht.

1. Inleiding

In het coalitieakkoord 2021-2025 is afgesproken dat het kabinet meer inzet op maatschappelijk effectieve rechtspraak en herstelrecht zoals laagdrempelige alternatieve geschillenbeslechting. De CCA verwelkomt deze ambitie, maar wijst er op dat dit vraagt om een structurele oplossing van een aantal knelpunten. In dit advies brengt de CCA daarom de huidige knelpunten in de buitengerechtelijke geschillenbeslechting voor consumentenzaken nader in kaart¹. Ook adviseert ze de overheid hoe de knelpunten ten aanzien van toegankelijkheid, financiering en kwaliteitsbewaking en duurzaam kunnen worden opgelost zodat het geschillenbeslechtingsstelsel houdbaar en effectief blijft.

Uitgangspunten

De SER-CCA vraagt sinds 2007 aandacht van de overheid voor een snelle, eenvoudige, laagdrempelige en onafhankelijk geschillenbeslechting voor consumentenzaken². De overheid is er verantwoordelijk voor dat consumenten en ondernemers eenvoudig, laagdrempelig en snel consumentengeschillen kunnen oplossen.

Naast gerechtelijke geschillenbeslechting is hier de buitengerechtelijke of alternatieve geschillenbeslechting van groot belang. De buitengerechtelijke geschillenbeslechting is in Nederland traditioneel goed ontwikkeld. Hier heeft het georganiseerde bedrijfsleven een grote rol in gespeeld en dat doet zij nog steeds. Zij is voornamelijk gebaseerd op een systeem van zelfregulering van brancheorganisaties in samenwerking met consumentenorganisaties. Daarmee worden consumentengeschillen via geschillencommissies opgelost. Deze commissies dienen transparant, toegankelijk, onafhankelijk en kwalitatief goed te zijn. De weg van de buitengerechtelijke geschillenbeslechting is vanwege de relatief lage kosten voor de consument, het ontbreken van het risico van proceskostenveroordeling bij verlies van de procedure en de korte doorlooptijden van de procedures voor consumenten aantrekkelijker dan een gang naar de rechter³. Vanwege de kortere behandelduur, de aangesloten deskundigheid en meer pragmatische oplossingsgerichtheid is dit voor ondernemers ook een aantrekkelijke route. Vanwege het maatschappelijk belang, de mogelijke ontlasting van de gerechtelijke geschillenbeslechting en de wettelijke verplichting om te voorzien in kwalitatief hoogstaande en voor de consument laagdrempelige, buitengerechtelijke geschillenbeslechting in consumentenzaken met volledige dekking in sectoraal en geografisch opzicht⁴, heeft ook de overheid baat bij een goed functionerend stelsel van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Dit laatste rechtvaardigt een adequate financiële bijdrage van de overheid.

¹ Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de CCA.

² Zie o.a.: *Consumentengeschillen moeten sneller en eenvoudiger opgelost kunnen worden* (2017); *Snel toegankelijk geschillen oplossen* (2016); *Alternatieve geschillenbeslechting in de EU* (2012); *Toegang tot het recht voor de consument en de ondernemer* (2011).

³ De gemiddelde behandelduur vanaf het moment van indienen bedraagt voor de civiele rechter handelszaken 300 dagen (2018), de behandelingsduur bij de Stichting Geschillencommissie lag in 2019 rond de 130 dagen, die bij het SKGZ rond de 160 dagen en bij het Kifid rond de 200 dagen (2020). Het Kifid heeft in vergelijking met de andere ADR-instellingen hogere kosten per behandelde zaak, maar die kosten zijn nog altijd lager dan bij de rechter. Het Kifid kent anders dan de andere ADR-instellingen behalve klacht-verweer ook de fasen repliek en dupliek. Zie: Johannes Hers et. a. (2020), *Evaluatie Kifid: tot zijn recht komen*, Amsterdam: SEO, pp. 55, 62 en 67.

⁴ Richtlijn 2013/11/EU van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG. Zie: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0063:0079:NL:PDF>

Gesignaleerde knelpunten buitengerechtelijke geschillenbeslechting

Ons advies *Consumentengeschillen moeten sneller en eenvoudiger opgelost kunnen worden* uit 2017 wijst op een aantal knelpunten ten aanzien van de buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Deze knelpunten zijn nog steeds actueel.

Toegankelijkheid van het stelsel

Door de versnippering van de alternatieve geschillenbeslechting is het voor de gemiddelde consument steeds moeilijker te overzien waar men terecht kan om een geschil over een consumentenzaak op te lossen.

Financiering van het stelsel

De Stichting Geschillencommissie voor Consumentenzaken (SGC) behandelt het grootste deel van de consumentengeschillen dat buiten de rechter wordt afgedaan. Zonder een subsidie van de overheid worden voor de ondernemers de kosten die gemoeid zijn met het afdoen van geschillen via geschillencommissies van de SGC, onevenredig hoog wat kan leiden tot stopzetting van de aansluiting bij een geschillencommissie. Voor de consument zijn er lage kosten aan verbonden. De kosten worden voor het overgrote deel (83%) door brancheorganisaties en uiteindelijk de daarbij aangesloten ondernemingen gedragen. Dit drukt zwaar op de balans. De afgelopen jaren zijn er vanwege deze reden al brancheorganisaties uit de SGC vertrokken. Er kan daardoor een vicieuze cirkel ontstaan die zelfs het einde van het systeem van alternatieve geschillenbeslechting via geschillencommissies kan inleiden, wat weer kan leiden tot extra belasting van de gerechtelijke geschillenbeslechting. Het zal ook leiden tot een uitholling van het stelsel van tweezijdige consumentenvoorwaarden, dat als sluitstuk de mogelijkheid kent om geschillen bij de SGC voor te leggen⁵. Voor de continuïteit van een geschilleninstantie is een voorspelbare en redelijke overheidsfinanciering belangrijk.

Kwaliteitsborging

De versnippering bemoeilijkt ook de kwaliteitsbewaking van het stelsel als geheel. Die kwaliteitsbewaking is nu geborgd voor de commissies die zijn aangesloten bij een erkende ADR-instantie zoals de Stichting Geschillencommissie.

Deze drie knelpunten staan niet los van elkaar: het ontbreken van een adequate overheidsbijdrage voor de SGC kan leiden tot verdere versnippering van het stelsel, waardoor het minder inzichtelijk en toegankelijk wordt en de kwaliteitsbewaking van het stelsel als geheel onvoldoende gewaarborgd wordt.

De volgende paragraaf geeft een overzicht van de huidige werking van het stelsel en brengt bovengenoemde knelpunten nader in kaart. Paragraaf 3 bespreekt mogelijke structurele oplossingen voor deze knelpunten. Paragraaf 4 formuleert op basis hiervan conclusies en aanbevelingen.

