

Vergaderjaar 1995–1996

24 651

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de integratie van kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken (tweede fase herziening rechterlijke organisatie)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 juni 1995 en het nader rapport d.d. 15 maart 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 november 1994, no.94 009103, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de integratie van de kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken (tweede fase herziening rechterlijke organisatie).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 november 1994, nr 94.009103, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 juni 1995, nr W03.94.0684, bied ik U hierbij aan.

1. Rechterlijke organisatie

a. De huidige kantonrechtspraak heeft, zoals alom wordt erkend, een aantal sterke kanten. In de eerste plaats de hoge produktiviteit. De kantonrechters doen gemiddeld grote aantallen zaken binnen korte tijd af. Daardoor krijgt de burger relatief snel een beslissing, zijn er weinig of geen achterstanden en zijn de kosten per zaak relatief gering. In de tweede plaats de laagdrempeligheid van de kantonrechtspraak. De burger kan zonder verplichte procureurstelling procederen en de geografische bereikbaarheid is uitstekend. Aldus de memorie van toelichting, onder 2.3.

b. Desalniettemin wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de kantongerechten op te heffen en de kantonrechtspraak te integreren in die van de arrondissementsrechtbanken. Dat voorstel wordt gemotiveerd met een verwijzing naar een van de doelstellingen van de reorganisatie van de rechterlijke macht (het scheppen van een rechterlijke instantie, waar alle gewone en bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg kunnen worden aangebracht) en naar de voordelen die kunnen worden behaald met de beoogde integratie van de kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken.

In de memorie van toelichting worden – zakelijk weergegeven – de volgende voordelen opgesomd:

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- door terugbrenging van het aantal gerechten in eerste aanleg vermindert het risico van verstoring van de rechtseenheid;
- de mogelijkheid ontstaat om de (ervaren) kantonrechters bij voorkeur in te zetten in moeilijke zaken en de (veelal nog onervaren) rechters de meer eenvoudige zaken te laten afdoen;
- lastige competentiegeschillen verdwijnen;
- er komt voor de ex-kantonrechters meer ruimte voor specialisatie;
- de kwetsbaarheid van met name de kleinere kantongerechten (als gevolg van disfunctioneren, ziekte of minder goede onderlinge verstandhouding) verdwijnt;
- de rechtbanken krijgen een kwaliteitsimpuls met de intrede van de oud-kantonrechters;
- civiele en bestuursrechtspraak in arbeidsverhoudingen komen in één hand;
- de besluitvorming in de arrondissementsbesturen wordt eenvoudiger.

Hoewel ter zake kritische kanttekeningen zouden kunnen worden gemaakt, vallen de opgesomde voordelen in hun algemeenheid niet te onderschatten. Deze voordelen komen naar het oordeel van de Raad van State echter in een ander licht te staan bij kennisneming van de maatregelen die blijkens de memorie van toelichting zullen worden getroffen om de «sterke kanten van de kantonrechtspraak te behouden»:

- in de civiele dagvaardingsprocedure blijft er een stroom, waarin partijen wel, en een stroom, waarin partijen niet in persoon kunnen procederen; de laatste stroom omvat de huidige kantongerechtszaken, zij het met enige uitbreiding, deels veroorzaakt door het optrekken van de scheidingslijn van f. 5 000,- naar f. 10 000,- (het voorgestelde artikel 2.1.2 van Boek 1 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (WRv));
- de rechtbanken vormen gedurende de eerste vijf jaar ten minste een sector voor het behandelen van zaken, waarin partijen in persoon kunnen procederen (onderdeel 4, artikel VI);
- deze zogenaamde tweede civiele sector zal ingevolge een daartoe met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) gesloten rechtspositie-akkoord worden bezet door de zittende kantonrechters, die een taakgarantie hebben in die zin, dat zij, zolang zij dat willen, dezelfde taak blijven uitoefenen als die, welke zij thans verrichten; de leden van deze sector zullen zelf hun werkverdeling regelen (memorie van toelichting, onder 2.3).

