

advies

07
—
03

Eenvoudige procedure voor
eenvoudige civiele zaken

SER

Sociaal-
Economische
Raad

advies

van de Commissie voor
Consumentenaangelegenheden

Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken

Uitgebracht aan de Minister van Justitie

Publicatienummer 3, 15 maart 2007

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden.

Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER.

De SER beschikt ook over een eigen site op internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2007, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

Telefoon: 070 - 3 499 499

Telefax: 070 - 3 832 535

E-mail: ser.info@ser.nl

Internet: www.ser.nl

ISBN 90-6587-951-x / CIP

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	De eenvoudige procedure in een bredere context	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Historisch perspectief	9
2.3	Voorzieningen ter voorkoming van geschillen	12
2.4	Gerechtelijke geschilbeslechting	13
2.5	Buitengerechtelijke geschilbeslechting	15
3	Waarom een eenvoudige procedure?	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Motieven voor veranderingen	21
3.3	Baten en kosten van geschilbeslechting	23
3.4	“Wie procedeert om een koe, geeft er één op toe”	24
4	Bestaande voorstellen voor vereenvoudiging van juridische procedures	27
4.1	Inleiding	27
4.2	De uitgangspunten van de ambtelijke werkgroep	27
4.3	De voorstellen van de ambtelijke werkgroep	28
4.4	Voorstellen van anderen tot verbetering van de toegang tot het recht	30
4.5	Vergelijkend overzicht	31
5	Commentaar en aanbevelingen CCA	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Verantwoordelijkheidsverdeling	37
5.3	Het belang van een eenvoudige procedure	38
5.4	Afstemming met Europese procedure voor small claims	39
5.5	Werkingsfeer	40
5.6	Afzonderlijke aspecten	44
5.7	Slot en samenvatting	48
Bijlagen		
1	De adviesaanvraag	53
2	SER/CCA-briefadvies klachtbehandeling van 29 augustus 2006	55
3	SER/CCA-briefadvies small claims-procedure van 13 januari 2006	65
4	De samenstelling van de Commissie voor Consumenten-aangelegenheden (CCA)	81



ADVIES

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 www.justitie.nl/images/adviesaanvraag_20061012_tcm34-21898.pdf. 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 daarvoor 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. Zoals hierboven vermeld heeft de minister de CCA uitgenodigd om te reageren op het rapport van een werkgroep van zijn ministerie. Hiermee 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 4 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 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 SER (2006) CCA-briefadvies *Small claims procedure*, Den Haag, 13 januari 2006.

Relatie met eerdere CCA-adviezen

Dit advies over een eenvoudige procedure bij het kantongerecht staat niet op zichzelf. In 2005 heeft de CCA een briefadvies uitgebracht over klachtbehandeling dat onder meer ingaat op de wijze waarop de werkingssfeer van geschillencommissies is te vergroten. Het – al gememoreerde – briefadvies over de Europese procedure voor geringe claims uit 2006 handelt over een snelle en goedkope procedure bij de kantonrechter voor grensoverschrijdende geschillen. Eerder al, in 2004, heeft de CCA een advies uitgebracht over Europese samenwerking bij de handhaving van consumentenwetgeving, dat ook aandacht besteedt aan de handhaving in eigen land³.

De vier adviezen tezamen vormen de visie van de CCA op de handhaving en geschilbeslechting op consumententerrein in Nederland. Omdat de twee briefadviezen niet eerder in een officiële SER-publicatie zijn verschenen, zijn deze beide in dit advies opgenomen als bijlage 2 en 3.

3 SER (2004) CCA-advies *Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving*, publicatienr. 04/07, Den Haag.

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 voorafgaat 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.”¹. 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 paragrafen de gerechtelijke (2.4) en buitengerechtelijke geschilbeslechting (2.5) gezien. Mediation is 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 ingeval 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

1 *Rechtsstaat en Rechtsorde*, brief van de minister van Justitie van 26 september 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29279, nr. 31, p. 2.

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 waar te nemen². Tot de belangrijkste vernieuwingen behoren de Afdeling Algemene voorwaarden en de regeling van de consumentenkoop. Thans wordt de implementatie van de Europese kader-richtlijn voor oneerlijke handelspraktijken voorzien³.

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 concludeerde hij, op basis van een analyse van het Nederlandse stelsel van consumentenbescherming, dat het verbeteren 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"⁴. 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 moge-

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

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

4 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27879, nr. 9, pp. 3 en 4.

lijkheid van een afzonderlijke eenvoudige small claims-procedure voor bijvoorbeeld consumentenzaken aan de orde.” Het voorstel van de Europese Commissie voor een small claims-procedure voor grensoverschrijdende gevallen kan daarbij mogelijk inspiratie bieden.⁵ Tegelijkertijd valt te constateren 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 termijn⁶:

- 1 dejuridisering van de geschilafdoening;
- 2 het op de kwalitatief beste, respectievelijk meest effectieve wijze afdoen van geschillen;
- 3 tegemoetkomen 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 echter kan een verklaring voor deze schijnbare tegenstelling 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 van de rechter voor een eerlijke en efficiënte procedure duidelijker in de wet worden

5 EZ (2004) *Strategisch Actie Programma: Een versterkte consumentaliteit*, Beleidsbrief Consumenten, Den Haag, ministerie van Economische Zaken, juni 2004, pp. 15-16.

6 *Contourennota modernisering rechterlijke organisatie*, brief van de minister en de staatssecretaris van Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26352, nr. 19, p. 7.

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 voorbereid⁷.

2.3 Voorzieningen ter voorkoming van geschillen

In deze paragraaf wordt gekeken naar voorzieningen die de consument en de ondernemer hulp kunnen verlenen 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 het instellen 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 verder gaande 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 verder gaande rechtsbijstand. In gevallen waarin minder draagkrachtige rechtzoekenden in verband met een gerechtelijke procedure verder gaande rechtsbijstand behoeven, voorziet het nieuwe stelsel in de mogelijkheid om die rechtsbijstand door een advocaat op basis van een lichte toevoeging verleend te krijgen⁸.

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 eerder genoemde ‘witte vlekken’ bestempeld. Met het oprichten van het digitale 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

7 *Herbezinning burgerlijk procesrecht*, brief van de minister van Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30951, nr. 1, pp. 2 en 30.

8 *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, 30436, nr. 6, pp. 4-5.

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.

Ten slotte activeert het ministerie van Justitie voorjaar 2007 een digitaal systeem dat rechtzoekenden via een juridische beslisboom in staat moet stellen bij een geschil de juiste keuze te maken en zo nodig 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 afhandelen⁹. 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 betrekken¹⁰.

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 zijn¹¹. 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 ingeval hij een gerechtelijke procedure wil starten. De toevoeging van de kantongerechten aan de organisatie van de (arrondissementen)rechtbanken

9 SER (2005) CCA-brochure *Klachten = Kennis. Doe er meer mee!* Den Haag, 2005.

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

11 Barendregt, M. en P. Kamminga (2004) *Toegang tot recht: de lasten van een uitweg*, in: RMO *Toegang tot recht*, Den Haag, RMO-advies 33, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, december 2004, pp. 81-176.

per 1 januari 2002 heeft niet geleid tot een wezenlijke wijziging van de taakverdeling tussen de sector kanton en de sector civiel van de rechtbank.

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 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 bedrag 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 (avv) 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 neemt men aan dat deze mogelijkheid om twee redenen is mislukt. Ten eerste omdat zonder inschakeling van een deurwaarder de persoonsgegevens van de gedaagde niet konden worden verkregen en geverifieerd¹². 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.¹³

12 Zie Freudenthal, M. (2001) Verstrekking persoonsgegevens in de gewijzigde Wet GBA voor incassodoeleinden, *NJB*, 2001 – 28.

13 Zie SER (2006) CCA-briefadvies *Small claims procedure*, op.cit., p. 12.

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 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 vastgesteld¹⁴. 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 zijn drie vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting te onderscheiden: bindend advies, mediation en arbitrage.

¹⁴ 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.

Bindend advies

Eén van de bekendste wijzen van buitengerechtelijke geschilbeslechting vormt het bindend advies. Een belangrijke speler op dat veld is De Geschillencommissie¹⁵, in 1970 opgericht als samenwerkingsverband van de Consumentenbond en brancheorganisaties. Thans ressorteren daaronder 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 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 deponereert 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 ten minste 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 algemene voorwaarden, te gebruiken door de aangesloten ondernemingen. Ook zal de SGC in de loop van 2007 een publiciteitscampagne starten die moet bevorderen dat bedrijven bekendmaken 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.

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

Per 2007 zijn deze opgegaan in het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (KiFiD), dat gefaciliteerd wordt door De Geschillencommissie¹⁶.

Een nieuw fenomeen is ‘de rijdende rechter’. Sinds 1995 worden in het gelijknamige 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 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”¹⁷.

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.”¹⁸ 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 basis¹⁹ en partijen dragen zelf de kosten. Kiest de burger/consument voor

16 Sommige publiekrechtelijk gereuleerde beroepsgroepen, zoals 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).

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

18 *Mediation en het rechtsbestel*, brief van de minister van Justitie van 19 april 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29528, nr. 1, p. 6.

19 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 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 projecten 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, 29528, 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 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 in familiezaken) en/of als het conflict voornamelijk een 'verstoorde communicatie' betreft²⁰. 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; temeer 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.

20 *Mediation en het rechtsbestel*, Tweede Kamer 29528, op.cit. p. 7.

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 kritiekpunten 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 beslechten²¹.

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 verbeteren²². Een bindend-arbitragebeding 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 wenden²³.

Ter vergelijking: de Afdeling over algemene voorwaarden in het BW regelt nu al wel dat een beding onredelijk bezwend is (zwarte lijst) als het beding 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.

-
- 21 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.
- 22 *Mediation en het rechtsbestel*, Tweede Kamer, 29528, op.cit., en *Rechtsstaat en rechtsorde*, brief van de minister van Justitie van 12 augustus 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29279, nr. 4, pp. 2-4.
- 23 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. Zie: Zaak C-168-06, *SEW*, 2006 – 12 (27 december). Zie ook: Van Haersolte-van Hof, J.J. en P.J. Kreijger (2007) *Mostaza Claro/Centro Móvil*, *NTER*, 2007 – 1/2 (januari), 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 verder gaande 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 teruggelegd 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'¹. 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

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

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 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 burger² 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 men onderscheid kan maken 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, zijn de volgende typen kosten en lasten te 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 (voor zover door partijen gedragen);
- kosten van rechtbank (griffie, deurwaarder, proceskosten), deskundigen en andere neutrale interveniërende personen (voor zover 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;

² Waar in het vervolg van dit advies 'de burger' wordt genoemd, wordt daarmee zowel de consument als de ondernemer bedoeld.

- emotionele lasten, zoals stress;
- lasten van eventuele fouten door rechters en anderen;
- mogelijke schade aan de relatie en aan reguleringsmechanismen daarbinnen (reputatie, wederkerigheid, vertrouwen).

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 € 3525,30.

Uit gegevens van Bauw en Hartendorp³ kan worden opgemaakt dat de minimale kosten voor een consument bij een procedure voor de kantonrechter kunnen worden geschat op circa € 230 en bij een geschillencommissie van de SGC op ongeveer € 115. Dat is de situatie waarbij de consument rechtshulp met gefinancierde rechtsbijstand inroept. Zou, zoals bij de eenvoudige procedure wordt voorgesteld (zie volgende hoofdstuk), bij de kantonrechter de dagvaarding door de deurwaarder worden afgeschaft, dan komen de minimale kosten voor de consument bij de kantonrechter op circa € 150, zodat het kostenverschil met de geschillencommissie wordt teruggebracht tot ongeveer € 35.

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

3 Bauw, E en R.C. Hartendorp (2005) Kantonrechter of geschillencommissie in consumentenzaken: de feiten op een rij, *NJB*, 2005 – 44 (9 december), p. 2307. Blijkens het jaarverslag 2006 van De Geschillencommissie varieert de mate waarin de consument (professionele) rechtshulp inroept van geen enkele hulp (zoals bij de Geschillencommissie Thuiswinkel en bij Taxivervoer) tot rond de 35 procent van de gevallen (bij Parket en bij Voertuigen).

van het belang van de zaak een niet onbelangrijke rol. Dat niet veel consumentenzaken aan de rechter worden voorgelegd is ook te verklaren 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 onderkennen van consumentenorganisaties, van de juridische loketten en van ConsuWijzer⁴. 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 afgehandeld⁵. Tegelijkertijd kunnen de kosten van een procedure – al dan niet gerelateerd aan de financiële waarde van de zaak – voor de burger prohibitief uitwerken voor een formele rechtsprocedure. 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 openzetten”, 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 wil zij volstaan met de uitspraak dat zij het in beginsel met deze opvatting van de Raad eens is.

4 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.

5 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 binnen de rechtbanken, want daar gaat het in 90 procent 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'¹ 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 natio-

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

nale 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.”²

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 moeten gelden, maar ook voor met de burger op één lijn te stellen bedrijven (mkb).

