

Vergaderjaar 1988-1989

19 976

Wijziging van de civiele kantongerechtsprocedure

Nr. 9

EINDVERSLAG

Vastgesteld 22 mei 1989

Na kennisneming van de memorie van antwoord en het gewijzigd voorstel van wet zijn in de vaste commissie voor Justitie¹ nog verschillende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

I Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de door de regering in de memorie van antwoord gemaakte opmerkingen. Zij wensten nog graag enige kanttekeningen te plaatsen en hielden daarbij voor zover mogelijk de in de memorie van antwoord gehanteerde volgorde aan.

De door de regering gegeven toelichting op de relatie tussen de op handen zijnde notitie inzake de herziening van de rechterlijke organisatie en het onderhavige wetsvoorstel sprak de leden van de C.D.A.-fractie aan. Ook deze leden waren de mening toegedaan dat, ook na een eventuele herziening de behoefte aan een eenvoudige en geharmoniseerde rechtsgang voor kleine civiele zaken zal blijven bestaan. De conclusie die deze leden uit het betoog van de regering terzake trokken was dat de voorgestelde nieuwe kantongerechtsprocedure zal kunnen dienen om enige ervaring op te doen en te kunnen ontdekken of, en zo ja waar, er nog weeffouten in de praktijk ontstaan.

De tot de C.D.A.-fractie behorende leden onderschreven dan ook de slotconclusie van de regering dat vertraging van de behandeling van onderhavig wetsvoorstel geen redelijk doel dient. Wel drongen zij er bij de regering op aan het daar heen te leiden dat inderdaad voor de zomer een notitie betreffende de herziening van de rechterlijke organisatie bij de Kamer ingediend wordt. Zij vroegen de regering dan ook naar de meest recente stand van zaken.

Met het voorstel om voor alle contentieuze civiele kantongerechtszaken één rechtsgang te scheppen hadden de leden van de C.D.A.-fractie in het kader van de door hen nagestreefde harmonisering

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Kosto (PvdA), voorzitter, Roethof (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Stermerdink (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van Traa (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA).
Plv. leden: Ter Veld (PvdA), Jabaaij (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Koetje (CDA), Hageman (PvdA), Borgman (CDA), Hermans (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Vreugdenhil (CDA), De Grave (VVD), Te Velthuis (VVD), Wolters (CDA), Van Es (PSP), Alders (PvdA), Eisma (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Lankhorst (PPR), Van der Heijden (CDA), Leerling (RPF).

reeds in een eerder stadium ingestemd onder de aantekening dat zij zich afvroegen of niet ook huurzaken ex artikel 429a Rv onder de nieuwe procedure gebracht zouden moeten worden. Deze leden waren dan ook verheugd dat de regering bij nota van wijziging nu voorstelt om reeds met ingang van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel alle contentieuze huurzaken onder de nieuwe procedure te laten vallen. De leden van de C.D.A.-fractie waren van mening dat op deze manier de behoefte om tot harmonisering te komen het beste gestalte krijgt.

Over de reactie van de regering op de suggestie van de Consumentenbond om in het kader van de nieuwe kantongerechtsprocedure de executieverklaring mogelijk te maken van bindende adviezen van de erkende geschillencommissies in consumentenzaken wensten de tot de C.D.A.-fractie behorende leden het volgende op te merken. Deze leden hadden de indruk dat de rechtsfiguur van arbitrage in de zin van boek 4 Rv een aanmerkelijk zwaardere is dan die van de door de overheid erkende geschillencommissies. Het feit dat arbitrage uitgebreid wettelijk geregeld wordt geeft daarvoor reeds een indicatie. Uitvloeisel daarvan zou kunnen zijn dat geschillencommissies in het algemeen gesproken oordelen over zaken van minder gewicht dan arbitragecommissies, reden waarom volstaan kan worden met een qua procedure en vormvereisten lichtere vorm van bindende advisering. Is de regering van mening dat bovengenoemde veronderstelling juist is, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie. Is de regering niet van mening dat deze geschillencommissies aanzienlijk meer in hun reglementen dienen te veranderen dan alleen de wijze van het uitspraak doen om voor rechterlijk verloop in aanmerking te kunnen komen? Ook de overige in boek 4 opgesomde procedure- en vormvereisten zullen dan toch aangepast dienen te worden met als gevolg dat het verschil tussen arbitrage en bindende adviezen van door de overheid erkende geschillencommissies gaat vervagen, of zelfs verdwijnen.