Wanneer de Raad deze maatregelen tot zich laat doordringen, ontkomt hij, mede gelet op de leeftijdsopbouw van de zittende kantonrechters niet aan de indruk dat de oud-kantonrechters, hoewel opgenomen in de rechtbanken, binnen de beslotenheid van hun tweede civiele sector zullen kunnen blijven functioneren, zoals zij dat altijd al deden. Dit feit kan met zich brengen dat de belangrijkste doeleinden van de integratie (een kwaliteitsimpuls voor de rechtbanken, een meer doelmatige werkverdeling, een samengaan van civiele en bestuursrechtspraak in arbeidsverhoudingen en meer intercollegiale toetsing) slechts op langere termijn kunnen worden binnengehaald.

c. De produktie van de kantongerechten is zowel wat de aard als wat de omvang betreft van een andere orde dan die van de rechtbanken. Veel meer dan bij de rechtbanken is bij de kantongerechten sprake van gelijksoortige en niet gecompliceerde zaken. De kantonrechters deden voorts blijkens door het Centraal Bureau voor de Statistiek verstrekte gegevens in 1993 tezamen 204 800 civiele contentieuze zaken af met een eindvonnis of -beschikking; de rechtbanken wezen in dat jaar tezamen 47 300 eindvonnissen en -beschikkingen in dergelijke zaken. In 1992 wezen de kantonrechters tezamen 286 600 vonnissen in strafzaken. De gezamenlijke rechtbanken spraken in dat jaar 87 000 vonnissen in strafzaken uit.

De Raad vreest dat de rechtbanken met name wat betreft hun juridische en administratieve ondersteuning niet zijn ingesteld op seriematige verwerking van zulke grote hoeveelheden gelijksoortige en niet gecompliceerde zaken als hen blijkens vorenstaande gegevens te wachten staat. Dat schept een geducht capaciteitsrisico, met name in de aanlooperperiode van de integratie. Het is de Raad opgevallen dat de memorie van toelichting nauwelijks uitsluitel geeft over de maatregelen die moeten worden getroffen om dit risico af te dekken. Ook het in juli 1994 door de werkgroep «werkwijze rechtbanken nieuwe stijl» uitgebrachte eindrapport bevat niet meer dan enkele aanzetten tot zulke maatregelen, die bovendien beperkt zijn tot de toekomstige tweede civiele

sector, die belast zal worden met de behandeling van civiele zaken, waarin in persoon kan worden geprocedeerd.

d. Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat de arrondissementsrechtbanken reeds eerder, en in betrekkelijk korte tijd, zijn geconfronteerd met enkele ingrijpende veranderingen: de invoering van het nieuw Burgerlijk Wetboek (BW) per 1 januari 1992, de voorintegratie, waarbij per 1 juli 1992 de raden van beroep/ambtenarengerechten zijn geïntegreerd in de rechtbanken, de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht per 1 januari 1994 en de voltooiing per die datum van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie (HRO), waarbij de rechtspraak in eerste aanleg in voormalige Arob-zaken en in de meeste Kroongeschillen is opgedragen aan de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken. Voor een aantal rechtbanken kwam daar nog bij de inwerkingtreding per 1 maart 1994 van het herziene stelsel van rechtsbescherming in vreemdelingenzaken. In opdracht van de Minister van Justitie hebben het instituut voor sociaalwetenschappelijk beleidsonderzoek en advies van de Katholieke Universiteit Brabant en het Schoondijk Instituut van de juridische faculteit van dezelfde universiteit samen een evaluatie-onderzoek uitgevoerd naar de implementatie van de eerste fase HRO. In juni 1994 is een tussenrapport uitgebracht («Geïntegreerde rechtbanken, de eerste ervaringen») omdat, zo heet het in het voorwoord, de opdrachtgever behoefte had om snel te beschikken over informatie over het verloop van de integratie, mede ten behoeve van de besluitvorming over de planning en fasering van de tweede fase HRO. Enkele bevindingen van de rapporteurs worden hierna verkort weergegeven:

- de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken, waarin vreemdelingenkamers zijn opgenomen, functioneren niet naar behoren (bladzijde 75);
- het aantal sociale zekerheidszaken, met name de beroepen ingevolge de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, is stormachtig gegroeid (bladzijde 70);
- deze autonome groei legt een extra druk op het veranderingsvermogen van de rechtbanken (bladzijde 44);
- de veranderingsbereidheid van de kantonrechters ten aanzien van de invoering van de tweede fase HRO is zeer gering te noemen (bladzijde 58);
- deze weerstand is een majeure complicerende factor (bladzijde 73).