- 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 € 2000 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. Deze toegang moet aansluiten bij de Europese small claims-procedure.
 - b. Geldvorderingen boven € 2000 tot aan het maximumbedrag waarvoor geen verplichte procesvertegenwoordiging nodig is (nu € 5000) 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 € 5000. Argument: ook in dit geval gaat het volgens de werkgroep om geschillen die in de regel eenvoudig zijn.

² *Herbezinning burgerlijk procesrecht*, Tweede Kamer 30951, nr. 1, op.cit., p. 20.

- d. Bepaalde andere aardzaken³ 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) de partijen, en/of waarbij 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 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 eruitzeeft (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 te achterhalen is 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 het **verloop van de procedure** betreft 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 incidenten⁴. 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:

3 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).

4 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.

A. Voor geldvorderingen en vorderingen tot nakoming tot € 2000:

- elektronische inleiding en zoveel mogelijk schriftelijke procedure;
- wel mogelijkheid van mondeling verweer, maar alleen mondelinge behandeling op verzoek en voor zover 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.

B. Voor geldvorderingen en vorderingen tot nakoming tussen de € 2000 en € 5000 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 (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 het afschaffen van de dagvaarding door de deurwaarder⁵. Kostenbesparing zal ook mogelijk worden door het door de ambtelijke werkgroep voorgestelde terughoudende gebruik van kostbare bewijsmiddelen – voor zover 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.

⁵ 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.

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 zowel overbodig als 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 kantonrechter te verhogen van € 5000 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”⁶. Voor de burger die recht zoekt, zal de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter en het toedelen van de consumentenkoop aan de kantonrechter de idee versterken 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.

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

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	Beperkte bewijsmogelijkheden	Naar goeddunken van de rechter
Behandeling	Mondelinge behandeling op verzoek en voor zover rechter het nodig acht	Mondeling	Schriftelijk, tenzij rechter mondelinge behandeling nodig acht
Financiële grens	€ 2000, € 5000 en consumentenkoop ook boven € 5000	€ 25.000 (Deetman)	€ 2000 (CCA-briefadvies: € 5000)
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;
- behandeling: hoeft niet altijd mondeling;
- financiële grens: bij binnenlandse geschillen ook zaken boven € 5000 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 geconstateerd⁷.

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

⁷ Zie onder meer de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (2004) Advies inzake Asser/Vranken/Groen: Een nieuwe balans, *Trema*, 2004 – 3 (maart).

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 € 2200 bedraagt.

tabel 4.2 Gemiddeld (= 'Gem') financieel belang en laagste en hoogste financieel belang ('van ... tot') per geschil en per geschillencommissie van de SGC in 2005 (in euro's)

1. Hypothecaire Financieringen: Gem: 7720 (van 250 tot 60.000)	11. Wonen: Gem: 2809 (van 90 tot 38.234)	21. Telecommunicatie: Gem: 784
2. Waterrecreatie: Gem: 6817 (van 270 tot 57.613)	12. Reizen: Gem: 2741	22. Relatiebemiddeling: Gem: 65 (van 381 tot 1235)
3. Bankzaken: Gem: 4604	13. Bouw- en Afbouwmaterialen: Gem: 2666	23. Textiel en Schoenen: Gem: 633 (van 50 tot 2249)
4. Verhuizen: Gem: 4208	14. Klussen- en vloerenbedrijven: Gem: 2106 (van 250 tot 10.145)	24. Thuiswinkel: Gem: 608
5. Groen: Gem: 4139 (van 377 tot 28.000)	15. Installerende bedrijven: Gem: 1641 (van 100 tot 8987)	25. Uitvaartwezen: Gem: 577
6. Voertuigen: Gem: 4066	16. Recreatie: Gem: 1311	26. Doe-Het-Zelf-Bedrijven: Gem: 546
7. Parket: Gem: 4016	17. Energie en Water: Gem: 1077	27. Post: Gem: 457
8. Advocatuur: Gem: 3746	18. Elektro: Gem: 895	28. Openbaar Vervoer: Gem: 437
9. Ziekenhuizen: Gem: 3034 (van 275 tot 5000*)	19. Centrale Antenne Inrichtingen: Gem: 857	29. Optiek: Gem: 414
10. Schilders-, Glaszet- en Stukadoorsbedrijf: Gem: 2877 (van 70 tot 23.961)	20. Textielreiniging: Gem: 832 (van 11 tot 7000)	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.

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 € 1000 ligt (variërend van gemiddeld € 819 per jaar tot € 990). Het gaat hier om gemiddelden en 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 tonen wisselende regelingen voor small claims⁸. 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 € 1500. 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 aan 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 insluit.

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 claims-procedure de toegang tot het recht bevordert voor de zogenoemde 'zwakkere' bevolkingsgroepen.

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.

8 Par. 5.2 Small claims uit: Willigenburg, S. van en I. Tzankova (2005) Een buitenlandse blik op 'Een nieuwe balans', *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging (TCR)* 2005 – 2, pp. 27-31.

In tabel 4.3 worden de belangrijkste kenmerken van het Engelse en het Ierse systeem van gerechtelijke geschilbeslechting vergeleken met de voorstellen van de (Nederlandse) 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. € 7250)	€ 1269,74	€ 5000 (bij consumentenkoop ook hoger bedrag mogelijk)
Kosten procedure	£ 200 (max)	€ 9	minimaal rond € 650
mondelinge zitting mogelijk	ja	ja	Ja
Bewijs d.m.v.			
- geschrift	ja	ja	ja
- getuigen	ja	ja	met terughoudendheid
- deskundigen	ja	ja	met terughoudendheid
Procesvertegenwoordiging mogelijk?	ja	ja	ja
hoger beroep mogelijk?	ja	ja	alleen boven € 2000

Bronnen: Twijnstra Gudde (2004) *Onderzoek naar afhandeling van individuele consumentenklachten: Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken*, Amersfoort, april 2004, pp. 51-62 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 komt de relatie met de Europese procedure voor small claims aan de orde.

In paragraaf 5.5 ontwikkelt de CCA haar visie op de werkingssfeer van de eenvoudige procedure, waarbij zij een combinatie van voorstellen van verschillende partijen maakt. Paragraaf 5.6 behandelt enkele afzonderlijke aspecten van de eenvoudige procedure en het hoofdstuk sluit af met enkele slotwoorden en een korte samenvatting in paragraaf 5.7.

5.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

In het algemeen komt bij vernieuwing van het rechtstelsel de vraag aan de orde naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en maatschappij. 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 verantwoordelijkheidsverdeling¹, 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.”²

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 geschilbeslechting³. Dit houdt in dat de overheid hier

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

2 SER (2005) *Advies Bruikbare Rechtsorde*, op.cit., p. 17.

3 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).

de randvoorwaarden moet creëren en moet waarborgen dat burgers hun recht kunnen halen en voorts dat de overheid barrières die dat nu nog verhinderen, zoveel mogelijk moet wegnemen. De CCA is het eens met de Raad voor de rechtspraak, die stelt dat 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 gegarandeerd⁴.

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 het verbeteren van de consumentenbescherming en aan de handhaving van het consumentenrecht. Het uitbreiden 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.

⁴ Raad voor de rechtspraak (2004) *Begroting 2005*, Den Haag, februari 2004, p. 10.

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 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 het gebruik betreft 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 gebruiken⁵. 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 voor komende geval een beroep kan doen op de eenvoudige procedure⁶.

5 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.

6 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.

5.5 Werkingsfeer

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 klein-zakelijke gebruiker heeft evenveel problemen om zijn rechten geldend te maken als een consument⁷.

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 handelspraktijken⁸.

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 de mogelijkheid toe 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.

7 SER (2006) CCA-briefadvies *Small claims procedure*, op. cit. p. 2.

8 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, 30928, nrs. 1-4. Een individuele consument kan op grond hiervan een actie uit onrechtmatige daad instellen.

Goederen én diensten

Wat de soorten van (consumenten)overeenkomsten betreft 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 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 als eenvoudig is aan te duiden. 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 gaat⁹.

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 geschil¹⁰. 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 te verruimen is, gelet op de aard van het geschil en de brede behoefte bij burgers in die gevallen een verbeterde toegang tot de rechter te hebben.

-
- 9 Ter bepaling van de gedachten: overeenkomsten van dienstverlening die zich lenen voor de eenvoudige procedure zijn: 1) overeenkomsten van koop en verkoop van diensten, 2) financiële contracten en 3) 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 daarentegen 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*, 2000 – 9 (maart), p. 454.
- 10 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).

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 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 € 5000. En in de derde plaats 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 € 5000 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 het invoeren van een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken. Voorwaarden zijn 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*¹¹ 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 € 5000 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.

Gelet op het grotere financiële belang is er aanleiding om voor zaken in een eenvoudige procedure met een belang van meer dan € 5000 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*¹² is van mening dat de grens voor de eenvoudige procedure bij een waarde van de vordering van € 5000 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 € 5000 en de nader vast te stellen competentiegrens van de kantonrechter.

Dit deel maakt een extra knip bij € 2000, de grens die voor grensoverschrijdende geschillen door de EU politiek is voorgesteld. Tot € 2000 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 € 2000 en € 5000 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, veroordelingen in proceskosten en een beperkte mogelijkheid van verzet en hoger beroep.

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 € 1750 tot € 2000 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,

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

12 De ondernemersleden.

inclusief de procesregels, juist is toegepast¹³. 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 € 5000. In de eerste plaats kent de eenvoudige procedure de elektronische procesinleiding, waarmee ongetwijfeld tijdwinst zal worden geboekt. In de tweede plaats is in de eenvoudige procedure geen deurwaarder 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 hiervoor 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 uitwerken op de rechtsgang, 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 kosten-effectiviteit 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 komt, is de kwestie van de termijn waarbinnen de rechter moet beslissen. In het voorstel van de

13 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.

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 gewenst¹⁴. 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 houden¹⁵.

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 executoriale 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 mogelijk-

14 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.

15 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: Delden, A.H. van, F. van Dijk, E. Bauw (2007) Kwaliteit van rechtspraak, *NJB*, 2007 – 3 (19 januari), p. 148.

heid 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 zijn¹⁶. 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.

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

Hiertegenover staat 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 vormt. 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.

16 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: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht (NTER)* 2006 – 10 (oktober), p. 237.

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 waardebare 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 € 5000 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 € 5000 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 € 5000 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 € 5000 en de nader vast te stellen competentiegrens van de rechter. Tot € 2000 kan worden volstaan met de fundamenteel geachte waarborgen van het procesrecht in de minimale vorm. Bij vorderingen tussen € 2000 en € 5000 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 € 1750 tot € 2000.

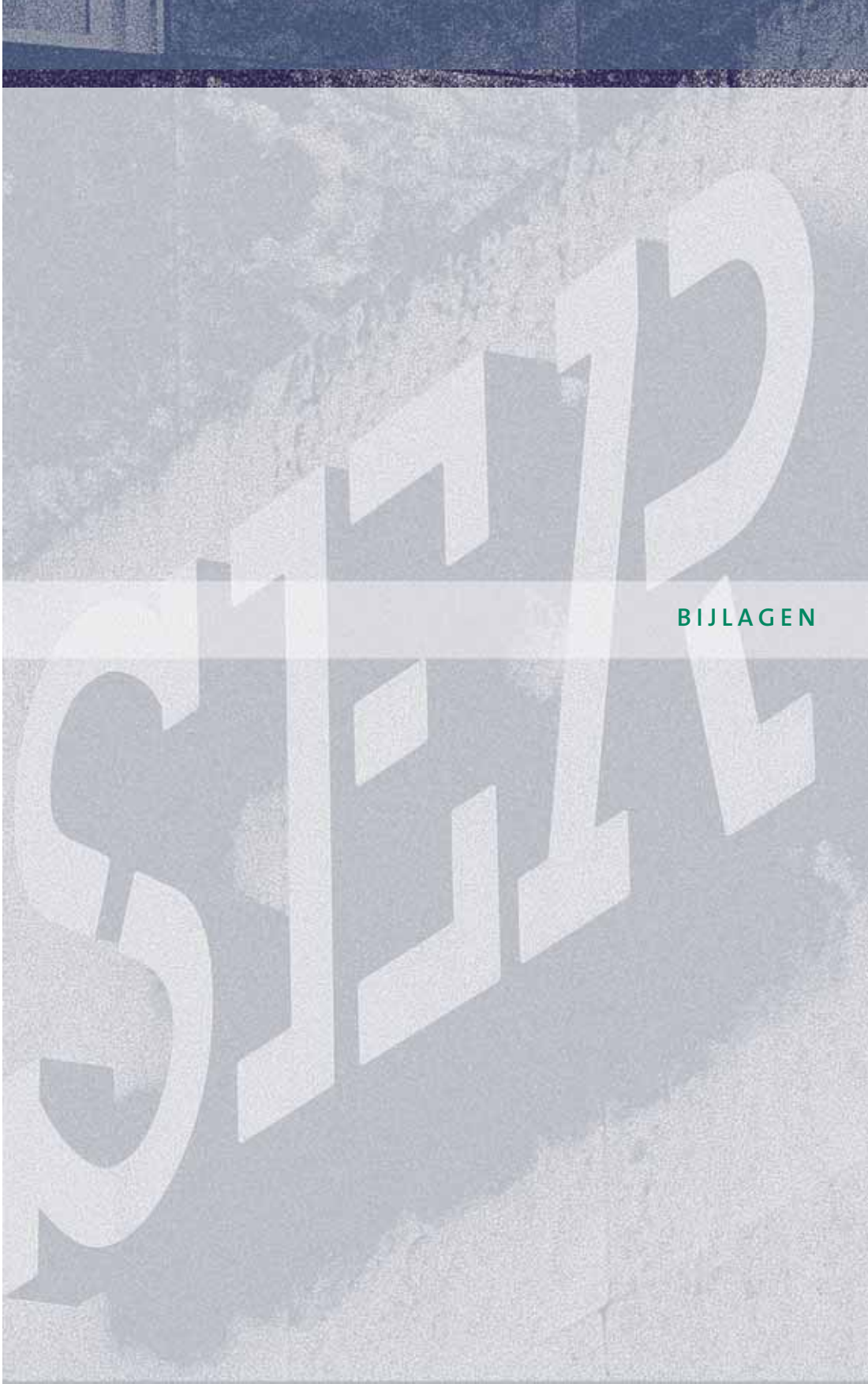
De CCA stelt voor om, net als in het oorspronkelijke voorstel voor de Europese procedure, ook voor de eenvoudige procedure een termijn van uiterlijk zes maanden vast te stellen waarbinnen de kantonrechter moet beslissen.

