

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 16a

**26 855**

## **Herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg**

### **NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 25 oktober 2001

De memorie van antwoord gaf de nog commissie aan tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Algemeen**

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij dankten de minister voor de uitvoering en op een groot aantal vragen bevredigende reactie. Op een aantal onderwerpen wilden de leden van de CDA-fractie nog terugkomen bij de plenaire behandeling en op enkele onderdelen stelden zij nadere vragen.

In de memorie van antwoord wordt gewezen op het grote belang van uitbreiding van de capaciteit van de rechterlijke macht. Daaraan wordt de opmerking toegevoegd: «Een gegeven daarbij is wel, dat de jaarlijkse groei van de rechterlijke macht beperkt is». De leden van de CDA-fractie vroegen of daaruit moet worden afgeleid, dat de minister van Justitie ontevreden is over de jaarlijkse groei en voor een optimale capaciteit van de rechterlijke macht een hogere groei wenselijk acht. Voorts was het de leden van de CDA-fractie opgevallen, dat sinds 1998 de groei van het ondersteunende personeel gelijke tred houdt met de groei van het rechterlijke personeel (in fte's). Gelet op de mate van automatisering die de afgelopen jaren ook in de rechterlijke organisatie is toegepast, de verbeteringen die in de organisatie zijn doorgevoerd en de omstandigheid, dat juist het aantal rechterlijke ambtenaren een belangrijk knelpunt lijkt (vergelijk het beleid tot verbetering van de instroom in de rechterlijke macht), rees bij de leden hier aan het woord de vraag of de groei van het ondersteunende apparaat de afgelopen jaren niet had moeten achterblijven en in ieder geval ook de komende jaren zou moeten achterblijven bij de groei van het aantal rechterlijke ambtenaren. Hoe ziet de minister dit, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Rosenthal (VVD), (plv. voorzitter), Dölle (CDA, Kohnstamm (D66), De Wolff (GL), Ladders-Elfferich (CDA), Van de Beeten (CDA), (voorzitter) en Broekers-Knol (VVD).

In de memorie van antwoord benadrukt de minister, dat het erom gaat zoveel mogelijk te verzekeren dat justitiabelen binnen afzienbare tijd een rechterlijke uitspraak kunnen krijgen, maar dat ook een belangrijke rol speelt het uitgangspunt dat schaarse menskracht en middelen op een

doelmatige wijze moeten worden ingezet. Bij de beantwoording van vragen over artikel 1.3.2 noemt de minister vervolgens het voorbeeld van een partij die in een laat stadium uitstel vraagt voor een zitting, waardoor zittingscapaciteit verloren gaat. Bij de beantwoording van vragen over artikel 2.3.1 verwijst de minister naar de mogelijkheid voor de rechter om ambtshalve een vermeerdering van eis buiten beschouwing te laten, indien die vermeerdering van eis tot onredelijke vertraging van het geding zou leiden.

Het eerste voorbeeld gaf de leden van de CDA-fractie aanleiding tot de vraag of de minister het eens is met de stelling van de leden hier aan het woord, dat uitstel van proceshandelingen op verzoek van beide, respectievelijk alle betrokken procespartijen, niet zal mogen worden afgewezen, respectievelijk niet zal mogen worden afgewezen met een beroep op het uitgangspunt dat schaarse menskracht en middelen op een doelmatige wijze moeten worden ingezet. Zij stelden daarbij de aanvullende vraag of de minister zich situaties kan voorstellen, dat een op verzoek van alle procespartijen verleend uitstel kan leiden tot een ondoelmatige inzet van schaarse menskracht en middelen. Zo ja, welke situaties heeft de minister dan op het oog en waarom zou dan tegen de zin van procespartijen toch door geprocedeerd moeten worden? Deze vragen stelden zij ook met betrekking tot het verzoek nog een conclusie of akte te mogen nemen.

Voor alle duidelijkheid voegden de leden van de CDA-fractie hieraan toe, dat uitstelverzoeken van of verzoeken nog een conclusie of akte te mogen nemen, van één of enkele procespartijen volledig getoetst dienen te worden aan het belang van de niet-instemmende partij bij een vlotte voortgang van de procedure. In dergelijke situaties zagen zij echter geen zelfstandige grond voor afwijzing in het uitgangspunt, dat schaarse menskracht en middelen op een doelmatige wijze moeten worden ingezet.