In december 1994 verscheen het eindrapport van de onderzoekscommissie («Geïntegreerde rechtbanken, Eindrapport in het kader van evaluatieonderzoek Herziening Rechterlijke Organisatie, Onderdeel 2»). Ook van dit rapport worden hierna enkele bevindingen kort samengevat:

- de verwachting bestaat dat de sterke toename van de instroom van sociale zekerheidszaken in de bestuurssectoren van de rechtbanken nog een aantal jaren zal voortduren en daardoor van grote invloed zal zijn op het functioneren van die sectoren (bladzijde 21);
- als gevolg van die sterke toename zijn de voorraden voor sociale zekerheidszaken met 23% gestegen (bladzijde 9);
- volgens de geïnterviewde rechtbankpresidenten is als gevolg van de grotere instroom en de toegenomen complexiteit van zowel civiele als strafzaken, van recente veranderingen in wetgeving en van grootschalige reorganisaties de werkdruk van rechters zo hoog geworden dat de «kritische grens» snel nadert (bladzijden 29/30);
- een overgang van een «verband van individuele professionals» naar een organisatie die getypeerd kan worden als «een professionele groep» (de rechtbank nieuwe stijl) kan voor de kantonrechters in eerste instantie te groot zijn. Een «voorintegratie» (als groeimodel), waarbij de kantonrechters op arrondissementsniveau worden samengevoegd, of een intensivering/formalisering van de onderlinge samenwerking tussen de kantonrechters, ter voorbereiding op de invoering van de tweede fase, kan nuttig zijn (bladzijden 56/57).

e. Gelet op het vorenstaande kiest de Raad bij zijn advies inzake de voorgenomen integratie van kantongerechten en rechtbanken de volgende uitgangspunten:

- hoewel de huidige kantonrechtspraak goed voldoet (hiervoor onder a), heeft niettemin opdracht aan de rechtbanken belangrijke voordelen; die voordelen zullen echter, gezien de voorgestelde uitwerking van de integratie enerzijds en de geringe veranderingsbereidheid bij vele

kantonrechters anderzijds slechts op langere termijn kunnen worden gerealiseerd (hiervoor onder b);

– voorts valt te vrezen dat de rechtbanken niet tijdig voldoende zullen zijn toegerust voor de seriematige verwerking van grote hoeveelheden gelijksoortige zaken, die hen na de integratie te wachten staat (hiervoor onder c);
– voor die vrees bestaat te meer reden, nu uit evaluatie-onderzoek blijkt dat de rechtbanken in de komende jaren nog de handen vol zullen hebben met de verwerking van de eerste fase HRO en de te verwachten stijging van het eigen zaakaanbod (hiervoor onder d).

f. Vanuit deze uitgangspunten komt de Raad tot het advies om niet reeds, zoals blijktens de memorie van toelichting (paragraaf 3.1) wordt beoogd, in 1997 over te gaan tot invoering van de tweede fase HRO, doch zowel de rechtbanken als de kantongerechten en het Ministerie van Justitie nog enige jaren meer de tijd te gunnen om zich deugdelijk op die invoering voor te bereiden. Dit biedt tevens de gelegenheid voor een nadere bezinning op de omvang van de rechtbanken die, met name in de grote steden, uit een oogpunt van beheersbaarheid vraagtekens oproept. Bij die voorbereiding zou naar de mening van het college aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheid om bij wijze van aanloop te komen tot één kantongerechtsorganisatie per arrondissement.

Rechterlijke organisatie

1a tot en met 1f. De Raad is van oordeel dat opdracht van de huidige kantonrechtspraak aan de rechtbanken nieuwe stijl belangrijke voordelen heeft. Hij oordeelt dan ook op zichzelf positief over de voorgenomen integratie.