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



BIJLAGEN



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

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

Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken

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 rechtspraktijk 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,





Commissie voor Consumentenangelegenheden

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
Tel: 070 3 499 499
Fax: 070 3 832 535
Internet: <http://www.ser.nl>

Aan de Staatssecretaris van Economische Zaken
mevrouw ir. C.E.G. van Gennip MBA
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Den Haag: 29 augustus 2005
Ons kenmerk: 05.05761
Bijlage(n): 3 04.09700
Toestelnummer: 070 3 499 545
E-Mail: th.van.mierlo@ser.nl
Onderwerp: briefadvies klachtbehandeling

Mevrouw de Staatssecretaris,

Het gezamenlijke belang voor zowel consumenten, leveranciers als de overheid dat bedrijven goed omgaan met klachten van consumenten, was voor u aanleiding om bij brief van 18 november 2004 (zie bijlage 1) advies aan de Commissie voor Consumentenangelegenheden (CCA) van de SER te vragen. U verzocht de CCA-brochure *Consumentenklachten en uw bedrijf* uit 1992 weer up-to-date te maken, zodat deze breed kan worden verspreid, en om de visie van de CCA op de wenselijkheid en mogelijkheid van nieuwe zelfreguleringsafspraken over klachtbehandeling. Verder vroeg u de CCA om advies over de wijze waarop de werkingssfeer van geschillencommissies te vergroten is, en de wijze waarop te bevorderen is dat ondernemers beter bekendmaken dat ze zijn aangesloten bij een geschillencommissie.

Met deze brief geeft de CCA haar reactie op de haar gestelde vragen. Na het onderwerp brochure behandelt zij uw vraag bestaande uit twee delen (vraag 1 en 2) naar de wenselijkheid en de mogelijkheid van nieuwe zelfreguleringsafspraken over klachtbehandeling. Vervolgens beantwoordt de CCA de vraag op welke wijze de dekkingsgraad van geschillencommissies kan worden verhoogd en op welke wijze te bevorderen is dat ondernemers beter bekendmaken dat ze zijn aangesloten bij een

geschillencommissie (de tweeledige vraag 3). Er zijn op dit moment geen andere onderdelen van klachtafhandeling en geschillencommissies die de CCA nu aanleiding geven tot opmerkingen. Daarmee beantwoordt de CCA hier alvast uw vierde en laatste adviesvraag.

Het advies is voorbereid door een werkgroep ad hoc uit de CCA onder voorzitterschap van prof.dr. J.D.P. Kasper (zie bijlage 2).

Nieuwe klachtenbrochure

Het verheugt ons u te kunnen meedelen dat de CCA de tekst van de nieuwe brochure over klachtbehandeling in haar vergadering van 14 juli jl. unaniem heeft vastgesteld¹. De gedrukte versie van de brochure getiteld *Klachten = Kennis* (ondertitel: *Doe er meer mee!*) ontvangt u hierbij als bijlage 3. De papieren versie van de brochure wordt uiteraard ook digitaal beschikbaar gesteld, in elk geval op de SER-site en de sites van de centrale ondernemersverenigingen VNO-NCW en MKB-Nederland en ook op www.staaksterk.nl. De CCA en haar leden zullen zich inspannen om de brochure zo breed mogelijk verder in het bedrijfsleven te verspreiden.

Van de nieuwe brochure is ook een zogenoemde databaseversie ontwikkeld met links naar nuttige achtergrondinformatie. Ook voor de database zal zo breed mogelijk de aandacht worden gevraagd van ondernemers.

De centrale boodschap van de brochure is dat een adequate klachtbehandeling goed is voor de ondernemer vanwege de klantenbinding en bovendien geschillen voorkomt. Een geschil wil zeggen dat de klacht escaleert tot een procedure bij een geschillencommissie of de rechter, omdat ondernemer en consument er samen niet uitkomen.

Uit het onderzoek verricht in het kader van het Strategisch Actieprogramma Consumentenbeleid (SAPC) blijkt naar het oordeel van de CCA dat (nog te) veel klachten ergens blijven 'hangen'. Ze worden niet tijdig en adequaat opgelost en dat is niet in het belang van de branche, de ondernemer noch van de consument/burger. Een evenwichtig pakket aan wettelijke en eventueel afgesproken bovenwettelijke rechten en plichten van partijen, adequate klachtbehandeling en, in aanvulling op de rechter, een onafhankelijke geschillencommissie of andere vorm van buitengerechtelijke geschilbeslechting vormt idealiter een geïntegreerd systeem. Ook branches waarin al een dergelijk pakket aan rechten en plichten en een geschillencommissie bestaan, zijn er bij gebaat dat ondernemers beter met klachtbehandeling omgaan.

¹ De CCA-voorzitter heeft het eerste exemplaar van de brochure op 29 augustus 2005 overhandigd aan de Staatssecretaris van Economische Zaken op het EZ-symposium *Maak uw kracht van elke klacht!* bij de afsluiting van het SAPC-project *Buitengerechtelijk Traject*.

Adviesvraag 1 en 2: Nieuwe zelfreguleringsafspraken over klachtbehandeling?

De adviesaanvraag onderscheidt twee mogelijkheden voor nieuwe zelfreguleringsafspraken over klachtbehandeling: het introduceren voor ondernemers van (een) richtinggevende gedragscode(s) aangaande klachtbehandeling (vraag 1); en/of het betrekken van klachtbehandelingsaspecten in de contractuele relatie tussen ondernemer en consument, in het bijzonder in het voorwaardenoverleg (vraag 2). Eerst volgt het advies van de CCA over die tweede, verdergaande mogelijkheid toegespitst op het voorwaardenoverleg.

Betrekken bij voorwaardenoverleg kansrijk

De Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg (CZ) van de SER verleent faciliteiten voor het voorwaardenoverleg. Haar instrumentarium bestaat uit het protocol en de handleiding. In het protocol zijn belangrijke uitgangspunten en spelregels voor het voorwaardenoverleg vastgelegd; de bijbehorende handleiding bestaat uit inhoudelijke voorbeelden van tweezijdige bedingen. Het karakter van het voorwaardenoverleg is echter zuiver privaatrechtelijk. Partijen zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud van het overleg en de geboekte resultaten.

De CCA acht het méér betrekken van voor de consument belangrijke aspecten van klachtbehandeling in het voorwaardenoverleg een kansrijke mogelijkheid. Als partijen toch in CZ-kader bij elkaar zitten, kunnen zij ook proberen een stapje te zetten met klachtbehandeling. Elk stapje bij het verbeteren van klachtbehandeling is immers profijtelijk voor ondernemers en consumenten: het voorkomt geschillen. Dit kan leiden tot afspraken waarin overlegpartijen zich tot elkaar verbinden en die eventueel ook contractueel doorwerken tussen individuele contractpartijen, maar een en ander hoeft niet per se. Een voorbeeld van een voor de consument belangrijk aspect waarover in het overleg voor beide partijen al dan niet vrijblijvend van gedachten kan worden gewisseld, is de communicatie door ondernemers over de klachtbehandeling. Als spiegelbeeld kan worden gedacht aan het al dan niet vrijblijvend van gedachten wisselen over hoe de consumentenorganisaties omgaan met bij hun ingediende klachten over ondernemingen die de tweezijdige algemene voorwaarden hanteren. De consumentenorganisaties kunnen jegens die ondernemingen een signaalfunctie vervullen, waardoor én specifieke klachten eerder kunnen worden opgelost én zij ook meer algemeen bijdragen aan het op een hoger niveau brengen van het klachtenmanagement in die ondernemingen.

Gezien het voorgaande neemt de CCA met waardering kennis van de voorgenomen uitbreiding in het CZ-instrumentarium met bepalingen over klachtbehandeling (zie kader). Deze zullen hun beslag krijgen in de eerstkomende nieuwe versie van het protocol en de handleiding. Zij verwacht dat deze nieuwe bepalingen behulpzaam zullen zijn bij het méér betrekken van voor de consument belangrijke aspecten van klachtbehandeling in het voorwaardenoverleg.

Voorgenomen uitbreiding in het CZ-instrumentarium

Nieuw in protocol: Partijen spreken bij de aanvang van het overleg af om de wijze waarop individuele ondernemers in de branche met klachten omgaan, teneinde geschillen zo veel mogelijk te voorkómen, aan de orde te zullen stellen. Dit in aanvulling op de bepaling dat partijen bij de aanvang van het overleg de intentie uitspreken bij succesvolle afronding een onafhankelijke geschillencommissie in het leven te roepen voor de handhaving van de Algemene Voorwaarden.

Nieuw in handleiding: Voorbeeldbedingen over voor de consument belangrijke aspecten van klachtbehandeling. Deze hebben betrekking op:

- Uitgangspunten als openheid en transparantie van de procedure.
- De wijze waarop de ondernemer op de klacht reageert, waaronder de termijn. Zo kan de ondernemer zich ertoe verbinden dat hij:
 - binnen x dagen na ontvangst van de klacht inhoudelijk zal reageren, tenzij dit redelijkerwijs niet mogelijk is; in dat laatste geval maakt de ondernemer met vermelding van de redenen binnen die x dagen aan de consument kenbaar wanneer de inhoudelijke reactie uiterlijk aan hem zal worden meegedeeld;
 - in die reactie binnen x dagen ook de uiterste datum van definitieve afdoening zal vermelden.
 - binnen x dagen na ontvangst van de klacht zal trachten met de consument tot overeenstemming te komen over afwikkeling van de klacht (dat wil zeggen: zonder tussenstap of uitzondering maar ook zonder resultaatverplichting).

Het geval dat de brancheorganisatie zich in enigerlei vorm zou committeren voor adequate klachtbehandeling door haar leden.

De navolgende ongewijzigd gebleven bepaling in de handleiding completeert dit beeld: Een geschil wordt door de geschillencommissie slechts in behandeling genomen indien de consument zijn klacht eerst bij de ondernemer heeft ingediend.

Het verbeteren van de afhandeling van consumentenklachten is één van de doelen van SAPC gericht op het versterken van ‘de consumentaliteit’. De daartoe ondernomen acties staan daarom niet op zichzelf. De CCA hoopt en verwacht dat het geheel van maatregelen ter uitvoering van SAPC zal bijdragen aan betere klachtbehandeling. Daarbij denkt zij in de eerste plaats aan de wittevlekkenoperatie op het veld van geschillencommissies die ook doorwerking heeft naar het voorwaardenoverleg en aan de in te stellen consumententoezichthouder, vooral aan haar onderdeel het centrale informatieloket. Ook van de brede verspreiding van de onderhavige CCA-brochure en van de nieuwe bepalingen over klachtbehandeling in het CZ-instrumentarium, vooral ook van de vertaling die deze hopelijk krijgen in Algemene Voorwaarden, mag een positief effect worden verwacht, evenals van eigen acties van de in de CCA vertegenwoordigde organisaties.

Gedragscode nu niet aan de orde

Dat de CCA niet alleen hoopt maar ook daadwerkelijk verwacht dat deze maatregelen effectief zullen bijdragen aan betere klachtbehandeling, komt omdat er nog niet eerder in ons land zoveel expliciete aandacht aan het onderwerp is besteed. Mocht evenwel over een tijd blijken dat haar verwachtingen toch niet voldoende uitkomen, dan zal zij bekijken of het zinvol is te zoeken naar andere middelen om ondernemers meer te binden aan adequate klachtbehandeling. Of het instrument van gedragscodes daarbij dan wel of niet een rol zou moeten spelen, is voor de CCA nu niet aan de orde. Dat is kort en goed haar antwoord op adviesvraag 1 naar de mogelijkheid van het introduceren voor ondernemers van (een) richtinggevende gedragscode(s). Overigens wijst de CCA op de overeenkomst tussen haar brochure en het instrument gedragscode: beide zijn niet bindend maar wel richtinggevend. Het georganiseerde bedrijfsleven bevestigt dan ook met het uitbrengen van de CCA-brochure opnieuw zijn betrokkenheid bij het verbeteren van klachtbehandeling en zou het zeer verstandig vinden als ondernemers de inhoud daarvan ter harte nemen.