2. Overzicht ADR-routes en hun financiering

Deze paragraaf maakt een onderscheid tussen buitengerechtelijke geschillenbeslechting die is aangesloten bij een door de overheid erkende ADR (alternative dispute resolution)- instantie en die welke daarbij niet is aangesloten. De ADR-richtlijn is een Europese wet die lidstaten verplicht te voorzien in kwalitatief hoogstaande en voor de

⁵ Tweezijdige algemene voorwaarden worden afgesloten tussen een brancheorganisatie en een consumentenorganisatie. In die tweezijdige algemene voorwaarden staat de mogelijkheid van geschilbeslechting via geschillencommissie voor deze branche bij SGC. De brancheorganisatie sluit met SGC een overeenkomst om een geschillencommissie voor deze branche te runnen. Ondernemers aangesloten bij de branchevereniging gebruiken deze tweezijdige algemene voorwaarden. Consumenten die bij deze aangesloten ondernemers kopen, kunnen bij een geschil naar de geschillencommissie voor deze branche bij SGC.

consument laagdrempelige, buitengerechtelijke geschillenbeslechting in consumenten zaken met volledige dekking in sectoraal en geografisch opzicht⁶. Daartoe dienen de lidstaten erkende ADR-instanties aan te wijzen. De ADR-richtlijn is in Nederland geïmplementeerd via de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting⁷ die in 2015 in werking is getreden.

2.1 Erkende ADR-instanties

Er zijn in Nederland vier instanties aangewezen die onder de ADR-richtlijn vallen: de Geschillencommissie, het Klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid), de Huurcommissie en de Stichting Klachten Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ). De Geschillencommissie omvat zowel de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken (SGC) als de Stichting Geschillencommissies voor beroep en bedrijf (deze laatste blijft in dit CCA-advies buiten beschouwing). In 2021 waren er 64 geschillencommissies actief waarvoor de SGC ondersteuning levert, waarvan 16 commissies specifiek voor zorggeschillen. De geschillencommissies omvatten een breed scala van voor consumenten relevante bedrijfstakken naast zorg, o.a. internet, tv post en telefonie; huis en tuin; juridische dienstverlening; energie en water; online aankopen en directe verkoop; vakantie en vrije tijd; vervoer; opleiding; bruidsmode en sierraden. Het omvat ook vangnetcommissies voor geschillen waarbij ondernemers betrokken zijn die niet bij een branchevereniging zijn aangesloten, of die actief zijn in een sector waar er geen branchevereniging bestaat⁸. Sinds 2016 zijn er bij een aantal geschillencommissies als 'voorportaal' klachtenloketten ingericht, die advies geven over de behandeling van klachten en die in voorkomende gevallen ook kunnen bemiddelen tussen consumenten en ondernemers⁹.

Tabel 1 geeft een overzicht van de financiering van de geschillenbeslechting bij de vier in Nederland erkende ADR-instanties en het aandeel in de financiering van de verschillende partijen. Om de verschillen in de verdeling tussen partijen en de mogelijke gevolgen daarvan te begrijpen, is ook gekeken naar de vraag of er sprake is van een verplichting tot deelname voor ondernemingen.

Tabel 1 – Financiering en deelnameverplichting ADR-instanties

	<i>Financiering</i>	<i>Verplichte deelname?</i>
Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken (SGC) Budget: 5,5 miljoen euro* Medewerkers: 50 Behandelde klachten: 3648	Branches en hun leden (83 procent van de totale kosten). Ministerie van J&V geeft gedeeltelijk subsidie voor de vaste organisatorische kosten (koepelkosten). Dat betekent dat het Ministerie ongeveer 13 procent van de totale	Nee, maar uitzonderingen voor sectoren met een wettelijke grondslag (Kinderopvang, Energie, Telecom, en de Zorg).

⁶ Richtlijn 2013/11/EU van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG. Zie: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0063:0079:NL:PDF>

⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036550/2015-07-09>.

⁸ Er zijn sinds 2019 twee vangnetcommissies bij SGC. De Commissie voor Consumenten zaken is het vangnet voor geschillen die betrekking hebben op ondernemers die actief zijn in een sector waarin geen brancheorganisatie voor handen is. De Commissie Algemeen is er voor ondernemers, die niet zijn aangesloten bij een branchecommissie, waarvoor wel een branchecommissie is ingericht bij SGC.

⁹ Het gaat om E-herkenning, Kinderopvang, NIVRE, Openbaar Vervoer, Vastgoedprofessionals/tuchtrecht, Consumentenzaken algemeen, Ondernemerszaken en Zorg algemeen. Zie: <https://www.degeschillencommissie.nl/over-ons/klachtenloketten/>

	kosten voor haar rekening neemt. Klachtengeld consumenten (4 procent) ¹⁰ .	
Stichting Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid) Budget: 10,5 miljoen euro* Medewerkers: 72 Behandelde klachten: 3019	Sector (banken, verzekeraars en andere financiële dienstverleners) (100 procent).	Ja
Huurcommissie Budget: 18 miljoen euro* Medewerkers: 91 Behandelde klachten: 10.500	Ministerie van BZK (50 procent). Verhuurderbijdrage (tot 2023). Leges.	De verhuurderbijdrage is een verplichte wettelijke regeling voor verhuurders met meer dan 50 woningen in de sociale sector ¹¹ .
Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ) Budget: 5 miljoen euro* Medewerkers: 43 Behandelde klachten: 2410 bij de ombudsman en 394 bij de geschillencommissie	Sector (zorgverzekeraars) (3,8 miljoen). Ministerie VWS (1,2 miljoen (zorgverzekeringslijn)	Ja

Bron: SER-secretariaat. * alle cijfers hebben betrekking op 2021 en zijn afkomstig uit de jaarverslagen of -plannen van de organisaties.

Het onderstaande licht deze tabel nader toe.

Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken

De financiering van de SGC berust op twee pijlers¹²:

- Bijdragen van de brancheorganisaties (83% van de totale kosten). Met de deelnemende brancheorganisatie zijn afspraken gemaakt voor de behandeling van klachten en geschillen. Daarbij wordt gestreefd naar maatwerk wat betreft de financieringsmethodiek¹³.
- Subsidie vanuit het ministerie van J&V

¹⁰ Daarvan bestaat 3 procentpunt uit de subsidie die specifiek is bedoeld voor de instandhouding van de Geschillencommissie Algemeen die fungeert als vangnetcommissie voor de ADR (zie verder voetnoot 154).

¹¹ <https://www.huurcommissie.nl/verhuurders/sociale-huurwoning/informatie-over-de-verhuurdersbijdrage>

¹² De Geschillencommissie (2022). Verder op de ingeslagen weg. Jaarplan 2023 van de geschillencommissie, p. 7.

¹³ Sommige branches kiezen ervoor om alle kosten als organisatie zelf te dragen (en wellicht later in de lidmaatschapsbijdrage te verdisconteren) terwijl sommige ervoor kiezen om bij de zaaks gerelateerde kosten aan de aangesloten ondernemer die bij het geschil is betrokken toe te rekenen) en alle mogelijkheden die daartussen liggen. Op welke wijze dat is ingericht is sterk afhankelijk van de sector, volume van aantal geschillen, aantal leden van hun achterban etc. De hoogte van de zaaks gerelateerde kosten verschilt ook per sector vanwege complexiteit van zaken en inrichting van het proces. Zo is een commissie zonder deskundigenonderzoek goedkoper dan met een onderzoek.

