

Minister van Justitie
D.t.v. mw. mr. P.M.M. van der
Grinten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Juliana van Stolberglaan 4
2595 CL Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t 070 - 361 9723
f 070 - 361 9746
www.rechtspraak.nl

datum 29 april 2004
contactpersoon R.C. Hartendorp
doorkiesnummer 070 - 361 9788
e-mail R.Hartendorp@rvdr.drp.minjus.nl
ons kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
uw kenmerk 5234919/03/6
onderwerp Interim rapport Commissie fundamentele herbezinning
Nederlands burgerlijk procesrecht - advies

Bij brief van 14 juli 2003 met kenmerk 5234919/03/6 heeft u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) verzocht te adviseren over het interim-rapport van de Commissie Fundamentele Herbezinning Nederlands Burgerlijk Procesrecht (de “**Commissie**”) met de titel *Een nieuwe balans* (het “**Interim Rapport**”). Gehoord de gerechten adviseert de Raad u als volgt.

Allereerst wil de Raad zijn waardering uitspreken voor het werk van de Commissie, die er met haar analyse en aanbevelingen in geslaagd is een werk van grote theoretische én praktische betekenis neer te zetten. De Raad ziet in de voorstellen een bevestiging van de initiatieven ter verbetering van het burgerlijk proces die hij samen met de civiele sectoren heeft genomen. Deze initiatieven zijn grotendeels ondergebracht in het ‘programma voor de civiele sectoren’ (het “**Programma Civiele Sectoren**”) dat momenteel in uitvoering is en dat gericht is op het moderniseren van de civiele sectoren. Vooruitlopend daarop zal nog dit voorjaar een rapport aan u worden aangeboden met voorstellen tot verbetering van het civiele proces die op de kortere termijn kunnen worden doorgevoerd (het “**Rapport Verbetervoorstellen Civiel**”). In het onderstaande zal waar dat relevant is aan het Programma Civiele Sectoren en het Rapport Verbetervoorstellen Civiel worden gerefereerd.

Bij zijn advies heeft de Raad in gedachten gehouden dat het gaat om een interim rapport, dat vooral is bedoeld om de discussie omtrent een aantal wezenlijke vragen over het burgerlijk proces te initiëren, waarna de Commissie zijn eindrapport mede op die discussie kan baseren. Gegeven de talrijke publicaties en adviezen die inmiddels het licht hebben gezien en bijeenkomsten die in dit kader hebben plaatsgevonden kan niet anders worden geconstateerd, dan dat de Commissie goed in zijn opzet is geslaagd. Deze aanpak heeft er evenwel toe geleid dat het Interim Rapport wel interessante en creatieve voorstellen bevat, maar dat veel onderwerpen nadere uitwerking en onderbouwing behoeven. De Raad zal in zijn advies daarom niet *en detail* ingaan op de voorstellen, maar zich beperken tot de hoofdlijnen van het Interim Rapport en daarbij aangeven welke voorstellen naar zijn oordeel nadere uitwerking behoeven. In het advies wordt ingegaan op de in de visie van de Raad voornaamste aanbevelingen van het Interim Rapport en die voorstellen die de (voorgenomen) activiteiten van de Raad direct raken.

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 2 van 14

In dit advies zal bijzondere aandacht worden besteed aan de volgende onderwerpen:

1. De uitbreiding van buitenprocessuele conflicthanteringsmechanismen (aanbeveling 2).
2. De betrokkenheid van de rechter in de voorfase (aanbeveling 3).
3. *Mediation* naast overheidsrechtspraak (aanbeveling 4)
4. Differentiatie in procedures (aanbeveling 6).
5. De geautomatiseerde afwikkeling van incassozaken (aanbeveling 7).
6. Een aparte *small claims* procedure (aanbevelingen 8 en 9).
7. De inrichting van de normale procedure (aanbeveling 16).
8. De inrichting van het hoger beroep (aanbevelingen 18 en 19).
9. De hercodificatie van het burgerlijk procesrecht (aanbeveling 21).

Alvorens nader hierop in te gaan, past een observatie van meer algemene aard. De Commissie heeft zich voor wat betreft de huidige praktijk van het civiele proces vooral gebaseerd op het recht van vóór 1 januari 2002. Dit laat zich verklaren door het feit dat ten tijde van het opstellen van het Interim Rapport nog weinig ervaring met het op voornoemde datum in werking getreden procesrecht was opgedaan en empirische gegevens over de nieuwe praktijk nauwelijks voorhanden waren. Eén en ander kleurt het Interim Rapport en de aanbevelingen daarin in niet geringe mate. Het is daarom van groot belang dat de Commissie, alvorens te komen tot haar eindrapport, de aanbevelingen van het Interim Rapport toetst aan de huidige procespraktijk. De Raad stelt overigens met genoegen vast dat de Commissie hier reeds veel werk van heeft gemaakt (en nog steeds maakt). Zo hebben in ieder ressort bijeenkomsten met medewerkers van de gerechten plaatsgevonden, waarin de ervaringen met de huidige civiele procespraktijk ruimschoots aan bod zijn gekomen. De Raad is ervan overtuigd dat de resultaten hiervan in het eindrapport zullen zijn te herkennen.

1. Uitbreiding van buitenprocessuele conflicthanteringsmechanismen

De Commissie stelt voor het gebruik van buitenjuridische althans buitenprocessuele conflicthanteringsmechanismen te stimuleren. In dit verband worden genoemd procesvoorwaarden, klachtencommissies, gedragscodes, *pre-action protocols*, *offers to settle* en de inzet van rechtsbijstandverzekeraars. Deze mechanismen zijn er op gericht een gedepolariseerde wijze van conflictbehandeling te bevorderen. Voorts wordt voorgesteld voor deze mechanismen een systeem van kwaliteitsbewaking te ontwikkelen, waarbij in het bijzonder kan worden gedacht aan de introductie van keurmerken.