Effecten eens per twee jaar bezien

De CCA neemt zich voor tweejaarlijks te bezien of het totaalpalet aan maatregelen, wellicht na eerst een toename, effectief leidt tot minder consumentenklachten en ook tot minder klachten die blijven ‘hangen’. Daarbij hoopt zij goed gebruik te kunnen maken van de door u aangekondigde tweejaarlijkse meting naar de resultaten van het nieuwe consumentenbeleid, de consumentenmonitor. Consumenten zouden op beperkte schaal precies dezelfde vragen kunnen worden gesteld als in het onderzoek uit SAPC (dat als nulmeting fungeert). Met als opvallend antwoord dat 22 procent van de consumenten met een klacht niet teruggaat, dat van degenen die dit wél doen 43 procent ontevreden is over de manier waarop de klacht is afgehandeld en dat van die ontevreden klanten 4.5 procent doorging naar een geschillencommissie of de rechter. De CCA hoopt dan ook dat consumenten vooral ook meer tevreden zullen worden over de wijze waarop hun klachten zijn behandeld, dat ook doorwerkt naar minder zaken voor de geschillencommissies.

De CCA geeft u in overweging aan de vragen uit SAPC toch (al ontbreekt hier de nulmeting) één nieuwe toe te voegen. Het gaat erom dat klachten *uiteindelijk* zo goed mogelijk worden opgelost. Vandaar dat het ook relevant is te meten hoe de consument op de klachtbehandeling of geschilbeslechting heeft gereageerd (heeft hij/zij bijvoorbeeld nog ergens anders geklaagd of de uitspraak marginaal door de rechter laten toetsen?). De rest van het stelsel gericht op het versterken van ‘de consumentaliteit’ moet zo weinig mogelijk worden belast.

De situatie rond klachten verschilt per branche. Daarom zou de CCA het liefst zien dat de overheid branchespecifieke trends in beeld brengt, zodat branches de uitkomsten operationeel kunnen aanwenden. De CCA zal over haar inzicht in de stand van zaken rond consumentenklachten en -tevredenheid graag met u van

gedachten wisselen op het consultatieve overleg dat we in augustus 2004 al hebben afgesproken te zullen voeren volgens eenzelfde ritme van twee jaar.

Adviesvraag 3 (a): hoe dekkingsgraad geschillencommissies te verhogen?

Overleg in CZ-kader belangrijke voorkeursroute naar nieuwe geschillencommissie

De instelling van een onafhankelijke geschillencommissie is idealiter het sluitstuk van overleg over algemene voorwaarden in een bepaalde sector. De bevoegdheid van de geschillencommissie is dan gebaseerd op evenwichtige algemene voorwaarden die zijn afgesproken tussen branche- en consumentenorganisaties in het inmiddels ruim beproefde kader dat de CZ biedt. Voor de CCA is en blijft dit de belangrijke voorkeursroute naar het instellen van een nieuwe geschillencommissie. Zij benadrukt dit omdat er in het veld minder oog voor tweezijdigheid lijkt te bestaan dan voorheen bestond. Het is daarom een goede zaak dat de spelregels voor het voorwaardenoverleg in de meest recente versie van het protocol (van maart jl.) zijn verstrakt. Hierdoor wordt bijvoorbeeld afwijken van het overlegresultaat bemoeilijkt.

Brancheorganisaties vervullen een essentiële rol bij het in een branche tot stand brengen van een geïntegreerd systeem van (boven)wettelijke rechten en plichten, klachtbehandeling en geschillencommissie. Een hogere dekkingsgraad van het stelsel van geschillencommissies kan dan ook vooral langs die weg worden bereikt: meer brancheorganisaties die nieuw instappen en ledengroei bij hen die al aan het stelsel deelnemen. Dat zijn er alleen al bij de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) enkele tientallen, na een gestage groei van 35 jaar. Het SGC is zo een markant bouwwerk geworden op een centrale plaats binnen het geheel van de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen. De CCA verwacht dat het voor veel brancheorganisaties aantrekkelijk zal blijven om met een nieuwe geschillencommissie in dat bouwwerk te huizen. De fundamenten van de SGC, zoals de belangrijke positie van de brancheorganisaties en de financiële steun van de overheid, mogen daarbij niet worden aangetast.

Het voorwaardenoverleg heeft eveneens een gestage groei doorgemaakt. De eerste sets tweezijdige Algemene Voorwaarden dateren uit het eind van de jaren zeventig. Begin jaren negentig kwam er een hausse in het overleg door de invoering van het nieuwe Burgerlijk Wetboek in 1992, speciaal ook Afdeling 6.5.3 *Algemene Voorwaarden* met zijn zwarte en grijze lijst. Deze lijsten hadden bovendien een gunstig zelfreinigend effect bij het bedrijfsleven in het gebruik van Algemene Voorwaarden. Daarnaast is de materiële wettelijke rechtspositie van de consument de afgelopen jaren verder versterkt als gevolg van Europese regelgeving. Een en ander vormt op zich geen reden om bij het instellen van een nieuwe geschillencommissie de belangrijke voorkeursroute te verlaten.

De overheid zou graag zien dat er op korte termijn een fors aantal nieuwe geschillencommissies bijkomen. De CCA verwacht dat er op het terrein van voorwaardenoverleg (eventueel met inbegrip van overleg over klachtbehandeling)

en geschillencommissies nog heel wat te winnen valt, zeker wanneer ondernemers en consumenten (nog) beter bekend zijn met ‘het stelsel’. Wel tekent zij aan dat het merendeel van de consumentenklachten, zo blijkt uit SAPC-onderzoek, zich voordoet op een beperkt aantal terreinen, namelijk: wonen, reizen, nutsbedrijven, openbaar vervoer en telecombedrijven, en dat op deze terreinen al grotendeels geschillencommissies functioneren bij de SGC op basis van tweezijdige Algemene Voorwaarden tot stand gekomen in CZ-kader.

Versnellen voorwaardenoverleg

Nogmaals, er valt op het terrein van voorwaardenoverleg en geschillencommissies nog heel wat te winnen. Maar de CCA wijst erop dat de beperkte capaciteit bij de consumentenorganisaties en sommige brancheverenigingen een struikelblok kan vormen voor investeren in voorwaardenoverleg. Zij pleit daarom voor een gerichte facilitering van voorwaardenoverleg door de overheid. Zulke facilitering zou een impuls kunnen geven aan de alom gewenste versnelling van het voorwaardenoverleg.

Verder kan uiteraard op een markt een volledige dekking worden bereikt door ondernemers wettelijk te verplichten zich bij een geschillencommissie aan te sluiten. De CCA acht een verplichte aansluiting bij een geschillencommissie alleen aangewezen bij markten in transitie en voor het overige alleen in uitzonderingsituaties. Zij merkt op dat als de overheid tot een dergelijke verplichting voor een bepaalde markt besluit, zij tevens voor de uitvoering daarvan faciliteiten zou moeten aanbieden. Daarbij zij bedacht dat het wettelijk verplichten tot deelname aan een geschillencommissie als een hefboom kan fungeren bij het komen tot tweezijdige Algemene Voorwaarden, zoals dat in de taxibranche is gebeurd.

De CCA wil haar ogen niet sluiten voor nieuwe ontwikkelingen die van betekenis (kunnen) zijn voor het instrument geschillencommissies, zoals het Europese voorstel voor ‘small claim courts’. Zij acht het echter te vroeg om andere wegen in te slaan.

Digitaliseringproject SGC

Het verhogen van de dekkingsgraad van geschillencommissies is voor EZ een onderdeel van zijn bredere actie de SGC te stimuleren om de werking van geschillencommissies te verbeteren. Daartoe behoort ook het verlagen van de doorlooptijd van geschillencommissies en het toegankelijk maken van de uitspraken van de SGC. Een digitaliseringproject van de SGC is op die laatste twee onderdelen gericht. Het wordt mogelijk geschillen elektronisch in te dienen en de status van de procedure on line te volgen. Verder komt er een digitale module met relevante uitspraken, deels aan de hand van Veelgestelde vragen, en een register van bij de SGC aangesloten bedrijven. De planning is dat in augustus de geschillencommissies van de sectoren Banken en Energie op het nieuwe systeem overgaan. Daarna zullen in de tweede helft van 2005 ook Telecommunicatie,

Reizen, Wonen en Voertuigen aan de beurt komen. Daarmee zal 80 procent van het volume van de SGC in 2005 zijn gedigitaliseerd.

De CCA ziet vooruit naar de resultaten van dit digitaliseringproject. Zij wijst op de aanbeveling aan ondernemers in de klachtenbrochure om klanten op de hoogte te houden van de voortgang in de afwikkeling van de *klacht*. Het digitaal kunnen volgen van de status van het *geschil* sluit daar goed op aan.

Adviesvraag 3 (b): Hoe bekendmaken van ‘aangesloten zijn bij geschillencommissie’ te bevorderen?

Register, branchelogo en vignet buitengerechtelijke geschilbeslechter

Er zijn verschillende instrumenten om het bekendmaken van ‘aangesloten zijn bij een geschillencommissie’ te bevorderen. Behalve het zojuist genoemde bedrijvenregister bij de SGC zijn dit het logo met het beeldmerk van de brancheorganisatie en het vignet van de buitengerechtelijke geschilbeslechter. Ondernemers kunnen bovenop vermelding in dat register zelf kiezen voor gebruik van logo of vignet.

De SGC heeft al jaren geleden een vignet opgesteld als mogelijkheid voor bij haar aangesloten ondernemers om te gebruiken als raamsticker of op briefpapier. Zij hanteert geen gebruiksvoorwaarden voor het vignet, anders dan bijvoorbeeld het Klachteninstituut Verzekeringen, dat het gebruik van zijn vignet heeft gereguleerd.

Betrekken in voorwaardenoverleg

De CCA acht het een goede zaak als ondernemers zich ermee afficheren dat zij op basis van succesvol overleg over algemene voorwaarden en eventueel klachtbehandeling bij een geschillencommissie zijn aangesloten. Dit vergemakkelijkt de consument in zijn keuzeprocess. Zij zou dan ook partijen in het voorwaardenoverleg willen suggereren de meest geschikte vorm om dat in een bepaalde branche te doen bij hun gedachtewisseling te betrekken.

‘Onder de vlag van de SGC’

De SGC is, zoals gezegd, binnen het geheel van de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen een centraal gelegen markant bouwwerk, dat voor veel geschillencommissies aantrekkelijk is om in te huizen. De gemeenschappelijke vlag van de SGC is een van die aantrekkelijkheden. De CCA is van mening dat hier actiepunten liggen voor zowel de overheid als de SGC.

De CCA roept de SGC op haar vlag royaal uit te steken om zo nog meer de blikken van marktpartijen te vangen. In andere woorden: zij roept de SGC op het gebruik van haar vignet sterker en wat meer geregisseerd onder de aandacht te brengen van de doelgroep. Dit zonder in het vaarwater te komen van de branchelogo's en (uiteraard) met een professionele aanpak, dat wil zeggen met inschakeling van communicatie-expertise. De doelgroep van het SGC-vignet bestaat vooral uit de leden van aangesloten brancheorganisaties waar men zich niet met een branchelogo

afficheert en uit niet-georganiseerde ondernemers die rechtstreeks bij de SGC zijn aangesloten. Bij het onder de aandacht brengen van het SGC-vignet kunnen de aangesloten brancheorganisaties een intermediaire rol vervullen.

De CCA geeft de overheid in overweging de SGC bij zulk vlagvertoon enige (financiële) steun te verlenen. Een dergelijke actie door de SGC zou overigens heel wel een pendant kunnen krijgen bij de consumentenorganisaties. De CCA zou hen dan ook willen oproepen consumenten te wijzen op de voordelen van het sluiten van transacties met ondernemers die (via hun brancheorganisatie) bij de SGC zijn aangesloten. Verder roept de CCA ook de andere bouwwerken op het terrein van de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen op om hun vlag royaal uit te steken als herkenbaar symbool van onafhankelijke geschilbeslechting. In andere woorden: zij roept ook hen op het logo goed onder de aandacht van hun doelgroep te brengen.