De Raad signaleert vervolgens echter enkele omstandigheden die naar zijn oordeel aan een succesvolle implementatie van de integratie op korte termijn in de weg zouden kunnen staan:

– De nagestreefde voordelen zullen, gelet op de voorgestelde uitwerking van de integratie (met name de vorming van een afzonderlijke tweede civiele sector en de taakgarantie voor de overgaande kantonrechters) en op de geringe veranderingsbereidheid bij de kantonrechters, eerst op langere termijn worden gerealiseerd.

– Te vrezen valt dat de rechtbanken, met name wat de juridische en administratieve ondersteuning betreft, niet tijdig voldoende zullen zijn toegerust voor de seriematige verwerking van grote hoeveelheden gelijksoortige zaken die thans door de kantongerechten worden behandeld, temeer nu uit evaluatie-onderzoek blijkt dat de rechtbanken de komende jaren nog de handen vol zullen hebben aan de verwerking van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie en de te verwachten stijging van het eigen zaakaanbod.

De Raad adviseert ten slotte om niet te streven naar invoering van de integratie per 1 januari 1997, maar deze enige jaren uit te stellen teneinde een betere voorbereiding mogelijk te maken. Daarbij zou aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheid om voorafgaand aan de integratie bij wijze van aanloop te komen tot de vorming van één kantongerechtsorganisatie per arrondissement. De Raad stelt in dat verband ook een nadere bezinning voor op de omvang van de – grote – rechtbanken (de zogenoemde schaalgrootteproblematiek).

Ik heb met voldoening vastgesteld, dat de Raad positief oordeelt over de integratie als zodanig. Ik voel mij daardoor gesteund in mijn opvatting dat aan de integratie – grote inhoudelijke en kwalitatieve, maar ook bestuurlijke en beheersmatige – voordelen zijn verbonden en dat daarom moet worden voortgegaan op de weg van bundeling van de kantongerechten en de rechtbanken, leidend tot de vorming van krachtige rechtbanken nieuwe stijl. Tegelijkertijd ben ik van oordeel dat, hoewel op onderdelen kritische kanttekeningen bij het advies kunnen worden geplaatst, de Raad terecht heeft gewezen op de risico's die aan een onvoldoende zorgvuldige voorbereiding van de integratie verbonden zouden kunnen zijn. Het advies van de Raad heeft mij dan ook aanleiding gegeven mij nader te beraden over de wijze waarop en de tijdspanne waarbinnen de voorgenomen integratie haar beslag zou moeten

krijgen. Daarbij heb ik uitdrukkelijk de door de Raad in zijn advies gedane suggesties ten aanzien van de aanpak van de integratie betrokken. In dat kader heb ik ook – opnieuw – grondig overleg gevoerd met het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de vergadering van presidenten van de rechtbanken en het bestuur van de Kring van kantonrechters. Dat overleg heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de uiteindelijke standpuntbepaling.

Alvorens uiteen te zetten tot welk standpunt het voorgaande heeft geleid, ga ik in op de hiervoor gereleveerde omstandigheden die naar het oordeel van de Raad aan een succesvolle implementatie van de integratie op korte termijn in de weg zouden kunnen staan.

In algemene zin merk ik op, dat rekening moet worden gehouden met het feit dat sinds de aanhangigmaking van het wetsvoorstel bij de Raad van State inmiddels bijna anderhalf jaar is verstreken. In die periode hebben de ontwikkelingen op het terrein van de rechterlijke organisatie niet stilgestaan. Enkele daarvan zijn ook van belang voor de beoordeling van (de aanpak van) de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken. Tevens moet in het oog worden gehouden dat het advies van de Raad voor een niet onbelangrijk deel is gebaseerd op de uitkomsten van het eind 1994 afgesloten evaluatie-onderzoek inzake de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie (Geïntegreerde rechtbanken, P. Albers, W. Voermans, B.W.N. de Waard, IVA/Schoordijk Instituut, Tilburg 1995), welk onderzoek slechts betrekking had op de eerste negen maanden na de voltooiing van de eerste fase.