Aangaande de rechtsingang hadden de leden van de C.D.A.-fractie met bijzondere aandacht kennis genomen van de memorie van antwoord. In het voorlopig verslag hadden deze leden bezwaren geuit tegen het afschaffen van de dagvaarding. Blijkens de memorie van antwoord stelt de regering nu voor de voorgestelde regeling van de artikelen 103-105 aanzienlijk te wijzigen. De tot de C.D.A.-fractie behorende leden hadden deze wijziging met voldoening geconstateerd en beschouwden dit als een forse stap in de door hen voorgestane richting. Met name de stelling van de regering (blz. 6) dat dagvaarding als rechtsingang beter in het bestaande strafprocesrecht past dan de aanvankelijk voorgestelde betekening van de schriftelijke eis was de tot de C.D.A.-fractie behorende leden uit het hart gegrepen, temeer ook omdat op deze wijze geen grote verschillen zullen kunnen ontstaan tussen de kantongerechtsprocedure en de rechtbankprocedure. Voor de kleinere zaken stelt de regering voor om het mogelijk te maken een zaak zonder deurwaarderstussenkomst en met behulp van een formulier aanhangig te maken. Een vraag die op dit punt bij de leden van de C.D.A.-fractie bleef bestaan was hoe de griffie in de praktijk gestalte moet gaan geven aan de haar toebedeelde rol en of dit niet zal leiden tot een verhoging van de werkdruk zonder dat dat de efficiency direct ten goede zal komen.

Ook vroegen zij of de regering enige indicatie kan verschaffen over het aantal zaken (tot f 2500) op jaarbasis dat zonder tussenkomst van een deurwaarder aanhangig wordt gemaakt. Dit interesseerde deze leden met name omdat de regering de stelling poneert dat verplichte betekening, zoals in het voorlopig verslag door onder andere de C.D.A.-fractie geopperd, de kosten die de overheid maakt voor rechtshulp omhoog zou brengen. Kan de regering deze stelling nader onderbouwen en met cijfermateriaal aanvullen, zo vroegen de

C.D.A-leden. Voorts vroegen deze leden of zij het regeringsvoorstel zo mochten begrijpen dat het formulier in de visie van de regering verplicht wordt voor alle zaken tot f 2500 en de deurwaardersdagvaarding voor zaken daarboven of dat het facultatief wordt gesteld om ook voor zaken onder de f 2500 hetzij een deurwaarder in te schakelen hetzij een formulier te laten bezorgen. Over het formulier zelve vernamen deze leden gaarne van de regering wat er exact op een dergelijk formulier komt te staan, wat de toelichting zal behelzen en of het formulier binnen een bepaalde termijn bij de griffie ingediend moet worden. Tenslotte vroegen de tot de C.D.A.-fractie behorende leden of er voor de cliënt kosten aan het indienen van een formulier vastzitten en hoe deze zich verhouden met de kosten die men voor een deurwaarder moet maken.

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich na ampel beraad vinden in de door de regering gegeven toelichting bij het voorstel om de verweertermijn uit te breiden naar vier weken. Zij vroegen alleen of de door de regering aangevoerde argumenten niet feitelijk ook voor een groot gedeelte al gelding hadden (moeten hebben) voor de bestaande termijn van vijf dagen.