Daarnaast zijn er marginale inkomsten door het klachtengeld dat consumenten moeten betalen (4% van de totale kosten) bij het aanhangig maken van een geschil¹⁴.

De subsidie die door MinJ&V wordt verstrekt ziet alleen op een deel (31 procent) van de vaste organisatorische kosten¹⁵. De rest van de organisatorische kosten voor de koepelorganisatie, de kosten voor het instandhouding van een geschillencommissie, én de zaaks gerelateerde kosten worden betaald door brancheorganisaties. Hiermee neemt het georganiseerde bedrijfsleven 83 procent- van de kosten voor zijn rekening. Het Ministerie betaalt overigens wel de instandhoudingskosten voor de vangnetcommissie in het kader van ADR (niet zijnde de zaaks gerelateerde kosten, die worden ook hier door de markt betaald): de totale subsidie van het Ministerie bedraagt hierdoor 720.000 euro¹⁶.

De SGC constateert dat de subsidie in het verleden meermaals naar beneden is bijgesteld (met meer dan de helft ten opzichte van 2016) terwijl – mede door het overheidsbeleid – het aantal klachtenloketten en geschillencommissies fors groeit en er een toenemend beroep wordt gedaan op de expertise van de Stichting¹⁷. Hierdoor staat er volgens het SGC een onaanvaardbare spanning op de kwaliteit van het werk.

De aangesloten brancheorganisaties en hun leden financieren het overgrote deel (83%) en betalen een substantieel van de overheadkosten onafhankelijk van het aantal zaken dat wordt voorgelegd. Dat maakt het stelsel kwetsbaar voor kostenafwegingen van de brancheorganisaties en hun leden. Een aantal branches is om deze redenen uitgetreden (zie hieronder paragraaf 2.2). Het vraagt daarom om een goede balans tussen de kosten voor de brancheorganisaties, hun leden, de subsidie vanuit de overheid en het klachtengeld voor consumenten.

Kifid

Het Kifid wordt volledig gefinancierd door de aangesloten financiële ondernemingen zoals banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen¹⁸. Volgens de wet inzake het financieel toezicht dienen financiële ondernemingen te zorgen voor een adequate behandeling van klachten van hun klanten.

Ze moeten daartoe zijn aangesloten bij een instantie voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting – in dit geval het Kifid – die daartoe door de minister van Financiën ingevolge de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten is aangewezen. Consumenten hoeven geen bijdrage te betalen bij de Geschillencommissie van het Kifid.

Huurcommissie

De Huurcommissie wordt gefinancierd vanuit de begroting Wonen en Rijksdienst van het Ministerie van BZK, de verhuurdersbijdrage en leges. De verhuurdersbijdrage is een

¹⁴ Het klachtengeld varieert per geschillencommissie en de aard van de klacht. Zo bedroeg het klachtengeld voor de geschillencommissie Post 27.50 euro en die voor klussenbedrijven 125 euro (en 250 euro bij een factuurbedrag hoger dan 3000 euro). Zie: E.N. Verhage (2022), Doeltreffendheidsevaluatie procedures Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) 2017 – 2021, Leiden: ADR advies en onderzoek, p. 23.

¹⁵ Het gaat hierbij om de organisatorische kosten exclusief de kosten voor de instandhouding van de vangnetcommissie (zie ook voetnoot 9 en 15).

¹⁶ Voor de vangnetcommissies zijn de kosten voor de consument (klachtengeld) en ondernemer hoger vanwege het ontbreken van een brancheorganisatie, die anders een deel van de kosten draagt. Zie: E.N. Verhage (2022), Doeltreffendheidsevaluaties procedures Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC), 2017-2021, Leiden: ADR advies en Onderzoek, pp. 12-13 en 24.

¹⁷ Verder op de ingeslagen weg. Jaarplan 2023 van de Geschillencommissie. <https://www.degeschillencommissie.nl/over-ons/publicaties/jaarplan-2023/>. In 2016 bedroeg de subsidie nog 1,7 miljoen euro, in 2022 645.000 euro en in 2023 544.000 euro.

¹⁸ Zie J. Hers, W. Rougoor, N. Verheuveel (2020), Evaluatie Kifid: tot zijn recht komen. Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek.

verplichte wettelijke regeling voor verhuurders met meer dan 50 woningen in de sociale sector. Dat zijn voor 90 procent corporaties. Er is afgesproken dat de bijdrage vanuit het moederdepartement en de verhuurdersbijdrage ongeveer gelijk op gaan. De verhuurdersbijdrage bedraagt nu ongeveer 5,5 miljoen euro en wordt in het licht van de uitbreiding van het takenpakket van de huurcommissie en de grotere rijksbijdrage verhoogd naar 8,5 miljoen euro.

De financiering van de Huurcommissie is de afgelopen jaren onderwerp van gesprek geweest nu - als gevolg van stijgingen in de zaaklast - de totaal beschikbare middelen niet overeenkwamen met wat er totaal aan middelen nodig was. Hierdoor is de bijdrage die de Huurcommissie vanuit haar moederdepartement nodig had steeds hoger geworden, waardoor herprioritering van de middelen binnen de begroting van Wonen en Rijksdienst nodig was. Ook leges vormen geen solide en structurele inkomstenbron omdat de inkomsten hieruit afhankelijk is van het aantal geschillen per jaar. Daar komt bij dat recent is besloten om de verhuurdersheffing af te schaffen met het oog op het creëren van financiële ruimte voor investeringen¹⁹. De verhuurdersheffing werd door de belastingdienst geïnd. Deze gegevens werden door de Huurcommissie gebruikt voor de inning van de verhuurdersbijdrage. Dit impliceert dat de verhuurderbijdrage in zijn huidige vorm voor het laatst kan worden geïnd in 2023. Een duurzame oplossing hiervoor zal volgens Minister De Jonge niet voor 2024 gereed zijn²⁰. Hij stelt daarom voor dat de corporaties tijdelijk de gehele verhuurdersbijdrage betalen. Particulieren die meer dan 50 woningen in de sociale sector verhuren dragen dus tijdelijk niet meer bij aan de verhuurdersheffing. Er wordt momenteel bezien op welke wijze private partijen een bijdrage kunnen leveren middels de leges. Zij gaan tijdelijk hogere leges betalen. Hij erkent dat dit wrang is omdat particuliere verhuurders immers partij zijn in 70 procent van de geschillen. Dit voorstel is dan ook bij de corporaties in het verkeerde keelgat geschoten²¹.

Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen

In de Zorgverzekeringswet is vastgelegd dat de zorgverzekeraar ervoor moet zorgen dat zijn verzekeringnemers en verzekerden geschillen over de uitvoering van de zorgverzekering kunnen voorleggen aan een onafhankelijke instantie. De Ministers van VWS en Financiën hebben de SKGZ aangewezen als instantie tot gerechtelijke geschillenbeslechting in de zin van de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten²². De begroting van de SKGZ wordt betaald door alle ziektekostenverzekeraars in Nederland. De verzekeraars betalen een door het ministerie van Financiën bepaald bedrag op basis van hun marktaandeel. In 2021 bedroeg de bijdrage van de sector ongeveer 3,8 miljoen euro²³. De behandeling van een geschil door de Geschillencommissie Zorgverzekeringen kost een consument 37 euro (bemiddeling door de ombudsman is gratis) en draagt marginaal bij aan de financiering van de SKGZ. Het ministerie van VWS financiert de bij het SKGZ ondergebrachte zorgverzekeringslijn die is gericht op het terugdringen van het aantal mensen zonder zorgverzekering en het terugdringen van betalingsachterstanden middels het geven van informatie en doorverwijzing.