Het is op zichzelf juist dat, zoals de Raad stelt, door de voorgestelde uitwerking van de integratie (met name de vorming van een afzonderlijke tweede civiele sector en de taakgarantie voor de overgaande kantonrechters) een deel van de met de integratie beoogde voordelen (met name de inhoudelijke en kwalitatieve voordelen) eerst op langere termijn wordt gerealiseerd. De getroffen voorzieningen dienen er echter toe – afgezien van het waarborgen van de persoonlijke c.q. rechtspositionele belangen van de kantonrechters – om te voorkomen dat de rechtbanken niet tijdig voldoende zullen zijn toegerust voor de seriematige verwerking van grote hoeveelheden zaken die thans door de kantongerechten worden behandeld, iets waarvoor de Raad nu juist – en terecht – zelf waarschuwt. Dat korte-termijnbelang moet prevaleren, met als – aanvaardbaar – gevolg dat de inhoudelijke en kwalitatieve voordelen van de integratie inderdaad geleidelijk en daardoor op langere termijn worden gerealiseerd.

Overigens merk ik op dat aan het bestaan van deze voorzieningen geen argument kan worden ontleend om te kiezen voor uitstel van de integratie. Immers, ook als de invoering pas over veel langere tijd zou plaatsvinden, zouden de door de Raad gesignaleerde effecten van de genoemde voorzieningen optreden.

De mate van veranderingsbereidheid bij de kantonrechters kan evenmin een zelfstandige grond zijn om de integratie voor langere tijd uit te stellen. Wel zal de wijze waarop en de tijdspanne waarbinnen aan de integratie vorm wordt gegeven, zodanig moeten zijn dat aan de kantonrechters een duidelijk en aantrekkelijk perspectief wordt geboden. Het recentelijk gevoerde overleg heeft mij gesterkt in de overtuiging dat dat inderdaad mogelijk is.

De vrees dat de rechtbanken niet tijdig voldoende zullen zijn toegerust voor de seriematige verwerking van grote hoeveelheden zaken die thans door de kantongerechten worden behandeld, hoeft geenszins bewaarheid te worden. Een van de in dat verband te treffen maatregelen is de hiervoor genoemde uitwerking van de integratie (met name de vorming van een afzonderlijke tweede civiele sector), waardoor voor een periode van vijf jaar als het ware een gegarandeerd «afgescheiden vermogen» binnen de rechtbank nieuwe stijl wordt gecreëerd. Ook wordt de juridische en administratieve ondersteuning volledig in stand gehouden. Veel belangrijker is echter, dat het integratieproces zodanig vorm krijgt, dat ook na de periode van vijf jaar verzekerd is dat geen productieverlies optreedt. Daarop kom ik hierna terug.

De stelling dat de rechtbanken de komende jaren nog de handen vol zullen hebben aan de verwerking van de eerste fase van de herziening en de te verwachten stijging van het eigen zaaksaanbod behoeft nuancering en relativering. Tot mijn voldoening blijkt uit de beschikbare statistische gegevens, dat de instroom van het aantal sociale-zekerheidszaken in 1995 significant is teruggelopen. Voor een deel lijkt deze ontwikkeling het gevolg te zijn van de verplichte bezwaarschriftprocedure. De voorziene invoering daarvan per 1 januari 1997 ook in sociale-zekerheidszaken met een medische component zal deze tendens versterken. Voor een ander deel is de teruggelopen instroom het gevolg van de afschaffing van de zogenoemde bonus-malusregeling. Ook de uitstroom van het aantal sociale-zekerheidszaken is in 1995 belangrijk verbeterd. Voor een deel is dat het gevolg van de afdoening ineens van een groot aantal maluszaken nadat de Centrale Raad van Beroep in februari 1995 de staf had gebroken over de toepassing van de bonus-malusregeling. Voor een ander deel lijkt de verhoogde uitstroom het gevolg van het feit dat de sectoren bestuursrecht inmiddels de nodige ervaring hebben opgedaan met het nieuwe bestuursprocesrecht en dat meer personeel beschikbaar is gekomen. Zo was de feitelijke bezetting van de beschikbare formatieplaatsen voor rechtsgeleerd personeel aan het eind van het derde kwartaal van 1994 nog slechts 82%, terwijl deze thans 93% bedraagt. Voor de juridische en administratieve ondersteuning zijn deze cijfers 98%, respectievelijk 99%. Voorts is van belang dat het beschikbare personeel inmiddels ook beter is opgeleid dan in de aanloopperiode. Als gevolg van dit alles lopen ook de gemiddelde doorlooptijden en de werkvoorraden terug.