Vergelijkbare vragen stelden de leden van de CDA-fractie met betrekking tot ambtshalve weigering van een vermeerdering van eis. Indien toch beide, respectievelijk alle betrokken procespartijen het eens zijn over een uitbreiding van de procedure tot het voorwerp van de eisvermeerdering, konden de leden van de CDA-fractie moeilijk inzien dat het belang van de doelmatige inzet van schaarse menskracht en middelen kan rechtvaardigen die eisvermeerdering ambtshalve af te wijzen. Een concreet voorbeeld ontleend aan de rechtspraak: Broer en zus raken in conflict over de afwikkeling van de nalatenschap van hun moeder. Deze had op grond van keuzelegaat de eigendom van onroerende zaken van vader verkregen. De onroerende zaken werden bij leven van moeder in economisch eigendom aan de beide kinderen verkocht tegen een annuïteit voor moeder, die daarvan leefde, door broer en zus bij helfte op te brengen. Zuster woonde in het buitenland, broer beheerde het geld en wendde dat mede aan voor privé-zaken. Hij tekende voor de aldus opgenomen gelden een akte van schuldbekentenis ten gunste van zuster. Tevens werd de economische eigendom van de onroerende zaken volledig op naam van zuster gezet tegen betaling van de waarde. Jaren later overlijdt moeder. In het kader van de vaststelling van de omvang van de nalatenschap speelt de vraag of broer zijn deel van de annuïteitenbetalingen aan moeder heeft verricht. Voorts beroept broer zich er jegens zuster op, dat met betrekking tot de aan zuster overgedragen onroerende zaken door zuster is toegezegd broer te zijner tijd te laten delen in waardevermeerdering. Na overlijden moeder start zuster bij de Rechtbank van de nalatenschap een procedure. In die procedure beroept broer zich op verrekening van de aanspraken van zuster betreffende niet-betaalde annuïteit op de afspraak de meerwaarde van het onroerend goed te delen. Eerder had broer geweigerd eraan mee te werken, dat bij dezelfde Rechtbank (een andere Rechtbank dan die van zijn woonplaats), de

vordering van zuster uit hoofde van de akte van schuldbekentenis aanhangig zou worden gemaakt. Broer maakt echter in de nalatenschaps-procedure een reconventionele vordering aanhangig betreffende de aanspraak op deling van de meerwaarde van het onroerend goed. Zuster verlangt dan in die procedure ook de vordering uit hoofde van de schuldbekentenis aanhangig te maken bij vermeerdering van eis. Broer stemt daar uiteindelijk mee in. Het is onmiskenbaar, dat in deze casus de toch al tamelijk complexe procedure door de eisvermeerdering nog eens aanzienlijk wordt gecompliceerd. De relaties tussen partijen met betrekking tot het onroerend goed vallen strikt genomen geheel buiten de erfrechtelijke kwestie, zowel juridisch als wat betreft de feiten, maar maken wel deel uit van het complex van de verhoudingen tussen partijen en hangen in ieder geval economisch nauw met elkaar samen. De vordering betreffende de akte van schuldbekentenis hoort bovendien strikt genomen bij een andere Rechtbank thuis. Partijen zijn het echter lopende de procedure erover eens geworden al hun geschillen in de erfrechtelijke procedure aan de orde te stellen en tot een oplossing te laten brengen. Dit kan ertoe nopen, dat de zaak door een meervoudige kamer zal moeten worden behandeld, terwijl die eerder door een enkelvoudige kamer (bijvoorbeeld een oud-notaris als rechter-plaatsvervanger) had kunnen worden afgedaan. De leden van de CDA-fractie meenden echter, dat in situaties als deze de wens van partijen moet prevaleren, ook al zou het voor de doelmatige inzet van menskracht en middelen van deze Rechtbank en voor de snelheid van afdoening van zaken van deze Rechtbank wellicht beter zijn de zaak niet aan een meervoudige kamer in behandeling te geven en een deel van de geschillen tussen deze partijen bij een andere Rechtbank aanhangig te laten maken. De leden van de CDA-fractie vroegen of de minister die visie deelt.