De Raad stelt hier voorop, dat ‘alternatieve’ buitengerechtelijke geschiloplossingsmechanismen een waardevolle aanvulling kunnen zijn op geschilbeslechting door de overheidsrechter. Klachtencommissies en arrangementen van rechtsbijstandverzekeraars, die erop gericht zijn escalatie van conflicten te voorkomen, kunnen bevorderen dat geschillen in een vroegtijdig stadium tot de kern kunnen worden teruggebracht of (grotendeels) opgelost. Hiermee kan wellicht een gang naar de rechter voorkomen worden of, als toch geschilbeslechting door de rechter noodzakelijk is, efficiënter geprocedeerd worden. Dit is een winst voor partijen die hun geschil sneller en tegen

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 3 van 14

lagere kosten kunnen laten beslechten en voor de samenleving die profiteert van een doelmatiger gebruik van de rechtspraak. De Raad is van oordeel dat bij de keuze tussen rechtspraak en 'alternatieven' het belang van de rechtzoekende centraal dient te staan. Het uitgangspunt is dan dat de burger die vorm van geschillenbeslechting kiest die het beste past bij zijn geschil en het is zaak door middel van ontwikkeling van goede selectiecriteria en een adequaat stelsel van verwijzing te komen tot een optimale allocatie van geschillen. Hierin past bijvoorbeeld niet de invoering van een generieke verplichting om eerst een alternatieve vorm van geschilbeslechting te moeten betrachten alvorens zich tot de overheidsrechter te mogen wenden. Ook om andere redenen die hierna aan bod zullen komen is zulks ongewenst.

Het ligt naar het oordeel van de Raad voorts in het verlengde van het voorgaande dat onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie de kwaliteit van de alternatieve conflictoplossingsmechanismen wordt gegarandeerd. Met de voorstellen van de Commissie op dit punt zou een goed begin kunnen worden gemaakt. Bij het opstellen van het eindrapport zou de Commissie bijzondere aandacht moeten besteden aan maatregelen om een ongerechtvaardigde belemmering van de toegang tot de rechter te voorkomen. In aanvulling hierop wijst de Raad de Commissie op het nut en de noodzaak van vooral empirisch onderzoek naar het functioneren van het civiele proces en de voorgestelde verbeteringen daarvan.

2. Overheidsrechter en preprocesuele conflicthanteringsmechanismen

De Commissie doet het voorstel om de rechter op verzoek van partijen reeds in de preprocesuele fase te betrekken. De Raad is van oordeel dat de betrokkenheid van de overheidsrechter in de preprocesuele fase beperkt moet blijven en verwacht dat een beroep op de overheidsrechter in die fase weinig profijt zal opleveren. Zoals hierboven reeds opgemerkt zouden buitengerechtelijke conflicthanteringsmechanismen wel een goede rol kunnen vervullen in de preprocesuele fase. Voor een succesvol beroep op de overheidsrechter is noodzakelijk dat partijen hun conflict helder uiteen kunnen zetten. De rechter heeft immers per definitie beperkte tijd en bevoegdheden – ook in een burgerlijk procesrecht waarin de rechter een nog actievere rol vervult dan thans, zoals de Commissie voor ogen staat – om het geschil af te bakenen. In de regel is dit in de preprocesuele fase niet mogelijk. De huidige praktijk van het voorlopig getuigenverhoor bevestigt het beeld dat de rechter zijn rol niet goed kan vervullen als partijen het aanhangige geschil niet of onvoldoende hebben geformuleerd. Het resultaat is reeds nu dat vaak een ondoelmatig beroep op de overheidsrechter gedaan wordt.

De Commissie stelt voor om de faciliterende rol van de rechter in de voorfase uit te breiden met het oog op het voorkomen van een procedure. De preprocesuele schikkingscomparitie zou hiervoor een goed instrument zijn. De Raad heeft ernstige twijfels over de toegevoegde waarde en het praktische nut van de preprocesuele schikkingscomparitie. Een conflict is in de regel in de preprocesuele fase nog niet in volle omvang aan het licht gekomen. Gegeven de gebrekkige informatiepositie bestaat het gevaar dat rechterlijke betrokkenheid in de preprocesuele fase leidt tot het meeprocederen door de rechter. Met de Commissie is de Raad bezorgd dat de preprocesuele schikkingscomparitie te veel kosten met zich meebrengt en zich ontwikkelt tot een

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 4 van 14

pseudo-procedure. De preprocessuele schikkingscomparitie zou daarom alleen open moeten staan voor die gevallen waarin de rechter effectief kan opereren. De Commissie zou vanuit dit perspectief in haar eindrapport nadere uitwerking moeten geven aan de gevallen waarin een preprocessuele schikkingscomparitie zinvol is.

In tegenstelling tot de Commissie ziet de Raad weldegelijk aanleiding om de bestaande voorlopige bewijsmaatregelen (het voorlopig getuigenverhoor, het voorlopige deskundigenonderzoek en de voorlopige plaatsopneming en bezichtiging) te herzien. In het Rapport Verbetervoorstellen Civiel zullen op dit punt voorstellen worden gedaan. In de huidige procespraktijk laat het voorlopig getuigenverhoor een ongewenste ontwikkeling zien. Partijen gebruiken het voorlopig getuigenverhoor nogal eens als een *fishing expedition* zonder uitzicht te hebben op een mogelijke procedure. Bovendien kiezen sommige partijen voor een voorlopig getuigenverhoor omdat hiermee tegen de laagste kosten kan worden geprocedeerd. De inrichting van het voorlopig getuigenverhoor verhindert echter een doeltreffend en doelmatig gebruik. Het komt regelmatig voor dat partijen tijdens een voorlopig getuigenverhoor grote aantallen getuigen laten oproepen zonder dat de rechter een verzoekschrift heeft dat duidelijk maakt welk geschil ten grondslag ligt aan het voorlopig getuigenverhoor. Hierdoor is het voor de rechter moeilijk om leiding te kunnen geven aan het voorlopig getuigenverhoor, heeft hij onvoldoende aanknopingspunten voor de bevraging van getuigen en om, voor zover daar bij partijen behoefte aan bestaat, op een preprocessuele schikking tussen partijen te kunnen aansturen. Ook is het in deze fase moeilijk om het horen van getuigen te weigeren, terwijl vaak op voorhand niet valt in te zien waarom bepaalde getuigen moeten worden gehoord. Hiermee gaat kostbare tijd verloren. Bovendien heeft de rechter er geen zicht op of er een procedure aanhangig gemaakt zal worden en langs welke lijnen deze zich zal ontwikkelen. Het voorlopig getuigenverhoor heeft veelal een minimaal of onduidelijk resultaat waarvoor de rechter en partijen een grote (tijds)inspanning hebben moeten leveren. Eén en ander geldt *grosso modo*, weliswaar in mindere mate, ook voor het voorlopig bericht of verhoor van deskundigen.

