

Commissie voor Consumentenaangelegenheden

Advies Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken

Aan de minister van Justitie

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	De eenvoudige procedure in een bredere context	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Historisch perspectief	5
2.3	Voorzieningen ter voorkoming van geschillen	8
2.4	Gerechtelijke geschilbeslechting	9
2.5	Buitengerechtelijke geschilbeslechting	11
3.	Waarom een eenvoudige procedure?	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Motieven voor veranderingen	17
3.3	Baten en kosten van geschilbeslechting	19
3.4	Wie procedeert om een koe, geeft er één op toe	20
4.	Bestaande voorstellen voor vereenvoudiging van juridische procedures	23
4.1	Inleiding	23
4.2	De uitgangspunten van de ambtelijke werkgroep	23
4.3	De voorstellen van de ambtelijke werkgroep	24
4.4	Voorstellen van anderen tot verbetering van de toegang tot het recht	26
4.5	Vergelijkend overzicht	27
5.	Commentaar en aanbevelingen CCA	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Verantwoordelijkheidsverdeling	31
5.3	Het belang van een eenvoudige procedure	32
5.4	Afstemming met Europese procedure voor small claims	33
5.5	Werkingsfeer	33
5.6	Afzonderlijke aspecten	38
5.7	Slot en samenvatting	41

Bijlagen

1. De adviesaanvraag
2. De samenstelling van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA)

1. Inleiding

Op 6 oktober 2006 heeft de minister van Justitie de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) van de SER gevraagd advies uit te brengen over het rapport van een ambtelijke werkgroep van zijn ministerie dat handelt over een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken. De adviesaanvraag is als bijlage 1 bijgevoegd, het rapport van de ambtelijke werkgroep is te downloaden via de website van de SER (www.ser.nl). Het rapport bevat concrete voorstellen toegespitst op het beantwoorden van de volgende vragen:

- a. Hoe kan een eenvoudige procedure vorm worden gegeven?
- b. Welke wijzigingen in de regelgeving zijn daartoe nodig?
- c. Welke zaken zijn voor afdoening in deze procedure geschikt?

Het onderwerp vertoont verwantschap met de toekomstige verordening van de Raad en het Europees Parlement voor een Europese procedure voor geringe claims¹. Deze verordening beperkt zich tot grensoverschrijdende geschillen. Over het voorstel voor de verordening heeft de CCA begin 2006 geadviseerd². Met de bovengenoemde uitnodiging van de minister om te reageren op het rapport van een werkgroep van zijn ministerie krijgt de CCA de gelegenheid om ook haar gedachten over een eenvoudige procedure voor binnenlandse geschillen aan het papier toe te vertrouwen.

Het advies is vastgesteld in de CCA-vergadering van 15 maart 2007. De samenstelling van de CCA is in bijlage 2 opgenomen.

Leeswijzer

De CCA plaatst de voorstellen voor een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken in de bredere context van het consumentenbeleid in relatie tot geschilbeslechting. Daarbij wordt ook aandacht geschonken aan de mogelijkheden van de consument om zijn probleemoplossend vermogen te vergroten. Beide aspecten komen in hoofdstuk 2 aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens nader in op enkele punten van kritiek op de huidige situatie: waarom zou een eenvoudige procedure nodig zijn? In hoofdstuk 4 worden de uitgangspunten en voorstellen van de ambtelijke werkgroep weergegeven en worden deze vergeleken met andere voorstellen. Hoofdstuk 5 biedt het commentaar en de aanbevelingen van de CCA.

¹ De Europese besluitvorming is nagenoeg afgerond. In december 2006 heeft het Europees Parlement zich in het algemeen positief uitgelaten over het voorstel van de Europese Commissie.

² CCA-briefadvies (2006) *Small claims procedure*, Den Haag 13 januari 2006.

2. De eenvoudige procedure in een bredere context

2.1 Inleiding

De afgelopen jaren is er veel gebeurd op het terrein van de geschilbeslechting in consumentenzaken. Dat geldt voor de gerechtelijke en de buitengerechtelijke geschiloplossing, maar ook voor de fase die daaraan vooraf gaat en waarin consument en ondernemer nog de mogelijkheid hebben om te voorkomen dat een klacht of meningsverschil escaleert tot een juridisch geschil. De voorgestelde eenvoudige procedure voor eenvoudige zaken moet mede tegen die achtergrond op zijn merites worden beoordeeld. Die achtergrond wordt in algemene termen geschetst in paragraaf 2.2.

Vervolgens schenkt paragraaf 2.3 meer specifiek aandacht aan de lijn van versterking van het probleemoplossend vermogen van burgers/consumenten. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan vormen van consumenteneducatie en aan voorzieningen die procesvoering kunnen voorkomen of vergemakkelijken. Het gaat hier om publieke en private voorzieningen “om burgers toereikend te equiperen, zodanig dat deze waar mogelijk buiten het rechtsbestel kunnen blijven en waar nodig adequaat (gecompenseerd door achterstanden in kennis, taal of financiële middelen) in het rechtsbestel kunnen participeren.”³ Het is vooral dit terrein waarop de laatste jaren belangrijke zaken tot ontwikkeling zijn gekomen.

De paragrafen 2.4 en 2.5 gaan in op de lijn van het meer klantgericht maken van het rechtssysteem: welke mogelijkheden heeft de consument in een conflict met een ondernemer om zijn recht te halen? In vogelvlucht worden in deze paragraaf de gerechtelijke (2.4) en buitengerechtelijke geschilbeslechting (2.5) gezien. Mediation wordt daarbij meegenomen in de buitengerechtelijke beslechting, omdat afwikkeling buiten de rechter om geschiedt (ook al wijst de rechter soms zelf op de mogelijkheden van mediation).

Het blijkt dat de afgelopen jaren zowel private als publieke initiatieven zijn genomen om de consumenten behulpzaam te zijn en hem toe te rusten in geval hij problemen ondervindt als gevolg van de aankoop van een product.

2.2 Historisch perspectief

De afgelopen decennia is de wetgeving rondom consumentenbescherming gestaag gegroeid, voor een deel ter uitvoering van Europese richtlijnen en verordeningen – waarover de CCA veelal heeft geadviseerd – , voor een ander deel vanuit binnenlandse overwegingen. Wat dit laatste deel betreft kan de invoering van een nieuw Burgerlijk Wetboek (BW) in 1992 als een historische mijlpaal worden gezien. Het opnemen van beschermende bepalingen voor consumenten in het vernieuwde BW paste in de tendens om de zwakke partij te beschermen die in de toenmalige literatuur en jurisprudentie veel

³ *Rechtsstaat en Rechtsorde*, brief van de minister van Justitie van 26 september 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 279, nr. 31, p. 2.

waar te nemen⁴. Tot de belangrijkste vernieuwingen behoren de Afdeling Algemene voorwaarden en de regeling van de consumentenkoop. Thans wordt de implementatie van de Europese kaderrichtlijn voor oneerlijke handelspraktijken voorzien⁵.

Behalve door het BW wordt de (juridische) positie van de consument nog door tal van andere wetten bepaald, zoals de Colportagewet, de Wet op het consumentenkrediet, de Warenwet, de Wet financiële dienstverlening alsmede het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet op de rechterlijke organisatie.

De genoemde wetgeving vormt de basis voor de huidige consumentenbescherming in Nederland. Of de door de wetgever beoogde bescherming in de praktijk ook wordt gerealiseerd hangt echter af van verschillende factoren. Mede bepalend hiervoor is een goede toegang van de consument tot het recht en de rechter.

De Consumentenbond startte in 2003 een campagne onder de titel ‘Van recht hebben naar recht krijgen’. In dat kader kwam hij, op basis van een analyse van het Nederlandse stelsel van consumentenbescherming tot de conclusie dat verbetering in de toegang tot het recht en de rechter noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat consumenten in de praktijk gemakkelijker hun recht kunnen halen. De bond pleitte in dit verband onder meer voor een alternatief voor het afgeschafte dagvaardingsformulier.

Eind 2003 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken in samenwerking met consumentenorganisaties en het bedrijfsleven onderzoeken uitgevoerd naar de ‘witte vlekken’ in het nationale stelsel van consumentenbescherming. De visie van het kabinet, de uitkomsten van genoemde onderzoeken en Europese ontwikkelingen gaven vervolgens aanleiding tot een herijking van het consumentenbeleid. Met de ontwikkeling van het Strategisch Actieprogramma voor de Consument (SAP-C) werd hierin door het kabinet voorzien.

In de brief aan de Tweede Kamer waarin SAP-C wordt gepresenteerd, ziet het kabinet het als “een taak van de overheid om te zorgen dat voor consumenten met een geschil de toegang tot het recht wordt gewaarborgd.” Die borging vult het kabinet beleidsmatig zodanig in dat ernaar gestreefd wordt “dat het aantal consumentengeschillen dat door de rechter wordt behandeld afneemt en dat de geschillen die overblijven zoveel mogelijk door geschillencommissies worden afgehandeld.”⁶. Het verbeteren van de afhandeling van individuele consumentenklachten en geschillen en het vereenvoudigen van de mogelijkheden voor consumenten om recht te halen vormen één van de drie doelstellingen van SAP-C. In het kader van een effectieve toegang tot de rechter verwijst de staatssecretaris van Economische Zaken in SAP-C naar een initiatief van de minister van Justitie voor een fundamentele herbezinning op het burgerlijk procesrecht. “Daarbij komt ook de mogelijkheid van een afzonderlijke eenvoudige small claims procedure voor bijvoorbeeld consumentenzaken aan de orde.”. Het voorstel van de

⁴ Consumentenbond (2003) *Beleidsnotitie Van Recht hebben naar Recht krijgen*, Den Haag 2003, p. 6.

⁵ Zie SER/CCA-Advies (2004) *Oneerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU*, publicatienr. 04/06, Den Haag.

⁶ Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27 879, nr. 9, pp. 3 en 4.

Europese Commissie voor een small claims procedure voor grensoverschrijdende gevallen kan daarbij mogelijk inspiratie bieden.⁷

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat met SAP-C ook de rol van privaatrechtelijke instanties bij de handhaving van consumentenwetgeving een nieuwe impuls heeft gekregen. Sprekend voorbeeld daarvan is de verbredingslag die het Ministerie van Economische Zaken wil maken met de geschillencommissies.

In zijn Beleidsbrief 2000-2002 over de modernisering van de rechterlijke organisatie formuleert het kabinet vier doelstellingen van alternatieve (buitengerechtelijke) geschilbeslechting op de lange termijn⁸:

1. dejuridisering van de geschilafdoening;
2. het op de kwalitatief beste, respectievelijk meest effectieve wijze afdoen van geschillen;
3. tegemoet komen aan de maatschappelijke behoefte aan een meer pluriforme toegang tot het recht, waarbij partijen (burgers, bedrijfsleven, overheden) in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de afdoening van hun onderlinge geschillen;
4. het verminderen van de druk op de rechtspraak.

In het licht van de voorstellen van de ambtelijke werkgroep tot vereenvoudiging van de procedures voor eenvoudige civiele zaken lijkt op het eerste gezicht sprake van een zekere contradictie in het kabinetsbeleid: terwijl het kabinet aan de ene kant streeft naar een daling van het aantal geschillen bij de rechter, wil het aan de andere kant toch de toegang tot de rechter vereenvoudigen, hetgeen ongetwijfeld zal leiden tot een toename van het aantal zaken bij de rechter. Bij nader inzien kan een verklaring voor deze schijnbare tegenstelling echter worden gezocht in de geleidelijke onderkenning door het kabinet dat er juist in het kader van het beslechten van consumentengeschillen het nodige schort aan de mogelijkheden voor de consument om via de rechter zijn recht te vinden en te krijgen. Tegen deze achtergrond is het rapport van de ambtelijke werkgroep met voorstellen voor een eenvoudige procedure te zien als een logische stap, volgend op het door het kabinet in gang gezette nieuwe consumentenbeleid.

In zijn reactie op het eindrapport van de fundamentele herbezinning burgerlijk proces – zie over dat eindrapport meer in paragraaf 4.4 – onderschrijft het kabinet nogmaals de stelling dat het voor consumenten eenvoudiger moet worden om hun rechten voor de rechter uit te oefenen. Verder zal in het algemeen de verantwoordelijkheid van partijen en rechter voor een eerlijke en efficiënte procedure duidelijker in de wet worden verankerd. Ten slotte wacht het kabinet de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en van de SER over het rapport van de ambtelijke werkgroep af; wetsvoorstellen zullen pas in de loop van 2007 worden voorbereid⁹.

⁷ EZ (2004) *Strategisch Actie Programma: Een versterkte consumentaliteit*, Beleidsbrief Consumenten, Den Haag juni 2004, pp. 15-16.

⁸ *Contourennota modernisering rechterlijke organisatie*, brief van de minister en de staatssecretaris van Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 352, nr. 19, p. 7.

⁹ *Herbezinning burgerlijk procesrecht*, brief van de minister van Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 951, nr. 1, pp. 2 en 30.

2.3 Voorzieningen ter voorkoming van geschillen

In deze paragraaf wordt gekeken naar voorzieningen die de consument en de ondernemer behulpzaam kunnen zijn om te voorkomen dat hun meningsverschil uitgroeit tot een juridisch conflict. Eerst worden enkele van overheidswege aangeboden voorzieningen behandeld en vervolgens enkele private initiatieven. De opsomming zal niet uitputtend zijn en het accent ligt op de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar.

Overheidsvoorzieningen

Vanuit zijn doelstellingen van dejuridisering van de maatschappelijke verhoudingen en ontlasting van de rechterlijke macht heeft de overheid de afgelopen jaren een aantal voorzieningen gecreëerd.

Onlangs heeft het kabinet een wijziging in de rechtshulp aangebracht door de instelling van het juridisch loket. Bij dit loket kan de burger, ook in zijn rol als consument, terecht met vragen over problemen met gekochte producten of diensten. Het loket kan informatie verschaffen, advies verlenen en contact verzorgen met aanbieders van verdergaande juridische bijstand. Het kabinet ziet het waarborgen van deze eerstelijns rechtshulp als een publieke taak die duidelijk onderscheiden moet worden van de private taak van het verlenen van verdergaande rechtsbijstand. In gevallen waarin minder draagkrachtige rechtzoekenden in verband met een gerechtelijke procedure verdergaande rechtsbijstand behoeven, voorziet het nieuwe stelsel in de mogelijkheid om die rechtsbijstand door een advocaat op basis van een lichte toevoeging verleend te krijgen¹⁰.