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/07/meer-nieuwbouw-verduurzaming-en-lagere-woonlasten-voor-sociale-huur-door-afschaffing-verhuurderheffing>

²⁰ Zie de Kamerbrief Actualiteit in het Woonbeleid van Minister De Jonge van 4 november j.l.: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/04/kamerbrief-over-actualiteit-in-woonbeleid>

²¹ Zie: <https://aedes.nl/huurbeleid-en-betalbaarheid/aedes-voorstel-tijdelijke-financiering-huurcommissie-onacceptabel>

²² Zie: <https://www.skgz.nl/wp-content/uploads/2021/12/aanwijzingsbesluit-geschilleninstantie-zorgverzekeringswet.pdf>

²³ Zie Jaarverslag SKGZ 2021, p. 37. Zie: <https://www.skgz.nl/wp-content/uploads/2022/04/SKGZ-Jaarverslag-2021.pdf>

Geschillenbeslechting buiten de overkoepelende erkende ADR-instanties

De geschillenbeslechting die buiten de overkoepelende ADR-instanties valt kan worden onderverdeeld in drie groepen:

- branches die zijn uitgetreden bij de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken;
- zorgcommissies die niet bij De Geschillencommissie zijn aangesloten;
- overigen, waarvan de bekendste de Raad van de arbitrage in bouwgeschillen.

Uitgetreden bij SGC

Branches die zijn uitgetreden bij de SGC: Gezelschapsdieren (DIBEVO, 2018), Parket (VPL, 2018), Taxivervoer (KNV Taxi, 2019), Warmtelevering (Aedes, 2019), Wonen (InRetail, 2019), Webwinkels 2021 Beslist.nl (Beslist. NI,2020), Glas, Porselein en Aardewerk (Vakcentrum, 2021).

In een deel van deze branches is een geschillencommissie opgericht buiten de SGC. Dit geldt bijvoorbeeld voor de branches Wonen en Gezelschapsdieren²⁴.

Nadat KNV Taxi uit de geschillencommissie Taxivervoer is gestapt, die het samen met de Consumentenbond heeft opgericht, is voor de eigen leden een Geschillencommissie Zorgvervoer en Taxi opgericht²⁵. Volgens de Wet personenvervoer zijn alle taxiondernemers wettelijk verplicht om zich aan te sluiten bij een geschillencommissie of een geschillencommissie te hebben. Deze wordt geheel gefinancierd door KNV Taxi. Consumenten betalen een klachtengeld van 52,50 euro, dat ze terugkrijgen als ze in het gelijk zijn gesteld. Niet-leden van KNV-Taxi kunnen zich aansluiten bij de Geschillencommissie Taxivervoer die is ondergebracht bij de SGC. Voor de SGC impliceert dit minder inkomsten en relatief hogere instandhoudingskosten vanwege de terugloop van het aantal zaken in de Geschillencommissie Taxivervoer.

Door WVS erkende geschillencommissies in de zorg buiten de SGC

De situatie met betrekking tot de zorg is complex. Voor geschillen betreffende zorgverzekeringen is er een aparte ADR-stantie, de SKGZ (zie hierboven).

De ADR-richtlijn sluit echter gezondheidsdiensten uit 'die door gezondheidswerkers aan patiënten worden verstrekt om de gezondheidstoestand van deze laatsten te beoordelen, te behouden of te herstellen waaronder begrepen het voorschrijven en het verstrekken van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen'²⁶. De Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) bepaalt dat zorgcliënten klachten en geschillen over een zorgaanbieder aan een door MinVWS erkende geschilleninstantie moeten kunnen voorleggen. Een geschilleninstantie in de zorg mag worden opgericht door representatieve organisaties van cliënten en zorgaanbieders. Geschilleninstanties in de zorg dienen erkend te zijn door het Ministerie van VWS dat hiervoor 'eigen' erkenningscriteria hanteert²⁷. Zorgaanbieders moeten sinds 1 januari 2017 aangesloten zijn bij een erkende geschilleninstantie. Er zijn nu 41 door VWS erkende geschillencommissies in de zorg, waarvan 16 zich hebben aangesloten bij De Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken (zie uitgebreider paragraaf 3.3)²⁸.

²⁴ Voor de Woonbranche gaat het om de geschillencommissie De Uitgesproken Zaak.nl (<https://www.uitgesprokenzaak.nl/>)

²⁵ <https://www.knv.nl/geschillencommissie-zorgvervoer-taxi/>

²⁶ Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen, artikel 2 lid 2 onder h.

²⁷ <https://www.geschilleninstantieszorg.nl/aanvraag-erkenning>

²⁸ <https://www.geschilleninstantieszorg.nl/erkende-instanties>

Alle door VWS-erkende geschillencommissies in de zorg komen voor rekening van de zorgaanbieder, c.q. de sector²⁹.

Overigen

Bij de Raad van de Arbitrage in bouwgeschillen (RvA) kunnen (dreigende) geschillen in bouwzaken worden voorgelegd, mits de andere partij in dat geschil er mee eens is³⁰. Het gaat daarbij om alle mogelijke geschillen, dus ook die tussen particulieren en aannemers, architecten of constructeurs bij de bouw of renovatie van een woning. Onafhankelijke arbiters doen een uitspraak over een geschil. Hun uitspraak heeft dezelfde rechtskracht als een vonnis van de gewone rechter. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om mediation in te roepen of in spoedeisende zaken een bindend advies te vragen. De organisatie van de RvA in Bouwgeschillen wordt volledig gefinancierd uit de vergoeding die door de RvA bij partijen in rekening wordt gebracht voor hun procedure bij de RvA.³¹ De procedures bij de RvA zijn voor consumenten – met uitzondering van de Woningborg Garantiewoninggeschilprocedures – niet kosteloos of tegen een geringe vergoeding beschikbaar zijn. Daarmee kan RvA niet voldoen aan de eis die de implementatiewet stelt voor de erkenning als ADR-instantie.

2.2 Conclusie

Het bovenstaande overzicht toont aan dat de door de CCA eerder gesignaleerde knelpunten ten aanzien van de buitengerechtelijke geschillenbeslechting nog steeds actueel zijn.

De overheidsbijdrage voor de SGC is verlaagd, de financiering van SGC is niet structureel geregeld, en een aantal branches is mede vanuit kostenoverwegingen uit de SGC gestapt. Ook de financiering van de Huurcommissie is niet solide en structureel, waardoor zich problemen voordoen. Het KIFID en de SKGZ kennen een wettelijk verplichte aansluiting van respectievelijk financiële instellingen en zorgverzekeraars. Door de wettelijke verplichting blijven leden aangesloten bij het KIFID en de SKGZ.