De Raad is van oordeel dat er beperkingen aan de toegang tot het voorlopige getuigenverhoor en andere voorlopige bewijsmaatregelen moeten worden gesteld. Voorbeelden zijn: (i) het beperken van het voorlopig getuigenverhoor tot alleen die gevallen waarin niet kan worden gewacht op een eventuele bewijsopdracht; (ii) het beperken van het voorlopig getuigenverhoor tot zaken met een aanzienlijk financieel belang; of (iii) het verhogen van het griffierecht voor verzoeken tot voorlopig verhoor van deskundigen. Daarnaast zou de rechter meer mogelijkheden moeten krijgen een verzoek tot horen van getuigen te weigeren. Een mogelijkheid hiertoe is het verzwaren van de stelplicht in het voorlopig getuigenverhoor waardoor partijen hun keuze voor de op te roepen getuigen moeten motiveren. De Raad zou graag zien dat de Commissie in zijn eindrapport aandacht besteedt aan de beperking van de toegang tot voorlopige bewijsmaatregelen en de bevordering van een efficiënt gebruik daarvan.

3. Mediation

De Raad is met de Commissie van oordeel dat *mediation* in beginsel een goede aanvulling kan zijn op overheidsrechtspraak. De Raad deelt de conclusie van de Commissie dat aan

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 5 van 14

overheidsrechtspraak en aan *mediation* voor- en nadelen verbonden zijn en dat er niet in het algemeen een voorkeur voor één van beide mechanismen uitgesproken kan worden. Zoals nader uitgewerkt in het advies van de Raad over de concept-notitie 'Mediation en het rechtsbestel' van 26 maart 2004 met kenmerk UIT3538/ONTW/EB moet van geval tot geval worden gezien of een zaak voor *mediation* in aanmerking komt. Een generieke verplichting tot *mediation*, zowel in de voorfase van een procedure als na doorverwijzing door de rechter, is onwenselijk.

De Raad beschouwt de mogelijkheid van doorverwijzing naar *mediation* als een extra dienstverlening van de rechtspraak aan justitiabelen. Dit vanuit de erkenning dat in sommige gevallen *mediation* een duurzamere en kwalitatief betere oplossing kan brengen dan een uitspraak van de rechter. De taak van de rechtspraak dient – als een zaak zich bij de rechter bevindt; is dat niet het geval dan is er voor de rechter geen taak – in dit verband echter beperkt te blijven tot doorverwijzing naar *mediation*. Het verdient overweging verplicht te stellen dat de eisende partij zich in het procesinleidende stuk erover uitlaat of partijen een poging om het conflict op te lossen door middel van *mediation* geprobeerd hebben en of tijdens de procedure doorverwijzing naar *mediation* wenselijk dan wel haalbaar geacht wordt. Door deze verplichting worden partijen ertoe aangezet na te gaan of *mediation* een zinvol alternatief voor een rechterlijke procedure is.

De Raad onderschrijft de conclusie van de Commissie dat maatregelen om *mediation* te stimuleren gefaseerd moeten worden ingevoerd. Dit *mediation* beleid moet gericht zijn op de ontwikkeling van selectiecriteria voor zaken die zich lenen voor *mediation*. In het kader van het project '*Mediation* naast rechtspraak' zijn inmiddels ervaringen opgedaan met de doorverwijzing van lopende procedures naar *mediation*. In dit project werd *mediation* kosteloos aangeboden. Het is echter onduidelijk hoe succesvol de doorverwijzing zal zijn als partijen de *mediation* zelf (deels) moeten bekostigen, zoals in de bedoeling van de minister van Justitie ligt. Ten slotte wijst de Raad erop dat de overheid en in het bijzonder de minister van Justitie de kwaliteit van de *mediators* dienen te waarborgen.

4. Differentiatie

De Commissie acht het wenselijk dat naast een standaardprocedure een beperkt aantal andere procedurevormen geïntroduceerd wordt, bijvoorbeeld de incassoprocedure en de *small claims* procedure. Daarnaast moet het mogelijk zijn dat de rechter – al dan niet in overleg met partijen – binnen de standaardprocedure kan variëren naar gelang de aard van het geschil en de behoefte van partijen.

De Raad juicht de voorstellen van de Commissie om meer differentiatie binnen een procedure mogelijk te maken op zichzelf toe. Differentiatie geeft een rechter meer mogelijkheden om de procedure aan te passen aan de eisen die een specifieke zaak stelt. Dit kan leiden tot een versnelling van de procedure en een verbetering van de publieke dienstverlening aan justitiabelen. Aan deze differentiatie zit echter wel een grens. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is het onwenselijk dat de regels tot in het oneindige worden toegespitst op een zaak of de specifieke procespartijen. Dit

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 6 van 14

zou het procesrecht bepaald niet inzichtelijker en hanteerbaarder maken. Bij het leveren van maatwerk moet een doelmatige rechtspraak in algemene zin niet uit het oog verloren worden.