Ingaande januari 2007 opereert de ConsuWijzer. Daarmee biedt de overheid op een laagdrempelige manier informatie aan consumenten aan de hand waarvan zij hun kennis van rechten en plichten kunnen verbeteren. Het gebrek aan deze kennis wordt als één van de eerdergenoemde 'witte vlekken' bestempeld. Met het oprichten van het informatieloket van ConsuWijzer waarin de Consumentenautoriteit samenwerkt met de NMa en de OPTA, wordt getracht dit probleem te verkleinen. De informatie die een consument via ConsuWijzer verkrijgt zou hem beter in staat moeten stellen zijn klacht zelf met de aanbieder op te lossen. Ook wordt hem gewezen op de mogelijkheden van geschilbeslechting. De Consumentenautoriteit kan daarnaast met behulp van bij ConsuWijzer binnenkomende signalen vaststellen of er sprake is van collectieve inbreuken op het consumentenrecht en overwegen hiertegen actie te ondernemen. ConsuWijzer heeft dus ook een belangrijke signaleringsfunctie in het kader van de toezichts- en handhavingsactiviteiten van de Consumentenautoriteit. De consument kan wel een klacht bij de Consumentenautoriteit indienen, maar deze treedt nimmer in een individueel geschil tussen een aanbieder en een consument.

¹⁰ *Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de raden voor de rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 436, nr. 6, p. 4-5.

Ten slotte activeert het ministerie van Justitie voorjaar 2007 een digitaal systeem dat rechtzoekenden via een beslisboom in staat moet stellen bij een geschil de juiste keuze te maken en zonodig contact te leggen met een hulpverlener.

Private initiatieven

Een adequate klachtbehandeling voorkomt dat klachten escaleren tot geschillen. De SER/CCA heeft in augustus 2005 een voor ondernemers nuttige en informatieve brochure uitgebracht die in zeven stappen aangeeft hoe een ondernemer klachten kan opsporen en afhandelen¹¹. In een gelijktijdig uitgebracht briefadvies aan de staatssecretaris van Economische Zaken beveelt de CCA aan om voor de consument belangrijke aspecten van klachtbehandeling meer in het overleg over algemene voorwaarden te betrekken¹².

De aandacht die de CCA vraagt voor klachtbehandeling wordt maatschappelijk breed gevoeld. Het probleem ligt niet zozeer in het aanbod van informatie, begeleiding en interventie; dat lijkt over het algemeen voldoende voorhanden te zijn¹³. Wel kunnen vooral bij consumentenzaken de lasten van het vergaren van informatie verhoudingsgewijs hoog zijn. Waar het vooral aan schort zijn mogelijkheden voor burgers om van die informatie en begeleiding in een vroeg stadium effectief gebruik te maken. Er is een gebrek aan zowel kennis, onder meer over consumentenzaken, als vaardigheden. En er zijn soms te hoge lasten qua tijd, geld en emotie voor het inschakelen van een neutrale instantie.

In 2000 heeft de CCA een rapport uitgebracht over consumenteneducatie. Onder meer als follow-up van dit rapport is eind 2006 een platform van marktpartijen, consumentenorganisaties en overheidsinstellingen opgericht met als doel het financiële inzicht van consumenten te verbeteren. De CCA wil te gelegener tijd met EZ en OCW bezien in hoeverre consumenteneducatie ook op niet-financiële terreinen een stap verder kan worden gebracht.

2.4 Gerechtelijke geschilbeslechting

De kantonrechter

De kantonrechter is in ons land nog steeds de eerst aangewezen instantie waartoe de consument zich kan wenden in geval hij een gerechtelijke procedure wil starten. De toevoeging van de kantongerechten aan de organisatie van de (arrondissements)rechtbanken per 1 januari 2002 heeft niet tot een wezenlijke wijziging van de taakverdeling tussen de sector kanton en de sector civiel van de rechtbank geleid. Onderstaand kader geeft aan voor welke zaken de kantonrechter bevoegd is; in andere zaken is het de sector civiel van de rechtbank. Procesvertegenwoordiging in de persoon

¹¹ SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden (2005) *Klachten = Kennis. Doe er meer mee!* Den Haag, 2005.

¹² SER-CCA briefadvies (2005) *Klachtbehandeling*, Den Haag, 25 augustus 2005.

¹³ Barendregt, M en P. Kamminga (2004) Toegang tot recht: de lasten van een uitweg, in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Toegang tot recht*, Den Haag, december 2004, pp. 81-176.

van een advocaat/procureur is bij de kantonrechter niet verplicht; partijen kunnen in persoon procederen.

Sectorcompetentie kantonrechter

De kantonrechter neemt (ingevolge artikel 93 Rv) kennis van:

- a. Zaken betreffende geldvorderingen met een beloop van ten hoogste €5000, de tot aan de dag van dagvaarden verschenen rente daarbij inbegrepen
 - b. Zaken betreffende vorderingen van *onbepaalde* waarde, indien er duidelijke aanwijzingen bestaan dat de vordering geen hogere waarde vertegenwoordigt dan €5000. Voorbeelden van vorderingen van (in beginsel) *onbepaalde* waarde zijn die tot nakoming, afgifte, ontbinding en ontruiming.
 - c1. Zaken betreffende onder meer een arbeidsovereenkomst, een collectieve arbeidsovereenkomst, algemeen verbindend verklaarde bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst en een agentuurovereenkomst.
 - c2. Zaken betreffende een huur- of huurkoopovereenkomst.
 - d. Andere zaken ten aanzien waarvan de wet dit bepaalt, zoals inzake de pacht.
-

In de praktijk bepaalt de dagvaardingsprocedure in sterke mate de toegang tot de rechter voor de consument. Daarvoor doet de ambtelijke werkgroep van het Ministerie van Justitie haar belangrijkste voorstellen aangaande een eenvoudige procedure.

De dagvaardingsprocedure, die voor de meeste consumentenzaken de aangewezen procedure is, houdt in dat de eisende consument de naam, het adres en de woonplaats (NAW-gegevens) van hemzelf en van de gedaagde moet vermelden en zijn eis en de gronden daarvan. De dagvaarding wordt uitgereikt aan de gedaagde door de deurwaarder (betekening) die toegang heeft tot de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), zodat hij de NAW-gegevens van gedaagde kan achterhalen in het geval dat de consument die niet heeft.

In het recente verleden is oproeping via een dagvaardingsformulier mogelijk geweest zonder de verplichte inschakeling van de deurwaarder. Over het algemeen wordt aangenomen dat dat om twee redenen is mislukt. Ten eerste omdat zonder inschakeling van een deurwaarder de persoonsgegevens van de gedaagde niet konden worden verkregen en geverifieerd¹⁴. Ten tweede omdat het voor veel personen te ingewikkeld bleek om het formulier in te vullen; de kantonrechters hadden hun handen vol aan het ‘vertalen’ van de formulieren.¹⁵

Ook het voorstel van de ambtelijke werkgroep voorziet in de mogelijkheid een procedure aan te spannen zonder verplicht gebruik van een via een deurwaarder uit te brengen dagvaarding. Het verificatieprobleem wordt hier opgelost door de griffie het recht te geven de NAW-gegevens van de langs elektronische weg in de procedure betrokken wederpartij te controleren via een rechtstreekse toegang tot het GBA-register.

Collectief actierecht

Sinds 1994 heeft krachtens artikel 3:305a BW een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid het recht een rechtsvordering in te stellen “die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voorzover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt.” Een rechtsvordering kan strekken tot veroordeling

¹⁴ Zie Freudenthal, M. (2001) Verstrekking persoonsgegevens in de gewijzigde Wet GBA voor incassodoeleinden, in: *NJB*, afl. 2001/28.

¹⁵ Zie CCA-briefadvies *Small claims procedure*, op.cit., p. 12.

van gedaagde tot het openbaar maken van de uitspraak van de rechter, maar niet tot een schadevergoeding te voldoen in geld. Daarnaast is onlangs de Wet collectieve afhandeling massaschade (de WCAM) in werking getreden.

In ons land heeft de Consumentenbond tot dusver slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van het collectieve actierecht. Redenen hiervoor zijn volgens de Consumentenbond de beperkingen hiervan, zoals de onmogelijkheid om langs deze weg schadevergoeding in geld te eisen en de hoge kosten van een gerechtelijke procedure.

Europese betalingsbevelprocedure

Als pendant van de verordening voor een Europese small claims procedure hebben de Raad en het Europees Parlement een verordening voor een korte en eenvoudige Europese betalingsbevelprocedure ingesteld¹⁶. De verordening heeft als doelgroep ondernemers in het midden- en kleinbedrijf, maar het geldt ook voor consumenten. Deze procedure strekt tot inning van niet-betwiste vorderingen. Daarom wordt de wederpartij niet opgeroepen; ook is er minder onderbouwing door eiser vereist en zijn er minder bewijsstukken nodig. De werkingssfeer is beperkt tot grensoverschrijdende zaken en een elektronische en geautomatiseerde verwerking van het verzoek is nu goed mogelijk. In tegenstelling tot de verordening voor de Europese small claims procedure kent de verordening voor de Europese betalingsbevelprocedure geen maximum voor het bedrag dat kan worden gevorderd.

2.5 Buitengerechtelijke geschilbeslechting

Er kunnen drie vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting worden onderscheiden: bindend advies, mediation en arbitrage.

Bindend advies

Eén van de bekendste wijzen van buitengerechtelijke geschilbeslechting vormt het bindend advies. Een belangrijke speler op dat veld is De Geschillencommissie¹⁷. In 1970 opgericht als samenwerkingsverband van de Consumentenbond en brancheorganisaties ressorteren daaronder thans meer dan dertig paritair samengestelde geschillencommissies voor consumentenzaken. Deze doen uitspraak bij wege van bindend advies. Voor het onderwerp bindend advies zijn de artikelen 7:900 e.v. van het Burgerlijk Wetboek inzake de vaststellingsovereenkomst van belang. Anders dan bij arbitrage (zie verderop) zijn geen processuele waarborgen in de wet zelf gegeven. Betrokkenheid van de overheid is er verder via de erkenningsregelingen voor geschillencommissies en via subsidiëring van de SGC door het Ministerie van Justitie.

Sinds 2004 bestaat bij de SGC bij enkele geschillencommissies waarbij een materiedeskundige is betrokken de mogelijkheid om deze ook als bemiddelingsdeskundige (mediator) in te schakelen. De geschillencommissie biedt deze mogelijkheid vrijwillig aan partijen aan die de keuze hebben er al dan niet gebruik van

¹⁶ Verordening (EG) nr 1896/2006 van EP en Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, PbEU L 399/1 van 30 december 2006 en van toepassing vanaf 12 december 2008.

¹⁷ De Geschillencommissie faciliteert per 1 januari 2007 de commissies van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) en de Stichting Geschillencommissies voor Beroep en Bedrijf.

te maken: als één van partijen niet aanwezig is bij het bemiddelingsgesprek, gaat de mediation niet door. Indien het de mediator niet lukt om met partijen tot overeenstemming te komen, wordt de zaak met het gebruikelijke deskundigenrapport vervolgens aan de geschillencommissie voorgelegd. In geval van overeenstemming deponeert de mediator de schikkingsovereenkomst bij de SGC. Deze ‘evaluatieve mediation’ is dus ingeweven in de bindend-adviesprocedure.

Mede op basis van het eerder genoemde CCA-briefadvies over klachtbehandeling zijn verschillende stappen gezet om de positie van de SGC verder te verstevigen. Er is in 2006 een traject gestart met de bedoeling een ‘verbredingslag’ te maken om te komen tot de versnelde oprichting van tenminste tien nieuwe geschillencommissies in sectoren waar toegang tot de SGC nu nog niet mogelijk is. Met brancheorganisaties wordt gesproken over de oprichting van een geschillencommissie met de bedoeling dat consumenten daar zo snel mogelijk terecht kunnen. Tegelijkertijd wordt door de Consumentenbond overleg gevoerd over de door de aangesloten ondernemingen te gebruiken algemene voorwaarden. Ook zal de SGC in de loop van 2007 een publiciteitscampagne starten die moet bevorderen dat bedrijven bekend maken dat ze zijn aangesloten bij een geschillencommissie.

Belangrijke ontwikkelingen zijn verder dat de SGC streeft naar een verkorting van de behandelingsduur (van gemiddeld 4,3 maanden in 2006 naar drie maanden in 2007/2008) en de uitbreiding van de mogelijkheden voor de consument om zijn klacht digitaal in te dienen.

Ook buiten SGC-verband opereren verschillende geschillencommissies. Op financieel gebied bestonden bijvoorbeeld tot 2007 tien verschillende commissies waartoe een consument zich kon wenden met een klacht of geschil over een bank- of verzekeringsproduct. Per 2007 zijn deze opgegaan in het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (KiFiD)¹⁸.

Een nieuw fenomeen is de rijdende rechter. Sinds 1995 worden in een televisieprogramma zaken behandeld tussen burgers onderling of tussen burgers en ondernemingen of instellingen. Partijen tekenen vooraf een contract waarin zij aangeven akkoord te gaan met de uitspraak van een bindend adviseur, in de praktijk de kantonrechter in Zaandam. Op het volgen van deze weg zijn de artikelen 7:900 tot en met 905 BW over de vaststellingsovereenkomst van toepassing. Vaak wordt ook een deskundige uitgenodigd. Voor partijen zijn er geen directe kosten aan verbonden. Net als bij andere buitengerechtelijke geschilprocedures wordt een executoriale titel niet direct verkregen.

Een bindend advies kan voor marginale toetsing aan de gewone rechter worden voorgelegd. Gebondenheid aan een bindend advies is regel; een beroep op de

¹⁸ Sommige publiekrechtelijk gereguleerde beroepsgroepen, zoals voor artsen en notarissen, kennen een eigen (wettelijk) tuchtgericht waar consumenten terecht kunnen voor een klacht of geschil over een door hen afgenomen dienst. In het rapport *Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht* van de werkgroep tuchtrecht wordt ervoor gepleit om in die gevallen waarbij de wetgever tuchtrecht bij wet heeft geregeld, te voorzien in een klachtenprocedure (Den Haag, december 2006, pp. 37-38).

vernietiging hiervan bij de rechter kan (op grond van artikel 7:904 lid 1 BW) slechts slagen, indien in verband met inhoud of wijze van totstandkoming “ernstige gebreken in de beslissing de gebondenheid eraan naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar maken”¹⁹.

Mediation

“Mediation is een vorm van conflictoplossing, waarbij een onafhankelijke neutrale derde, de mediator, partijen begeleidt om vanuit hun werkelijke belangen tot een gezamenlijk gedragen en een voor ieder van hen optimale oplossing van hun onderlinge conflict te komen.”²⁰ Het doet daarmee volgens het kabinet bij uitstek recht aan de door het kabinet bepleite eigen verantwoordelijkheid van burgers en instellingen, ook voor het oplossen van hun conflicten.