Het overzicht laat verder de versnippering zien van de alternatieve geschillenbeslechting, ook binnen sectoren zoals de zorg, waar er veel geschillencommissies zijn, waarvan maar een deel is aangesloten bij SGC, maar ook bij bijvoorbeeld het Taxi-vervoer waar er sprake is van een aparte geschillencommissie voor leden van de branchevereniging KNV Taxi en een voor niet-leden die is ondergebracht bij SGC. Deze versnippering is een probleem omdat het ten koste kan gaan van de kenbaarheid en de toegankelijkheid van het stelsel als geheel. Alleen de geschillencommissies die zijn aangesloten bij een van de vier erkende ADR-instellingen, moeten conform de ADR-kwaliteitscriteria opereren en worden periodiek geëvalueerd. Op basis van deze evaluaties kunnen eventuele verbeterplannen worden opgesteld. Het ontbreken van uniforme kwaliteitscriteria en periodieke evaluaties maakt het lastig de kwaliteit van het stelsel als geheel te bewaken.

²⁹ R.D. Friele et al. (2021), *Evaluatie Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg*, Den Haag ZonMw: Reeks evaluatie regelgeving deel 49, p. 214.

³⁰ De Raad van Arbitrage in bouwgeschillen (RvA) is een al in 1907 opgerichte onafhankelijke stichting voor rechtspraak in geschillen die verband houden met de bouw. In het bestuur van de RvA zijn de drie soorten partijen in de bouwwereld vertegenwoordigd: opdrachtgevers (overheid, en AEDS namens de woningbouwcorporaties), aannemers (Bouwend Nederland) en adviseurs (architecten en ingenieurs: BNA, KIVI en NLIingenieurs). Het bestuur benoemt een voorzitter die wordt voorgedragen door de Raad voor de Rechtspraak. Zie: <https://www.raadvanarbitrage.nl/rva/over-de-rva/>

³¹ <https://www.raadvanarbitrage.nl/rva/over-de-rva/>

3. Verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen

3.1 Toegankelijkheid en bekendheid

De CCA constateert dat het voor de consumenten en (kleine) ondernemers nu lastig is te overzien welke mogelijkheden er bestaan om een geschil over een consumentenzaak op te lossen. De versnippering van de buitengerechtelijke geschillenbeslechting maakt dit er niet gemakkelijker op. Friele et al (2021) constateren voor de zorgsector grote verschillen tussen deelsectoren in de mate waarin informatie over klachtmogelijkheden op websites van zorgaanbieders wordt geboden. Zij bevelen aan de informatie te verbeteren voor patiënten en hun naasten over de mogelijkheden voor het indienen van een klacht op grond van de Wkkgz en toe te zien op de totstandkoming van deze verbetering³².

Routekaart

De CCA pleit daarom voor het ontwikkelen van een routekaart voor het inzichtelijk maken van de alternatieve geschillenoplossingsmogelijkheden. De CCA vindt dat het inrichten en onderhouden hiervan primair een taak is voor de overheid in overleg met betrokken organisaties van consumenten en ondernemers en andere belanghebbenden. Daarbij zou ook gekeken kunnen worden naar buitenlandse voorbeelden zoals België (zie onderstaand kader). De routekaart zou o.a. beslisboom en een zoekmachine moeten bevatten die consumenten en (kleine) bedrijven snel de weg wijst waar ze terecht kunnen (zie figuur 1)³³. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de bestaande sites en mogelijkheden. Zo werken de vier erkende ADR-instanties al nauw samen en zijn ze vindbaar via www.adr.samenwerking.nl³⁴. Het is van belang om het simpel en eenvoudig te houden, het gebruik ervan goed te monitoren, en te leren van de opgedane ervaringen. Om de routekaart onder de aandacht te brengen is een publiciteitscampagne gewenst en een afstemming met de verschillende organisaties die hierbij betrokken zijn. Ook stelt de CCA voor afstemming te zoeken met belangenorganisaties die vanuit hun specifieke aandachtsgebied (bijvoorbeeld ouderen of een fysieke beperking) bij kunnen dragen aan op hun doelgroep afgestemde communicatie.

Belmed

De Belgische Federale Overheidsdienst Economie stelt het online platform *Belmed* ter beschikking voor de buitengerechtelijke beslechting van commerciële geschillen. Dit platform verstrekt informatie over alternatieve geschillenbeslechting, maar biedt ook de mogelijkheid om een neutrale, competente en onafhankelijke derde te vinden om te proberen een commercieel geschil (consumenten vs. ondernemingen of tussen ondernemingen onderling) vertrouwelijk te schikken. Het Belgische stelsel kent verschillende vormen van alternatieve geschillenbeslechting (ombudsmannen, verzoening, arbitrage en bemiddeling). De site biedt doorklikmogelijkheden voor elk van deze vormen en zoekmogelijkheden voor het vinden van de mogelijkheden per sector. Daarnaast biedt het een overzicht van door Belmed erkende bemiddelaars en mogelijkheden om een geschikte bemiddelaar te vinden.

³² Friele et al. (2021), op. cit., p. 219.

³³ Het gaat hier om een eerste schets. De figuur kan later nader worden verfijnd.

³⁴ Tweejaarlijks organiseren de erkende ADR-instanties een ADR-congres.

Figuur 1 Werking routekaart buitengerechtelijke geschillenbeslechting



Bredere toegankelijkheid

Een aandachtspunt, dat ook uit de verschillende evaluaties van de ADR-instellingen naar voren komt (zie hieronder), is de toegankelijkheid voor ouderen, laaggeletterden of niet-Nederlandstaligen. Bij het laatste moet er ook worden gekeken welke andere talen moeten worden gebruikt om deze groep(en) te benaderen. Het aanbieden van een Engelstalige mogelijkheid alleen is vaak onvoldoende. Op dit terrein zouden ADR- instanties, geschillencommissies en belangenorganisaties zoals de verschillende ouderenbonden best practices kunnen uitwisselen.

Klachtenloketten

Een klachtenloket of een ombudsman is in de ogen van de CCA een goed instrument om de drempels voor alternatieve geschillenbeslechting verder te verlagen. Bij een klachtenloket kan men terecht voor informatie en advies. Indien nodig kan er ook bemiddeld worden met de aanbieder³⁵. Als dat niet tot een uitkomst leidt, kan de klacht voorgelegd worden aan een geschillencommissie die een bindend advies uitbrengt.

3.2 Kwaliteitsborging

De CCA vindt het van belang dat de kwaliteit van de buitengerechtelijke geschillenbeslechting op orde is en dat deze structureel geborgd is. De normen voor de kwaliteit zijn vastgelegd in de [implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting](#) en hebben betrekking op de toegankelijkheid, onpartijdigheid, deskundigheid, transparantie en doelmatigheid. Van belang daarbij is ook dat de uitspraken van geschillencommissies op een toegankelijke wijze worden georganiseerd. Dit komt zowel de rechtszekerheid voor consumenten en ondernemers ten goede als de ontwikkeling van de rechtsvorming via alternatieve geschillenbeslechting in algemene zin. Kifid en SKGZ publiceren alle uitspraken op hun website. Kifid en SKGZ ontsluiten daarnaast kennis via kennisdocumenten en casussen op de website.