Met de wijzigingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van 1 januari 2002 is voor een belangrijk deel in de behoefte aan differentiatie binnen de civiele procedure voorzien. Rechters hebben mogelijkheden gekregen om een procedure te kunnen aanpassen aan de kenmerken en omvang van het geschil. De praktijk wijst ook uit dat rechters reeds nu gebruik maken van deze differentiatie- en regiemogelijkheden. Ter bevordering van de regiefunctie van de rechter wordt in het kader van het Programma Civiele Sectoren een project uitgevoerd waarin de mogelijkheden van differentiatie binnen het bestaande wettelijk kader worden ontwikkeld. Het project 'Regiefunctie van de civiele rechter' stelt zich ten doel met een versterking van de regiefunctie van de rechter het voortvarende en effectieve verloop van civiele procedures te bevorderen, de doelmatigheid van procedures te verbeteren, de doorlooptijden te verkorten en de publiekstevredenheid te vergroten. Het project bestaat uit een viertal deelprojecten: (i) regie rond de comparitie na antwoord; (ii) regie rond de deskundige; (iii) regie rond het getuigenbewijs; en (iv) regie bij het inrichten van processtukken, meer in het bijzonder *formats* voor dagvaarding en conclusie van antwoord.

Een andere mogelijkheid is differentiatie door middel van procesreglementen. In deze procesreglementen wordt bepaald welke processtukken ingediend moeten worden en hoe het verdere verloop van een procedure geregeld wordt. In het familierecht heeft men reeds positieve ervaring met procesreglementen voor scheidings-, alimentatie-, bijstandsverhaal- en omgang en gezag-procedures. Differentiatie door middel van procesreglement is naar het oordeel van de Raad een goede methode in veelvoorkomende standaardprocedures.

De Raad is gelet op het bovenstaande geen voorstander van differentiatie door middel van een uitbreiding van wettelijk geregelde procedurevormen, zoals een aparte *small claims* procedure (waarover in paragraaf 6 meer). De introductie van meer wettelijke procedurevormen tast de eenvormigheid en flexibiliteit van het procesrecht aan, ontnemt de rechter de mogelijkheid om gedurende de procedure een vorm te kiezen die bij het betreffende geschil past en roept tevens nieuwe competentievraagstukken op. Voor een optimale inzet van de overheidsrechter is het noodzakelijk dat de rechter, gehoord partijen, de mogelijkheid heeft de procedure aan te passen aan de kenmerken van de zaak. In geval van verschillende wettelijke procedurevormen is de keuze aan de partij die de procedure begint en wordt de rechter juist beperkt in zijn regiemogelijkheden.

De verruiming van de differentiatie zou derhalve niet gezocht moeten worden in nieuwe procedurevormen maar in een verdere versterking van de regiefunctie. Hoewel de rechter onder het huidige procesrecht mogelijkheden heeft zijn regiefunctie te vervullen, kan deze functie nog op een aantal punten worden versterkt. Zo zou de mogelijkheid om na een conclusie van antwoord een procedure direct bij vonnis af te doen, zonder een comparitie na antwoord, re- en dupliek of pleidooi overwogen kunnen worden. Het betreft hier een beperkte categorie zaken waarin na de conclusie van antwoord reeds duidelijk is dat toe- of afwijzing zal volgen. De Raad denkt daarnaast aan zaken waarin een tussenvonnissen volgt (bijvoorbeeld zaken die voor advies aan de bedrijfshuuradviescommissie worden voorgelegd). De wet biedt nu in deze gevallen mogelijkheid

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 7 van 14

tot een keuze tussen een tweede schriftelijke ronde (re- en dupliek) of een mondelinge ronde (comparitie na antwoord) welke opties in die gevallen ondoelmatig zijn. Deze mogelijkheid verplicht partijen ook hun stellingen en verweren direct op tafel te leggen. De Raad zou graag zien dat de Commissie de mogelijkheden van aanpassing van de wet op dit punt nader zou onderzoeken.

5. Incassozaken

De Commissie stelt voor om onbetwiste incassozaken uit het rechterlijk circuit te halen en geautomatiseerd af te doen. Hiermee zou een aanzienlijke tijd- en kostenbesparing voor partijen en de rechtspraak gerealiseerd worden. De Raad is een tegenstander van het voorstel onbetwiste incassozaken uit het rechterlijke circuit te halen indien daarmee wordt bedoeld dat deze zaken niet door en onder verantwoordelijkheid van de rechtspraak zal moeten worden afgedaan. Het verschaffen van een executoriale titel voor schuldvorderingen, ook als deze onbetwist zijn, is een zeer wezenlijke rechterlijke taak die niet elders mag worden belegd. Een rechterlijke toetsing is bij titelverschaffing van evident belang. Ook bij onbetwiste incassozaken dient de schuldenaar in alle gevallen de mogelijkheid te hebben voorafgaand aan het verstrekken van de executoriale titel bij de rechter verweer te kunnen voeren. Bovendien wordt een rechterlijk vonnis in het buitenland vaak alleen erkend als titel voor de executie.