Bij het procesverloop hadden de leden van de C.D.A.-fractie met instemming kennis genomen van het feit dat de door hen in het voorlopig verslag geopperde mogelijkheid van een voorlopig getuigenverhoor of verhoor van deskundigen ook in kantongerechtszaken korte tijd na het indienen van het (voorlopig verslag) werkelijkheid is geworden.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren de minister van Justitie erkentelijk voor de wijze waarop hij in de memorie van antwoord was ingegaan op de vele vragen en opmerkingen van de leden van de commissie. Zij hadden geconstateerd dat als gevolg van het commentaar van verschillende fracties het wetsvoorstel aanzienlijk was gewijzigd. Dit toonde het belang van een zorgvuldige dialoog tussen Kamer en regering, waarop ook door de Koningin in de jongste troonrede was gewezen, weer eens treffend aan.

Voor de meeste wijzigingen konden de leden van de P.v.d.A.-fractie begrip opbrengen. Alvorens daar echter op in te gaan maakten zij nog enkele opmerkingen met het oog op de centrale doelstelling van het voorstel: de vereenvoudiging van de civiele kantongerechtsprocedure door middel van harmonisering van processuele voorschriften, een vereenvoudigde rechtsingang, een vereenvoudigd procedureverloop en een afstemming op justitiabelen die zonder gemachtigde procederen. De aan het woord zijnde leden meenden dat deze centrale doelstelling niet geheel uit de verf kwam, mede gelet op de wijzigingsvoorstellen. Onmiskenbaar bevat het voorstel enkele belangrijke en ook praktische verbeteringen ten opzichte van de huidige praktijk, deze leden dachten hierbij bijvoorbeeld aan de regeling van de voorlopige voorzieningen, maar van een fundamentele vereenvoudiging is toch eigenlijk geen sprake. De harmonisering van processuele voorschriften wordt uitgebreid maar blijft onvolledig; de dagvaardingsprocedure blijft gehandhaafd; het procedureverloop wijkt niet fundamenteel af van de civiele arrondissementprocedure; en het blijft voor de niet juridisch geschoolde justitiabele een hele opgave om zonder gemachtigde een procedure tot een goed einde te brengen. Kan de minister instemmen met de conclusie van de aan het woord zijnde leden dat het wetsvoorstel meer een overigens nuttige aanpassing is van de kantongerechtsprocedure aan de eisen van deze tijd dan een fundamentele vereenvoudiging van deze procedure?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden kennis genomen van de opmerkingen van de minister over de verhouding van het voorstel en de herziening van de rechterlijke organisatie. Zij begrepen dat deze herziening geen grote gevolgen voor het burgerlijk procesrecht met zich mee zal brengen. Zij hadden er begrip voor dat de minister voor nadere

details verwees naar de notitie over de herzieningsoperatie en tekenden hierbij aan reikhalzend uit te zien naar deze notitie.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stemden in met het betrekken van contentieuze huurzaken in het wetsvoorstel. Het niet-betrekken van procedures ex. art 1639 w konden ze wel begrijpen, maar gezien het toch ook contentieuze karakter van deze zaken sloten zij opneming in de toekomst niet uit. Deze leden vroegen vervolgens of gesproken kan worden van een trendbreuk, nu de minister op blz. 5 van de memorie van antwoord opmerkt de verzoekschriftprocedure niet geschikt te achten voor vermogensrechtelijke zaken. Onmiskenbaar was er de laatste jaren sprake van een opkomst van het verzoekschrift ten koste van de dagvaarding. Is deze opkomst nu ten einde? Gezien de bezwaren die de dagvaardingsprocedure in het verleden heeft opgeroepen waren de aan het woord zijnde leden nog niet overtuigd van de wenselijkheid van deze trendbreuk.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met grote belangstelling kennis genomen van het wijzigingsvoorstel met betrekking tot de rechtsingang. Zij meenden dat de nu gekozen methode minder kans op ontsporingen bezat dan het voorgaande voorstel. Met name voor overbelasting van de griffiers behoeft nu minder gevreesd te worden, zo zeiden wij. Dagvaarding door een deurwaarder levert zekerheid op, het handhaven van de mogelijkheid om ook buiten de deurwaarder om te procederen doet recht aan het gerechtvaardigd verlangen tegen zo gering mogelijke kosten te kunnen procederen. Het introduceren van een standaardformulier met toelichting werd door de leden van de P.v.d.A.-fractie met instemming begroet. Zij twijfelden echter nog aan de noodzaak om voor vorderingen boven de 2500 gulden gebruik te maken van een deurwaarder. Zij erkenden dat het veelal verstandig is gebruik te maken van de diensten van deze specialist, maar vroegen of een verplichting in dezen op haar plaats is. De dagvaardingstermijn van 4 weken had daarentegen hun instemming.