De kern van de zaak is naar mijn oordeel het geven van een overtuigend antwoord op de vraag op welke wijze kan worden voorzien in garanties voor het behoud van de waardevolle elementen van de kantonrechtspraak (met name de hoge produktiviteit – onder meer als gevolg van de rechterlijke attitude primair gericht op conflictbeslechting op zo kort mogelijke termijn – en de laagdrempeligheid), zonder daarmee evenwel de positieve effecten van de integratie (deels) teniet te doen of op de lange baan te schuiven. Daar komt nog bij dat het eind 1994/begin 1995 ingezette beleid om te komen tot een vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht voor het beheer en het bestuur van de gerechten, een steeds belangrijker extra argument voor de integratie is geworden. Ook om die reden is het noodzakelijk de integratie op niet al te lange termijn in elk geval wat de daarmee gepaard gaande bestuurlijke constellatie betreft door te voeren. Voorts is van wezenlijk belang dat op korte termijn aan alle betrokkenen duidelijkheid wordt verschaft. Ik zie dan ook geen heil in het gedurende enige jaren uitstellen van de integratie. Wel acht ik het, mede naar aanleiding van het advies van de Raad, gewenst om te kiezen voor een zekere aanpassing van de wijze waarop en de tijdspanne waarbinnen de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie haar beslag moet krijgen, zodat feitelijk toch sprake is van een zeker uitstel. Aan het voorgaande kan naar mijn oordeel als volgt op adequate wijze gestalte worden gegeven.

* Het is van belang – en ik volg wat dat betreft het advies van de Raad – dat, als eerste stap van het integratieproces, zo spoedig mogelijk in elk arrondissement de facto één arrondissementale kantongerechtsorganisatie tot stand wordt gebracht, onder de feitelijke leiding van een coördinator. Het tot stand brengen van *één arrondissementale kantongerechtsorganisatie per arrondissement* leidt tot een intensivering en formalisering van de onderlinge samenwerking tussen de kantonrechters. Daaraan zijn zowel voor de kantonrechters als – straks – voor de rechtbanken grote voordelen verbonden, omdat aldus betere voorwaarden worden gecreëerd voor een succesvolle overgang naar de volgende stappen van het integratieproces. In aansluiting op hetgeen reeds op initiatief van het bestuur van de Kring van kantonrechters in gang is gezet, wordt daarom door mij bevorderd dat hiermee vanaf 1 januari 1996 in alle arrondissementen een begin wordt gemaakt.

In elk arrondissement wordt door mij een coördinator van de arrondissementale kantongerechtsorganisatie aangewezen. De taken van de coördinator zijn:

- het feitelijk tot stand brengen van één arrondissementale kantongerechtsorganisatie in het arrondissement;

- het vertegenwoordigen van de arrondissementale kantongerechtsorganisatie naar buiten;
- het meewerken aan de bestuurlijke samenwerking tussen de arrondissementale kantongerechtsorganisatie en de rechtbank in het arrondissement.

De aanwijzing van de coördinator geschiedt op voordracht van (de meerderheid van) de kantonrechters in het arrondissement, met instemming van de president van de rechtbank. In de meeste arrondissementen zijn de coördinatoren inmiddels aangewezen. Aan hen zal, op de voet van artikel 9b van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren, voor de duur van het coördinatorschap een toelage worden toegekend. In beginsel zullen de coördinatoren bij de bestuurlijke integratie per 1 juli 1997 worden benoemd tot coördinerend vice-president van de rechtbank. In zoverre is sprake van een aanvulling op het rechtspositie-akkoord van 22 juni 1993. De NVvR heeft daarmee ingestemd.

Het tot stand brengen van de arrondissementale kantongerechtsorganisaties zal door het Ministerie van Justitie worden ondersteund en, ook budgettair, gefaciliteerd. Aan de coördinatoren zal worden gevraagd op korte termijn een plan van aanpak op te stellen. Voorts zal vanuit de arrondissementen periodiek aan mij worden gerapporteerd over de voortgang.