Partijen kunnen door de rechter op de mogelijke keuze voor mediation worden gewezen. Ook het juridisch loket (voorheen: bureau rechtshulp) kan hierover informatie verstrekken in het kader van een gevraagd advies of verzoek om hulp. Mediation geschiedt op vrijwillige basis²¹ en partijen dragen zelf de kosten. Kiest de burger/consument voor mediation tijdens een gerechtelijke procedure, dan zijn de eerste 2½ uur met de mediator gratis. Daarna betalen partijen gezamenlijk de kosten van de mediator. Afhankelijk van zijn inkomen kan de burger/consument in aanmerking komen voor gesubsidieerde mediation. De door beide partijen aanvaarde oplossing wordt schriftelijk vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst die juridisch bindend is (executoriale titel).

Een evaluatieonderzoek van het WODC, gebaseerd op 973 projecten bij de rechterlijke macht en 171 bij de gefinancierde rechtsbijstand, geeft inzicht in de resultaten van mediation (tabel 2.1). Het gaat hier om civiel- en bestuursrechtelijke zaken.

Tabel 2.1. Resultaten mediation

	Overeenstemming	Duur mediation	Doorlooptijd
Rechterlijke macht	61%	6,3 uur	3 maanden
Rechtsbijstand	78%	2,6 uur	7 dagen

Bron: Samengesteld uit: Mediation en het rechtsbestel, brief van de minister van Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 528, nr. 1, p. 7.

De tabel laat zien dat mediation in veel gevallen tot een oplossing leidt. Een bepalende factor voor succes is dat partijen de conflictoplossing in eigen hand willen houden en daarbij snel resultaat willen boeken.

Tegenover dit relatieve succes staat het gegeven dat er relatief weinig belangstelling is voor doorverwijzing naar mediation. Wellicht draagt de geringe bekendheid van

¹⁹ Zie HR 18 juni 1993, NJ 1993/645 en HR 12 september 1997, NJ 1998/382.

²⁰ *Mediation en het rechtsbestel*, brief van de minister van Justitie van 19 april 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 528, nr. 1, p. 6.

²¹ In haar advies over de Nota Bruikbare Rechtsorde benadrukt de SER-Commissie Bruikbare Rechtsorde de vrijwillige deelname van partijen aan mediation in het kader van het arbeidsovereenkomstenrecht. Daarbij past volgens de commissie niet dat mediation als voorwaarde wordt gesteld voor toegang tot de rechter, respectievelijk dat een verplichting tot mediation zou worden geïntroduceerd (*Advies Bruikbare Rechtsorde*, Den Haag, publicatienr. 05/11, p. 32).

mediation daartoe bij. Noodzakelijke voorwaarden voor het welslagen van mediation zijn de bereidheid om te onderhandelen en een zekere bereidheid om tot een compromis te komen. Ontbreekt die bereidheid bij één of bij beide partijen, dan lijkt mediation als instrument niet zinvol. Daar komt bij dat mediation met name in eenvoudige zaken een vrij zwaar middel kan zijn, omdat er in de voorfase van diverse procedures nu al (wettelijke) mogelijkheden zijn.

Mediation blijkt vaak de meest geëigende en doelmatige voorziening te zijn in gevallen waarin sprake is van een ‘duurzame relatie’ (zoals bijvoorbeeld in familiezaken) en/of als het conflict voornamelijk een ‘verstoorde communicatie’ betreft²². Dit roept de vraag op of mediation een passend middel is voor oplossing van consumentengeschillen die doorgaans worden gekenmerkt door een zakelijk verschil van mening. Te meer nu partijen bij mediation niet zeker kunnen weten of het gaat lukken hun geschil te beslechten en tegen welke kosten. Bij mediation in het kader van de SGC hebben partijen, zoals we zagen, in elk geval de zekerheid dat, als mediation niet slaagt, de geschillencommissie met een bindend advies komt.

Arbitrage

Bij arbitrage onderwerpen partijen hun geschil aan een onafhankelijke derde, niet zijnde een overheidsrechter, die een bindende beslissing neemt over de oplossing van het geschil. Hoewel het hier gaat om een zuiver private vorm van geschilbeslechting worden arbitrale vonnissen in principe wel gedeponereerd bij de rechtbank en op verzoek kan de voorzieningenrechter verlof tot executie verlenen. In geïnstitutionaliseerde vorm wordt arbitrage vooral toegepast in een aantal specifieke sectoren (bouw, sport en landbouw).

In Nederland is arbitrage geregeld in boek 4, artikelen 1020 tot 1076 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Deze regeling wordt vermoedelijk aangepast naar aanleiding van één van de belangrijkste kritiepunten op de arbitragepraktijk, namelijk de zogenoemde arbitrageclausules in algemene voorwaarden. Deze houden in dat partijen verplicht zijn eventuele geschillen uit hun overeenkomst door arbitrage te beslechten²³. Een gang naar de rechter is daarbij niet mogelijk zonder de instemming van de wederpartij. De minister van Justitie wil deze, volgens hem vooral in verhouding met consumenten ongewenste situatie, tegengaan door arbitrage te plaatsen op de zwarte lijst van onredelijk bezwarende bedingen (BW-afdeling algemene voorwaarden). Omdat daardoor concurrentie optreedt met rechtspraak verwacht de minister tevens dat eerder een prikkel ontstaat om de kwaliteit van de organisatie en de procedure te bewaken en waar nodig te verbeteren²⁴.

²² *Mediation en het rechtsbestel*, op.cit. p. 7.

²³ Dit was onder meer jarenlang de praktijk in het Arbitragereglement van het Garantie Instituut Woningbouw. Vanwege de kritiek hebben echter sinds 1 januari 2007 kopers/opdrachtgevers bij het Garantie Instituut Woningbouw de keuze tussen arbitrage voor het AIG (Arbitrage Instituut GIW) en de gewone rechter, ook nadat het geschil is ontstaan.

²⁴ *Mediation en het rechtsbestel en Rechtsstaat en rechtsorde*, brief van de minister van Justitie van 12 augustus 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 528 en 29 279, nr. 4, p. 2-4.

Een bindend arbitrage-beding dat de consument de keuzevrijheid ontnemt om naar de rechter te gaan kan op gespannen voet staan met het in artikel 17 Grondwet gewaarborgde recht zich tot de rechter te wenden²⁵.

Ter vergelijking: de Afdeling over algemene voorwaarden in het BW regelt nu al wel dat een beding onredelijk bezwarend is (zwarte lijst) dat de beslechting van een geschil in handen legt van de gebruiker (bindende partijbeslissing) of van een derde (bindend advies), tenzij de consument minstens een maand heeft om voor de gewone rechter te kiezen. Hier geldt evenwel een uitzondering voor bedingen die de beslissing aan arbitrage onderwerpen, omdat de wetgever – anders dan bij bindend advies – de kwaliteit en onpartijdigheid bij arbitrage destijds voldoende gewaarborgd achtte.

²⁵ In een recent arrest van het Hof van Justitie was de vraag aan de orde of een consument zich alsnog tot de rechter mag wenden wanneer hij de nietigheid van een verplicht arbitragebeding niet tijdens de arbitrageprocedure heeft aangevochten. Het Hof beantwoordde die vraag bevestigend: de aard en het gewicht van het openbaar belang, waarop de door de richtlijn oneerlijke bedingen aan de consument verschaft bescherming berust, rechtvaardigen dat de nationale rechter ambtshalve dient te beoordelen of een contractueel beding oneerlijk is en aldus het tussen de consument en verkoper bestaande gebrek aan evenwicht dient te compenseren. Over het al of niet onredelijk zijn van het arbitragebeding liet het Hof zich in deze zaak niet uit. Zaak C-168-06, in: *SEW*, nummer 12, 27 december 2006. Zie ook: van Haersolte-van Hof, J.J. en P.J. Kreijger: Mostaza Claro/Centro Móvil, in: *NTER*, nummer 1/2, januari 2007, pp. 23-26, volgens welke de reikwijdte van de toetsingsverplichting van de rechter nog niet geheel duidelijk is.

3. Waarom een eenvoudige procedure?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat het om de vraag welke redenen er kunnen zijn om een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken te introduceren.

In paragraaf 3.2 komen eerst de motieven van de ambtelijke werkgroep voor haar voorstellen aan de orde. Daarna wordt bezien of deze motieven door anderen worden gedeeld.

Paragraaf 3.3 besteedt vervolgens aandacht aan de individuele en maatschappelijke baten en kosten van een goede gerechtelijke en buitengerechtelijke infrastructuur. Reden daarvoor is dat de kostenaspecten van geschilbeslechting vaak een rol spelen in de discussie over het aanbrengen van wijzigingen daarin.

Paragraaf 3.4 behandelt het thema van het evenwicht tussen enerzijds het belang van burgers om te kunnen procederen en hun recht te halen en anderzijds de inbouw van incentives om een al te grote toeloop in te dammen of te stroomlijnen.

3.2 Motieven voor veranderingen

De ambtelijke werkgroep

De ambtelijke werkgroep is vrij kort in de redengeving van haar voorstellen. De roep om eenvoudige en snelle procedures klinkt al enige tijd en er zijn aanwijzingen dat de drempel naar de rechter niet op de juiste hoogte ligt. Dat wringt vooral als de kosten van de procedure op voorhand hoger zijn dan de potentiële baten. Het kabinet erkent, aldus de werkgroep, dat er een maatschappelijk breed gevoelde behoefte bestaat aan een verdergaande vorm van laagdrempelige neutrale interventie.

CCA-advies Europese procedure

De CCA ziet in de verordening van de Raad en het Europese Parlement voor een small claims procedure vier voordelen vergeleken met de huidige Nederlandse rechtsgang bij de kantonrechter:

- de consument lijkt weinig risico te lopen bij het beginnen van een procedure, waarbij de CCA aantekent dat de Europese procedure een vorm van een zeker kostenrisico voor partijen zou moeten bevatten en een beperkt griffierecht;
- de procedure is tamelijk eenvoudig en helder;
- de procedure draagt een informeel karakter en
- door het uitgangspunt van een schriftelijke procedure blijven de kosten laag.

A contrario geredeneerd zijn deze voordelen op te vatten als punten van kritiek op en daarmee ook als verbeterpunten voor het huidige civiele procesrecht. In haar briefadvies over het voorstel voor deze verordening kwam de CCA al tot het oordeel dat de toegang voor de consument tot de nationale rechter ook voor binnenlandse geschillen moet worden verbeterd. Voor de CCA is deze opvatting dan ook het vertrekpunt in het kader van het nu gevraagde advies over de voorstellen van de ambtelijke werkgroep.

RMO

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gaat wat diepgaander in op het functioneren van het rechtssysteem. De RMO constateert dat het speelveld waarop burgers hun onderlinge geschillen beslechten niet berekend is op de behoefte. Grofweg zijn hiervoor volgens hem twee oorzaken aan te wijzen. Ten eerste neemt de welvaart toe waardoor burgers steeds meer en steeds complexere koop- en dienstverleningsovereenkomsten aangaan. Hiermee groeit het aantal juridische relaties van mensen. Ten tweede vindt er een verschuiving van rechtsrelaties plaats: verantwoordelijkheden worden door de overheid teruggedroefd bij de burger, publieke voorzieningen komen in private handen, terwijl de overheid er bovendien naar streeft dat burgers minder beroep op de rechter doen en meer in onderling overleg tot oplossingen komen. Tezamen zorgen deze ontwikkelingen voor een groeiend aantal rechtsrelaties waarin burgers vaker op zichzelf zijn aangewezen. Dit veranderingsproces veronderstelt een goede toegang tot het recht en voldoende kennis en vaardigheden bij de burger om die toegang ook te vinden.

De RMO constateert verder dat niet alle burgers die kennis en vaardigheden hebben. Kwetsbare burgers zijn bijvoorbeeld mensen met een lage opleiding of met gebrekkige sociale vaardigheden, personen met een andere culturele achtergrond, ouderen en analfabeten. Daarnaast blijkt dat het speelveld waarop burgers hun onderlinge relaties moeten regelen, nogal wat oneffenheden vertoont. Er zijn diverse knelpunten: afhankelijkheidsrelaties waarin de sterken in het recht de zwakken overvleugelen, een gepolariseerd onderhandelingsklimaat en hoge lasten voor de inschakeling van een neutrale interventie.

De RMO komt in zijn advies niet zozeer met concrete wijzigingsvoorstellen, als wel met meer algemene aanbevelingen:

- rechtssysteem toespitsen op concrete noden en behoeften van burgers in hun verschillende sociale relaties;
- psychologische drempels om procedures te starten verlagen;
- klantgerichte houding stimuleren, bijvoorbeeld door een duidelijke communicatie van gerechtelijke uitspraken.

Uitwerking van de eerste aanbeveling leidt tot het voorstel om mediation te stimuleren waar het een oplossing biedt voor een specifiek probleem binnen een specifieke relatie en om laagdrempelige vormen van geschilbeslechting in te voeren, zoals de small claim courts (arbitrale raden die bij (kleinere) consumentenzaken snel een eenvoudige uitspraak kunnen doen) of een ‘geschillenboer’²⁶. Of de RMO met dit voorstel bedoelt dat er voor small claims ook een aparte gerechtelijke procedure moet komen, is niet geheel duidelijk.

Overigens reageert het kabinet op onderdelen afwijzend op dit RMO-rapport. Het kabinet wijst erop dat bij de toegang tot het recht ook moet worden betrokken dat de positie van de burger in de samenleving gaandeweg verandert: door betere opleiding en toegenomen welvaart is over het algemeen de burger in mindere mate hulpbehoevend en zwak in het recht en beschikt hij bovendien over een groot vermogen tot zelforganisatie en –regulering. Volgens het kabinet ondersteunen de uitkomsten van de

²⁶ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004), *Toegang tot recht*, Den Haag, december 2004, pp. 38/39.

Geschilbeslechtingdelta 2003 dit beeld: in zeer veel gevallen lossen mensen hun juridische problemen zelf op. Lang niet altijd wordt een beroep gedaan op rechtshulp en slechts in een relatief beperkt aantal civiel- (en bestuurs)rechtelijke conflicten wordt een beroep op de rechter gedaan.

3.3 Baten en kosten van geschilbeslechting

Een correcte en snelle oplossing van een geschil met een goede gerechtelijke en buitengerechtelijke infrastructuur heeft belangrijke economische waarde. Daar is een aantal redenen voor.