Het had de leden van de fractie van de P.v.d.A. enigszins bevreemd dat met een verwijzing naar het wetsvoorstel 19 574 inzake de persoonlijke verschijning van partijen in civiele procedures, artikel 108, waarin de comparitie na antwoord werd geïntroduceerd, is komen te vervallen. In de memorie van toelichting van het thans ter discussie staande wetsvoorstel wordt artikel 108 juist verdedigd met het oog op wetsvoorstel 19 574. Zagen de aan het woord zijnde leden het juist dat het inhoudelijk geen verschil maakt of gebruik wordt gemaakt van het vervallen artikel 108 danwel van het van toepassing verklaren van voorstel 19 574 op kantongerechtsprocedures? Met de gewijzigde regeling van re- en dupliek konden de leden van de P.v.d.A.-fractie instemmen. Heeft de kantonrechter voldoende mogelijkheden om trainende partijen daarbij in het gareel te houden, zo vroegen zij.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling van de memorie van antwoord kennisgenomen. Over het algemeen stemden zij in met de wijzigingen die bij de memorie van antwoord zijn aangebracht.

Een belangrijke wijziging, zo stelden de leden van de V.V.D.-fractie vast, was om de dagvaarding door een gerechtsdeurwaarder als mogelijke wijze van rechtsingang te handhaven en deze, evenals thans voor een belangrijke groep van zaken verplicht te stellen. Hierop hadden de leden van de V.V.D.-fractie bij voorlopig verslag ook aangedrongen. Niettemin bleek hen, dat de dagvaarding ook op andere dan de gebruikelijke wijze zou kunnen plaatsvinden, namelijk per aangetekend schrijven middels een formulier, dat dan tot dagvaarding zal worden bestempeld. De aan het woord zijnde leden wezen erop, dat hierdoor een nieuwe rechtsingang wordt gecreëerd. Zij waren van mening, dat dit strijdig is met één van de belangrijkste doelstellingen van het wetsvoorstel: de vereenvou-

diging. Zij vroegen de bewindsman hierop nader in te gaan.

De leden van de V.V.D.-fractie konden instemmen met de wijziging van het nieuw geformuleerde artikel 109 Rv., waardoor de nadere schriftelijke toelichting te vergelijken met de huidige conclusies van repliek en dupliek alsnog mogelijk wordt. Voorts konden deze leden vooralsnog instemmen met de mededeling, dat de verplichte procesvertegenwoordiging ter gelegenheid van de integratie van kantongerechten en rechtbanken vooralsnog niet wordt uitgebreid tot categorieën van zaken waarvoor deze verplichte vertegenwoordiging thans niet geldt.