Ten slotte

De CCA hoopt dat een brede verspreiding van haar brochure zal leiden tot een betere klachtbehandeling door het bedrijfsleven. Verder hoopt zij dat de brochure, maar vooral de andere acties ter versterking van ‘de consumentaliteit’ zullen bijdragen tot het vergroten van de dekkingsgraad en de bekendheid van geschillencommissies.



drs. A.Th. B. Bijleveld-Schouten,
voorzitter



drs. S.T. Duursma,
secretaris



Bezuidenhoutseweg 60
 Postbus 90405
 2509 LK Den Haag
 Tel.: 070 3 499 499
 Fax: 070 3 832 535
 Internet: www.ser.nl

Commissie voor Consumentenaangelegenheden

Aan de Minister van Justitie
 de heer mr. J.P.H. Donner
 en de Staatssecretaris van Economische Zaken
 mevrouw ir. C.E.G. van Gennip MBA

Den Haag: 13 januari 2006
 Ons kenmerk: 06.00282
 Bijlage(n): 2
 Toestelnummer: 070 3 499 511
 E-mail: th.van.mierlo@ser.nl
 Betreft: briefadvies small claims procedure

Mijnheer de Minister, Mevrouw de Staatssecretaris,

Bij brief van 7 juni jl. (zie bijlage 1) heeft u het advies van de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) gevraagd over het voorstel van de Europese Commissie voor een Europese procedure voor geringe vorderingen (small claims)¹. De adviesaanvraag bevat vóór de open slotvraag zeven concrete vragen over dit voorstel. De eerste drie vragen hebben betrekking op het oordeel van de CCA over het verordeningvoorstel, mede in relatie tot de Nederlandse gerechtelijke procedure en geschillencommissies. De vierde tot en met de zevende vraag zijn van meer specifieke, technisch-juridische aard.

Met deze brief geeft de CCA haar reactie op de gestelde vragen. Het briefadvies is voorbereid door een ad-hocgroep onder voorzitterschap van prof.mr. E.H. Hondius, behandeld in de CCA-vergadering van 22 december 2005 en nadien langs schriftelijke weg vastgesteld.

Alvorens de acht vragen uit de adviesaanvraag te beantwoorden, geeft de CCA eerst een korte inhoud van het voorstel van de Europese Commissie en plaatst zij, voor een goed begrip van dit voorstel, de voorgestelde procedure in zijn nationale en Europese context. De belangrijkste aanbevelingen worden aan het slot van de brief samengevat.

Het voorstel voor een Europese small claims-procedure

Het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening voor een small claims-procedure is een van haar vervolginiciatieven op het Groenboek over geringe

¹ COM(2005)87 van 15 maart 2005.

vorderingen van december 2002². De Europese Commissie heeft drie motieven om met dit voorstel te komen. Ten eerste worden de belemmeringen die een snelle en goedkope rechtspraak voor geringe vorderingen nationaal al in de weg staan – kosten, vertragingen en ergernis – in een grensoverschrijdende context nog verscherpt. Ten tweede vertonen de gekozen nationale oplossingen kenmerken die onderling verschillen. Er zijn landen met een specifieke procedure voor geringe vorderingen en er zijn landen, zoals Nederland, met procedurele vereenvoudigingen ten opzichte van de gewone procedure. Bovendien zijn de bovengrenzen sterk verschillend. In Nederland is de kantonrechter bevoegd bij vorderingen tot 5000 euro. In andere landen ligt deze bovengrens vaak lager. Een derde motief voor de Europese Commissie is de te verwachten stijging van het potentiële aantal grensoverschrijdende geschillen.

Het voorstel van de Europese Commissie houdt in dat bij vorderingen tot 2000 euro (zowel nationale als grensoverschrijdende vorderingen) partijen kunnen kiezen voor een Europese procedure als alternatief naast de bestaande nationale procedures die verder ongewijzigd blijven. Het voorstel heeft de vorm van een Europese verordening, zodat procedures en bovengrenzen in de gehele EU gelijk worden. Een eerste voordeel daarvan is dat de ondernemer en de consument weten waar ze in de hele Unie aan toe zijn. Een tweede voordeel is volgens de Europese Commissie dat er op deze wijze geen extra nationale maatregelen ter erkenning of tenuitvoerlegging van een EU buitenlands vonnis nodig zijn. Nieuw is dat de Europese procedure vooral schriftelijk en elektronisch zal verlopen. Zo zal ‘het gerecht’ een terechtzitting kunnen houden in de vorm van een audio-, video- of e-mailconferentie.

Business-to-business

In het Europese voorstel liggen ook business-to-businessrelaties besloten. Immers: ook eigenaren van kleine ondernemingen ondervinden problemen wanneer zij een vordering in een andere lidstaat willen instellen (gezien de kosten in verhouding tot het gevorderde geldbedrag en gezien praktische moeilijkheden), aldus de Europese Commissie.

Het is de taak van de CCA om te adviseren over vraagstukken die de positie van de consument raken in een betekende mate. Zij kijkt vanuit die positie naar de belangen van de verschillende marktpartijen: consumenten en ondernemers.

Sommige ondernemers kunnen in bepaalde opzichten worden vergeleken met consumenten. De CCA ziet dan ook in de onderhavige context geen noodzaak hierin te differentiëren. De kleinzakelijke gebruiker heeft evenveel problemen om zijn rechten geldend te maken als een consument. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) enkele jaren geleden als zusterorganisatie de Stichting Geschillencommissies voor Beroep en Bedrijf (SGB) heeft opgericht.

² Europese Commissie (2002), *Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen*.

Het bijzondere van de voorgestelde procedure is evenwel dat men geen vergoeding krijgt van de eigen kosten van rechtsbijstand als men wint. De voorgestelde procedure is daarmee weinig aantrekkelijk voor een ondernemer die het pleit wint vergeleken met de Nederlandse kantongerechtoprocedure. Dit zou een probleem kunnen zijn voor kleinere ondernemers om een gerechtvaardigde vordering in te dienen.

Nationale context

Voor het onderwerp small claims-procedure en zijn verhouding tot de procedure bij de kantonrechter is van belang dat het Nederlandse burgerlijk procesrecht mogelijk een herziening te wachten staat. Aanleiding daartoe is een rapport van de Commissie Fundamentele Herbezinning Nederlands Burgerlijk Procesrecht, dat naar verwachting begin 2006 komt te verschijnen. In 2002 is een interimrapport gepubliceerd onder de titel *Een nieuwe balans*.

In het interim-rapport valt een voorkeur te lezen voor efficiëntie bij de afhandeling van geringe vorderingen: “Bij een small claims procedure (indien daarvoor wordt gekozen) dient de procesgang zo eenvoudig mogelijk te zijn en zodanig te zijn gestandaardiseerd, dat betrokkenen op voorhand weten wie wat wanneer en hoe moet doen. Case management van de rechter is hier in beginsel niet nodig”. Voorts stelt de commissie in dit rapport dat “(overwogen) moet worden of voor de behandeling van small claims een afzonderlijke procedure nodig is dan wel of dergelijke zaken in beginsel niet beter door rechtsbijstandverzekeraars kunnen worden afgehandeld”. Een small claims-procedure lijkt hier te worden geschetst als een alternatief voor afhandeling door rechtsbijstandverzekeraars. In bijvoorbeeld Duitsland, waar vrijwel geen geschillencommissies bestaan, zijn rechtsbijstandverzekeringen vrij gebruikelijk en zijn het de verzekeraars die voor de rechter procederen. In Nederland zijn rechtsbijstandverzekeringen lang zo populair niet, hoewel dat de laatste jaren begint te veranderen. Het aantal rechtsbijstandverzekeringen is in de jaren 2000 - 2004 gestegen van 975.000 naar 1.350.000³.

Voor het onderwerp is voorts van belang dat op consumententerrein het (nog) beter afhandelen van individuele en collectieve klachten speciale aandacht krijgt. Een en ander gebeurt in het kader van het Strategisch Actieprogramma Consumentenbeleid van het kabinet uit juni 2004. De oprichting van de Consumentenautoriteit en het uitbreiden van het aantal geschillencommissies zijn daarin belangrijke actiepunten.

De CCA is bij het uitvoeren van beide actiepunten betrokken. Ten eerste heeft zij in een advies van april 2004 unaniem het doel onderschreven om de nationale en Europese rechtshandhaving bij grensoverschrijdende inbreuken op het consumentenrecht te verbeteren⁴. Ten tweede heeft de CCA in het eerste kwartaal van 2005 gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van uw ministeries over de instellingswet voor de

³ SCP(2005), *Advocaat met korting – een analyse van de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand*, Werkdocument 118, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 29. De in 2004 verhoogde eigen bijdrage heeft op het gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand weinig effect. Het toegenomen gebruik van rechtsbijstandverzekeringen is daar volgens het SCP waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor.

⁴ SER/CCA-advies (2004) *Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving*, publikatienr. 04/07, Den Haag.

Consumentenautoriteit. Daarbij bleek dat het uitgangspunt blijft dat daar waar consumenten zelf tot een oplossing kunnen komen met bedrijven, publiekrechtelijke handhaving vanuit een oogpunt van subsidiariteit niet het aangewezen middel is. Het voorstel van de Europese Commissie kan hierbij dienstig zijn. Ten derde heeft de CCA in augustus jl. een briefadvies uitgebracht aan staatssecretaris Van Gennip over onder andere het uitbreiden van het aantal geschillencommissies en het beter bekend maken van het aangesloten zijn bij een geschillencommissie⁵.

Het verordeningvoorstel wekt de indruk dat aanwijzing door Nederland van een geschillencommissie als (mede-)uitvoerend orgaan niet is toegestaan. Uitdrukkelijk wordt steeds gesproken over ‘het gerecht’ en ‘de rechter’. Vooruitlopend op haar oordeel onder vraag 1 van de adviesaanvraag meent de CCA dat het een terechte keuze is dat het voorstel die woorden gebruikt. In de EU-landen die al (een vorm van) een small claims-procedure hebben, is dit een min of meer gerechtelijke procedure.

In de considerans bij de verordening zou wel de samenhang moeten worden aangegeven tussen de weg naar de burgerlijke rechter en wat daarbuiten gebeurt in de vorm van bijvoorbeeld geschillencommissies. Naarmate meer zaken via de ene weg kunnen worden afgehandeld, zal minder beroep op de andere weg hoeven te worden gedaan (communicerende vaten). Hoewel de EU in recente richtlijnen niet langer meer het belang van zelfregulering onderstreept, gaat de CCA ervan uit dat in het Europese en nationale beleid het bevorderen van geschillenbeslechting langs buitengerechtelijke weg onverminderd wordt voortgezet.

Europese context

Behalve de nationale is ook de Europese context van belang voor het beoordelen van de voorgestelde Europese small claims-procedure. Als pendant van het onderhavige voorstel voor de consument heeft de Europese Commissie in maart 2004 tevens een verordeningvoorstel gedaan voor een korte en eenvoudige Europese betalingsbevelprocedure⁶. Het voorstel is geschreven met 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 – anders dan bij de voorgestelde small claims-procedure – de wederpartij niet opgeroepen; ook is er minder onderbouwing vereist en er zijn minder bewijsstukken nodig.

Op het vlak van meer juridisch-technische punten komen de twee voorstellen evenwel overeen. Beide worden begonnen met een formulier en er is geen formele tenuitvoerlegging van het buitenlandse vonnis (exequatur) nodig.

In Nederland is de op zichzelf goed werkende betalingsbevelprocedure enkele jaren geleden afgeschaft. Ondernemers bleken namelijk de procedure in de praktijk maar weinig te gebruiken, naar verluidt vanwege het te hoge griffierecht dat ze voor het verkrijgen van zo’n bevel moesten betalen.

⁵ SER/CCA-briefadvies (2005) *Klachtbehandeling*, 29 augustus 2005, Den Haag.

⁶ COM(2004)173 van 25 mei 2004.

Een betere toegang tot de rechtspleging wordt ook beoogd door een ander voorstel van de Europese Commissie. In oktober 2004 heeft zij een voorstel gepubliceerd voor een richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling in burgerlijke en handelszaken⁷. In dit voorstel is de enige concrete maatregel om bemiddeling te bevorderen, de verplichting van de lidstaten om de rechterlijke instanties de mogelijkheid te geven de partijen bemiddeling voor te stellen. Het voorstel moedigt Europese zelfregulering in de vorm van een gedragscode aan en bevat mede daarom geen regels voor de bemiddelingsprocedure zelf. Het regelt wat bemiddeling betreft alleen de gevolgen van de bemiddeling voor de verjaring van een claim (deze wordt geschorst) en beschermt het vertrouwelijke karakter van de bemiddeling tijdens eventuele latere gerechtelijke procedures.

De small claims-verordening zou, zoals hiervoor gesuggereerd, in de considerans haar samenhang kunnen aangeven met de geschillencommissies. Bovendien zou ze in haar considerans een relatie kunnen leggen met bemiddeling in het voorstadium, in die zin dat de partijen eerst verplicht worden tot gezamenlijk overleg. Als het overleg vervolgens niet tot resultaat leidt, moet gewoon de small claims-procedure ingaan. Om de kosten van deze procedure zo laag mogelijk te houden, zal deze zoveel mogelijk schriftelijk worden afgedaan; bemiddeling in die fase is dan ook niet meer aan de orde.

Vraag 1: Acht u, gelet op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, en gelet op artikel 65 EG-Verdrag en de eventuele precedentwerking van een dergelijk instrument, een Europese procedure voor geringe vorderingen in grensoverschrijdende en niet-grensoverschrijdende gevallen noodzakelijk met het oog op de werking van de interne markt, dan wel vanuit het oogpunt van consumentenbescherming?