De memorie van antwoord op het onderhavige wetsvoorstel gaf de leden van de **VVD**-fractie nog aanleiding tot een nadere inbreng op een viertal punten. Deze leden constateerden dat het wetsvoorstel geen aandacht besteedt aan de mogelijkheid van een vlotte, simpele procedure voor kleine zaken. Die zaken kunnen 1) kleine vorderingen of 2) onbetwiste vorderingen of 3) kleine, onbetwiste vorderingen betreffen. In het buitenland (onder andere in Engeland en Wales) is het fenomeen bekend van de small claims procedures. Tot de afschaffing ervan, eind 1991, kende Nederland een gerechtelijke betalingsprocedure voor kleine incassozaken. Deze procedure was snel en simpel. De leden van de VVD-fractie waren van mening dat de rechtspleging in Nederland ermee is gediend wanneer in de wet de mogelijkheid wordt geboden voor een vlotte, simpele procedure voor (kleine) onbetwiste vorderingen. Zij voelden zich in deze opvatting gesteund door Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handels-transacties.

Eén van de overwegingen (overweging 20) voor het vaststellen van de richtlijn luidt als volgt: De gevolgen van betalingsachterstand kunnen slechts ontmoedigend werken indien zij vergezeld gaan van snelle, efficiënte en voor de schuldeiser niet dure invorderingsprocedures. Artikel 5 van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat, ongeacht het bedrag van de schuld, normaal gesproken binnen een periode van 90 kalenderdagen na de instelling bij de rechter of een andere bevoegde autoriteit van de vordering of het verzoek van de schuldeiser, een executoriale titel kan worden verkregen wanneer de schuld of aspecten van de procedure niet worden betwist. In artikel 6 van de richtlijn wordt gesteld dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om aan deze richtlijn te voldoen vóór 8 augustus 2002. Is de minister voornemens een vlotte, simpele procedure

voor onbetwiste vorderingen wettelijk te regelen? Zo ja, op welke termijn kan deze tegemoet worden gezien in het licht van Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni 2000?

In toenemende mate is er sprake van rechterlijke samenwerking. In het wetsvoorstel Wet Raad voor de rechtspraak (Kamerstuk 27 182) geeft de minister, blijkens de memorie van toelichting, de uniformering van de wijze van toepassing van procesrechtelijke voorschriften een belangrijke plaats om niet te zeggen dat deze centraal wordt gesteld. De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre het wetsvoorstel Herziening burgerlijk procesrecht in eerste aanleg een bijdrage levert aan de uniformering van procesrechtelijke voorschriften. Naar de mening van deze leden dient in de wet regelgeving te worden opgenomen teneinde de rechterlijke samenwerking een voor de burger kenbaar wettelijk, juridisch kader te verlenen. In deze regelgeving kunnen bijvoorbeeld eisen van publiciteit en periodieke evaluatie van rechterlijke samenwerking (ook wel genoemd: collectieve rechtersregelingen) worden vastgelegd. Welke is de visie van de minister hierover?

De plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel is voorzien op 4 december 2001, tezamen met de wetsvoorstellen Wet organisatie en bestuur gerechten (Kamerstuk 27 181) en de Wet Raad voor de rechtspraak (Kamerstuk 27 182). Wanneer deze wetten worden aangenomen, op welke datum stelt de minister zich voor dat de wetten vervolgens in werking treden? Indien het de bedoeling van de minister zou zijn dat de wetten per 1 januari 2002 in werking treden, dan wilden de leden van de VVD-fractie er bij de minister op aandringen de inwerkingtreding van de Herziening burgerlijk procesrecht in eerste aanleg enkele maanden, tot in ieder geval 1 april 2002, uit te stellen. De Herziening burgerlijk procesrecht in eerste aanleg betreft een vrij ingrijpende herziening van het burgerlijk procesrecht, waarvan de effecten doorwerken in hoger beroep en cassatie. Naar de leden van de VVD-fractie uit de praktijk hadden vernomen, is de praktijk daarop nog niet in voldoende mate voorbereid. Zo zijn bijvoorbeeld de Modellen voor de Rechtspraak, een niet onbelangrijk werk voor de juridische praktijk, niet in een aan de nieuwe wet aangepaste editie per 1 januari 2002 beschikbaar. Is de minister bereid de inwerkingtreding van de Herziening burgerlijk procesrecht in eerste aanleg niet eerder te doen plaats vinden dan per 1 april 2002, wanneer althans het wetsvoorstel tezamen met de beide andere in de plenaire vergadering van 4 of 11 december 2001 wordt aangenomen?

Tenslotte zouden de leden van de VVD-fractie graag van de minister vernemen op welke termijn de Aanpassing van de wetgeving aan de herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg (Kamerstuk 27 824) tegemoet kan worden gezien.