De Raad is wel een voorstander van een verdere automatisering van de verwerking van schuldvorderingen. In het kader van Programma Civiele Sectoren wordt de mogelijkheid van de invoering van het *online* indienen en optimaal verwerken van schuldvorderingen onderzocht. Met het project wil de Raad in het licht van de reeds bestaande praktijk in onder meer Oostenrijk de mogelijkheden onderzoeken van het binnen de bestaande wettelijke kaders *online* indienen van geldvorderingen die de competentiegrens van de kantonrechter niet overstijgen. Het project bouwt voort op de ervaringen die in de arrondissementen Amsterdam en Rotterdam zijn opgedaan met de geautomatiseerde aanlevering van gegevens ten behoeven van incassozaken door deurwaarders. In de gekozen projectopzet kunnen schuldeisers hun vorderingen met behulp van een elektronisch formulier aanbrenge bij de kantonrechter. Het elektronische formulier stroomlijnt de vordering en dwingt de schuldeiser zodanig informatie te geven om te verzekeren dat het procesinleidende stuk aan alle juridische maatstaven voldoet. De formulieren worden centraal verwerkt en vervolgens aan deurwaarders aangeboden, die zorg dragen voor het opstellen en betekenen van de dagvaarding. Mocht blijken dat gedaagde verstek laat gaan dan is een verder geheel geautomatiseerde afhandeling van de vordering mogelijk. Daarbij is van evident belang dat de geautomatiseerde afwikkeling van de zaak onder toezicht oog van de kantonrechter en daarmee onder zijn verantwoordelijkheid geschiedt. Bij procedures waarin de gedaagde wel verweer voert, vindt een volledige behandeling bij de kantonrechter plaats.

Een mogelijke complicatie bij dit alles is dat in de praktijk blijkt dat een groot aantal schuldenaren zich niet of slecht kan uitdrukken in de Nederlandse taal waardoor het instellen en voeren van verweer problematisch is. De verweerprocedure zou daarom zo ingericht dienen te worden dat er voldoende ruimte is deze categorie van schuldenaren voorafgaand en tijdens de zitting te

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 8 van 14

begeleiden bij het formuleren van het verweer en mocht men deze gelegenheid voorbij hebben laten gaan, het verzet.

6. *Small claims* procedure

De Commissie stelt voor om een aparte *small claims* procedure te introduceren. De procedure bij de kantonrechter zoals wij die nu kennen, heeft, aldus de Commissie, zeker aspecten van een *small claims* procedure, maar kan nog verder vereenvoudigd worden. De vereenvoudiging kan onder meer worden gerealiseerd door een beperking van de bewijsmiddelen of lagere eisen aan de motivering van een uitspraak in een *small claims* procedure. De Commissie laat in het midden of de behandeling van een *small claims* procedure bij de kantonrechter moet plaats vinden.

Naar het oordeel van de Raad is de procedure bij de kantonrechter nu reeds geschikt om *small claims* snel en eenvoudig af te doen. De kantonrechter kan in de regel op een korte termijn en tegen voor partijen lage kosten een deskundig oordeel vellen. De introductie van een afzonderlijke *small claims* procedure naast de bestaande kantonrechtprocedure tast de eenvormigheid en inzichtelijkheid van civiele procedures aan en roept nieuwe competentie- en verwijzingsproblematiek op. De Raad ziet derhalve geen voordelen in de invoering van een aparte *small claims* procedure, zoals voorgesteld door de Commissie. Wel zou overwogen kunnen worden om de procedure bij de (kanton)rechter onder voorwaarden verder te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door de rechter de mogelijkheid te geven op de zitting mondeling uitspraak te doen. Van deze mondelinge uitspraak wordt een 'aantekening mondeling vonnis' in het proces-verbaal gemaakt. De rechter kan dan een uitgewerkt schriftelijk vonnis maken als hijzelf of één van de partijen daaraan behoefte heeft. Hierbij kan er aansluiting worden gezocht bij de regeling van het bestuursprocesrecht (artikel 8:67 Awb) en het strafprocesrecht (artikel 378 Sv). Mocht er in een dergelijk geval sprake zijn van titelverschaffing, dan zou dat met een eenvoudig stempelvonnis kunnen. De Commissie Verbetervoorstellen zal in haar rapport ook voorstellen voor een mondeling vonnis doen. Daarnaast zou in bepaalde procedures (beneden een bepaald geldbedrag; dat geldt temeer, wanneer de competentiegrens van de kantonrechter omhoog zou gaan) de motiveringsplicht kunnen worden verlicht en zou de mogelijkheid om direct na conclusie van antwoord vonnis te wijzen overwogen kunnen worden. Dit laatste zou, zoals de Raad hiervoor al heeft betoogd, overigens algemene gelding moeten krijgen.

Wat in paragraaf 4 over differentiatie van procedures is opgemerkt, geldt ook voor de *small claims* procedure. Het is aan het oordeel van de rechter om gehoord partijen, de inrichting van de procedure aan te passen aan de aard van de zaak. De rechter zou binnen de internationaal rechtelijke grenzen de mogelijkheid moeten krijgen een mondelinge of verkorte uitspraak te doen indien de omvang en het juridische karakter van het aanhangige geschil dat toe laten. Het verruimen van de mogelijkheden tot differentiatie binnen de huidige (kanton)procedure biedt naar het oordeel van de Raad meer soelaas dan de introductie van een aparte procedure voor *small claims*.

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 9 van 14

7. De normale procedure

De Commissie presenteert in het Interim Rapport een basismodel voor de civiele procedure. Dit basismodel kent een vaste structuur van één schriftelijke ronde en wordt in beginsel gevolgd door een mondelinge behandeling. Het komt globaal overeen met het huidige procesrecht in eerste aanleg (dagvaarding, conclusie van antwoord en comparitie na antwoord). Van dit model kan worden afgeweken als de aard van de zaak dit voorschrijft. Gegeven de wens om te komen tot differentiatie acht de Commissie de centrale rol niet de meest geschikte plaats voor het beheer van procedures. Voorgesteld wordt de rechter de bevoegdheid te geven om, gehoord partijen, kennelijke ongegronde vorderingen en weren aanstonds te verwerpen of te parkeren. Daarnaast krijgt de rechter de bevoegdheid om derdebelanghebbenden in de procedure op te roepen. De mondelinge behandeling kan worden aangegrepen de zaak te schikken of te bezien of *mediation* te verkiezen valt boven verdere rechterlijke behandeling. Getuigenbewijs dient in beginsel door middel van een door de getuige opgestelde schriftelijke verklaring te worden verstrekt. De rechter kan, als hij daaraan behoefte heeft, besluiten de getuige mondeling te horen. Gedrag van partijen dat niet voldoet aan de verwachtingen moet worden gesanctioneerd. Mogelijke sancties zijn uitsluiting van bewijsmateriaal, kostenveroordeling, beperking van nova in appèl of een schadevergoeding aan de wederpartij en/of de Staat wegens ondoelmatig procederen.