Bevoegdheidsvraag en subsidiariteit

De prealabele vraag is: bestaat er al dan niet een grondslag in het Europese verdrag om zich als EU bezig te houden met het nationale procesrecht? Met andere woorden, is de Europese Commissie bevoegd om een Europese gerechtelijke procedure in de vorm van een verordening voor te stellen?

De Europese Commissie baseert haar voorstel op artikel 61, onder c) van het EG-Verdrag. Onder meer de Juridische Dienst van de Raad van Ministers van de EU betwijfelt echter of dit artikel de Europese wetgever toestaat om bepalingen in het leven te roepen die een werkelijk Europees procesrecht creëren voor betwiste vorderingen tot € 2000. In geval van procedures betreffende zaken met een grensoverschrijdend karakter bestaat volgens de Juridische Dienst die bevoegdheid wel. Het gaat hierbij dan ‘om belemmeringen voor het goede verloop van burgerlijke procedures weg te nemen’ op grond van artikel 65, onder c) van het Verdrag, aldus de Juridische Dienst .

De CCA is van mening dat de voorgestelde procedure voor niet-grensoverschrijdende gevallen zozeer in het nationale procesrecht ingrijpt dat dit Europeesrechtelijk niet is

⁷ COM(2004)718 van 22 oktober 2004.

toegestaan. Daarmee sluit zij zich aan bij de opvatting van de Juridische Dienst van de Raad van Ministers. Met de bewindslieden deelt de CCA de vrees voor precedentwerking als de EU een burgerrechtelijke regeling zou aannemen die ook niet-grensoverschrijdende zaken betreft. Ook bezien vanuit de subsidiariteitsvraag zou de verordening zich naar het oordeel van de CCA moeten beperken tot grensoverschrijdende gevallen.

Het vorenstaande betekent dat de CCA bij de beantwoording van de adviesvragen ervan uitgaat dat de voorgestelde procedure alleen betrekking heeft op grensoverschrijdende geschillen.

Een alternatief voor de inhoud van de verordening zou zijn dat op Europees niveau – bijvoorbeeld in de vorm van een Aanbeveling of Mededeling – wordt vastgesteld wat men dient te verstaan onder kleine vorderingen en aan welke vereisten de nationale procedures voor grensoverschrijdende kleine verordeningen moeten voldoen. Voor het overige zou dan te volstaan zijn met het geven van de instructie aan deelnemende landen om daarin te voorzien. De bevoegdheidsvraag is dan niet in het geding. Een bezwaar is echter dat het door de Europese Commissie genoemde voordeel van eenheid in procedures en van bovengrenzen in de gehele Europese Unie, niet zou worden bereikt. Ondernemers en consumenten zouden in die situatie in het ongewisse blijven welke procedure en bovengrens in de andere lidstaat geldig is. Om die reden wijst de CCA dit alternatief af.

Noodzaak

Het voorstel voor een Europese small claims-procedure wordt door de Europese Commissie onder andere gemotiveerd met de stijging van het potentiële aantal grensoverschrijdende geschillen. Het aantal grensoverschrijdende claims in Nederland is feitelijk echter nog tamelijk gering. Van de ruim 4200 uitspraken van de geschillencommissies onder de vlag van de SGC in 2004 zijn er 53 (ruim 1 procent) verzonden aan in het buitenland woonachtige consumenten (dat kunnen ook Nederlanders zijn)⁸.

Een grensoverschrijdend karakter van een geschil staat overigens aan de bevoegdheid van een geschillencommissie niet in de weg. De prestatie hoeft bijvoorbeeld niet in Nederland te zijn verricht en uitspraken van de geschillencommissie kunnen ook niet enkel voor de Nederlandse rechter worden aangevochten.

Het voorstel laat, zo te zien, de bevoegdheidsregels uit het internationaal privaatrecht onverlet. De Europese procedure valt immers onder het procesrecht van de lidstaat waar de procedure wordt gevoerd (artikel 17 verordening).

De vraag is vervolgens tot welke bevoegde rechter de consument zich dient te richten. De passieve consument, die vanuit het buitenland is benaderd, kan in veel gevallen terecht bij zijn eigen nationale rechter. De actieve consument, die in het buitenland heeft gekocht, wordt geacht zelf meer risico te hebben genomen en is op de buitenlandse

⁸ Het aantal ingediende klachten in 2004 bedroeg 11.781, waarvan 178 van in het buitenland woonachtige consumenten. Dat is ongeveer 1½ procent. Zulke klachten leiden dus minder vaak tot een uitspraak dan bij nationale geschillen.

rechter aangewezen⁹. In beide gevallen kan de consument zowel eiser als verweerder zijn. Van het ministerie van Justitie is vernomen dat de Europese Commissie voornemens is ingeval de consument de *verweerder* is, om de rechter van het land van deze consument bevoegd te maken, ongeacht of het een actieve of een passieve consument betreft.

Een tweede bron naast de SGC is de Stichting Consumenten Informatie Punt voor grensoverschrijdende geschillen (SCIP), die sinds 2002 geschillen van Nederlandse consumenten doorgeleidt naar een buitenlands Europees Consumenten Centrum (ECC) en, omgekeerd, geschillen van buitenlandse consumenten naar een Nederlandse geschillencommissie. Het aantal verzoeken om hulp en informatie bedroeg in 2004 874 en het aantal in vervolg daarop ingediende klachten 205. Het aantal klachten van Nederlandse en buitenlandse consumenten was daarbij in evenwicht.

Evenals bij grensoverschrijdende aankopen kunnen ook hier als redenen van dit nog tamelijk geringe aantal grensoverschrijdende claims het relatief geringe aantal transacties en de barrières van taal, afstand en cultuur worden genoemd. Een andere reden is wellicht dat de consument wanneer hij een klacht heeft, niet durft te procederen vanwege gebrek aan juridische kennis. Het kan zijn dat hij het buitenlandse recht niet kent en niet weet wat wel en wat niet Europees geharmoniseerd is, laat staan dat hij weet welk nationaal recht van toepassing is.

Er wordt in Nederland in elk geval hard gewerkt aan het vergroten van kennis over het consumentenrecht bij nationale transacties.

Wenselijkheid ...

De CCA onderschrijft de door de Europese Commissie genoemde voordelen van een Europese procedure voor small claims en vindt de voorgestelde procedure daarom wenselijk. Wel meent zij dat de werkingssfeer van de in het kader van de verordening voorgestelde procedure moet worden beperkt tot grensoverschrijdende geschillen.

Vraag 2: Welke voordelen biedt de Europese procedure voor geringe vorderingen naar uw oordeel in vergelijking tot de bestaande dagvaardingsprocedure bij de kantonrechter vanuit het oogpunt van consumentenbescherming?

De voorgestelde small claims-procedure vertoont overeenkomsten en verschillen met de procedure voor de kantonrechter. De overeenkomsten zijn dat het in beide gevallen om relatief kleine bedragen gaat en om een tamelijk eenvoudige procedure (een advocaat is niet verplicht; de lengte van de procedure is beperkt). De verschillen moeten vooral gezocht worden binnen die algemene overeenkomsten.

⁹ Zie daarover het CCA-rapport *ICT en de consument* p. 37 e.v. (SER-publicatie 98-09); zie ook Th.J.M. van Mierlo (2005) in *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken* 2005, p. 224 en 225.

Voordelen

De voordelen van de voorgestelde procedure zijn dat deze het risico voor de consument beperkt, eenvoudig is, een informeel karakter draagt en tegen geringe kosten kan worden uitgevoerd. Deze voordelen worden hier achtereenvolgens uitgewerkt.

Beperkt risico consument ...

Het eerste en grootste voordeel van de Europese procedure voor de consument lijkt dat deze anders dan bij de Nederlandse kantonrechter, weinig risico loopt bij het beginnen van een procedure. Wanneer de consument namelijk zelf geen advocaat in de arm heeft genomen, kan hij bij verlies niet tot het betalen aan de ondernemer van diens advocaatkosten worden veroordeeld, terwijl dit bij de Nederlandse kantonrechter wél kan gebeuren, vaak voor een deel van de door de ondernemer gemaakte advocaatkosten. In het Nederlandse procesrecht is het immers zo geregeld dat de kantonrechter de kosten op een bepaalde manier tussen partijen kan verdelen om zodoende een dam op te werpen tegen mineure, triviale klachten. De overheid heeft overigens een wettelijke voorziening voor rechtsbijstand die ook van toepassing is op grensoverschrijdende geschillen. Er moet dan wel een in Nederland gelegen rechtsbelang zijn. De consument die rechtsbijstand geniet, loopt daarmee wel het risico bij verlies in de advocaatkosten van de wederpartij te worden veroordeeld.

De CCA is er geen voorstander van dat, afgezet tegen de bestaande nationale procedures, door invoering van de Europese procedure de huidige verdeling van de risico's ingrijpend wordt veranderd. Zij acht het dan ook legitiem als de Europese procedure een niet te hoge drempel zou bevatten in de vorm van een zeker kostenrisico voor partijen.

In de verordening zou bovendien een voorziening kunnen worden opgenomen om zaken die bij voorbaat kansloos zijn eruit te halen. Een goed voorbeeld zijn de klachtengelden bij de SGC die al te onserieuze claims helpen voorkomen. Om die reden wil de CCA ook een beperkt griffierecht in de verordening.

... is eenvoudig ...

De voorgestelde procedure is tamelijk eenvoudig en helder. Het vorderingsformulier (bijlage 1 van de verordening) bevat vragen die niet te moeilijk zijn en die de gemiddelde consument geacht moet worden te kunnen invullen. (Zie hierover verder vraag 6 van de adviesaanvraag).

... draagt een informeel karakter ...

De Europese procedure voor geringe vorderingen biedt ten opzichte van de dagvaardingsprocedure bij de Nederlandse kantonrechter nog een ander voordeel vanuit het oogpunt van consumentenbescherming. Het inleiden van de Europese procedure heeft een informeel karakter en in vervolg hierop kan ook de kantonrechter informeel optreden.

... en tegen geringe kosten

Anders dan de Nederlandse procedure verloopt de Europese procedure schriftelijk, tenzij het gerecht een mondelinge behandeling noodzakelijk acht. De CCA kan dit

uitgangspunt van schriftelijkheid onderschrijven, althans bij grensoverschrijdende geschillen waar de geografische afstand tot het gerecht doorgaans veel groter is dan bij nationale geschillen. Dit houdt immers de kosten zo laag mogelijk.

Kanttekeningen

Naast de genoemde voordelen zijn er echter ook enkele kanttekeningen bij het verordeningvoorstel te plaatsen.

De eerste kanttekening betreft een aantal elementen die volgens de Europese Commissie in haar Overwegingen de procesvoering zouden vereenvoudigen en bespoedigen. Naast schriftelijkheid introduceert de procedure de mogelijkheid van audio-, video- of e-mailconferenties. De CCA staat positief tegenover het mogelijke gebruik van dergelijke nieuwe technische mogelijkheden, omdat zeker bij grensoverschrijdende geschillen de afstand een serieus probleem kan zijn. Het gerecht zelf moet, afhankelijk van de omstandigheden, kunnen bepalen of het de partijen in persoon wil horen. Daarbij moet worden bedacht dat bij een videoconferentie partijen als het ware in persoon worden gehoord.

De beslissing wordt gegeven binnen zes maanden na de inschrijving van het vorderingsformulier bij het gerecht, aldus het verordeningvoorstel. Dat een beslissing binnen zes maanden wordt genomen acht de CCA dringend gewenst. Dit zou het verloop van de procedure bespoedigen¹⁰. Of de zesmaandentermijn haalbaar is hangt vooral af van de capaciteit bij de rechterlijke macht.

Een tweede kanttekening is dat de eenvoud van de procedure zijn keerzijde kan hebben omdat de Europese procedure voor consumenten ‘de sluis te veel open’ zou kunnen zetten. Daardoor zouden ondernemers – gezien de kosten die ze moeten maken voor een procedure en het relatief kleine bedrag dat vaak in het geding is – geneigd kunnen zijn klachten, ook onterechte, eerder te honoreren. Een ondernemer die daartoe niet geneigd is, kan met een groeiend aantal zaken geconfronteerd kan worden met het daarbij behorende verlies aan tijd en geld.

De ervaring met geschillencommissies laat evenwel zien dat het aantal onserieuze klachten van consumenten gering is. Oorzaken daarvan zijn, behalve het al genoemde klachtengeld, het uitzeven van dergelijke klachten door de voorzitter en secretaris van een geschillencommissie. De CCA is er voorstander van dat ook in de small claims-procedure een voorziening wordt ingebouwd die de rechter en de griffie een soortgelijke bevoegdheid geeft.

Een derde kanttekening betreft de onzekerheid over de naleving van het vonnis van de kantonrechter. Deze heeft weliswaar een executoriale titel, maar de feitelijke uitvoering van de uitspraak kan soms de nodige werkzaamheden en kosten met zich brengen, waarbij bedacht moet worden dat het hier toch om kleine vorderingen gaat.