Kwaliteitsnormen moeten gelden voor alle geschillencommissies

De CCA is van mening dat alle geschillencommissies conform de kwaliteitsnormen zoals die zijn vastgelegd in de implementatiewet moeten opereren – dus ook voor degene die niet zijn aangesloten bij een van de vier erkende ADR- instanties. Op deze wijze ontstaat meer duidelijkheid voor consumenten en ondernemers, wordt het vertrouwen in het stelsel van buitengerechtelijke geschillenbeslechting als geheel versterkt en ontstaat een gelijk speelveld. Met het oog op eventuele kosten en tijd die nodig is voor geschillencommissies om zich hier op aan te passen, zal het vereiste om conform de

³⁵ De SKGZ-ombudsman informeert, adviseert en bemiddeld.

kwaliteitsnormen te opereren geleidelijk moeten worden ingevoerd. Denkbaar is hierbij een comply or explain model, waarbij geschillencommissies duidelijk maken waarom ze andere kwaliteitsnormen hanteren. Voor de handhaving ervan kan gedacht worden aan het instellen van een register voor geschillencommissies waarbij het conform de ADR-kwaliteitsnormen opereren als voorwaarde voor inschrijving geldt.

Hierop vooruitlopend zou onderzocht kunnen worden of de criteria die door de verschillende ministeries worden gehanteerd voor de erkenning van geschillencommissie voldoen aan de ADR-kwaliteitscriteria. Mocht dat niet het geval zijn, dan ligt het voor de hand deze te uniformeren op basis van de criteria van de richtlijn.

Opvolging aanbevelingen evaluaties

De kwaliteit van de erkende ADR-instanties wordt bewaakt door periodieke evaluaties van hun functioneren. In de meest recente evaluaties staan daarbij de doelmatigheid van de procedures centraal³⁶. Daarbij wordt o.a. gekeken naar kenbaarheid en toegankelijkheid, doelmatigheid en doorlooptijden en behandelingsduur³⁷. Tabel 2 geeft een overzicht van de aanbevelingen die voortvloeien uit deze evaluaties.

Tabel 2 - Aanbevelingen met betrekking doelmatigheid erkende ADR-instanties

	Kenbaarheid en toegankelijkheid	Doorlooptijden en Behandelingsduur	Overige
SGC ³⁸	Onderzoek toegankelijkheid en laagdrempeligheid kwetsbare consumenten	Onderzoek succes van de huidige en voorgenomen inspanningen om de stijging van de behandelingsduur te ondervangen.	Zorg dat in alle bepalingen van de reglementen staat dat partijen zich in alle stadia door een derde kunnen laten vertegenwoordigen en dat fysieke aanwezigheid niet zonder instemming kan worden verlangd.
Kifid	Verbeter het verwachtingsmanagement door actieve communicatie over de rol van het Kifid door b.v. voorlichtingsfilm of infographics.	Zonder de capaciteit voor de behandeling van complexe zaken (zoals voor de beleggingsverzekeringen het geval is) organisatorisch af zodat deze niet ten koste gaat van de doorlooptijd van eenvoudige zaken. Geef	Houd meer rekening in het kader van de zorgvuldigheidstoets met de wijze waarop klanten zijn behandeld. Speel een grotere rol in het kader van de rechtsvorming en ontwikkeling in de financiële sector

³⁶ De iets oudere evaluatie van het Kifid had een bredere reikwijdte.

³⁷ De doelmatigheidscriteria zijn vastgelegd in artikel 7 van de implementatiewet. Bij de doorlooptijd wordt een onderscheid gemaakt tussen de doorlooptijd na ontvangst van het volledige dossier. Die is wettelijk vastgelegd op 90 dagen (met een verlenging voor complexe gevallen) en de totale behandelingsduur vanaf het moment dat de consument een klacht kenbaar maakt. De wettelijke doorlooptijd na ontvangst van het volledige dossier wordt in de meeste gevallen in acht genomen. Knelpunten doen zich meer voor bij de behandelingsduur.

³⁸ Bij de evaluatie van het SGC zijn de aangesloten zorgcommissies buiten beschouwing gelaten.

		Geef prioriteit aan het wegwerken van oude klachten bij beleggingsverzekeringen	en draag bij aan het lerend vermogen van die sector.
Huurcommissie	Verbeter de toegankelijkheid van de procedures door betere communicatie met cliënten.	Verbeter de tijdigheid van de dienstverlening. Breng de lange doorlooptijden terug. Geef actieplan wegwerken achterstanden hoogste prioriteit.	Vergroot het zelflerend vermogen van de organisatie.
SKGZ	Blijf werken aan de representatie van ondergerepresenteerde doelgroepen.	Geen	Ontwikkel de signalerings- en agenda functie. Versterk het intern organisatie lerend vermogen.

Bron: SER-secretariaat op basis van E.N. Verhage (2022, Doeltreffendheidsevaluaties procedures Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC), 2017-2021, Leiden: ADR advies en Onderzoek; Johannes Hers et. a. (2020), Evaluatie Kifid: tot zijn recht komen, Amsterdam: SEO; Meike Bokhorst et al (2021), Evaluatie procedure huurcommissie: rapport in opdracht van de Huurcommissie, Universiteit Utrecht; Niels Terpstra et al. (2022), Evaluatie SKGZ-procedure 2019-2021, Onderzoek naar de doeltreffendheid van de procedure van de Stichting Klachten en geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ), Universiteit Utrecht.

Van belang is dat de overheid en de politiek de vinger aan de pols houden of de aanbevelingen die voortvloeien uit deze evaluaties en de daaruit voortvloeiende verbetertrajecten ook worden uitgevoerd en leiden tot resultaat. Hiervoor is het ook belangrijk dat er adequate structurele financiering voor handen is.

Uitbreiding periodieke evaluaties

De CCA vindt dat alle geschillencommissies niet alleen conform de ADR kwaliteitsnormen moeten opereren, maar ook periodiek geëvalueerd zouden moeten worden.

Dit is met bijvoorbeeld relevant voor de zorgsector waar een deel van de geschillencommissies is aangesloten bij de SGC, en een groter deel niet (zie paragraaf 2.2). Het functioneren van de geschillencommissies in de zorg is in 2021 onderzocht in het kader van de evaluatie van de Wkkgz³⁹. Deze evaluatie bood echter maar in beperkte mate de gelegenheid dieper op het functioneren van de geschilleninstanties in te gaan, waardoor bepaalde aspecten niet voldoende konden worden bestudeerd. De evaluatie plaatst echter een aantal kritische kanttekeningen bij het functioneren van de geschillencommissies in de zorg en beveelt daarom aan om verdiepend onderzoek naar het functioneren van de geschilleninstanties op zichzelf te bezien en in relatie tot de Wkkgz-klachten- en geschillenregeling als geheel. Het onderzoek constateert dat de huidige situatie met 41 erkende geschillencommissies in termen van het opbouwen van kennis en ervaring binnen de commissies een veel te versnipperd beeld laat zien. Het beveelt daarom aan om te stimuleren dat het landschap van geschilleninstanties zo wordt ingericht dat elke instantie voldoende kennis en ervaring kan opbouwen en daarbij rekening te houden met sectorale deskundigheid door binnen een instantie zo nodig verschillende kamers in te richten. Verder wordt aanbevolen de uitspraken van geschilleninstanties op grond van de Wkkgz op één vaste plaats (website) toegankelijk te maken en in de wet te specificeren dat patiënten en hun naasten tijdig informatie ontvangen over de aard en consequenties van de geschillenprocedure.