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop, dat de minister bij de ontbinding van de arbeidsovereenkomst voor wat het procesrecht betreft een apart geval noemde. Zij waren dit met hem eens, doch waren allerminst zover om evenals de minister die vraag ontkennend te beantwoorden om alsnog deze procedure op een andere leest te schoeien. Zij vroegen de minister om voor zijn standpunt nadere argumenten aan te voeren. Zij wezen erop, dat in de praktijk de bestaande regeling vaak als onbillijk wordt ervaren. De leden van de V.V.D.-fractie stelden voorts vast, dat mede naar aanleiding van aanmerkingen van hen, het element van spoedeisendheid in de procedure ex artikel 118 zal worden opgenomen.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en het gewijzigd voorstel van wet. Zij constateerden dat in het thans voorliggende wetsvoorstel essentiële verbeteringen zijn aangebracht. Zij wensten echter ook enkele kanttekeningen te plaatsen.

De leden van de fractie konden instemmen met het voorstel om de harmonisering van processuele voorschriften uit te breiden tot de contentieuze huurzaken die thans verzoekschriftprocedures zijn. Op deze wijze worden alle contentieuze huurzaken onder de werking van de nieuwe kantongerechtsprocedure gebracht, waarbij het voordeel van uniformiteit in procesrechtelijk opzicht voorop heeft gestaan. Het bezwaar, door deze leden naar voren gebracht, dat binnen één rechtsgebied verschillen bleven bestaan met betrekking tot de wijze waarop het rechtsgeding verloopt, is zo althans voor (contentieuze) huurzaken weggenomen. Gehandhaafd blijft echter in het gewijzigd voorstel van wet, de aparte regeling voor de ontbinding van een arbeidsovereenkomst ex 1639 w BW, daar het hier van oudsher een verzoekschriftprocedure betreft. Om die reden is, vrij recentelijk, juist de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure (artikel 429 a en verder) op deze ontbindingsprocedure van toepassing verklaard, aldus de minister in de memorie van antwoord. Kan de minister aangeven, in hoeverre uitbreiding van de harmonisering tot bedoelde ontbindingsprocedure, zou betekenen dat deze procedure alsnog op een geheel andere leest zou moeten worden geschoeid?

De leden van de fractie van D66 stelden vast dat door de (ingrijpende) wijziging van de artikelen 103–105 Rv vele van de door hen gesignaleerde praktische bezwaren tegen het oorspronkelijk voorgestelde systeem van rechtsingang zijn weggenomen. Het feit dat thans de dagvaarding als wijze van rechtsingang gehandhaafd blijft, is met de door hen geformuleerde uitgangspunten van de kantongerechtsprocedure in zoverre te verenigen, dat – afgezien van enkele zaken waarin de dagvaarding verplicht blijft voorgeschreven – voor de justitiabele de keuzemogelijkheid blijft bestaan, om al dan niet de hulp van een gerechtsdeurwaarder in te roepen. Indien hij dat wenst, kan de justitiabele de procedure geheel op eigen kracht blijven voeren. Wel hadden deze leden vragen met betrekking tot de toepasselijkheid van de artikelen 91 en verder Rv (zevende afdeling, nietigheid) op het thans voorgestelde

dagvaardingsformulier. De memorie van antwoord stelt, dat de regeling van de artikelen 91 en verder Rv voor zover mogelijk mede van toepassing verklaard wordt op de situatie dat dagvaarding plaatsvindt op de wijze als bedoeld in artikel 104 nieuw. Kan de minister preciezer aangeven hoe ver en in welke vorm deze toepasselijkheid zich uitstrekt? Is het in dit verband niet raadzaam in de wet uitdrukkelijk op te nemen, welke artikelen uit deze afdeling in geval van dagvaarding door middel van een dagvaardingsformulier van overeenkomstige toepassing zijn? Kan de minister eveneens nader aangeven welke aanwijzingen worden bedoeld die op straffe van nietigheid in acht genomen moeten worden? (artikel 91 Rv nieuw).

De leden van de fractie van D66 konden instemmen met de afstemming op wetsvoorstel 19 574, houdende wijziging van bepalingen die verband houden met de persoonlijke verschijning van partijen in civiele procedures, voor de comparitie na antwoord. Overigens kwam het deze leden voor, dat ook naar het in wetsvoorstel 19 574 voorkomende artikel 145 Rv (verkorte-termijnprocedure) verwezen zou moeten worden, namelijk in het kader van artikel 7 Rv.