¹⁰ Consumenten die een procedure bij de kantonrechter starten zijn gemiddeld 17,4 maanden kwijt tussen het ontstaan van het probleem en de afsluiting daarvan; bij andere gerechtelijke instanties is dat 20,7 maanden (*Geschilbeslechtingdelta 2003, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, pp. 134 en 135, WODC-rapport 2004, O&B 219).

Vanwege die executoriale titel lijkt een vonnis bij de small claims-procedure op het eerste gezicht gunstiger uit te vallen dan een bindend advies van een geschillencommissie. De SGC werkt echter met een nakomingsgarantieregeling die hetzelfde effect heeft zonder dat het toepassen daarvan veel werkzaamheden en kosten met zich brengt.

Vraag 3: Welke effecten zal de introductie van de voorgestelde procedure voor geringe vorderingen naar uw oordeel hebben op de beslechting van geschillen in consumentenzaken door geschillencommissies?

Het effect op het aantal voorgelegde geschillen zal variëren naargelang de nationale of internationale reikwijdte van de regeling. In dit stadium blijft nog open of de introductie van de Europese procedure ertoe zou kunnen leiden dat er minder geschillen worden voorgelegd aan de geschillencommissies van de SGC. Als de Europese procedure in dezelfde vorm en inhoud ook voor nationale geschillen gaat gelden, lijkt het antwoord bevestigend. Maar zolang de Europese procedure alleen voor grensoverschrijdende geschillen geldt, lijkt het effect voor de SGC bijna nihil.

Voorts deelt de CCA de bewindslieden mede dat zij zich de komende tijd wil buigen over de vraag naar de wenselijkheid van een small claims-procedure in Nederland voor nationale (individuele) geschillen. 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. Dit te meer daar de Consumentenautoriteit wel meteen vanaf de start zal opereren voor zowel grensoverschrijdende als nationale collectieve consumentenklachten. De toegang voor de consument tot de nationale rechter moet naar het oordeel van de CCA ook voor binnenlandse geschillen op korte termijn worden verbeterd.

Voor de middellange termijn is het de vraag of een keuze moet worden gemaakt voor een systeem van concurrentie tussen de verschillende gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures of voor een gecombineerd systeem met onderlinge verwijzingen. Een en ander zal de CCA in het bredere verband van het Nederlandse handhavingsarrangement voor het consumentenrecht bezien. Daarbij zal zij de merites van een small claims-procedure nationaal niet afmeten aan de ervaring met de Europese procedure bij grensoverschrijdende geschillen. Die is waarschijnlijk dan nog te beperkt.

Vraag 4: Welk gerecht dient voor de toepassing van de verordening te worden aangewezen?

Eerder in deze brief heeft de CCA al aangegeven dat de small claims-procedure zou moeten worden beperkt tot grensoverschrijdende geschillen. De CCA kiest ervoor om in Nederland de kantonrechter als de bevoegde rechter voor de toepassing van de verordening aan te wijzen. Die heeft namelijk binnen de Nederlandse rechtsspraak de meeste expertise en ervaring met het behandelen van kleine (consumenten)geschillen.

Vraag 5: Heeft u opmerkingen over de in de verordening voorgestelde wijze van betekening van stukken?

De Europese procedure wordt begonnen met het invullen van het vorderingsformulier dat bij het gerecht moet worden ingediend. Het aanleveren van dat formulier bij het gerecht is vormvrij. Een lidstaat mag dus daarvoor geen dagvaarding eisen. Het gerecht gaat vervolgens naar eigen keuze het formulier aan de verweerder betekenen¹¹ of ter kennis brengen bij aangetekend schrijven met ontvangstbewijs. Wanneer stukken moeten worden betekend of hiervan kennis moet worden gegeven, gebeurt dit bij aangetekend schrijven met ontvangstbevestiging of op een eenvoudiger wijze zoals bij gewone brief, faxbrief of e-mail (artikel 11 lid 2).

Het simpel sturen van het formulier uit de verordening naar de griffie vormt voor Nederland geen probleem. Wel vraagt de CCA zich af of de wijze van betekening in de Europese procedure voldoende zekerheid biedt voor (bewijs van) ontvangst en correct dagen van de wederpartij. Een kantongerechtsprocedure kan immers door middel van een dagvaarding via een deurwaarder worden ingeleid dan wel een verzoekschrift. De ratio van ‘dagvaarden’ is dat aldus zeker is dat de gedaagde weet dat hij in een geschil betrokken is en dat hij de processtukken kent. Bij de Europese procedure neemt het gerecht de taak om te laten dagvaarden of zelf een verzoekschrift in te dienen van de eiser over. Onderzocht kan worden of de richtlijn elektronische handtekening, voor zover in dit kader van toepassing, geen mogelijkheden biedt om technisch zeker te stellen dat de wederpartij de stukken heeft ontvangen¹².

De Europese Commissie zou moeten onderzoeken of naast de schriftelijke behandeling een volledige elektronische afhandeling tot de mogelijkheden kan behoren, zonder schriftelijke stukken en deurwaarders. Daarbij moet weliswaar worden bedacht dat niet alle EU-landen met internetaansluitingen zo ver zijn als Nederland, maar ook dat van degenen die grensoverschrijdend handelen redelijkerwijs een aansluiting mag worden verwacht. Ter beperking van de kosten moeten de mogelijkheden van zulke eventuele toepassing worden nagegaan, met uiteraard alle waarborgen voor de rechtsgang die nodig zijn. Wordt in het voortraject alleen elektronisch gecommuniceerd, dan lijkt het logisch om na te gaan of het mogelijk is elektronisch door te exerceren (online dispute resolution). Oostenrijk, dat een zeer geavanceerd systeem heeft, zou als voorbeeld kunnen dienen.

Wanneer beide partijen een e-mailverbinding hebben en de gedaagde bevestigt via de e-mail dat hij de dagvaarding heeft ontvangen, lijkt een lichamelijke identificatie niet nodig. Partijen weten dan wel wie hun tegenpartij is. Maar bij grensoverschrijdende zaken kan dit ingewikkeld zijn.

¹¹ ‘Betekend’ houdt in het Nederlands procesrecht in: bekendmaking van een brief en mededeling van de inhoud daarvan aan de woning van de geadresseerde door een deurwaarder, die daarvan akte opmaakt respectievelijk een verklaring op het stuk stelt.

¹² De Europese betekeningverordening, waaraan artikel 11 lid 1 van het voorstel refereert, zegt niets over een mogelijke elektronische betekening. De verordening waarborgt het verzenden van de processtukken, niet de ontvangst daarvan.

Er zijn voorbeelden van grensoverschrijdende klachten waarbij betrokkene niet persoonlijk bezocht is maar het geschil wel is opgelost. Zo neemt bij het ECC-net het buitenlandse ECC rechtstreeks contact op met de ondernemer om te proberen het geschil op te lossen. Als dit niet lukt, zijn er geen vormvoorschriften voor de verdere bemiddeling, omdat het een vrij informeel netwerk is.

Vraag 6: Heeft u opmerkingen over het formulier waarmee de procedure voor geringe vorderingen wordt ingeleid?

De CCA merkt over het formulier waarmee de procedure voor geringe vorderingen wordt ingeleid allereerst op dat een formulier op zichzelf drempelverlagend werkt. Het voorgestelde formulier valt qua moeilijkheidsgraad wel mee, alleen de bepaling over de rentevoet is misschien wat ingewikkeld. Daarbij moet worden bedacht dat de burger volgens het voorstel ook assistentie van de griffie kan krijgen bij het invullen van het formulier. Een te gemakkelijk formulier zou ook niet goed zijn (zie de opmerking bij de beantwoording van vraag 2 over ‘de sluis te veel openzetten’). Er mogen immers geen trivia in het formulier komen.

Volgens het Ministerie van Justitie heeft Nederland slechte herinneringen aan het dagvaardingsformulier, omdat eisers van alles vorderden, niet zozeer vanuit de ‘open sluis’-gedachte maar omdat personen vaak niet wisten hoe zij het formulier moesten invullen, waardoor bijvoorbeeld niet duidelijk werd wie de wederpartij was. De kantonrechters hadden hun handen vol aan het ‘vertalen’ van de formulieren, en dat was de reden om te constateren dat het niet werkte.

Bij het voorstel dat de burger assistentie van de griffie kan krijgen bij het invullen van het formulier plaatst de CCA twee kanttekeningen. Ten eerste wijst zij erop dat sommige mensen in het algemeen moeite hebben met invullen van formulieren. De CCA benadrukt dan ook het belang van één loket voor bijstand aan burgers die dergelijke problemen hebben. Toegespitst op haar werkerrein zou de CCA het, ten tweede, op prijs stellen wanneer het verschaffen van informatie aan consumenten en ondernemers over hun rechten en plichten zo veel mogelijk via één loket verloopt.

Sancties hebben alleen zin als ze afdwingbaar zijn. De enige universele (ultieme) sanctie is schadevergoeding. Daarom zou deze sanctie een extra hokje moeten krijgen op het formulier.

Vraag 7: Heeft u opmerkingen over de omstandigheid dat de verordening voorstelt dat bewijs van een getuige-deskundige slechts in uitzonderlijke gevallen wordt toegestaan?

De procedure moet snel en laagdrempelig zijn. Alleen in uitzonderlijke gevallen moet een deskundige kunnen worden ingeschakeld, aldus artikel 7 lid 2 van het voorstel. De rechter bepaalt wanneer een deskundige wordt ingeschakeld.

Bij geschillencommissies is doorgaans zelf deskundigheid aanwezig. Bij de SGC zijn bij ongeveer de helft van de geschillencommissies deskundigen geregistreerd, die vaak

worden ingeschakeld om een rapport uit te brengen over de technische aspecten van de klacht. Ook als er geen deskundige in het voortraject wordt ingeschakeld, is er toch branche- en ervaringsdeskundigheid in de geschillencommissie. Dat is ook het voordeel van de geschillencommissies boven kantonrechters, al zullen uiteraard kantonrechters ervaring opdoen met de small claims-procedure.

De CCA vindt dat een getuige-deskundige niet zozeer ‘in uitzonderlijke gevallen’ moet kunnen worden ingeschakeld, dan wel als hier een goede reden voor is, zoals bij de SGC gebeurt.

Vraag 8: Welke andere, hiervoor niet aan de orde gekomen, onderdelen van de verordening geven u aanleiding tot opmerkingen?

1. Het voorgestelde plafond van € 2000

Het voorgestelde plafond van € 2000 is volgens de CCA voor Nederland te laag; dit zou € 5000 (de bevoegdheidsgrens van de kantonrechter) moeten worden. De reden hiervoor is dat beneden een bedrag van € 2000 veel vorderingen van juist enige importantie buiten de boot zouden vallen. Een dergelijke lage grens zou ook niet-proportioneel zijn ten opzichte van de kosten van de procedure. De geschillencommissies van de SGC zijn in de regel onbeperkt bevoegd. Ook dit is voor de CCA een reden om te pleiten voor een wat hoger plafond in de Europese procedure.

In elk geval zou in de verordening moeten worden vastgelegd of het gaat om de hoofdsom van de vordering of om het schadebedrag. In dat laatste geval kan met een lager plafond worden volstaan. Een ander punt dat verheldering behoeft, is of het in de verordening genoemde bedrag in- of exclusief eventuele rente is.

De CCA doet hier nog twee suggesties: ten eerste zou de hoogte van het plafond eens in de drie á vijf jaar op basis van indexering met een rond bedrag moeten worden herzien. Dit voorkomt dat publicaties e.d. te vaak moeten worden aangepast. Bovendien vindt de CCA dat er op het plafond géén uitzonderingen moeten worden gemaakt voor bepaalde typen vorderingen. Eén bevoegdheidsgrens, zoals bij de Nederlandse kantonrechter, vergroot de transparantie van en rond de Europese procedure.

2. Kosten

Het kabinet heeft de Raad voor de Rechtspraak advies gevraagd over een aantal technische elementen van het voorstel. Het ministerie van Justitie heeft deze Raad verzocht de gevolgen voor de rechterlijke macht te inventariseren en vervolgens de kosten in kaart brengen. Het fiche over het verordeningsvoorstel voor de Tweede Kamer merkt daarover alvast op: “Het voorstel kan mogelijk leiden tot geringe extra kosten voor de rechtspraak, waaronder: kosten opleiden rechters en griffie voor nieuwe taak; kosten voor verzending stukken door griffie aan partijen; kosten toename beroep op rechterlijke macht voor kleine vorderingen.”

Naast de kosten voor de rechterlijke macht zijn er de kosten voor marktpartijen. Het recht om een vertaling te eisen kan tot hoge kosten leiden. De gedachte lijkt daarom gerechtvaardigd dit recht op vertaling tot een aantal talen te beperken. Bij de IND

(Immigratie- en naturalisatiedienst) bijvoorbeeld kan men een stuk inbrengen in de Franse, Duitse of Engelse taal en hoeft dit niet te worden vertaald. In het ECC-net is de voertaal zelfs alleen Engels.