De periode waarin de vorming en de uitbouw van de arrondissementale kantongerechtsorganisaties plaatsvindt, zal lang genoeg moeten zijn om daaraan op reële wijze gestalte te kunnen geven. Tegelijkertijd geldt dat deze stap, gelet op het belang dat ik hecht aan een spoedige bestuurlijke integratie, niet langer moet duren dan noodzakelijk is. Mede gelet op de hierna te bespreken vormgeving van de bestuurlijke integratie acht ik een periode van anderhalf jaar, derhalve van 1 januari 1996 tot 1 juli 1997, geschikt.

Het feitelijk tot stand brengen van arrondissementale kantongerechtsorganisaties vergt geen wettelijke voorzieningen. Aldus wordt tevens onderstreept dat weliswaar voorbereidingen worden getroffen voor de – bestuurlijke – integratie, maar dat geen sprake is van het zetten van onomkeerbare stappen waardoor de medewetgever niet meer in vrijheid zou kunnen beslissen over het wetsvoorstel tweede fase herziening rechterlijke organisatie.

* De tweede stap van het integratieproces is het tot stand brengen per 1 juli 1997 van de *bestuurlijke integratie*, dat wil zeggen het samensmelten van de rechtbank en de arrondissementale kantongerechtsorganisatie in elk arrondissement, leidend tot de – formele – vorming van de rechtbank nieuwe stijl. Op het moment van de bestuurlijke integratie wordt de arrondissementale kantongerechtsorganisatie «going concern» opgenomen in de rechtbank, dat wil zeggen als een afzonderlijk samenwerkingsverband met behoud op dat moment van taken, formatie en juridische en administratieve ondersteuning. De voormalige coördinator van de arrondissementale kantongerechtsorganisatie, die zoals gezegd dan in beginsel wordt benoemd tot coördinerend vice-president van de rechtbank, is de vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband in het dagelijks bestuur van de rechtbank (en uiteindelijk de voorzitter van de tweede civiele sector, dat wil zeggen de sector van de rechtbank waarin de civiele dagvaardingszaken zonder verplichte proces-vertegenwoordiging worden behandeld). Deze nieuwe bestuurlijke constellatie leidt derhalve nog niet tot andere wijzigingen. Ook de voorziene verhoging van de grens beneden welke partijen in persoon kunnen procederen van f 5 000 tot f 10 000 (met de daaraan gekoppelde verhoging van de appelgrens van f 2 500 tot f 5 000) wordt op dat moment nog niet ingevoerd. In die zin kan worden gezegd dat de periode direct na de bestuurlijke integratie grotendeels een voortzetting van de oude situatie zal zijn. In die periode zal de aandacht derhalve vooral gericht kunnen worden op wederzijdse gewenning en het creëren van een goede bestuurlijke setting.

Het is denkbaar dat in een arrondissement, als alle betrokkenen daarmee instemmen, in de fase van het tot stand brengen van de arrondissementale kantongerechtsorganisatie al gedeeltelijk wordt vooruitgelopen op de bestuurlijke integratie. Zo zou kunnen worden afgesproken dat de coördinator in die fase reeds de facto participeert in het dagelijks bestuur van de rechtbank.

Anders dan het tot stand brengen van de arrondissementale kantongerechtsorganisaties vergt de bestuurlijke integratie wel wetgeving. Het onderhavige wetsvoorstel tweede fase herziening rechterlijke organisatie voorziet daarin.