³⁹ Friele et al (2021), op. cit., .pp. 146-151 en pp. 222-225 voor de aanbevelingen hieromtrent.

Meer coördinatie tussen de verschillende ministeries

Om te zorgen dat de kwaliteitsnormen van de ADR-richtlijn breed worden toegepast, de aanbevelingen uit de periodieke evaluaties waar nodig worden opgevolgd en dat er breder wordt geëvalueerd, is het volgens de CCA nodig dat er meer coördinatie komt tussen de verschillende ministeries. Daartoe zou b.v. een coördinerend bewindspersoon kunnen worden aangewezen, en/of een coördinerende instantie.

Mogelijkheid om vragen voor te leggen aan de rechter

ADR entiteiten (erkend of niet) zijn gebonden aan het dwingende (Europese) consumentenrecht. Wanneer zij bij wijze van bindend advies beslissen (dat geldt niet voor de Raad van Arbitrage), heeft dat juridisch de vorm van een vaststellings-overeenkomst als bedoeld in art. 7:900 BW.⁴⁰ Een probleem bij de (verplichte) toepassing van het dwingende Europese consumentenrecht is dat lang niet altijd duidelijk is welke verplichtingen nu voortvloeien uit dat Europese consumentenrecht of de implementatie daarvan. Rechters kunnen hierover prejudiciële vragen (aan het Hof van Justitie of, desnoods, aan de Hoge Raad) stellen, maar ADR-entiteiten (erkend of niet) mogen dat niet: die bevoegdheid komt volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie alleen aan rechters toe, terwijl ook de prejudiciële procedure bij de Hoge Raad daarvan uitgaat. Dat maakt het voor geschillencommissies wel ingewikkeld. Hier is een nationaalrechtelijke aanpassing van het procesrecht nodig, op grond waarvan geschillencommissies in ieder geval de mogelijkheid krijgen om dit soort vragen aan een rechter voor te leggen. Daarbij kan gedacht worden aan de aanwijzing van één rechter, zoals het Hof Den Haag is aangewezen voor de collectieve actie-procedures (art. 3:305d en 6:240 BW), of direct aan de Hoge Raad, waarbij er ook een mogelijkheid voor de rechter moet zijn om de beantwoording te weigeren als de vragen niet relevant voor de rechtsontwikkeling worden geacht. Sommige vragen zullen uiteindelijk bij de Hoge Raad terecht komen, andere bij het Hof van Justitie, maar in beide gevallen is een eenduidig antwoord soms wenselijk.

Een aandachtspunt hierbij is een mogelijke verlenging van de doorlooptijd van een geschil en de kosten die dit met zich brengt.

3.3 Financiering

Hierboven is aangegeven dat een adequate bijdrage van de overheid aan de financiering van het stelsel van buitengerechtelijke geschillenbeslechting gerechtvaardigd is en dat voor de continuïteit van een geschilleninstantie een voorspelbare en redelijke overheidsfinanciering belangrijk is. Ook met het oog op toegankelijkheid en kwaliteitsverbetering is een adequate financiering nodig. Voor het opzetten van bijvoorbeeld een klachtenloket is voorfinanciering nodig. Het ontbreken daarvan kan een belemmering vormen voor het opzetten van nieuwe initiatieven.

Op dit moment doen er zich echter verschillende knelpunten voor met betrekking tot de financiering die te maken hebben met de voorspelbaarheid en de adequaatheid van de overheidsbijdrage. Die knelpunten doen zich met name voor bij de SGC en de Huurcommissie.

⁴⁰ De Huurcommissie heeft een eigen, specifieke grondslag voor het doen van uitspraken in artikel 41 van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Het gaat daarbij niet om een bindend advies in de zin van artikel 7:900 BW, maar om een juridische fictie, waarbij partijen worden geacht te zijn overeengekomen wat er in de uitspraak van de Huurcommissie is vastgesteld, tenzij één van de partijen binnen een termijn van 8 weken na verzending van de uitspraak een dagvaarding bij de rechtbank heeft ingediend.

Structurele reservering overheidssubsidies

De voorspelbaarheid van de financiering vereist dat de overheidssubsidie structureel beschikbaar is op de Rijksbegroting voor erkende ADR-instellingen en er dus niet tussentijds geschoven hoeft te worden in de begrotingsposten van ministeries. Zowel wat betreft de Geschillencommissie als bij de Huurcommissie, die nu een subsidie ontvangen, is daarvan geen sprake. Deze structurele overheidssubsidie zou in beginsel ook beschikbaar moeten zijn voor nieuw erkende ADR-instanties of geschillencommissies.

Adequate overheidsbijdrage

Bij het vaststellen wat een redelijke bijdrage van de overheid, gaat het vooral om het vinden van een juiste balans tussen de bijdrage van de overheid, waarbij oog is voor het toegenomen maatschappelijk belang dat het stelsel dient, en de bijdrage vanuit het bedrijfsleven. Het stelsel is jarenlang hoofdzakelijk door ondernemersbijdragen gedragen maar dient ontegenzeggelijk een maatschappelijk belang. De kortere doorlooptijden in vergelijking met de traditionele rechterlijke apparaat leiden tot lagere maatschappelijke kosten. Het traditionele rechterlijke apparaat is overbelast. Deze vorm van geschillenoplossing helpt het te ontlasten en zorgt voor een laagdrempelige en kwalitatief hoge alternatieve vorm van geschillenoplossing.. Waar balans precies ligt is lastig te bepalen, maar er zijn aanwijzingen dat er nu sprake is van een onbalans. Die doet zich vooral voor bij de SGC, waar de bijdrage van de brancheorganisaties significant hoog is en de kosten drukken op de balans van brancheorganisaties. . De oplossing hiervoor is volgens de CCA geen wettelijke verplichtstelling – zoals we kennen bij het Kifid en de SKGZ - maar een betere balans tussen de bijdrage vanuit de overheid en de bijdragen vanuit het bedrijfsleven.

Er zijn verschillende mogelijkheden om het stelsel in financiële zin meer in balans te brengen. Zo zou de overheid een groter deel (of het grootste deel) van de vaste organisatorische kosten voor haar rekening kunnen nemen. Alternatief zouden er afspraken kunnen worden gemaakt, zoals bij de Huurcommissie, dat de overheid een deel van de totale kosten voor haar rekening neemt waaronder dus ook een deel van de instandhoudingskosten voor commissies. De huidige situatie kan er immers toe leiden dat vanwege deze instandhoudingskosten branches met relatief weinig consumentenklachten toch veel kosten moeten maken.

De beperkte financiële ruimte werpt nu een belemmering op om nieuwe dingen te beginnen die heel waardevol kunnen zijn, zoals de klachtenloketten of nieuwe commissies. Voor dit soort initiatieven is voorfinanciering onontbeerlijk. Ook vanuit dat oogpunt is overheidssteun nodig.