Graag zagen de leden van de **PvdA**-fractie nog een verdere toelichting op het standpunt, dat de gevolgen beperkt zullen zijn. Mr. Freudenthal gaat uit van een toestroom van honderdduizenden zaken naar het gerechtelijk apparaat, met als enig doel om de verwijzingsgegevens te krijgen. Is deze schatting incorrect? Zal er volgens de regering enige toename zijn? Zo ja, hoe groot? De regering kent betekenis toe aan andere mogelijkheden om aan de noodzakelijke gegevens te komen en de verbeteringen in het procesrecht. Op welke mogelijkheden en verbeteringen doelt zij precies? Is het ministerie van Justitie tevoren gekend in de wijziging van art. 100 GBA?

De leden van deze fractie hadden gevraagd of er voldoende bijscholingsmogelijkheden zijn voorzien voor al diegenen die in de rechtspraak met

het wetsvoorstel moeten werken. De regering geeft in antwoord op deze vragen en vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie te kennen, dat dit het geval is met betrekking tot advocaten en hun medewerkers en rechters. Aanvullend zouden de leden van de PvdA-fractie graag vernemen of en hoe de administratie en de andere ondersteunende medewerkers op de rechtbanken zijn voorbereid op de inwerkingtreding.

Vervolgens wezen de leden van de commissie op een redactioneel artikel in het blad Letselschade nr. 4, pagina 3, betreffende het effect van artikel 2.8.56 juncto 2.11.15 en 3.4.12. De kern daarvan is, dat slachtoffers die niet besluiten tot het starten van een procedure in letselzaken, met de kosten van een voorlopig deskundigenonderzoek belast kunnen worden ook als zij in aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp en dat daardoor het beginsel van equality of arms aangetast zou worden. De leden van de commissie zouden graag de mening van de minister hierover vernemen.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel 1.1.6*

Bij de beantwoording van de vragen over artikel 1.1.6 in relatie tot artikel 6, onderdeel 2 EEXEVEX merkt de minister in de memorie van antwoord op, dat bij vorderingen tot voeging of tussenkomst niemand wordt afgetrokken van de rechten die de wet hem toekent, omdat het om vormen van processuele interventie door en op initiatief van een derde partij gaat die vrijwillig verschijnt. In die situatie kan het toch zo zijn, dat de wederpartij van de tussenkomende procespartij door die tussenkomst de mogelijkheid wordt ontnomen om een zelfstandige vordering tegen die tussenkomende partij bij een ander gerecht aanhangig te maken, zo merkten de leden van de CDA-fractie op. Dat laatste speelt natuurlijk met name in een situatie dat de tussenkomende partij zich aan de zijde van de eiser schaart. De gedaagde die wellicht op grond van contractuele forumkeuze gebonden is aan een rechter waarvoor de eiser de zaak aanhangig heeft gemaakt, kan heel goed de mogelijkheid hebben om een materieel identiek geschil met de tussenkomende partij aanhangig te maken bij de rechter van de eigen woonplaats of de rechter die is aangewezen in de overeenkomst tussen de gedaagde en de tussenkomende partij. Gaarne ontvingen de leden hier aan het woord nog een reactie op dit punt.

#### *Artikel 1.2.2 jo. 1.2.3*

Naar aanleiding van artikel 1.2.2 jo. artikel 1.2.3 vroegen de leden van de CDA-fractie hoe de visie van de minister zou zijn op het afdoen van zaken door andere rechters dan voor wie de zaak bepleit is. De minister verwijst in de memorie van antwoord naar de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, waarin naar zijn oordeel niet als zodanig besloten ligt dat dit steeds dezelfde rechters moeten zijn. De leden van de CDA-fractie vroegen wat de minister met «als zodanig» bedoelt. Voorts wijst de minister op de praktische onmogelijkheid die er kan bestaan voor betrokken rechters om aan de uitspraak mee te werken. Dat zagen de leden van de CDA-fractie ook, maar hoe zit het in de visie van de minister, als die praktische bezwaren niet bestaan. Hierbij tekenden deze leden aan, dat artikel 2.8.7 ten deze niet relevant lijkt, omdat het bij de bewijslevering om iets anders gaat dan bij het bepleiten van de zaak. Overigens onderschreven de leden van de CDA-fractie wel het belang van artikel 2.8.7 als uitdrukking van een civielrechtelijk onmiddellijkheidsbeginsel.