In de eerste plaats is het functioneren van de rechtspraak van belang voor de bescherming van persoon en bezit (waaronder ook het intellectueel eigendom) en bepaalt het in hoge mate de zekerheid in het economisch verkeer dat partijen zich aan de wet, contracten en vergunningen houden. De zekerheid dat onrechtmatig handelen niet zonder gevolgen zal zijn, heeft een belangrijke preventieve werking, waardoor schade wordt vermeden.

In de tweede plaats ondermijnen slechte ervaringen met het vragen van genoegdoening het vertrouwen van de burger²⁷ in de markt. Door informatieasymmetrie en het ontbreken van voldoende waarborg tegen het overtreden van regels zal de consument vanwege de vrees een kat in de zak te kopen terughoudend kunnen zijn met kopen.

Tegenover deze baten staan de kosten van het voeren van een procedure zelf, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen de kosten voor de procederende burger enerzijds en de kosten voor de rechtsprekende instantie (respectievelijk de gemeenschap/de belastingbetaler) anderzijds.

Voor de burger die procedeert kunnen de volgende typen kosten en lasten worden onderscheiden:

- Informatiekosten en zoekkosten om bij de juiste hulp en de juiste soort neutrale (rechterlijke) interventie terecht te komen;
- Kosten van rechtshulp en andere soorten (partijdige) hulp in geschillen (voorzover door partijen gedragen);
- Kosten van rechtbank (griffie, deurwaarder, proceskosten), deskundigen en andere neutrale interveniërende personen (voorzover door partijen gedragen);
- Kosten in geval van veroordeling in de door de wederpartij gemaakte kosten bij geheel of gedeeltelijk verlies van de procedure;
- Kosten van door partijen bestede tijd;
- Kosten van onzekerheid, zoals rendementsverlies op investeringen gedurende onderhandelingen en procedures;
- Emotionele lasten, zoals stress;
- Lasten van eventuele fouten door rechters en anderen;
- Mogelijke schade aan de relatie en aan reguleringsmechanismen daarbinnen (reputatie, wederkerigheid, vertrouwen).

²⁷ Waar in het vervolg van dit advies 'de burger' wordt genoemd, wordt daarmee zowel de consument als de ondernemer bedoeld.

Tot de kosten voor de rechtsprekende instantie behoren de personele kosten en de materiële uitgaven. Volgens de CBS-uitgave *Rechtspraak in Nederland 2005* bedroegen in 2005 de gezamenlijke uitgaven van OM en rechtspraak €1,3 miljard. Van de kosten van de rechtspraak ad €764 miljoen kon 16 procent worden toegewezen aan de kantongerechten. Aan griffierechten werd voor de civielrechtelijke en de bestuursrechtelijke zaken in 2005 ruim €160 miljoen ontvangen.

De Raad voor de rechtspraak hanteert voor zaken voor de kantonrechter een integrale kostprijs per zaak van €121,40, voor de sector civiel €759,47 en voor hoger beroep bij de sector civiel €3.525,30.

Bauw en Hartendorp schatten de minimale kosten voor een consument bij de kantonrechter op €732 en bij de geschillencommissies op €616. In de kosten van de kantonrechter zitten ook de kosten van de dagvaarding door de deurwaarder, die, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, bij invoering van de eenvoudige procedure komen te vervallen. Wanneer bij de kantonrechter die kosten worden afgetrokken (per 1 januari 2006 vastgesteld op circa €71) is het kostenverschil nog maar gering. Bij de maximale kosten bij de kantonrechter ad €2.055 en bij de geschillencommissies ad €1.474 blijft het verschil nog wel substantieel²⁸.

3.4 Wie procedeert om een koe, geeft er één op toe

Ook de ambtelijke werkgroep besteedt in haar rapport aandacht aan de kosten van een procedure, namelijk door deze te betrekken op de financiële waarde van de zaak. Volgens de werkgroep worden consumenten nogal eens weerhouden van het voeren van een procedure, omdat het financiële belang van hun zaak niet opweegt tegen de kosten van een procedure. “Rechtzoekenden met zaken waarbij de kosten van de procedure het zaaksbelang overschrijden, kunnen in feite niet bij de rechter terecht” (pagina 4).

Er is dus kennelijk een gat in de markt voor een eenvoudige procedure. De drempel om de stap naar de rechter te zetten ligt kennelijk (te) hoog. De feitelijke kosten (absoluut en relatief) en het verdere kostenrisico, het formele karakter en de ingewikkeldheid van de procedure en de duur van het gehele proces weerhouden veel consumenten ervan hun zaak aan de rechter voor te leggen. Daarbij speelt de verhouding tot de geldelijke waarde van het belang van de zaak een niet onbelangrijke rol. Dat niet veel consumentenzaken aan de rechter worden voorgelegd kan ook worden verklaard uit de onvoldoende kennis en vaardigheden van de consument en de ondernemer. Daarnaast zijn er natuurlijk de alternatieven voor consument en ondernemer, zoals geschillencommissies en – zij het in mindere mate – mediation en arbitrage, om hun geschil tot een oplossing te brengen. Consumenten kunnen ten slotte ook steun ondervinden van consumentenorganisaties, van de juridische loketten en van ConsuWijzer²⁹.

²⁸ Zie: Bauw, E en R.C. Hartendorp (2005) Kantonrechter of geschillencommissie in consumentenzaken: de feiten op een rij, in: *NJB*, 9 december 2005, afl. 44, p. 2307.

²⁹ In deze opsomming zijn niet opgenomen het collectief actierecht (artikel 3:305a BW) en de Wet collectieve afhandeling massaschade, omdat beide regelingen niet zien op de toegang van de individuele consument tot de rechter.

Volgens de Raad voor de rechtspraak is het beroep op de rechter in Nederland nog steeds bescheiden te noemen en worden verreweg de meeste conflicten buiten het formele juridische circuit afgehandeld³⁰. Tegelijkertijd kunnen de kosten van een procedure – al dan niet gerelateerd aan de financiële waarde van de zaak – voor de burger prohibitief worden. Dit betekent overigens wel dat er incentives zullen moeten blijven bestaan om te voorkomen dat elk geschil aan de rechter wordt voorgelegd ('niet de sluizen open zetten', zoals de CCA dat noemde in haar advies over de Europese procedure) in verband met de daarmee gepaard gaande kosten voor de gemeenschap.

In dit verband is er tevens de vraag naar de maatschappelijke en individuele kostenverhouding tussen de gerechtelijke en de buitengerechtelijke geschilbeslechting. Volgens de Raad voor de rechtspraak zou het beleid er vooral op moeten zijn gericht de toegankelijkheid en het goed functioneren van het hele stelsel van geschillenbeslechting te bevorderen, zowel de private als de overheidsrechtspraak. In het kader van dit advies over een eenvoudige procedure – slechts een onderdeel van de overheidsrechtspraak – wil de CCA hier niet verder op ingaan en volstaan met de uitspraak dat zij het in beginsel met deze opvatting van de Raad eens is.

³⁰ Raad voor de rechtspraak (2004) *Begroting 2005*, februari 2004, p. 10.

4. Bestaande voorstellen voor vereenvoudiging van juridische procedures

4.1 Inleiding

Centraal in dit advies staan de voorstellen van de ambtelijke werkgroep tot vereenvoudiging van de procedures bij de kantonrechter. Deze zullen, na een weergave van de uitgangspunten van de ambtelijke werkgroep in paragraaf 4.2, in paragraaf 4.3 worden beschreven. Maar ook van andere zijden zijn voorstellen tot wijziging gedaan. Deze komen in paragraaf 4.4 aan bod. Paragraaf 4.5 bevat een vergelijking tussen de verschillende voorstellen, een vergelijking met geschillencommissies en een vergelijking met soortgelijke procedures in enkele EU-lidstaten.

4.2 De uitgangspunten van de ambtelijke werkgroep

Uitgangspunt van de ambtelijke werkgroep voor de vereenvoudiging van de toegang tot de gerechtelijke procedure is het huidige civiele procesrecht dat volgens haar voldoende aanknopingspunten voor vereenvoudiging biedt. De werkgroep sluit bovendien zoveel mogelijk aan bij de ontwikkeling van een ‘rechtspraak op maat’.

De eenvoudige procedure staat in de ogen van de werkgroep in beginsel open voor het hele segment zaken waarvoor geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Het is aan de eiser (consument of ondernemer) om te kiezen voor de eenvoudige procedure of voor de traditionele weg van de dagvaardingsprocedure. Om hem bij die keuze te helpen moet de elektronische indiening van zijn zaak zodanig worden ingericht dat het de toegang tot de procedure kanaliseert. Bovendien kan de rechter alsnog beslissen een zaak naar de gewone procedure te verwijzen (wisselbepaling).

Zonder een poging te wagen om te definiëren wat een eenvoudige zaak is (ondoenlijk en onnodig) wil de werkgroep wel bepaalde zaken uitsluiten van de eenvoudige procedure, te weten familierechtelijke en erfrechtelijke zaken, omdat zij naar hun aard niet zomaar passen in het stramien van de eenvoudige procedure.

Ook richt de werkgroep zich niet op het grote segment van de incassoverstekken van de sector kanton, want daar gaat het in 90% van de gevallen om de titelverschaffing; in de regel vindt geen inhoudelijke betwisting van de vordering plaats. Daarmee wordt niet direct duidelijk of deze zaken expliciet moeten worden uitgesloten van de eenvoudige procedure. Wel stelt de werkgroep voor om voor incassozaken aan te sluiten bij het nationale project ‘Geldvorderingen on line’³¹ en bij het toenmalige voorstel (thans: de verordening) voor een Europees betalingsbevel voor grensoverschrijdende incasso’s met een zoveel mogelijk geautomatiseerde afdoening die ook voor nationale incassozaken wordt bepleit. In zijn reactie op het eindrapport van de *Commissie fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht* betoont ook het kabinet zich hiervan een voorstander: “Het kan ... aantrekkelijk zijn bij de uitvoering van de verordening ook in de toepassing op interne gevallen te voorzien.”³²

³¹ Dit project is onlangs tijdelijk stopgezet, omdat het huidige dagvaardingsformulier moeilijk te digitaliseren is.

³² *Herbezinning burgerlijk procesrecht*, op. cit., p. 20.

Ook vorderingen uit onrechtmatige daad moeten volgens de werkgroep buiten de eenvoudige procedure blijven.

Hoewel een definitie niet wordt gegeven, komt de werkgroep wel met een omschrijving van ‘zaken die om eenvoudige afdoening vragen’:

- omdat het belang klein is of
- omdat het belang nauwelijks opweegt tegen de kosten van een volwaardige dagvaardingsprocedure met rechtsbijstand of
- omdat de zaak om andere redenen in aanmerking komt voor eenvoudige afdoening.

Bovendien ziet de werkgroep een financiële grens als enig haalbare manier om ‘eenvoudig’ van ‘niet-eenvoudig’ te onderscheiden.

4.3 De voorstellen van de ambtelijke werkgroep

De werkgroep komt met een viertal voorstellen aangaande de eenvoudige procedure. Deze procedure zou niet alleen voor burgers/consumenten, maar ook voor met de burger op één lijn te stellen bedrijven (MKB) moeten gelden.

1. Met inachtneming van het uitgangspunt dat de eiser kan kiezen voor de eenvoudige of voor de dagvaardingsprocedure komt de werkgroep tot het volgende voorstel voor een **financiële grens**:
 - a. geldvorderingen tot €2.000 en vorderingen tot nakoming die een waarde vertegenwoordigen van maximaal dat bedrag, ongeacht de aard van de vordering. Argument: voor deze, doorgaans eenvoudige zaken moet er een toegang tot de rechter komen die in verhouding staat tot het belang van de zaak en zij moet aansluiten bij de Europese small claims procedure.
 - b. geldvorderingen boven €2.000 tot aan het maximumbedrag waarvoor geen verplichte procesvertegenwoordiging nodig is (nu €5.000) en vorderingen tot nakoming die een waarde vertegenwoordigen van maximaal dat bedrag, ongeacht de aard van de vordering.
 - c. consumentenkoop tot een nader te bepalen bedrag boven €5.000. Argument: ook in dit geval gaat het volgens de werkgroep om geschillen die in de regel eenvoudig zijn.
 - d. bepaalde andere aardzaken³³ mits deze materieel vergelijkbaar zijn met de hiervoor genoemde soorten zaken. Aardzaken die er niet onder zouden moeten vallen (de werkgroep doet hier geen expliciete uitspraak over) zijn zaken met een grote impact voor (een van) partijen, waar het rechtsgebied te specialistisch is en spoedprocedures.
2. De ambtelijke werkgroep gaat vervolgens uitgebreid in op de **elektronische procesinleiding** voor de eenvoudige procedure. Het systeem moet zodanig zijn

³³ Aardzaken zijn bijvoorbeeld huur- en pachtzaken en zaken van arbeidsovereenkomst. Deze zijn naar hun aard afgegrensd. De aard van het geschil is beslissend voor de bevoegdheid van de kantonrechter (zie ook het kader in paragraaf 2.4.1).

ingericht dat het een rechtszoekende zelf in staat stelt om een vordering elektronisch in te dienen en dat het mogelijk is om met behulp van het juridisch loket te bepalen of zijn zaak zich leent voor elektronische indiening. Centraal staat daarbij de *wizard* die ervoor moet zorgen dat de rechtzoekende de juiste begeleiding krijgt bij de in te vullen vragen en dat bepaalde antwoorden ‘ongeldig’ zijn en die complexe zaken eruit zeeft (beslisboom).

3. Ten aanzien van de **oproeping en de positie van de verweerder** doet de ambtelijke werkgroep verschillende voorstellen. Voor de oproeping stelt zij voor om de elektronisch ingediende vordering door de griffie per gewone post te verzenden met na enkele dagen een herinnering. Als het adres van verweerder niet kan worden achterhaald via de KvK of de GBA, dan geldt de gewone weg van de dagvaardingsprocedure. Als de verweerder niet verschijnt mag de rechter een verstekbeslissing nemen, waartegen de verweerder alsnog verzet kan instellen. De werkgroep wil ook voor de verweerder een eenvoudige toegang creëren. Naast handhaving van de mogelijkheid van schriftelijk en mondeling verweer denkt zij aan een elektronische indiening van een reactie die aan dezelfde eisen moet voldoen als de elektronische indiening van de vordering. Ook een tegenvordering moet mogelijk blijven, zij het dat hieraan de eis van connexiteit wordt verbonden.