De Raad kan zich in beginsel vinden in het voorgestelde basismodel voor de civiele procedure, en zal in dit advies bijzondere aandacht besteden aan (i) de opheffing van het verschil tussen de dagvaardings- en verzoekschriftenprocedure, (ii) de afschaffing van de schriftelijke rol, (iii) het schriftelijk getuigenbewijs en (iv) het sanctiestelsel.

7.1 Onderscheid dagvaardings- en verzoekschriftenprocedure

De Raad is met de Commissie van oordeel dat het in het huidige procesrecht het willekeurig uitvallende onderscheid tussen de dagvaardings- en verzoekschriftenprocedure geen grond heeft, en heeft derhalve geen bezwaar tegen de samenvoeging van beide procedures. Van belang hierbij is dat de essentiële bescherming die vooral de dagvaardingsprocedure voor gedaagden inhoudt, voldoende blijft gewaarborgd. Tevens moeten er voldoende mogelijkheden blijven bestaan binnen de geïntegreerde procedure te blijven differentiëren.

Bij het aansluitende voorstel om alle procedures in te leiden met een schriftelijk stuk ter griffie, middels toezending per post door de griffie aan de wederpartij, worden echter vraagtekens geplaatst. De Raad ziet in het algemeen geen dwingende redenen om af te stappen van de betekening van procesinleidende stukken door de deurwaarder omdat het huidige stelsel naar tevredenheid functioneert. De oproeping van de wederpartij dient in beginsel de verantwoordelijkheid van eiser of verzoeker te zijn en het is daarom voor de hand liggend dat de oproeping op zijn kosten geschiedt. In het door de Commissie voorgestelde stelsel worden de griffies belast met de afhandeling en toezending van procesinleidende stukken. Dit is een extra taak waarvoor een forse personele uitbreiding nodig is. Het is zeer de vraag waarom de overheid deze kosten voor haar rekening zou moeten nemen. In elk geval zou de rechtspraak voor deze kosten

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 10 van 14

gecompenseerd moeten worden. Bovendien worden er in verband met de erkenning van vonnissen internationaal allerlei eisen gesteld aan het inleidend verzoekschrift en de betekening daarvan. Mocht toch gekozen worden voor het verzoekschrift als procesinleidend stuk dan zou overwogen moeten worden om er mee te volstaan dat dit stuk toegezonden wordt aan het GBA-adres. Omdat toezending van het procesinleidende stuk aan het GBA adres niet altijd garandeert dat de gedaagde de stukken daadwerkelijk ontvangen heeft, zouden, anders dan de Commissie voorstelt, in eerste aanleg de verzetmogelijkheden sterk moeten worden uitgebreid.

7.2 Afschaffing centrale rol

De Commissie beveelt onder 16 (ii) aan dat een centrale rol niet de meest geschikte plaats is voor het beheer van procedures. Een centrale rol zou *case management* verhinderen althans bemoeilijken. De Commissie maakt echter onvoldoende duidelijk waarom het door haar voorgestelde *case management* het beheer van procedures via een centrale rol uitsluit. De Raad is geen voorstander van *case management* in de door de Commissie bedoelde zin. Binnen het huidige stelsel biedt overleg tussen de rol- en de zaaksrechter voldoende mogelijkheden om een procedure aan te passen aan de behoeften van partijen. Naar het oordeel van de Raad moet de centrale rol dan ook gehandhaafd blijven. In de praktijk functioneert de rol naar tevredenheid omdat (i) deze een goed overzicht geeft van de status en voortgang van lopende zaken, (ii) de centrale rol disciplinerend werkt, (iii) het voor partijen duidelijk is waar en hoe zij hun stukken kunnen indienen en (iv) het de rechtseenheid van de procedureregels bevordert. Bovendien is een centraal beheer van de rol door één rolrechter ondersteund door één of meer administratieve krachten vanuit een bedrijfseconomisch perspectief te verkiezen boven de door de Commissie bedoelde vorm van *case management*. Overigens sluit naar het oordeel van de Raad een centraal rolbeheer *case management* in een andere vorm niet uit. Mochten er in een individuele zaak redenen zijn om af te wijken van de standaardprocedure, dan kunnen deze afspraken worden vastgelegd op de centrale rol. De rolrechter kan dan vervolgens de voortgang van deze (afwijkende) procedure bewaken.

De Raad is met de Commissie van oordeel dat partijen via e-mail en/of het internet met de griffie moeten kunnen communiceren. In dit kader wijst de Raad op het inmiddels gerealiseerde roljournaal op (een afgeschermd deel van) internet (www.rechtspraak.nl) en het voornemen van de Raad elektronisch berichtenverkeer tussen de advocatuur en de griffies te realiseren. Via het roljournaal op internet hebben advocaten elektronisch toegang tot de rol in hun eigen arrondissement en kunnen beperkt zoeken in de rol in andere arrondissementen. Het roljournaal op internet geeft advocaten inzicht in de laatste stand van procedures en bespaart de griffies vermenigvuldiging en verspreiding van een uitdraai van de rol onder de lokale balie, terwijl het telefonisch verschaffen van inlichtingen afneemt. Het roljournaal op internet is momenteel bij 13 rechtbanken operationeel en het is de bedoeling dat de andere rechtbanken later dit jaar volgen. Daarnaast onderzoekt de Raad de mogelijkheid elektronisch berichtenverkeer tussen de advocatuur en de griffies mogelijk te maken. Daarbij zal ook worden uitgegaan van een centrale rol.