4. Aanbevelingen

De bovenstaande bespreking van mogelijke oplossingsrichtingen leidt tot een aantal aanbevelingen. Die zijn primair gericht aan de overheid als systeemverantwoordelijke voor het stelsel van geschillenbeslechting. Aangegeven is wanneer ze ook aan andere partijen zijn gericht.

4.1 Aanbevelingen ten aanzien van toegankelijkheid en kenbaarheidRoutekaart overheid

De CCA constateert dat het voor de consumenten en (kleine) ondernemers nu lastig is te overzien welke mogelijkheden er bestaan om een geschil over een consumentenzaak op te lossen. Er is daarom behoefte aan een routekaart. Zo'n routekaart moet een beslisboom en een zoekmachine bevatten die consumenten en ondernemers de weg

wijst waar ze terecht kunnen voor geschillenoplossing. De CCA is van mening dat het ontwikkelen en beheer van een routekaart een taak is van de overheid in samenwerking met betrokken organisaties.

Klachtenlokketten

Klachtenlokketen of een ombudsman waar consumenten en ondernemers advies kunnen krijgen en die eventueel bemiddelend kunnen optreden, zijn volgens de CCA van belang om de drempels voor het oplossen van consumentengeschillen verder te verlagen. De CCA adviseert de overheid, ADR-instanties en geschillencommissies om hieraan verder te werken.

Bredere toegankelijkheid

De CCA adviseert om meer te doen aan de toegankelijkheid voor ouderen, laag-geletterden en niet-Nederlandstaligen in samenwerking belangenorganisaties die zich inzetten voor ouderen, laag-geletterden en niet-Nederlandstaligen. De CCA realiseert zich dat dit geen eenvoudige opgave is. Daarom is het van belang om goede praktijken en ervaringen op dit gebied uit te wisselen.

4.2 Aanbevelingen ten aanzien van financiering

De CCA is van mening dat een adequate bijdrage van de overheid aan de financiering van het stelsel van buitengerechtelijke geschillenbeslechting gerechtvaardigd is en dat voor de continuïteit van een geschilleninstantie een voorspelbare en redelijke overheidsfinanciering belangrijk is. Dat is ook met het oog op het realiseren van de aanbevelingen in dit advies ten aanzien van toegankelijkheid, kenbaarheid en kwaliteitsborging van belang.

Voorspelbare financiering door de overheid

De voorspelbaarheid van de financiering vereist dat de overheidssubsidie die erkende ADR-instanties ontvangen structureel beschikbaar is op de Rijksbegroting. Deze structurele overheidssubsidie zou in beginsel ook beschikbaar moeten zijn voor nieuw erkende ADR-instanties.

Adequate overheidsbijdrage SGC

De overheidsbijdrage voor de SGC is verlaagd, de financiering van SGC is niet structureel geregeld, en een aantal branches is mede vanuit kostenoverwegingen uit de SGC gestapt. Wel zet het Ministerie J&V sinds 2018 in op een structurele subsidie. De CCA vindt dat de verdeling van de financiering tussen overheid en brancheorganisaties en hun leden bij de SGC in onbalans is. Ze constateert dat de bijdrage van de overheid in de loop der jaren is gedaald, terwijl de SGC haar taken mede vanwege het overheidsbeleid verder heeft uitgebreid. Gezien het grote maatschappelijke belang, zou de overheid een groter deel (of het grootste deel) van de vaste organisatorische kosten voor haar rekening kunnen nemen. Alternatief zouden er afspraken kunnen worden gemaakt, zoals bij de Huurcommissie, dat de overheid een deel van de totale kosten voor haar rekening neemt waaronder dus ook de instandhoudingskosten voor commissies.

4.3 Aanbevelingen ten aanzien van kwaliteitsborging

Uniforme toepassing ADR-kwaliteitsnormen

De CCA is van mening dat alle geschillencommissies – dus ook voor die welke niet zijn aangesloten bij een van de vier erkende ADR-instanties – conform de kwaliteitsnormen moeten opereren zoals die zijn vastgelegd in de implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Met het oog op eventuele kosten en tijd die nodig is voor geschillencommissies om zich hier op aan te passen, zal dit geleidelijk moet worden

ingevoerd. Denkbaar is hierbij een comply or explain model. Voor de handhaving ervan kan gedacht worden aan het instellen van een register voor geschillencommissies waarbij het conform de ADR-kwaliteitsnormen opereren als voorwaarde voor inschrijving geldt.

Uitbreiding periodieke evaluaties en navolging aanbevelingen

De periodieke evaluaties van de erkende ADR-instanties zijn in de ogen van de CCA een belangrijk middel voor kwaliteitsbewaking. Van belang is dat de overheid en de politiek de vinger aan de pols houden of de aanbevelingen die voortvloeien uit deze evaluaties en de daaruit voortvloeiende verbetertrajecten waar nodig ook worden uitgevoerd en leiden tot resultaat. In lijn met de bovenstaande aanbeveling, zouden alle geschillencommissie in alle redelijkheid een periodieke evaluatie moeten (laten) uitvoeren.

Meer coördinatie tussen de verschillende ministeries

Het is volgens de CCA nodig dat er meer coördinatie komt tussen de verschillende ministeries ten aanzien van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Daartoe zou b.v. een coördinerend bewindspersoon kunnen worden aangewezen, en/of een coördinerende instantie.

Mogelijkheid om vragen aan rechters te stellen

De CCA is van mening dat geschillencommissies de mogelijkheid moeten krijgen om vragen aan de rechter te stellen over de uitleg van het Europees consumentenrecht. Hiervoor is een aanpassing van het procesrecht nodig. Daarbij kan gedacht worden aan de aanwijzing van één rechter, die ook de bevoegdheid zou moeten hebben om de beantwoording van niet-relevante vragen te weigeren. Een aandachtspunt is het effect hiervan op doorlooptijden en de kosten die dit met zich kan brengen.

Den Haag
13 maart 2023

Steven van Eijck
voorzitter

Bart van Riel
secretaris

Bijlage 1 Samenstelling Commissie voor Consumentenaangelegenheden

Onafhankelijke leden

dr. S.R.A. van Eijck (voorzitter)
prof. dr. W.H. van Boom
prof. dr. M.B.M. Loos

Ondernemersleden

mr. I.M. Tempelman (Vereniging VNO-NCW)
mr. P.E.H. Hoogstraten (MKB-Nederland)
P. Swienink (Verbond van Verzekeraars)

Consumentenleden

mr. A.J.K. Koopmans (Consumentenbond)
mr. A.M. van den Bosch-de Gier (Consumentenbond)

Ministeriële vertegenwoordigers

mr. M.E. Koetsier (EZK)
dr. L.A.R. Siemerink (JenV)
mr. M.M. Sluijters (EZK)
mr. B.S. Willigenburg (EZK)
mr. D.E. Mellink Msc. (Fin)

Secretariaat

dr. B. van Riel
mr. drs. J. Z. Blijden
N. L. Plaisier MSc.



Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2023, Sociaal-Economische Raad