Tevens kwam het hun juist voor, dat in het wetsvoorstel in zijn huidige vorm de plaats van de rolzitting niet wordt aangetast.

De leden van de fractie van D66 namen tenslotte met instemming kennis van de wijziging van artikel 116, eerste lid, voorheen artikel 118 eerste lid.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel 98 Rv

Met instemming hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie kennis genomen van het wijzigingsvoorstel betreffende het derde lid van artikel 98 Rv, waarin een consumentvriendelijke bevoegdheidsregeling in alle consumentenzaken wordt ingevoerd.

Artikel 105

De leden van de C.D.A.-fractie waren verheugd te kunnen constateren dat de regering hun suggestie om één termijn voor verweer aan te houden heeft opgevolgd. Deze leden konden zich vinden in de visie van de regering dat het verschil tussen betekening door exploit en aangetekende verzending minder belangrijk zal blijken te zijn bij de nieuw voorgestelde verweertermijn van vier weken.

Artikel 106

In het zesde lid wordt de gedaagde verplicht om actie te ondernemen terwijl naar het oordeel van de leden van de V.V.D. juist de eiser verplicht zou moeten worden een bodemprocedure aan te spannen. Zij dachten hierbij in het bijzonder aan de positie van de huurkoop.

Artikel 107

Naar het oordeel van de leden van de V.V.D.-fractie is de regeling van artikel 107 onvoldoende. Immers, hierin wordt niet vastgelegd op welke wijze gehandeld zal moeten worden ten aanzien van de niet verschenen gedaagde. Dit, aldus deze leden, is des te noodzakelijker nu artikel 79 Rv. krachtens artikel 97 van het wetsvoorstel komt te vervallen.

De leden van de CDA-fractie dankten de regering voor het opvolgen van de onder andere door hen geopperde mogelijkheid om verzet mogelijk te maken indien de wederpartij wegens onverwijlde spoed geen gelegenheid is geboden te worden gehoord. Zoals deze leden reeds opmerkten kan op deze manier recht gedaan worden aan het in ons rechtssysteem verankerde recht op wederhoor.

Ook hadden de tot de C.D.A.-fractie behorende leden met tevredenheid geconstateerd dat de regering met hen van mening was dat partijen gewezen moeten worden op de termijn van twee weken in het zesde lid. Zij vroegen echter wel of het omwille van de rechtszekerheid niet te prefereren is om deze termijn ook in de wettekst op te nemen, temeer daar zij niet inzagen op welke andere wijze de partijen hier in de praktijk op gewezen zouden moeten worden. Tenslotte konden de C.D.A.-fractieleden zich vinden in het voorstel om artikel 429aRv en volgende hier niet van toepassing te laten zijn, daar het formeel niet om een verzoekschriftenprocedure gaat.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stemden in met het openen van de mogelijkheid van verzet in het vierde lid van artikel 116. Minder enthousiast waren zij over het opnemen van het vereiste van spoedeisendheid in de regeling van de voorlopige voorziening. Zou het werkelijk zeer bezwaarlijk zijn indien de voorlopige voorzieningen-procedure zich zou ontwikkelen tot een eenvoudige en snelle rechtsgang die veel bodemprocedures eventueel overbodig zou maken?

Artikel 57a

De C.D.A.-fractieleden hadden begrip voor de door de regering geuite wens om een al te gedetailleerde regeling te vermijden. Zij vermochten echter niet direct in te zien dat de door hen voorgestelde toevoeging na wederpartij «indien deze niet in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf en zonder gemachtigde procedeeert» daartoe een belemmering zou vormen. Gaarne vernamen zij op dit punt dan ook een nadere toelichting.

De voorzitter van de commissie,
Kosto

De griffier van de commissie,
Coenen