4. Wat betreft het **verloop van de procedure** kiest de ambtelijke werkgroep voor handhaving van het model van de dagvaardingsprocedure omdat zij hecht aan de beschikbaarheid van een vorm van roladministratie. Wel wil de ambtelijke werkgroep bepaalde elementen uit de dagvaardingsprocedure uitsluiten, zoals het opwerpen van incidenten³⁴.
Aansluitend op de hierboven onder 1. aangeduide indeling van eenvoudige zaken op basis van een financiële grens kiest de ambtelijke werkgroep voor een verschil in de procedure tussen twee soorten van zaken:
 - A. *Voor geldvorderingen en vorderingen tot nakoming tot € 2.000:*
 - Elektronische inleiding en zoveel mogelijk schriftelijke procedure;
 - Wel mogelijkheid van mondeling verweer, maar alleen mondelinge behandeling op verzoek en voorzover de rechter dat nodig acht;
 - Geen verplichte procesvertegenwoordiging, maar wel afwikkeling via een vorm van rol;
 - Terughoudend gebruik van kostbare bewijsmiddelen zoals getuigenverhoor en deskundigenbericht;
 - Geen appel, tenzij doorbreking van appelverbod.
 - A. *Voor geldvorderingen en vorderingen tot nakoming tussen de € 2.000 en € 5.000 en bepaalde aardzaken:* omdat het belang van partijen om daadwerkelijk een rechter te zien hier zwaar weegt, kiest de ambtelijke werkgroep voor een meer aangeklede procedure: zij wil hier in zoveel mogelijk zaken een comparitie. Om tegemoet te komen aan bezwaren

³⁴ Het ‘opwerpen van incidenten’ houdt in dat ná indiening van de vordering of tijdens de behandeling van de zaak nog nieuwe verzoeken kunnen worden ingediend, zoals zekerheidsstelling voor proceskosten en uitvoerbaarheid bij voorraad.

(onvoldoende rechters, reiskosten) stelt de ambtelijke werkgroep kortere comparities, comparities met voorzieningen voor telehoren en meer aandacht voor de rechterlijke capaciteit voor.

Net als de CCA in haar briefadvies over de Europese procedure onderkent ook de ambtelijke werkgroep de mogelijkheid van misbruik van de door haar voorgestelde eenvoudige procedure en stelt voor om:

- ook een executiegeschil over een elektronisch ingediende vordering elektronisch en zonder verplichte procesvertegenwoordiging in te dienen;
- een sanctie te zetten op misbruik door de oorspronkelijke eiser, bijvoorbeeld door een regeling in de sfeer van de proceskosten ('zwartrijdersregeling').

De voornaamste directe kostenbesparing voor de consument die het voorstel van de ambtelijke werkgroep oplevert, is de afschaffing van de dagvaarding door de deurwaarder³⁵. Kostenbesparing zal ook mogelijk worden door het door de ambtelijke werkgroep voorgestelde terughoudende gebruik van kostbare bewijsmiddelen – voorzover de kosten daarvan door de consument worden gedragen – en wellicht ook door een daling van de informatie- en zoekkosten van de consument.

4.4 Voorstellen van anderen tot verbetering van de toegang tot het recht

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven stelt de ambtelijke werkgroep voor om naast de introductie van de elektronische procesinleiding bij de eenvoudige procedure de dagvaardingsprocedure te laten bestaan; de eiser kan hiervoor kiezen en de rechter kan in tweede instantie besluiten een zaak niet via de eenvoudige, maar via de dagvaardingsprocedure te behandelen. Over de toegang tot het recht zijn recent door twee commissies ook voorstellen tot verbetering gedaan.

De *Commissie fundamentele herbezinning op het burgerlijk procesrecht* wijst in haar eindrapport 'Uitgebalanceerd' van juni 2006 een afsplitsing van het 'basismodel' voor kleine vorderingen van particulieren/consumenten af, dit in navolging van de *Nederlandse Vereniging van Rechtspraak*, die een speciale procedure overbodig en niet realiseerbaar vindt. Voornaamste argument daarvoor is dat zij het aantal afsplitsingen zo beperkt mogelijk wil houden, namelijk tot onbetwiste vorderingen (incasso's), het kort geding en complexe procedures. Wel stelt deze Commissie bijzondere procesregels voor op vier aspecten, waarbij zij voorstelt aansluiting te zoeken bij de Europese small claims procedure. Deze vier aspecten, te weten de procesinleiding, de termijnen, het bewijsrecht en de behandeling, worden in het volgende hoofdstuk nader gezien.

De *Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie* (commissie Deetman) doet in haar rapport 'Rechtspraak is kwaliteit' van december 2006 onder meer aanbevelingen over de competentie van de kantonrechter. In onderlinge combinatie doet zij twee aanbevelingen. Ten eerste beveelt zij aan om de competentiegrens van de

³⁵ In het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders zijn de kosten voor dagvaarding, oproeping of aanzegging die het geding inleidt vastgesteld op €71,32 per 1 januari 2005.

kantonrechter te verhogen van €5.000 tot €25.000. Ten tweede acht de commissie “gezien de grote mate van expertise die de kantonrechter heeft opgebouwd ten aanzien van consumentgerelateerde zaken argumenten aanwezig om alle zaken die vallen onder de categorie consumentenkoop aan de kantonrechter toe te delen.”³⁶. Voor de burger die recht zoekt zal de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter en het toedelen van de consumentenkoop aan de kantonrechter een versterking geven van de idee dat hij als rechtzoekende toegang heeft tot het recht. Omdat de commissie Deetman het van belang vindt dat kantonzaken snel worden afgedaan moet het volgens haar mogelijk zijn om gecompliceerde zaken op initiatief van de kantonrechter door te geleiden naar de meervoudige (civiele) kamer. Daarmee wordt gewaarborgd dat deze zaken niet te lang bij de kantonrechter blijven liggen. Aldus kan de rechtzoekende in meer zaken, zonder processuele vertegenwoordiging zijn recht halen bij een rechter die snel en op niveau zaken afdoet.

4.5 Vergelijkend overzicht

In tabel 4.1 worden de voorstellen van de ambtelijke werkgroep en van de commissie fundamentele herbezinning en de verordening voor de Europese small claims procedure met elkaar vergeleken.

Tabel 4.1 Vergelijking voorstellen op een aantal aspecten

	Ambtelijke werkgroep	Commissie herbezinning/ Deetman	Europese procedure
Procesinleiding	Elektronisch	Vereenvoudigde vorm	Standaardformulier
Termijnen	-----	Korte termijn voor antwoord. Rechter bepaalt termijnen	Korte termijn voor uitspraak (oorspronkelijk voorstel: 6 maanden)
Bewijsrecht	Terughoudend gebruik van kostbare bewijsmiddelen	Bepaalde bewijsmogelijkheden	Naar goedgevoelen van de rechter
Behandeling	Mondelinge behandeling op verzoek en voorzover rechter het nodig acht	Mondeling	Schriftelijk, tenzij rechter mondelinge behandeling nodig acht
Financiële grens	€2.000, €5.000 en consumentenkoop ook boven €5.000	€25.000 (Deetman)	€2.000 (CCA-briefadvies: €5.000)
Beroep	Neen	-----	Wordt overgelaten aan nationaal recht

De tabel laat zien dat er een zekere mate van overeenstemming tussen de voorstellen bestaat:

- Procesinleiding: moet eenvoudiger, bijvoorbeeld elektronisch en/of met een standaardformulier;
- Termijnen: moeten korter;
- Bewijsrecht: moet worden beperkt;

³⁶ Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (2006) *Rechtspraak is kwaliteit*, Den Haag, december 2006, pp. 31/32.

- Behandeling: hoeft niet altijd mondeling;
- Financiële grens: bij binnenlandse geschillen ook zaken boven €5.000 bij kantonrechter;
- Beroep: beperking van de mogelijkheden om in beroep te gaan.

Bovendien moet volgens alle drie voorstellen de rechter een ruimere discretionaire bevoegdheid krijgen om naar bevind van zaken in bepaalde kwesties te handelen. Dat betekent dat minder gewicht wordt toegekend aan min of meer objectieve procedurele vereisten en meer wordt overgelaten aan het subjectieve oordeel van de rechter. Dat strookt met de trend van een actiever en informeler optreden van de rechter die de laatste jaren kan worden geconstateerd³⁷.

Vergelijking met geschillencommissies

In tabel 4.2 wordt – voor zover daarover gegevens beschikbaar zijn – een overzicht gepresenteerd van het laagste, het hoogste en het gemiddelde financiële belang van geschillen bij geschillencommissies die zijn aangesloten bij de SGC. In deze tabel zijn bij sommige geschillencommissies alleen de gemiddelden vermeld, omdat gegevens over het laagste en/of hoogste belang ontbraken.

Uit deze tabel blijkt dat het ongewogen gemiddelde financiële belang bij de 31 geschillencommissies bijna €2.200 bedraagt.

Tabel 4.2 Gemiddelde (= ‘Gem’) financiële belang en laagste en hoogste financiële belang (‘van ... tot’) per geschil en per geschillencommissie van de SGC in 2005 (in euro’s)

1. Hypothecaire Financieringen: Gem: 7.720 (van 250 tot 60.000)	11. Wonen: Gem: 2.809 (van 90 tot 38.234)	21. Telecommunicatie: Gem: 784
2. Waterrecreatie: Gem: 6.817 (van 270 tot 57.613)	12. Reizen: Gem: 2.741	22. Relatiebemiddeling: Gem: 65 (van 381 tot 1.235)
3. Bankzaken: Gem: 4.604	13. Bouw- en Afbouwmaterialen: Gem: 2.666	23. Textiel en Schoenen: Gem: 633 (van 50 tot 2.249)
4. Verhuizen: Gem: 4.208	14. Klussen- en vloerenbedrijven: Gem: 2.106 (van 250 tot 10.145)	24. Thuiswinkel: Gem: 608
5. Groen: Gem: 4.139 (van 377 tot 28.000)	15. Installerende bedrijven: Gem: 1.641 (van 100 tot 8.987)	25. Uitvaartwezen: Gem: 577
6. Voertuigen: Gem: 4.066	16. Recreatie: Gem: 1.311	26. Doe-Het-Zelf-Bedrijven: Gem: 546
7. Parket: Gem: 4.016	17. Energie en Water: Gem: 1.077	27. Post: Gem: 457
8. Advocatuur: Gem: 3.746	18. Elektro: Gem: 895	28. Openbaar Vervoer: Gem: 437
9. Ziekenhuizen: Gem: 3.034 (van 275 tot 5.000*)	19. Centrale Antenne Inrichtingen: Gem: 857	29. Optiek: Gem: 414
10. Schilders-, Glaszet- en Stukadoorsbedrijf: Gem: 2.877 (van 70 tot 23.961)	20. Textielreiniging: Gem: 832 (van 11 tot 7.000)	30. Glas Porselein en Aardewerk: Gem: 111
		31. Taxivervoer: Gem: 90

Bron: Jaarverslag SGC 2005

* Dit is gelijk aan de bevoegdheidsgrens van de desbetreffende geschillencommissie.

³⁷ Zie onder meer de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in: *Trema*, maart 2004 – 3, Advies inzake Asser/Vranken/Groen: Een nieuwe balans.

Uit cijfers van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat de gemiddelde gezinsclaim bij de rechtsbijstandverzekeraars de afgelopen vijf jaar redelijk stabiel op even onder de €1.000 ligt (variërend van gemiddeld €819 per jaar tot €990). Ook hier geldt de waarschuwing dat het om gemiddelden gaat. Bovendien gaat het hier om gezinsclaims, die ruimer zijn dan claims op grond van consumententransacties. De genoemde bedragen vormen daarom niet meer dan een zeer globale indicatie.

Een vergelijking met andere EU-lidstaten

De voorstellen van de ambtelijke werkgroep kunnen ook worden vergeleken met soortgelijke regelingen in andere EU-lidstaten. Ook daar zullen immers ongetwijfeld klachten zijn (geweest) over de toegang van de consument tot de rechter.

De ervaringen in het buitenland laten gemengde reacties zien³⁸. Zo is in **Frankrijk** onder druk van de politiek een specifieke voorziening voor small claims gekomen, die in theorie aan het 'small claims ideaal' voldoet: een eenvoudige mondelinge procedure, zonder schriftelijke stukken, waar geen belangenbehartiger bij betrokken is voor zaken tot €1.500. In de praktijk blijkt dit echter niet goed te werken, omdat een dergelijke procedure veel van rechters vergt. Daarom zijn er óf meer rechters nodig voor dergelijke zaken óf moeten er nieuwe werkmethodes worden gehanteerd. In Frankrijk is noch van het een, noch van het ander sprake geweest.

In zaken onder €600 kan in **Duitsland** de rechter afwijken van de formele regels, mits hij het beginsel van 'fair hearing' als ondergrens in acht neemt. De rechter is bijvoorbeeld gehouden om een getuige te horen als een partij dat wil, maar hoe dat in concreto geschiedt, is aan de rechter. Dit zou bijvoorbeeld ook op een informele manier kunnen plaatsvinden.

Net als in Frankrijk is ook de small claims-procedure in **Engeland** gebruikersvriendelijk opgezet. In beginsel is er één mondelinge behandeling waar men niet door een advocaat wordt bijgestaan. De rechter streeft ernaar om na het einde van een mondelinge behandeling meteen vonnis te wijzen. Dat betekent dat de door partijen op de zitting verstrekte informatie en de waardering daarvan door de rechter beslissend is. Daarbij wordt kennelijk voor lief genomen dat de kans bestaat dat de informatie niet compleet is. Om deze leemte op een verantwoorde manier op te vullen, is de rechter in veel gevallen afhankelijk van zijn parate kennis, gezonde verstand, ervaring en intuïtie. Deze kunnen uiteraard niet verhinderen dat een zekere foutmarge insluipt.

Rechtzoekenden lijken echter tevreden te zijn met deze gang van zaken, hetgeen mogelijk komt omdat zij in de gelegenheid zijn om hun verhaal te doen ten overstaan van de rechter. Het blijken vooral laagopgeleiden en/of allochtonen te zijn die van deze rechtsgang gebruik maken. Gezegd zou kunnen worden dat de Engelse small claimsprocedure de toegang tot het recht bevordert voor de zogenoemde 'zwakkere' bevolkingsgroepen.

³⁸ Par. 5.2 Small claims uit: *Een buitenlandse blik op 'Een nieuwe balans'*, S. van Willigenburg en I. Tzankova, in Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging 2005, p. 27 e.v.

In **Ierland** is de small claims procedure 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 een snelle, informele en goedkope rechtsgang. Om toegelaten te worden tot deze procedure moet de eiser de hoedanigheid van ‘consument’ bezitten. Dit betekent onder meer dat de small claims procedure niet openstaat voor geschillen tussen ondernemers onderling.