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 11 van 14

7.3 Schriftelijk getuigenbewijs

De Raad kan zich op hoofdlijnen vinden in de voorstellen van de Commissie ten aanzien van het schriftelijk getuigenbewijs. Bevorderd dient te worden dat het getuigenverhoor waar wenselijk en mogelijk vervangen wordt door een door getuigen afgegeven schriftelijke verklaring. Daarnaast zouden naar het oordeel van de Raad schriftelijke getuigenverklaringen die in het bijzijn van de advocaten van partijen tot stand gekomen zijn, gelijk gesteld moeten worden aan een getuigenverhoor voor de rechter. Eén en ander laat onverlet de mogelijkheid van de rechter om een mondeling getuigenverhoor te gelasten waar hij dat nodig acht. Indien één van de partijen weigert mee te werken aan het schriftelijk getuigenbewijs en het nodig blijkt alsnog een getuigenverhoor te gelasten, dan moet de weigerachtige partij veroordeeld kunnen worden in de kosten van het getuigenverhoor.

Daarnaast moet de rechter de mogelijkheid krijgen om het horen van getuigen te weigeren wanneer het duidelijk is dat het houden van een getuigenverhoor niets bijdraagt aan het bewijs. Het ware goed als de Commissie in haar eindrapport voorstellen doet om de huidige door de jurisprudentie gevormde, maar in de praktijk veel extra en onnodig werk opleverende regels, op dit punt te versoepelen.

7.4 Sanctiestelsel

De Raad heeft zijn twijfels over de wenselijkheid van het voorstel meer mogelijkheden in het leven te roepen om partijen te sanctioneren voor hun houding in de procedure en in de fase die daaraan vooraf gaat. Voorkomen moet worden dat het verloop van de procedure en/of de preprocesuele fase een zelfstandig onderwerp van het geding wordt dat het materiële geschil overschaduwet. Het huidige recht biedt in de visie van de Raad voldoende mogelijkheden om partijen op dit punt te sturen en te sanctioneren, bijvoorbeeld in de vorm van een proceskostenveroordeling als een partij niet of volledig onvoorbereid op een comparitiezitting verschijnt. Het effect van een proceskostenveroordeling zou overigens versterkt kunnen worden door een verhoging van het liquidatietarief, de introductie van de mogelijkheid van een (hoge) forfaitaire proceskostenveroordeling of een veroordeling in de daadwerkelijke gemaakte proceskosten. De Commissie zou in het kader van haar eindrapport nader onderzoek kunnen doen naar de effecten van de verschillende vormen van proceskostenveroordeling. Buiten de proceskostenveroordeling en niet-ontvankelijkheid bestaat er naar het oordeel van de Raad geen behoefte aan de uitbreiding van het sanctiestelsel.

8. Hoger beroep

Ten aanzien van het hoger beroep stelt de Raad voorop dat dit bij de wijziging van het procesrecht in 2002 buiten beschouwing is gelaten en dat daarom aanleiding lijkt te bestaan het hoger beroep ten gronde te bezien. In het eindrapport van de Commissie zou hieraan uitdrukking dienen te worden gegeven.

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 12 van 14

De Commissie hanteert in het Interim Rapport het uitgangspunt dat het hoger beroep het karakter van een voortgezette instantie heeft. Dit uitgangspunt heeft een aantal consequenties, te weten: (i) differentiatie in procedures in eerste aanleg moet hun vervolg krijgen in hoger beroep; (ii) de controlefunctie van het hoger beroep moet ten volle kunnen worden uitgeoefend; en (iii) de herkansingsfunctie komt onder druk te staan, in die zin dat de rechter partijen kan sanctioneren als zij verzuimd hebben bepaalde bewijzen, weren, stellingen, vorderingen en verzoeken in eerste aanleg aan te voeren.

Hoewel de Raad het met de Commissie eens is dat het zwaartepunt van een procedure bij de eerste aanleg dient te liggen, is hij van oordeel dat de herkansingsfunctie van het hoger beroep behouden moet blijven. Het komt te vaak voor dat om allerlei redenen bepaalde argumenten of feiten niet in eerste aanleg naar voren zijn gebracht, ook al was dat wel mogelijk geweest. Soms blijkt pas voor partijen uit het vonnis van de eerste rechter dat bepaalde argumenten of feiten van belang waren. Ook komt het voor dat advocaten op dit punt fouten maken. Die zouden in hoger beroep herzien moeten worden. Ook in het hoger beroep hoort het uiteindelijk te gaan om de materiële waarheid. Wel zou overwogen kunnen worden de toegang tot het hoger beroep te beperken tot zaken met meer dan een beperkt belang. Ook zou overwogen kunnen worden het griffierecht aanzienlijk te verhogen, zodat ook daarmee kan worden voorkomen dat zaken van gering belang voor een tweede maal moeten worden berecht. In deze appèlprocedures zouden partijen echter behoudens hetgeen hierna wordt opgemerkt wel hun recht moeten behouden nieuwe feiten, grondslagen en weren aan te voeren.

De Commissie wijst er terecht op dat het huidige appèlrecht de partij die in eerste aanleg de substantiëringsplicht niet is nagekomen volop de gelegenheid krijgt dit verzuim in hoger beroep aan te vullen. De rechter zou naar het oordeel van de Raad in deze gevallen de mogelijkheid moeten krijgen datgene te doen wat hem geraden voorkomt. Hetzelfde geldt voor nieuwe feiten. Indien een partij in eerste aanleg feiten had kunnen aanvoeren en het op geen enkele wijze valt te verdedigen dat deze feiten niet zijn aangevoerd in eerste aanleg, moet de appèlrechter deze omissie kunnen sanctioneren. Omdat deze sanctie situatie afhankelijk is, zou het aan de rechter overgelaten moeten worden welke maatregel (bijvoorbeeld het uitsluiten van bewijs of een proceskostenveroordeling) gepast zou zijn. De rechter zou deze maatregel in beginsel alleen op verzoek van één van de partijen kunnen opleggen. Uiteraard geldt het voorgaande niet voor nova.