Blijkens de beantwoording aan het slot van de vragen van de leden van de CDA-fractie verdient het in de visie van de minister aanbeveling, dat een beslissing tot verwijzing of terugwijzing in de beschrijving van het procesverloop in een vonnis of beschikking (en ook in een arrest?) tot uitdrukking komt. Deelt de minister de mening van de leden van de CDA-fractie, dat het dan te zijner tijd wenselijk is deze verplichting ook in de wet zelf op te nemen?

#### *Artikel 1.3.3*

In de memorie van antwoord wordt bij de beantwoording van vragen over artikel 1.3.3 door de minister opgemerkt, dat deze geen plaats ziet voor een bewijsopdracht naar de redenen voor het in een laat processueel stadium verstrekken van gegevens, omdat een bewijsopdracht slechts betrekking kan hebben op feiten of rechten die de rechter aan zijn beslissing op het gevorderde ten grondslag legt. De leden van de **CDA**-fractie vroegen of zij hieruit de conclusie moesten trekken, dat in een situatie waarin praktisch gesproken bewijslevering nodig zou zijn om duidelijkheid te krijgen over de redenen voor het in een laat processueel stadium verstrekken van gegevens de rechter dus aan die late verstrekking geen sanctie kan verbinden.

#### *Artikel 1.3.9*

Het antwoord op de vraag naar de status van de pers heeft nog nadere toelichting. Dat deze van groot belang is, wisten de leden van de **PvdA**-fractie al. Zij hadden bedoeld aan de orde te stellen of de pers ook gehoord moet worden over een beslissing tot het sluiten der deuren, waar partijen het over eens zijn. Moet niet geregeld worden, dat alvorens tot het sluiten der deuren wordt besloten een openbare behandeling plaatsvindt van de vraag of dit al of niet moet gebeuren met vervolgens een in het openbaar gegeven gemotiveerde rechterlijke beslissing over de vraag of dit al dan niet geschiedt? Zou het ook niet dienstig zijn voor alle betrokkenen in de wet te kunnen lezen dat een beslissing door de rechter ambtshalve genomen kan worden, dan wel op verzoek van een der partijen of andere aanwezige betrokkenen?

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie of het verschil tussen het bijwonen van terechtzittingen door minderjarigen in straf- en civiele zaken op grond van de corrumperende werking van het bijwonen van een strafzitting wel rationeel is. Aangezien dit wetsvoorstel naar hun oordeel voldoende mogelijkheden voor de rechter laat om als dat gewenst is minderjarigen niet de zitting bij te laten wonen, lieten zij dit punt verder rusten.

#### *Artikel 2.8.16*

In de memorie van antwoord is met betrekking tot artikel 2.8.16 door de minister geantwoord: «Inderdaad kan, wanneer de wet geen beperking stelt aan de bewijskracht van de partij, de partij op wie geen bewijslast rust, in meer gevallen worden genoopt tot het aanvoeren van tegenbewijs.» De leden van de **CDA**-fractie vroegen of zij daaruit mochten afleiden, dat de minister alsnog de wenselijkheid onderschrijft van de beperkte bewijskracht van de partij-getuige zoals neergelegd in de amendering van artikel 2.8.16.

#### *Artikel 2.1.11 en 2.8.33*

De leden van de **PvdA**-fractie hadden hierover vragen gesteld, die in de memorie van antwoord aan de VVD-fractie in de mond worden gelegd. De

leden van de PvdA-fractie wilden op deze kwestie wat nader ingaan. Het huidige wetsvoorstel is ingegeven door de wens om efficiënt en doelmatig te procederen. De manier waarop in Nederland in het civiele proces verklaringen worden opgenomen is naar hun oordeel aanmerkelijk minder efficiënt dan de wijze waarop dit geschiedt op een strafzitting of in sommige landen in het buitenland. Zo wordt in de Verenigde Staten, voorzover deze leden bekend, de verklaring door een stenografisch typiste opgenomen. In Duitsland, zo hebben zij vernomen, worden verklaringen op de band opgenomen. Dit betekent, dat geen zittingstijd hoeft te worden besteed aan het opnemen van verklaringen. Is de regering iets bekend over deze werkwijze?

Wil de regering uitleggen hoe art.2.8.33 zich verdraagt met het opnemen van de verklaring door een notulerend griffier?

De voorzitter van de commissie,  
Van de Beeten

De griffier van de commissie,  
Janssen