In tabel 4.3 worden de belangrijkste kenmerken van het Engelse en het Ierse systeem van gerechtelijke geschilbeslechting vergeleken met de voorstellen van de ambtelijke werkgroep.

Tabel 4.3 Vergelijking Engelse en Ierse small claims procedure met ambtelijke voorstellen

	small claims track (Engeland)	small claims court procedure (Ierland)	Voorstellen ambtelijke werkgroep
overheidsrechter lijdelijk/actief	ja actief	ja actief	ja actiever dan nu
limiet vordering	£ 5000 (ca. €7.250)	€1269,74	€5000 (bij consumentenkoop ook hoger bedrag mogelijk)
Kosten procedure	£ 200 (max)	€9	minimaal rond €650
mondelijke zitting mogelijk	ja	ja	Ja
Bewijs d.m.v.			
- geschrift	ja	ja	ja
- getuigen	ja	ja	met terughoudendheid
- deskundigen	ja	ja	met terughoudendheid
Procesvertegenwoordigin mogelijk?	ja	ja	ja
hoger beroep mogelijk?	ja	ja	alleen boven €2.000

Bronnen: Twijnstra Gudde en rapport ambtelijke werkgroep

De tabel laat zien dat in Nederland de voorgestelde toegang tot de eenvoudige procedure wat groter is, dat de vermoedelijke kosten hoger zijn en dat de mogelijkheden voor bewijs en hoger beroep beperkter zijn dan in Engeland en Ierland.

5. Commentaar en aanbevelingen CCA

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de CCA haar aanbevelingen formuleren en daarbij enig commentaar leveren op verschillende voorstellen tot vereenvoudiging van de toegang tot het recht. Allereerst komt de vraag aan de orde over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en maatschappij als het gaat om de inrichting van ons rechtsstelsel (paragraaf 5.2).

In paragraaf 5.3 geeft de CCA aan waarom zij het van belang vindt dat er een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken voor burgers komt.

In paragraaf 5.4 ontwikkelt de CCA haar visie op de werkingssfeer van de eenvoudige procedure, waarbij zij een combinatie van voorstellen van verschillende partijen maakt. Paragraaf 5.5 behandelt enkele afzonderlijke aspecten van de eenvoudige procedure en het hoofdstuk sluit af met enkele slotwoorden en een korte samenvatting in paragraaf 5.6.

5.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

In het algemeen komt bij vernieuwing van het rechtstelsel de vraag naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en maatschappij aan de orde. In de Nota Bruikbare Rechtsorde die de minister van Justitie in april 2004 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, zegt het kabinet de verhouding tussen overheid en samenleving te willen verbeteren door een andere verantwoordelijkheidsverdeling³⁹, beperking van de regeldruk en het beter bruikbaar maken van bestaande regelgeving. De verschuivingen in de verantwoordelijkheidsverdeling maken ook deel uit van het *SER-Advies Bruikbare Rechtsorde*. Het advies stelt vast: “Voor een aantal beleidsterreinen heeft de raad aanpassingen van de verantwoordelijkheidsverdeling voorgesteld en heeft hij de aandacht gevraagd voor de systeemverantwoordelijkheid van de overheid, te weten de verantwoordelijkheid van de overheid voor de goede werking van stelsels als geheel.”⁴⁰

De CCA is van opvatting dat de idee van systeemverantwoordelijkheid van de overheid ook van toepassing is op het gebied van de toegang van de burger tot het recht waar het gaat om conflicten vanwege de aankoop van een product of dienst. Daarbij heeft volgens de CCA de overheid een directe verantwoordelijkheid voor de gerechtelijke geschilbeslechting en een medeverantwoordelijkheid voor de toegang tot het recht (informatie en educatie) en bij de buitengerechtelijke geschilbeslechting⁴¹. Dit houdt in dat de overheid hier de randvoorwaarden moet creëren en moet waarborgen dat burgers hun recht kunnen halen en barrières die dat nu nog verhinderen, zoveel mogelijk moet wegnemen. De CCA is het eens met de Raad voor de rechtspraak, die stelt dat

³⁹ Zie hierover ook de kabinetsreactie op het RMO-advies *Toegang tot recht*, zoals eerder in dit advies weergegeven in hoofdstuk 3.

⁴⁰ *Advies Bruikbare Rechtsorde*, op.cit., p. 17.

⁴¹ In haar advies *Europese samenwerking bij handhaving consumentenbescherming* verwoordde de CCA dit aldus: “De nationale overheid moet toezien op de naleving van de wetten die zij uitvaardigt, dus ook op die op het consumententerrein.” (p. 46).

buitengerechtelijke vormen van geschilbeslechting in belangrijke mate slechts goed kunnen gedijen in de schaduw van een adequaat functionerend stelsel van (overheids)rechtspraak dat door de overheid dient te worden gegarandeerd⁴².

5.3 Het belang van een eenvoudige procedure

De adviesaanvraag van de minister van Justitie is duidelijk gericht op een oordeel van de CCA over het ambtelijke rapport over een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken. De CCA ontkomt er evenwel niet aan – ook indachtig de woorden van de Raad voor de rechtspraak aan het slot van hoofdstuk 3 – om bij haar beoordeling ook andere mogelijkheden voor de burger om zijn recht te vinden te betrekken. Nut en noodzaak van een nieuwe procedure moeten immers worden afgezet tegen reeds bestaande gerechtelijke en buitengerechtelijke regelingen.

De CCA constateert dat het kabinet langs verschillende sporen wil werken aan een verbetering van de consumentenbescherming en aan de handhaving van het consumentenrecht. Uitbreiding van het aantal geschillencommissies en het ontwikkelen van voorstellen voor een eenvoudiger toegang tot de rechter passen daarin. Daarnaast wordt ook het belang van betere kennis van rechten en plichten onderkend. De recente instelling van de Consumentenautoriteit, met het daaraan gekoppelde informatieloket ConsuWijzer getuigt daarvan. Voorstellen voor een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken passen in de lijn van verbetering van de handhaving van consumentenbescherming.

Tegen die achtergrond is de CCA er een sterk voorstander van om vereenvoudiging aan te brengen in de toegang van de rechtzoekende tot de gerechtelijke procedure. Het past bovendien in het streven van het kabinet om de regeldruk te verminderen (in dit geval ook voor de ondernemer) en om beter gebruik te maken van bestaande regelgeving. De CCA heeft daarbij de overtuiging dat verbetering van de toegang tot de rechter maatschappelijk breed wordt gesteund, zoals in hoofdstuk 3 tot uiting is gekomen.

De CCA is verheugd met de voorstellen tot vereenvoudiging, omdat zij aansluiten bij het oordeel dat zij al in haar briefadvies over de verordening over een Europese small claims procedure heeft gegeven, namelijk dat de toegang voor de burger tot de nationale rechter ook voor binnenlandse geschillen op korte termijn moet worden verbeterd. Met name de voorstellen van de ambtelijke werkgroep gericht op de mogelijkheid van elektronische procesinleiding zijn in de ogen van de CCA veelbelovend.

Wat dit laatste betreft wekt de ambtelijke werkgroep in haar rapport de indruk dat de eenvoudige procedure uitsluitend door middel van een elektronische procesinleiding toegankelijk zou moeten zijn. Vooral oudere en allochtone consumenten zijn evenwel vaak (nog) niet of onvoldoende toegerust om succesvol het elektronische formulier in te vullen. Voor hen zou met behulp van het juridisch loket (zie paragraaf 2.3) de mogelijkheid van een elektronische inleiding open moeten staan, zodat ook zij gebruik

⁴² Raad voor de rechtspraak (2004) *Begroting 2005*, Den Haag, februari 2004, p. 10.

kunnen maken van de eenvoudige procedure. Een en ander los van de vraag of ook door anderen, zoals bijvoorbeeld belangenorganisaties, vergelijkbare hulp wordt geboden.

Een tweede aanbeveling van de CCA is om in het kader van de begeleidende digitale informatie over de elektronische procesinleiding een link te leggen naar alternatieve (ook buitengerechtelijke) vormen van geschilbeslechting, zoals naar De Geschillencommissie. Doel daarvan is om de burger op dit palet van mogelijkheden te wijzen. Wanneer zijn zaak niet geschikt is voor de eenvoudige procedure en evenmin voor de normale dagvaardingsprocedure, heeft hij onmiddellijk een alternatief, indien dat voorhanden is. Een goede afstemming in dezen met de juridische beslisboom (zie paragraaf 2.3) ligt daarbij voor de hand.

5.4 Afstemming met Europese procedure voor small claims

De CCA hanteert het uitgangspunt dat er zoveel mogelijk gelijkheid voor consumenten en ondernemers dient te bestaan wat betreft het gebruik van de eenvoudige, nationale procedure en de Europese procedure. Zoals zij het in haar briefadvies formuleerde: “Vanuit consumentenoptiek is het immers merkwaardig dat er met betrekking tot nationale en grensoverschrijdende (individuele) geschillen de komende tijd sprake zal zijn van verschillende regelingen” (pagina 10). Dat betekent dat wanneer de eenvoudige procedure gehanteerd kan worden er zoveel mogelijk gelijkheid tussen beide procedures moet bestaan.

Een interessante, maar ingewikkelde kwestie in dit verband is de vraag of een consument uit een andere EU-lidstaat die een geschil heeft met een Nederlandse ondernemer ook gebruik zou kunnen maken van de voorgestelde eenvoudige procedure. Uiteraard kan deze buitenlandse consument de binnenkort beschikbare Europese procedure gebruiken⁴³. Daarnaast is artikel 12 van het EG-Verdrag van toepassing, dat elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt. Dat betekent dat ook een buitenlandse consument in het voorkomende geval een beroep kan doen op de eenvoudige procedure⁴⁴.

5.5 Werkingssfeer

Evenals in haar briefadvies over het voorstel voor een Europese small claims procedure ziet de CCA ook nu geen noodzaak om voor de eenvoudige procedure te differentiëren tussen consumenten en eigenaren van kleine ondernemingen. Sommige ondernemers kunnen immers in bepaalde opzichten worden vergeleken met consumenten; de

⁴³ Deze Europees brede procedure voor grensoverschrijdende geschillen is een mogelijkheid, omdat de verordening deze procedure niet verplichtend voorschrijft voor de grensoverschrijdende gevallen, maar als alternatief presenteert naast reeds bestaande procedures in de lidstaat (artikel 1 lid 1). Bovendien is hij in alle lidstaten gelijk, omdat het hier om een verordening gaat.

⁴⁴ Op grensoverschrijdende geschillen zijn de Europese verordening over de rechterlijke bevoegdheid, respectievelijk het Europees Verdrag inzake het recht op verbintenissen uit overeenkomst (EVO of Verdrag van Rome I) van toepassing.

kleinzakelijke gebruiker heeft evenveel problemen om zijn rechten geldend te maken als een consument⁴⁵.

In de ogen van de CCA dient de eenvoudige procedure dus opengesteld te worden voor:

- zaken tussen consument en ondernemer waarin beiden kunnen optreden als eiser dan wel als gedaagde;
- zaken tussen ondernemers onderling en
- zaken tussen consumenten onderling.

In beginsel moet daarbij een handelstransactie in het geding zijn, dat wil zeggen dat het moet gaan om een zaak waarin de vordering op geld waardeerbaar is. Een handelstransactie is hier een overeenkomst tussen een ondernemer (leverancier) en een afnemer. Daarbij kan de afnemer een consument zijn, maar ook een andere ondernemer. In de eenvoudige procedure kan niet alleen de hoofdsom worden gevorderd, maar kan ook een schadeclaim worden ingediend.

Daarnaast kan de eenvoudige procedure ook worden gebruikt bij de toekomstige regelgeving op het terrein van oneerlijke handelspraktijken⁴⁶.

In haar briefadvies over de Europese small claims procedure heeft de CCA uitgesproken dat bejegeningklachten expliciet van die procedure moeten worden uitgesloten. Wel voegt de CCA in haar briefadvies hieraan toe de mogelijkheid om een bejegeningklacht te voegen aan een op geld waardeerbare vordering wanneer deze tot een mondelinge behandeling leidt. Argument daarvoor is dat bij veel geschillen consument en ondernemer zich onheus bejegend voelen en dan kan het voor beiden van belang zijn te worden gehoord. Deze mogelijkheid zou de CCA ook graag zien bij de eenvoudige procedure.

Bij de indeling van de zaken die volgens de ambtelijke werkgroep geschikt zijn voor de eenvoudige procedure gaat het om de vraag hoe breed de mogelijkheid is om gebruik te mogen maken van de eenvoudige procedure. Wat zal de competentie van de rechter moeten zijn? Het gaat daarbij om twee kwesties: welke soorten van (consumenten)overeenkomsten vallen onder de eenvoudige procedure en wat is de limiet in relatie tot het financiële belang van de zaak. Op beide kwesties gaat de CCA nu verder in.

Goederen én diensten

Wat betreft de soorten van (consumenten)overeenkomsten wekt het rapport van de ambtelijke werkgroep door zijn woordgebruik de indruk dat het gaat om overeenkomsten die vallen onder de titel consumentenkoop van het BW (Boek 7, Titel 1, Koop en ruil, artikelen 1-50). De vraag is of dit bijvoorbeeld een reis- of kredietovereenkomst en de aanneming van werk, zoals het kopen en laten plaatsen van een nieuwe keuken, uitsluit. Met andere woorden, gaat de draagwijdte van de

⁴⁵ CCA-briefadvies *Small claims procedure*, op. cit. p. 2.

⁴⁶ In januari 2007 hebben de minister van Justitie en de staatssecretaris van Economische Zaken een wetsvoorstel over oneerlijke handelspraktijken naar de Tweede Kamer gezonden: Aanpassing van de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek en andere wetten aan de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 928, nrs. 1-4. Een individuele consument kan op grond hiervan een actie uit onrechtmatige daad instellen.

eenvoudige procedure verder dan alleen voor die zaken die vallen onder Titel 7:1 BW Consumentenkoop, die alleen betrekking heeft op roerende zaken?