De Raad ondersteunt het voorstel om de appèlrechter de bevoegdheid te geven binnen een procedure naar behoefte te differentiëren. Afhankelijk van de invulling kan deze mogelijkheid tot een versnelling van appèlprocedures leiden. De Commissie zou bijzondere aandacht kunnen besteden aan het hoger beroep naar aanleiding van de afwijzing van een bewijsaanbod. In de praktijk blijken deze appèlprocedures bijzonder tijdrovend te zijn. De Commissie zou in haar eindrapport nadere uitwerking kunnen geven aan haar voorstellen ten aanzien van de differentiatie van procedures en een efficiënte afwikkeling van zaken waarin in eerste aanleg een bewijsaanbod is afgewezen.

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 13 van 14

Regelmatig wordt er appèl ingesteld, uitsluitend in verband met een proceskostenveroordeling. In dergelijke gevallen heeft de zaak zijn materiële belang verloren maar dit weerhoudt partijen er niet van bij de appèlrechter door te procederen. Het verdient overweging appèl slechts toe te staan indien het bedrag van de proceskostenveroordeling de appèlgrens te boven gaat. Daarbij zouden de wettelijke rente en de proceskosten in hoger beroep buiten beschouwing gelaten moeten worden. Hiermee wordt voorkomen dat de appèlrechter wordt belast met procedures die naar hun aard niet in appèl behandeld zouden moeten worden.

Voorts kan worden overwogen in hoger beroep de eisen die worden gesteld aan een bewijsaanbod aan te scherpen, in die zin dat het tegenbewijs gespecificeerd zou moeten worden. Daarnaast verdient het de aanbeveling dat de Commissie in haar eindrapport de voorwaarden waaronder een kennelijk ongegrond beroep meteen afgedaan kan worden en een versnelde procedure gebruikt mag worden nader uitwerkt. Tevens zou de Commissie in haar eindrapport aandacht moeten besteden aan de consequenties van haar aanbeveling om een kort geding te koppelen met een bodemprocedure voor het hoger beroep. Deze koppeling kan onder andere gevolgen hebben voor de wijze waarop zo'n zaak in hoger beroep behandeld moet worden (als bodemprocedure of als kort geding) en daarmee voor de toepasselijke bewijsregels.

9. Hercodificatie

De gebruikelijke wijze van (her)codificeren en ontwikkeling van het recht berust op het schema wetgeving – rechtspraak. De Commissie doet de aanbeveling dit schema aan te vullen met een viertal instrumenten voor de uitleg, de modernisering en de uniformering van het burgerlijk procesrecht, te weten: (i) een *helpdesk*; (ii) leidraden, *manuals* en formulieren of reglementen; (iii) een commissie burgerlijk procesrecht met zekere regelgevende bevoegdheden; en (iv) een instituut voor permanente evaluatie en advisering over de modernisering van het burgerlijk procesrecht.

De Raad juicht het toe dat de Commissie voorstellen doet ten aanzien van de hercodificatie van het burgerlijk procesrecht. Zoals de Commissie terecht stelt, is het traditionele schema wetgeving – rechtspraak slechts ten dele geschikt om veranderingen in de procespraktijk door te voeren. Voor de verandering van de werkprocessen bij de gerechten, de houding van advocatuur en procespartijen zijn wetgeving en jurisprudentie alleen onvoldoende. De voorstellen van de Commissie zouden op dit punt zo veel mogelijk moeten worden ingepast in de bestaande structuren. Binnen de rechtspraak zouden in de eerste plaats de landelijke overleggen van sectorvoorzitters civiel (LOVC), kanton (LOK), jeugd- en familie (LOVF) en de hoven (LOVC-Hoven en LOVF-Hoven) kunnen worden gebruikt. Via deze overleggen kunnen organisatorische verbeteringen van de civiele procespraktijk, zoals het landelijke rolreglement voor de civiele praktijk en de procesreglementen voor de famili sectoren eenvoudig worden gerealiseerd. In de tweede plaats is het Programma Civiele Sectoren dat in opdracht van genoemde overleggen en de Raad wordt ingevoerd een ander mogelijk vehikel om veranderingen in de procespraktijk door te voeren. Zoals hierboven aangegeven wordt er in het kader van het Programma Civiele Sectoren reeds uitvoering gegeven aan voorstellen die nauw aansluiten bij ideeën van de Commissie.

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 14 van 14

De voorstellen om via leidraden, *manuals*, formulieren en handleidingen veranderingen in het burgerlijk procesrecht door te voeren, krijgt dan ook steun van de Raad. Ook in het Rapport Verbetervoorstellen Civiel worden voorstellen in deze richting gedaan. Deze documenten zouden onder verantwoordelijkheid van de landelijke overleggen van sectorvoorzitters voor zover het de rechtspraak betreft en onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de rechtspraak, de advocatuur en andere betrokken instanties in de gevallen waar het het procesrecht meer in het algemeen betreft opgesteld kunnen worden. De Commissie zou in haar eindrapport nader kunnen ingaan op de wijze waarop de landelijke overleggen van sectorvoorzitters en het Sectorprogramma een functie kunnen krijgen in de hercodificatie van het burgerlijk procesrecht.

De Raad is vanzelfsprekend gaarne bereid tot nader overleg over de in dit advies gegeven opvattingen en tot het verlenen van medewerking aan het verdere werk van de Commissie.

Hoogachtend,

D.J. van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak

Cc.

DB Presidentenvergadering – secretaris
LOVC – secretaris
LOK – secretaris
LOVF – secretaris
LOVC-Hoven
LOVF-Hoven
Hoge Raad
NVvR
NovA

datum 29 april 2004
kenmerk UIT 3748/ONTW RCH
pagina 15 van 14

DSR
Werkgroep Fundamentele herbezinning