De CCA vreest dat de aspecten taal en vertaling grote problemen bij de uitvoering van de Europese procedure opleveren: wat moet worden vertaald, wanneer, in welke taal en wie betaalt? Bij de vertaalkosten moet enerzijds rekening gehouden worden met het feit dat rechters in diverse lidstaten geen vreemde talen spreken. Daar staat anderzijds tegenover dat vertaaleisen sterk kostenverhogend werken. Voorkomen moet worden dat deze hoge kosten het welslagen van de nieuwe procedure bedreigen.

3. *Bejegeningklachten*

De CCA is van mening dat bejegeningklachten expliciet van de small claims-procedure moeten worden uitgezonderd. Een eerste reden daarvoor is dat de Europese procedure vooral bedoeld is voor op in geld waardeerbare vorderingen en daarvan is bij bejegeningklachten geen sprake. Ten tweede kan de vraag worden gesteld of het houden van een zitting voor een bejegeningklacht niet in veel gevallen te duur is. Overigens moet het wel mogelijk zijn een bejegeningklacht in te brengen wanneer deze wordt gevoegd bij een op geld waardeerbaar geschil wanneer deze tot een mondelinge behandeling leidt. Bij veel geschillen voelen consument en ondernemer zich immers onheus bejegend en dan kan het voor beiden van belang zijn dat men wordt gehoord.

Samenvatting

De CCA steunt het voorstel van de Europese Commissie voor de invoering van een small claims-procedure, mits deze tot grensoverschrijdende geschillen wordt beperkt. Daarbij spelen zowel de bevoegdheid van de EU, de subsidiariteit en de wenselijkheid een doorslaggevende rol.

In de considerans bij de verordening zou de samenhang moeten worden aangegeven tussen de weg langs de burgerlijke rechter en wat daarbuiten gebeurt in de vorm van bijvoorbeeld geschillencommissies. Ook zou de considerans een Overweging kunnen bevatten dat er eerst verplicht overleg tussen partijen moet plaatsvinden alvorens de procedure te mogen starten.

De procedure moet toegankelijk zijn voor zowel geschillen tussen een consument en een ondernemer als voor geschillen tussen ondernemers onderling. Kleinzakelijke gebruikers hebben immers vaak evenveel problemen om hun rechten geldend te maken als een consument.

Of de procedure ook toegankelijk zou moeten zijn voor nationale geschillen, wil de CCA bezien in het bredere kader van het handhavingsarrangement voor het consumentenrecht. De toegang voor de consument tot de nationale rechter moet naar haar oordeel ook voor binnenlandse geschillen op korte termijn worden verbeterd.

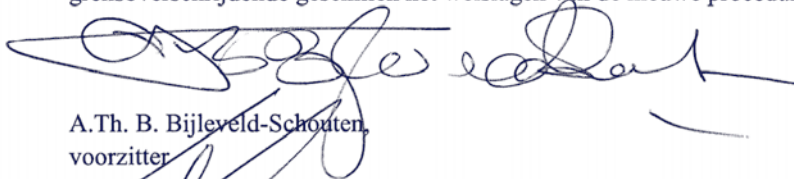
Anders dan de Nederlandse procedure verloopt de Europese procedure als regel schriftelijk, tenzij het gerecht een mondelinge behandeling noodzakelijk acht. Dit uitgangspunt van schriftelijkheid maakt de procedure eenvoudig en houdt het goedkoop. Het gerecht zelf moet daarbij kunnen bepalen of het de partijen in persoon wil horen. De CCA kan dit uitgangspunt van schriftelijkheid onderschrijven, althans bij grensoverschrijdende geschillen waar de geografische afstand tot het gerecht doorgaans

veel groter is dan bij nationale geschillen. Vanwege die mogelijke afstand ondersteunt zij ook de introductie van audio-, video- of e-mailconferenties bij de procedure. Daarbij moet worden bedacht dat bij een videoconferentie partijen als het ware in persoon worden gehoord. De Europese Commissie zou moeten onderzoeken of naast de schriftelijke behandeling een volledige elektronische afhandeling tot de mogelijkheden kan behoren, zonder schriftelijke stukken en deurwaarders.

De small claim-procedure moet volgens de CCA bij de kantonrechter worden neergelegd, die immers al ervaring met consumentengeschillen heeft. Aansluitend bij de bestaande bevoegdheidsgrens van de kantonrechter, zou de procedure gebruikt kunnen worden voor geschillen tot € 5000.

De CCA acht het dringend gewenst dat de beslissing binnen zes maanden wordt genomen. Zij acht het legitiem als de Europese procedure een niet te hoge drempel zou bevatten in de vorm van een zeker kostenrisico voor partijen. Om zaken die bij voorbaat kansloos zijn eruit te halen, wil de CCA bovendien een beperkt griffierecht in de verordening.

Ten slotte vindt de CCA dat moet worden voorkomen dat de vertaalkosten bij grensoverschrijdende geschillen het welslagen van de nieuwe procedure bedreigen.



A.Th. B. Bijleveld-Schouten,
voorzitter



S.T. Duursma,
secretaris



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

Ondernemersleden

mevrouw mr.dr.s. C.E. Hendrikse (VNO-NCW)
 mevrouw mr. P.E.H. Hoogstraten (MKB-Nederland)
 mr. J.A. Lam (MKB-Nederland)
 mr. B.C. de Nie (VNO-NCW)
 vacature (VNO-NCW)
 vacatuer (VNO-NCW)

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)

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)

Secretariaat

drs. M.G. Bos
 drs. H. van der Graaff
 mr. Th.J.M. van Mierlo

plaatsvervangende leden

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

drs. H. Verhagen
 vacature
 M.H.A.M. Hoevenaars
 vacature
 mevrouw B. Krijnen

mr. S. Paul
 drs. W. A. Roeterdink
 mevrouw mr. B.W.M. Trompenaars
 mr. J.M. Geerts



Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit.

Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50. Losse exemplaren kosten € 7,50, tenzij anders aangegeven.

Van de meeste adviezen wordt een aparte samenvatting gemaakt. Deze samenvattingen kunt u raadplegen op onze website. Sommige samenvattingen zijn ook beschikbaar in boekvorm. In het publicatieoverzicht is dat aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans). De bibliografische gegevens vindt u op onze website. De samenvattingen in boekvorm zijn gratis.

Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement is gratis.

Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

Samenvatting

Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken

2007, 86 pp., ISBN 90-6587-951-x, bestelnr. 07/03

Arbeidsmigratiebeleid

2007, 212 pp., ISBN 90-6587-948-x, bestelnr. 07/02

Niet de afkomst maar de toekomst

2007, 122 pp., ISBN 90-6587-947-1, bestelnr. 07/01

Toekomstige energievoorziening

2006, 120 pp., ISBN 90-6587-943-9, bestelnr. 06/10

Mobiliteitsmanagement

2006, 44 pp., ISBN 90-6587-942-0, bestelnr. 06/09

Welvaartsgroei door en voor iedereen

2006, 150 pp., ISBN 90-6587-937-4, bestelnr. 06/08

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Sociale innovatie

2006, 66 pp., ISBN 90-6587-938-2, bestelnr. 06/08^I

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsverhoudingen

2006, 90 pp., ISBN 90-6587-939-0, bestelnr. 06/08^{II}

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking

2006, 58 pp., ISBN 90-6587-940-4, bestelnr. 06/08^{III}

Personenkring werknemersverzekeringen

2006, 154 pp., ISBN 90-6587-926-9, bestelnr. 06/07

- Nederland en EU-milieurichtlijnen*
2006, 86 pp., ISBN 90-6587-925-0, bestelnr. 06/06
- Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*
2006, 70 pp., ISBN 90-6587-924-2, bestelnr. 06/05 E
- Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector*
2006, 100 pp., ISBN 90-6587-923-4, bestelnr. 06/04
- Wegnemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar*
2006, 100 pp., ISBN 90-6587-922-6, bestelnr. 06/03
- Herziening concurrentiebeding*
2006, 84 pp., ISBN 90-6587-921-8, bestelnr. 06/02
- De toekomst van de PBO*
2006, 126 pp., ISBN 90-6587-920-X, bestelnr. 06/01
- Milieu als kans*
2005, 60 pp., ISBN 90-6587-911-0, bestelnr. 05/13
- Kansen voor het platteland*
2005, 118 pp., ISBN 90-6587-912-9, bestelnr. 05/12
- Bruikbare Rechtsorde*
2005, 78 pp., ISBN 90-6587-910-2, bestelnr. 05/11
- Invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract*
2005, 60 pp., ISBN 90-6587-906-4, bestelnr. 05/10
- Evaluatie Arbowet 1998*
2005, 140 pp., ISBN 90-6587-903-x, bestelnr. 05/09 E,F,D
- Een nieuw Grenswaardenstelsel*
2005, 82 pp., ISBN 90-6587-904-8, bestelnr. 05/08 E,F
- Dienstenrichtlijn*
2005, 194 pp., ISBN 90-6587-902-1, bestelnr. 05/07 E,F,D
- Ontslagpraktijk en Werkloosheidswet*
2005, 102 pp., ISBN 90-6587-900-5, bestelnr. 05/06
- Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*
2005, 360 pp., ISBN 90-6587-899-8, bestelnr. 05/05
- Ondernemerschap voor de publieke zaak*
2005, 198 pp., ISBN 90-6587-898-x, bestelnr. 05/04 E,D,S
- Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet*
2005, 106 pp., ISBN 90-6587-895-5, bestelnr. 05/03
- Van alle leeftijden. Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*
2005, 188 pp., ISBN 90-6587-894-7, bestelnr. 05/02
- Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003*
2003, ISBN 90-6587-845-9
deel 1 (212 pp.)
deel 2 (219 pp.)

Rapporten

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7

N, E, F

Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001

2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7

CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen

2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5

CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing

1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7

CSED-rapport Economische dynamiek en sociale uitsluiting

1997, 220 pp., ISBN 90-6587-656-1

CSED-rapport Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering

1996, 189 pp., ISBN 90-6587-610-3

Samenvattingen (gratis; in boekvorm)

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3

De rol van de werknemers in de Europese vennootschap

2003, 26 pp., ISBN 90-6587856-4, bestelnr. 03/08N

Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen

2003, bestelnummer 02/11N

Het nieuwe leren

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N

Sociaal-economisch beleid 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N

Werken aan arbeidsgeschiktheid

2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N

Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling

2001, 20 pp., ISBN 90-6587778-9, bestelnr. 01/02N

Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen

2000, 34 pp., ISBN 90-6587-774-6, bestelnr. 00/12N

Vertaalde samenvattingen (gratis; in boekvorm)

La directive aux services dans le marché intérieur

2005, 24 pp., ISBN 90-6587-907-2, orderno. 05/07

F

SER-Empfehlungsentwurf zur Dienstleistungsrichtlinie

2005, 26 pp., ISBN 90-6587-909-9, orderno. 05/07

D

Employee involvement in the European company

2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, orderno. 03/08

E

<i>Generating knowledge, sharing knowledge</i>	2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, orderno. 03/04	E
<i>Towards a sustainable economy</i>	2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, orderno. 03/02	E
<i>Convention on the Future of Europe</i>	2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, orderno. 03/01	E
<i>La Convention sur l'avenir de l'Europe</i>	2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01	F
<i>The New Learning – Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy</i>	2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, orderno. 02/10	E
<i>Social and Economic Policy 2002-2006</i>	2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, orderno. 02/08	E
<i>Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006</i>	2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08	D
<i>Politique économique et sociale de 2002 à 2006</i>	2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, 02/08/	F
<i>Working on occupational disability – policy proposals</i>	2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, orderno. 02/05	E
<i>Ouvrer pour l'aptitude à l'emploi</i>	2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02 /05	F
<i>Ageing population and the EU</i>	2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, orderno. 02/02	E
<i>Vorschläge zur gesetzlichen Regelung des Aufsichtsrats bei Grossunternehmen</i>	2001, 24 pp., ISBN 90-6587-780-0, Bestellnummer 01/02	D
<i>The Functioning and future of the Structure Regime</i>	2001, 26 pp., ISBN 90-6587-779-7, orderno. 01/02	E
<i>L'avenir des règles applicables à la structure des grandes sociétés</i>	2001, 25 pp., ISBN 90-6587-781-9, numéro de commande 01/02	F

Overige publicaties

<i>Model Rules of Procedure for Works Councils</i>	2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0	€ 6,80
<i>Voorbeeldreglement ondernemingsraden</i>	2004, 164 pp., ISBN 90-6587-860-2	€ 8,95
<i>Leidraad personeelsvertegenwoordiging</i>	1998, 72 pp., ISBN 90-6587-693-6	€ 4,45

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 - 3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 33328 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

The logo for the Sociaal-Economische Raad (SER) consists of the letters 'SER' in a bold, yellow, sans-serif font. The letters are set against a dark blue rectangular background that has a subtle, grainy texture. Above the blue rectangle, there are three horizontal yellow lines of varying thickness, creating a decorative header element.

Sociaal-
Economische
Raad

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-951-x / CIP