De CCA is er voorstander van om geschillen in de sfeer van het consumentenrecht tot uitgangspunt voor de verdere gedachtevorming en ontwikkeling van het instrument te nemen. Waar het in bredere zin gaat om geschillen in relatie tot wetgeving die burgers beoogt te beschermen, zou het bieden van toegang tot de eenvoudige procedure regel moeten zijn, tenzij het geschil niet eenvoudig kan worden genoemd. De CCA ziet bijvoorbeeld geen enkele reden om (consumenten)overeenkomsten in de dienstensfeer bij voorbaat uit te sluiten. Zij begrijpt uit nadere ministeriële informatie dat het ook niet de bedoeling is om overeenkomsten van dienstverlening categorisch uit te sluiten. Dit element verdient naar de opvatting van de CCA nadere aandacht en expliciete vermelding. Naar het oordeel van de CCA kunnen ook overeenkomsten met betrekking tot het verlenen van diensten in zijn algemeenheid onder de eenvoudige procedure vallen, tenzij het om een (te) ingewikkeld hierop betrekking hebbend geschil gaat⁴⁷. Bovendien, zo begrijpt de CCA, kan ook een vordering tot schadevergoeding uit zo'n overeenkomst worden ingediend. De procedure zou volgens de CCA in principe open moeten staan voor elk type vordering, ongeacht de aard van het geschil⁴⁸. Onderscheidend criterium is dat het moet gaan om eenvoudige zaken. De CCA beveelt aan om bij de uitwerking van de eenvoudige procedure te bezien hoe de toegang tot de eenvoudige procedure kan worden verruimd, gelet op de aard van het geschil en de brede behoefte bij burgers in die gevallen een verbeterde toegang tot de rechter te hebben.

Het stelsel volgens de CCA

Alvorens haar opvattingen over de concrete invulling van de eenvoudige procedure te geven, spreekt de CCA zich eerst uit over de competentie van de kantonrechter.

De CCA stelt voor om in lijn met de Commissie Deetman de competentie van de kantonrechter te vergroten door hem bevoegd te maken alle consumentenzaken tot een waarde van €25.000 te behandelen. Daarvoor zijn drie redenen.

In de eerste plaats heeft de kantonrechter in ons land de nodige expertise in consumentenzaken opgebouwd. Daarbij doet de kantonrechter naar algemeen oordeel de zaken op een snelle, professionele en toegankelijke wijze af, hetgeen in veel gevallen goed past bij consumentenzaken. In de tweede plaats vindt de CCA een verhoging van

⁴⁷ Ter bepaling van de gedachten: overeenkomsten van dienstverlening die zich lenen voor de eenvoudige procedure zijn overeenkomsten van koop en verkoop van diensten, financiële contracten en overeenkomsten met betrekking tot diensten met een tastbaar product (bijvoorbeeld een reisovereenkomst of een overeenkomst met een aannemer). Een vierde categorie, te weten overeenkomsten betreffende diensten met een niet-tastbaar karakter, zoals advisering, zal door de complexiteit van de zaak minder in aanmerking komen voor de eenvoudige procedure.

In de literatuur wordt ook wel een verdere verfijning van de soorten diensten aangebracht, zoals een onderscheid naar negen zogenoemde functionele basisvormen van dienstverlening waaraan onderscheiden rechtsgevolgen kunnen worden vastgeknoopt. Zie onder meer: Loos, M.B.M. (2000) Naar een Europees dienstverleningsrecht, *NJB*, maart 2000, afl. 9, p. 454.

⁴⁸ De aanduiding 'geldvorderingen en vorderingen tot nakoming' die de ambtelijke werkgroep gebruikt, lijkt geen recht te doen aan de mogelijk andere vorderingen die burgers volgens de wet kunnen indienen (zoals het vragen van een verklaring voor recht dat een overeenkomst is ontbonden en dat aanspraak kan worden gemaakt op terugbetaling van de koopprijs).

de competentie van de kantonrechter gewenst met het oog op de bedragen die gemoeid kunnen zijn met consumententransacties. Uit tabel 4.2 in paragraaf 4.5 van dit advies blijkt dat bij de geschillencommissies die bij de SGC zijn aangesloten ook zaken aan de orde komen met een financieel belang dat ver uitsteekt boven €5.000. En ten derde zal de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter en het toedelen van alle consumentenzaken tot €25.000 de toegang tot het recht voor de burger sterk kunnen verbeteren.

Dat betekent dus dat consumentenzaken boven €5.000 niet langer meer door de civiele kamer van de rechtbank, maar door de kantonrechter worden behandeld. Vanwege de kenmerken van de kantonrechter (grotere kennis van consumentenzaken, snelheid, professionaliteit en grotere toegankelijkheid) worden zo twee vliegen in één klap geslagen: de rechterlijke macht wordt voor een deel ontlast omdat alle consumentenzaken nu door de meest daartoe geëigende rechter worden afgedaan en de rechtzoekende heeft makkelijker, sneller en goedkoper toegang tot het recht. Overigens onderschrijft de CCA voorstellen om de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure in elkaar te schuiven. Ook dit zal de toegang tot de rechter vergemakkelijken.

De CCA is voorstander van de invoering van een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken. Voorwaarde is natuurlijk wel dat de eenvoudige zaak zich leent voor de elektronische inleiding en dat aan de basis van de vordering een handelstransactie ligt met een op geld waardeerbaar belang.

Allereerst is het aan de eiser om te kiezen voor de eenvoudige procedure dan wel voor de normale dagvaardingsprocedure, daarbij de voor- en nadelen van de ene procedure ten opzichte van de andere afwegend. Daarvoor zijn er twee controlemomenten in de eenvoudige procedure ingebouwd: de wizard bij de inleiding van de procedure en in een latere fase de rechter die kan bepalen – al dan niet na overtuigende argumenten van de gedaagde tegen het volgen van de eenvoudige procedure – dat een zaak zich niet leent voor eenvoudige afdoening en dat de eiser dus aangewezen is op de gewone dagvaardingsprocedure met de daarbij behorende waarborgen. De eenvoudige procedure komt dus als alternatief naast de dagvaardingsprocedure te staan.

De CCA is verdeeld over de vraag of de eenvoudige procedure gebruikt kan worden over het gehele, nieuwe competentiegebied van de kantonrechter.

*Een deel van de CCA*⁴⁹ vindt dat de eenvoudige procedure bij de kantonrechter moet kunnen worden gebruikt voor alle eenvoudige consumentenzaken tot het bedrag van €25.000. Dat houdt onder meer in geen dagvaarding via de deurwaarder maar een elektronische inleiding via de griffie, en geen verplichte procesvertegenwoordiging. Bij consumentenzaken tot aan €5.000 zou enige terughoudendheid moeten worden betracht bij het gebruik van kostbare bewijsmiddelen, zoals getuigenverhoor en deskundigenbericht. Ook zou er alleen een mondelinge behandeling gehouden kunnen worden op verzoek en voor zover de rechter dat nodig acht.

⁴⁹ De consumentenleden en de onafhankelijke leden Van de Gronden, Hondius en Van der Nat.

Gelet op het grotere financiële belang is er aanleiding om voor zaken in een eenvoudige procedure met een belang van meer dan €5.000 de eiser én de gedaagde wat meer rechtswaarborgen te bieden. Kostbare bewijsmiddelen zouden naar het oordeel van de rechter vaker kunnen worden aangevoerd. Bovendien prefereert dit deel van de CCA in navolging van de ambtelijke werkgroep hier in zoveel mogelijk zaken een comparitie. Het bij elkaar roepen van partijen om voor de rechter te verschijnen blijkt in de praktijk vaak goed te werken.

*Een ander deel van de CCA*⁵⁰ is van mening dat de grens voor de eenvoudige procedure bij een waarde van de vordering van €5.000 moet worden gelegd. Voor vorderingen boven die waarde zou alleen de gewone dagvaardings- en verzoekschriftprocedure beschikbaar mogen zijn met alle daarbij behorende rechtswaarborgen. Met dien verstande dat, indien beide procespartijen het met elkaar eens zijn over het volgen van de eenvoudige procedure en de kantonrechter daarmee instemt, die procedure ook kan worden gevolgd bij vorderingen met een waarde tussen €5.000 en de nader vast te stellen competentiegrens van de kantonrechter.

Dit deel maakt een extra knip bij €2.000, de grens die voor grensoverschrijdende geschillen door de EU politiek is voorgesteld. Tot €2.000 kan de procedure wat processuele waarborgen betreft zeer eenvoudig worden ingericht gezien het beperkte financiële belang. Dit houdt in dat volgens dit deel van de CCA kan worden volstaan met de fundamenteel geachte waarborgen van het procesrecht in de minimale vorm. Bij procedures met een waarde tussen €2.000 en €5.000 zullen de waarborgen wat meer omvattend moeten worden ingericht en is bijvoorbeeld een meer proactieve rol van de rechter en griffie gewenst. Hierbij valt te denken aan het sturen van herinneringen, opnemen van telefonisch contact met partijen bij een dreigende termijnoverschrijding, een beperkte mogelijkheid van verzet en hoger beroep en veroordelingen in proceskosten.

Verder volgt de CCA unaniem de voorstellen van de ambtelijke werkgroep wat het hoger beroep betreft. Dat betekent een verhoging van de huidige grens van €1.750 tot €2.000 waaronder hoger beroep niet mogelijk is. Dat beroep zou dan niet aanvullend feitenmateriaal ter versteviging van het bewijs moeten bevatten, maar alleen de vraag of het recht, inclusief de procesregels, juist is toegepast⁵¹. Daaropvolgend hoger beroep moet volgens de CCA worden uitgesloten.

In rechtskringen wordt momenteel gedacht over voorstellen tot wijziging van de regeling voor hoger beroep. In dat kader zou ook aandacht kunnen worden besteed aan de hoogte van de grens voor beroep.

Ten opzichte van de huidige dagvaardingsprocedure blijven er nog belangrijke verschillen bestaan, ook in zaken boven €5.000. In de eerste plaats kent de eenvoudige procedure de elektronische procesinleiding, waarmee ongetwijfeld tijdswinst zal worden

⁵⁰ De ondernemersleden.

⁵¹ Vergelijk cassatie bij de Hoge Raad: de Hoge Raad onderzoekt niet of de feiten die de lagere rechter heeft vastgesteld juist zijn, maar alleen of het recht, inclusief de procesregels, juist is toegepast, waarbij de Hoge Raad uitgaat van de feiten die de lagere rechter heeft vastgesteld. Zie ook de opmerking over de marginale toetsing van een bindend advies in paragraaf 2.5.

geboekt. In de tweede plaats is in de eenvoudige procedure geen deurwaarde en in principe geen advocaat meer nodig, hetgeen kostenverlagend zal werken. En ten derde zal het omzichtig omgaan met kostbare bewijsmiddelen in de eenvoudige procedure het proces kunnen versnellen en de kosten kunnen verlagen.

De CCA beveelt aan om vrij snel te evalueren of de vast te stellen bovengrens van de competentie van de kantonrechter, welke dit ook wordt, al dan niet aanpassing behoeft.

Misbruik wordt bestraft

Een laatste punt van aandacht is voor de CCA het mogelijk misbruik van de eenvoudige procedure, waaraan de ambtelijke werkgroep haars inziens terecht aandacht besteedt. Ook in haar briefadvies over de Europese small claims procedure heeft de CCA hier voor gewaarschuwd en daarbij de suggestie gedaan om de rechter en de griffie de bevoegdheid te geven om onserieuze vorderingen niet ontvankelijk te verklaren. Die suggestie wil de CCA hier herhalen. Daarnaast ziet de CCA in de griffiekosten een redelijke drempel om al te lichtvaardig een eenvoudige procedure aan te spannen.

Daarbij moet er overigens voor worden gewaakt dat de kosten van een procedure voor de burger prohibitief worden, zoals de Raad voor de rechtspraak in zijn begroting voor 2005 terecht opmerkt. De maatschappelijke en individuele kostenverhoudingen tussen rechtspraak en 'alternatieven' zullen zodanig moeten zijn dat de kosteneffectiviteit van de wijze van geschilbeslechting wordt bevorderd en tegelijk het belang van de rechtzoekende niet uit het oog wordt verloren.

5.6 Afzonderlijke aspecten

Termijn op zes maanden zetten

Een onderwerp dat in het rapport van de ambtelijke werkgroep niet aan de orde wordt gesteld is de kwestie van de termijn waarbinnen de rechter moet beslissen. In het voorstel van de Europese Commissie over een small claims procedure was die termijn op zes maanden gesteld. In haar briefadvies over dat voorstel noemt de CCA een beslissing binnen zes maanden dringend gewenst⁵². Het noemen van een termijn geeft procespartijen een indicatie van de maximale duur van de procedure en kan op het gerecht wellicht een positieve invloed uitoefenen om de gehele procedure te bespoedigen. De CCA stelt daarom voor om voor eenvoudige civiele zaken een termijn van maximaal zes maanden aan te houden⁵³.

⁵² Begin oktober 2006 heeft de Raad een politiek akkoord bereikt over dit voorstel van de Europese Commissie, waarbij de tijdslimiet van zes maanden is geschrapt. Reden is dat veel lidstaten een tijdslimiet voor de gehele procedure naast een tijdslimiet voor de afzonderlijke fases in de procedure onwenselijk vinden. In eerste lezing heeft ook het Europees Parlement deze termijn al geschrapt en heeft in tweede lezing in december 2006 hier een akkoord op gegeven.

⁵³ Daarbij zij bedacht dat in 2006 een visitatiecommissie alle 26 gerechten in Nederland heeft onderzocht en op het punt van snelheid heeft geconcludeerd dat de gerechten de afgelopen jaren grote inspanningen hebben betracht ten aanzien van snelheid en tijdigheid en dat de situatie vergeleken met een aantal jaren geleden is verbeterd. Zie: Van Delden, A.H., F. van Dijk en E. Bauw (2007) Kwaliteit van rechtspraak, in: *NJB*, 19 januari 2007, nr. 3, p. 148.

Elektronische inleiding en uitvoering vonnis

Een belangrijk onderdeel van de voorstellen van de ambtelijke werkgroep is de idee van een elektronische procesinleiding en de oproeping van de verweerder. In het huidige recht is het de deurwaarder die het exploit van de dagvaarding betekent. De essentie daarvan is dat de eiser weet dat de gedaagde weet dat hij in een geschil betrokken is. In het voorstel van de werkgroep zal het de griffie zijn die de elektronisch ingediende vordering per post naar de gedaagde stuurt, met een eenmalige herinnering.

Nu biedt verzending per post niet dezelfde waarborgen als de betekening per exploit. Het is dus minder zeker dat de verweerder op de hoogte is van de vordering aan de hand waarvan hij kan bepalen of hij zich wil verweren. De vraag is vervolgens welke waarde de eiser aan zijn executorialie titel kan verbinden als het vonnis is uitgesproken. De ambtelijke werkgroep maakt hier een afweging: wegen deze nadelen op tegen de voordelen van een eenvoudige toegang tot het recht?

De CCA vindt dat de nakoming van de gerechtelijke uitspraak goed moet worden gewaarborgd. Op deze plaats wil zij niet te diep op deze problematiek ingaan, omdat het in dit advies centraal gaat om de toegang tot de rechter en niet om de uitvoering van het vonnis. Zij ziet hierin echter wel een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst, omdat zowel de consument als de ondernemer er belang bij hebben dat executieproblemen zoveel mogelijk worden voorkomen.

De CCA volgt hierin dus de ambtelijke werkgroep dat onzekerheid over de uitvoering van het rechterlijk vonnis bij de huidige stand van de techniek geen reden is om af te zien van verzending van de elektronisch ingediende vordering per post en op termijn wellicht via de mail. Voorwaarde is wel dat de huidige regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dat de verweerder die zich niet in de procedure heeft verweerd, maar het vonnis afwacht en dan alsnog binnen vier weken verzet aantekent, blijft bestaan. Die mogelijkheid wil de CCA ook bieden aan de verweerder die zich in de procedure niet heeft kunnen verweren, omdat hij de vordering nooit per post heeft ontvangen.

De CCA staat al met al zeer positief tegenover het bieden van de mogelijkheid om een procedure elektronisch in te leiden. Dat zal veel tijd en administratieve handelingen kunnen besparen. Wel maakt zij hierbij – verwijzend naar de ingewikkeldheid van het dagvaardingsformulier destijds – de kanttekening dat het succes van de elektronische inleiding van de eenvoudige procedure mede afhangt van de wijze waarop daaraan vorm en inhoud wordt gegeven. Begeleiding door bijvoorbeeld het juridisch loket moet daarbij mogelijk zijn.

Effecten op rechterlijke organisatie

De CCA verwacht dat de invoering van de voorstellen van de ambtelijke werkgroep tot een tweeledig effect op de rechterlijke organisatie zal leiden. Enerzijds zal vereenvoudiging van de procedure tot een groter beroep door ondernemers en consumenten op de rechter leiden. Anderzijds zullen zaken die nu via de duurdere dagvaardingsprocedure worden voorgeleid hun weg vinden via de eenvoudige procedure en daarmee de rechterlijke organisatie minder belasten. De ambtelijke

werkgroep verwacht echter dat slechts een klein segment van de huidige kantonzaken daadwerkelijk via de eenvoudige procedure zal worden afgedaan. Het is moeilijk in te schatten waartoe deze effecten van uitbreiding en verschuiving per saldo zullen leiden. Wel is de CCA het met de ambtelijke werkgroep eens dat de capaciteit van de rechterlijke macht de nodige aandacht verdient. In de visie van de CCA betekent dat onder meer dat de overheid voldoende financiële middelen ter beschikking zal moeten stellen om de eenvoudige procedure tot een succes te maken.

Kosten voor procespartijen

De CCA ziet geen aanleiding om ten behoeve van de eenvoudige procedure verandering aan te brengen in de verdeling van de risico's tussen procespartijen. Ten aanzien van de kostenverdeling hanteert de Nederlandse rechter als algemene regel een belangenafweging op basis van redelijkheid. De verliezer van een geschil kan worden veroordeeld tot het betalen van (een deel van) de kosten van de wederpartij, afhankelijk van het oordeel van de rechter. Tot die kosten kunnen ook de advocaatkosten van de wederpartij behoren, ook wanneer de partij zelf geen advocaat in handen heeft genomen. Bij consumentengeschillen betekent dit in veel gevallen concreet dat de consument niet in de kosten van de rechtsbijstand van de ondernemer wordt veroordeeld en ook zelf geen aanspraak op vergoeding van eventueel gemaakte kosten kan maken. De Europese verordening voor de small claims procedure komt aan dit stelsel tegemoet. De in het ongelijk gestelde partij moet de proceskosten betalen, behalve wanneer deze onnodig zijn gemaakt of buitenproportioneel zijn⁵⁴. Ook hier wordt dus als algemene regel een belangenafweging op basis van redelijkheid gehanteerd. Er bestaat daarbij geen onderscheid of men wel of niet een advocaat heeft ingeschakeld.

In het algemeen mag volgens de CCA van de nieuwe eenvoudige procedure een kostenbesparing voor procespartijen worden verwacht.

In de eerste plaats zullen voor de burger de informatie- en zoekkosten kunnen dalen, omdat een eenvoudige procedure, die – voorzien van een hulpfunctie – elektronisch kan worden ingeleid minder inspanning en deskundigheid van partijen vraagt.

In de tweede plaats zal er als gevolg van het door de werkgroep voorgestelde alternatief van verzending per post in plaats van een door de deurwaarder uit te brengen dagvaarding een mogelijke besparing optreden.

In de derde plaats zal ook het terughoudend gebruik van kostbare bewijsmiddelen tot kostendaling kunnen leiden; de verliezende partij zal dan immers in minder gevallen met de kosten daarvan worden geconfronteerd.

Ten vierde zal de eenvoud van de procedure wellicht procespartijen ervan weerhouden om rechtshulp, al dan niet gesubsidieerd, in te roepen.

⁵⁴ In het oorspronkelijke voorstel voor deze verordening was bepaald, dat de verliezende partij de kosten draagt (tenzij dit onredelijk of onbillijk is), maar dat als de verliezende partij een natuurlijk persoon is die niet is vertegenwoordigd door een advocaat, hij niet de kosten van rechtsbijstand van de wederpartij hoeft te vergoeden. Dit laatste nu, dat de CCA in haar briefadvies over dit voorstel het grootste voordeel van de Europese procedure voor de consument noemt, is in de definitieve versie van de verordening verdwenen. Zie ook: Kramer, X.E (2006) De volgende stap in de totstandkoming van een eenvormig Europees procesrecht: het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen (EPGV), in: *NTER*, nummer 10, oktober 2006, p. 237.

Ten slotte kan een geloofwaardige dreiging met een eenvoudige rechtsgang een rem zetten op onheus en onrechtmatig handelen zodat er minder geschillen ontstaan en het overleg tussen partijen vergemakkelijken, zodat er vaker wordt geschikt (preventieve werking).

Hier staat tegenover een vorm van rechtspraak met minder procedurele waarborgen, zoals een terughoudend gebruik van kostbare bewijsmiddelen en beperktere mogelijkheden voor een mondelinge behandeling en voor hoger beroep. Maar deze nadelen lijken niet op te wegen tegen de voordelen van de eenvoudige procedure, zoals eenvoud in de procesinleiding, grotere snelheid en lagere kosten. Uiteraard blijven ook bij de eenvoudige procedure de wezenskenmerken van de Nederlandse rechtspraak (waartoe onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit) behouden.

Kern van de zaak is, dat de eenvoudige procedure een extra keuzemogelijkheid voor de rechtzoekende burger is. Het is aan hem om, gelet op de waarde die hij hecht aan de voordelen van de ene of de andere procedure een keuze uit de verschillende procedures te maken. Het bestaan van die keuzemogelijkheden maakt voorlichting van overheidszijde zeker noodzakelijk.

5.7 Slot en samenvatting

De CCA is er een groot voorstander van om een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken in te voeren. In paragraaf 3.4 van dit advies is geconstateerd dat er ‘kennelijk een gat in de markt is voor een eenvoudige procedure’. Met de eenvoudige procedure wordt het voor de burger (consument en ondernemer) gemakkelijker om met zijn geschil naar de rechter te stappen. Vanuit kostenperspectief van de burger is het een goede aanvulling op de geschillencommissies van de SGC. Ook op die terreinen in ons land waar (nog) geen geschillencommissie werkzaam is, kan de burger nu sneller en goedkoper dan voorheen zijn recht halen. Ten slotte is de komst van de eenvoudige procedure een belangrijke aanwinst voor de burger die de voorkeur geeft aan een uitspraak van een overheidsrechter boven een bindend advies van een paritair samengestelde geschillencommissie.

De CCA kan zich in het algemeen vinden in de voorstellen van de ambtelijke werkgroep van Justitie en die ook uit andere hoeken zijn gedaan, maar geeft hier wel een eigen invulling aan. Zij ziet concretisering van die voorstellen in wetgeving met belangstelling tegemoet.

De CCA dringt er bij het kabinet op aan om de nodige extra financiële middelen voor de rechterlijke organisatie vrij te maken, zodat deze verbeteringsvoorstellen ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Ook op het gebied van ICT zullen extra investeringen moeten worden gepleegd.

Samenvattend doet de CCA de volgende aanbevelingen.

Zij beveelt aan om zoveel mogelijk gelijkheid te bewerkstelligen tussen de eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken en de Europese procedure voor small claims. De eenvoudige procedure dient open te staan voor op geld waardeerbare zaken tussen consument en ondernemer, tussen ondernemer en ondernemer en tussen consumenten

onderling. Bij zaken tussen consument en ondernemer moet het volgens de CCA om het hele scala van consumentenovereenkomsten gaan. Het is aan de eiser om te kiezen voor de eenvoudige procedure dan wel voor de dagvaardingsprocedure die duurder, ingewikkelder en minder snel is, maar wel meer rechtswaarborgen biedt.

Kern voor de CCA is dat het moet gaan om eenvoudige zaken, waarbij de eiser voor de eenvoudige procedure kiest. Als de kantonrechter evenwel tot de conclusie komt dat het hier geen eenvoudige zaak betreft, bijvoorbeeld doordat de gedaagde overtuigende argumenten aanvoert tegen het volgen van de eenvoudige procedure, moet de eiser de normale dagvaardingsprocedure kunnen volgen met alle daarbij behorende rechtswaarborgen.

Verder stelt de CCA voor om de Commissie Deetman te volgen en de competentie van de kantonrechter voor consumentenzaken te verhogen tot een bedrag van €25.000.

Een deel van de CCA stelt voor om de eenvoudige procedure ook beschikbaar te stellen voor eenvoudige zaken tot aan €25.000. Daarbij zouden bij zaken onder de €5.000 kostbare bewijsmiddelen moeten worden vermeden en zou alleen een mondelinge behandeling op verzoek en indien de rechter dat nodig acht kunnen worden gehouden. Bij zaken tussen €5.000 en €25.000 kunnen volgens dit deel van de CCA deze beperkingen wat worden verruimd.

Een ander deel van de CCA is van mening dat de grens voor de eenvoudige procedure bij een waarde van de vordering van €5.000 moet worden gelegd. Daarboven zou alleen de gewone dagvaardingsprocedure met alle daaraan verbonden rechtswaarborgen moeten worden gevolgd. Met dien verstande dat, indien beide procespartijen het met elkaar eens zijn over het volgen van de eenvoudige procedure en de rechter daarmee instemt, die procedure ook kan worden gevolgd bij vorderingen met een waarde tussen €5.000 en de nader vast te stellen competentiegrens van de rechter. Tot €2.000 kan worden volstaan met de fundamenteel geachte waarborgen van het procesrecht in de minimale vorm. Bij vorderingen tussen €2.000 en €5.000 zullen de waarborgen wat meer omvattend moeten worden ingericht en is een meer actieve rol van de rechter en de griffie gewenst.

Verder stelt de CCA unaniem voor om de financiële grens van de zaak waarboven hoger beroep kan worden ingesteld te verhogen van €1.750 tot €2.000.

De CCA stelt voor om, net als in het oorspronkelijke voorstel voor de Europese procedure, ook voor de eenvoudige procedure een termijn van uiterlijk zes maanden vast te stellen waarbinnen de kantonrechter moet beslissen.

Ten slotte wil de CCA de rechter en de griffie de bevoegdheid geven om onserieuze vorderingen niet-ontvankelijk te verklaren.

Den Haag, 15 maart 2007

E.H. Hondius
Waarnemend voorzitter

M.G. Bos
secretaris



Ministerie van Justitie

**Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en
Rechtsbijstand**

Directie Wetgeving

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Commissie voor
Consumentenaangelegenheden van
de Sociaal-Economische Raad
Mevrouw A.Th.B. Bijleveld- Schouten
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 32
www.justitie.nl

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Ons kenmerk
Bijlage(n)
Onderwerp

Directie Wetgeving
mr. P.M.M. van der Grinten
0703706936
p.van.der.grinten@minjus.nl
6 oktober 2006
5445070/06/6
1
Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief
behandelen.

In opdracht van de toenmalige Minister van Justitie heeft een ambtelijke werkgroep tussen januari en juni 2006 onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken. Een klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de rechtspraak heeft de werkgroep hierbij voorzien van de nodige praktische inbreng. Het resultaat is neergelegd in het bij deze brief gevoegde rapport.

Tijdens een hoorzitting van de CCA over een nationale small claims procedure heeft mw. mr. Van der Grinten de inhoud van het rapport kort aan u uiteengezet. Met deze adviesaanvraag stellen wij u in de gelegenheid kennis te nemen van het volledige rapport en hierover advies uit te brengen.

Ik verzoek u om uw advies uiterlijk 1 december 2006 uit te brengen.

De Minister van Justitie,

Bijlage 2

Samenstelling van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA)

leden

Onafhankelijke leden

Vacature (voorzitter)

prof.mr. J.H. van de Gronden

prof.mr. E.H. Hondius

prof.dr. N.J.H. Huls

prof.dr. J.D.P. Kasper

prof.dr. M. van der Nat

plaatsvervangende leden

Ondernemersleden

mevrouw mr.drs. C.E. Hendrikse (Vereniging VNO-NCW)

mevrouw mr. P.E.H. Hoogstraten (MKB-Nederland)

mr. J.A. Lam (MKB-Nederland)

mr. B.C. de Nie (Vereniging VNO-NCW)

vacature (Vereniging VNO-NCW)

vacatuer (Vereniging VNO-NCW)

mr. A.L.C.M. de Jongh

vacature

mr. N.A. Mourits

mevrouw mr. J.E. Wellink

drs. H.J.J. van Breemen

mr. A.J.K. Koopmans

Consumentenleden

drs. R. Dorscheidt (Consumentenbond)

mevrouw drs. K. de Jonge (Consumentenbond)

mr. J.T. Peters (Consumentenbond)

M.B.L. van der Velde (Consumentenbond)

drs. C.M. Vogeler (Consumentenbond)

drs. H. Verhagen

vacature

M.H.A.M. Hoevenaars

vacature

mevrouw B. Krijnen

Ministeriële vertegenwoordigers

mevrouw A.M.P. van Bolhuis (VWS)

mevrouw Mr. drs. J. Kok (Jus)

ir. G. de Peuter (LNV)

J.L. Ridder (EZ)

mevrouw drs. M. Wolters (Fin)

mr. S. Paul

drs. W. A. Roeterdink

mevrouw Mr. B.W.M.

Trompenaars

mr. J.M. Geerts

Secretariaat

drs. M.G. Bos

drs. H. van der Graaff

mr. Th.J.M. van Mierlo