* Vervolgens zal als derde stap van het integratieproces worden gewerkt aan de *inhoudelijke integratie*. Daarmee zal feitelijk een begin worden gemaakt één jaar na de bestuurlijke integratie, derhalve per 1 juli 1998. De daarbij te volgen werkwijze moet garanderen dat de waardevolle elementen van de kantonrechtspraak behouden blijven. Zodra het wetsvoorstel tweede fase herziening rechterlijke organisatie door de Tweede Kamer is aanvaard, zal aan de presidenten en de coördinatoren worden gevraagd gezamenlijk (een eerste opzet van) een plan van aanpak voor de inhoudelijke integratie (dus vanaf 1 juli 1998) bij mij in te dienen. Het plan van aanpak moet aangeven op welke wijze en op welke momenten de verschillende categorieën zaken die onmiddellijk voorafgaand aan de bestuurlijke integratie door de kantongerechten werden behandeld, in de diverse sectoren van de rechtbank zullen worden ondergebracht. Een belangrijke impuls is de verhoging van de grens beneden welke partijen in persoon kunnen procederen. Die verhoging zal per 1 juli 1998 worden ingevoerd. Dat betekent dat een grotere personele inzet nodig zal zijn voor de behandeling van civiele dagvaardingszaken zonder verplichte procesvertegenwoordiging in de tweede civiele sector. Die inzet zal voor een groot deel kunnen worden geleverd door de voormalige kantonrechters. Daardoor wordt het noodzakelijk verschuivingen aan te brengen. Zo zou men ervoor kiezen om op dat moment een of meer categorieën zaken (bijvoorbeeld zaken op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, strafzaken of familiezaken) over te hevelen naar de bestaande sectoren van de rechtbank. In de jaren daarna kunnen meer van dergelijke stappen worden gezet. Ondergrens is en blijft het in stand houden van een sector voor civiele dagvaardingszaken zonder verplichte procesvertegenwoordiging voor een periode van ten minste vijf jaar na de bestuurlijke integratie. Gedurende die periode blijft ook de juridische en administratieve ondersteuning van die sector in stand. Overigens ga ik er zonder meer van uit dat een dergelijke sector – waarin de kern van de huidige kantonrechtspraak wordt voortgezet – ook na die periode van vijf jaar gehandhaafd blijft, aangezien de daarin te behandelen zaken uit hun aard – en ook procesueel – een afzonderlijke werkstroom vormen, die een eigen aanpak vergt zowel organisatorisch als qua personele bezetting. Het is dan ook geenszins aannemelijk dat de presidenten c.q. de dagelijkse besturen van de rechtbanken na afloop van de genoemde periode een dergelijke sector niet langer in stand zouden willen houden. Dat zou immers niet in het belang zijn van de rechtbank als geheel. Ook om die reden meen ik dat niet gevreesd hoeft te worden voor produktieverlies, noch op de korte noch op de lange termijn.

Het plan van aanpak wordt door mij getoetst. Bij de toetsing zal doorslaggevend zijn of inderdaad de genoemde waardevolle elementen van de kantonrechtspraak in de nieuwe opzet behouden blijven. Voorts zullen de arrondissementen periodiek aan mij rapporteren over de voortgang van de inhoudelijke integratie. Aldus wordt naar mijn oordeel de hiervoor bedoelde noodzakelijke garantie adequaat verwezenlijkt.

De inhoudelijke integratie vergt geen nadere wetgeving.

Zoals in de memorie van toelichting reeds vermeld, is het primair aan de arrondissementen – daarbij ondersteund door het projectteam herziening rechterlijke organisatie van het Ministerie van Justitie – om binnen de op centraal niveau vastgestelde kaders aan de integratie gestalte te geven. Daarnaast is – per 1 maart 1996 – een zogeheten centraal beraad ingesteld waarin wordt overlegd over algemene aspecten die samenhangen met de invoering van de integratie. Dit centrale beraad bestaat uit drie rechtbankpresidenten, drie kantonrechters en drie vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande ingrijpend gewijzigd. Met name is van belang dat een nieuw onderdeel 2.8. is opgenomen, dat is gewijd aan de fasering en de invoering van de integratie. Mede in verband daarmee is onderdeel 3. aangepast.

Artikel VI, tweede lid, van hoofdonderdeel 4. van het wetsvoorstel zoals het aan de Raad is voorgelegd, bepaalde dat als voorzitter van de tweede civiele sector een oud-kantonrechter wordt aangewezen. Deze bepaling is vervallen, omdat inmiddels – in aanvulling op het rechtspositie-akkoord, is afgesproken dat de coördinatoren van de arrondissementale kantongerechtsorganisaties bij de bestuurlijke integratie in beginsel worden benoemd tot coördinerend vice-president van de rechtbank, en als zodanig ook voorzitter van de tweede civiele sector zullen zijn. In de de toelichting op artikel VI wordt hiervan voor de goede orde uitdrukkelijk melding gemaakt. Voorts is in artikel XIII van hoofdonderdeel 4. van het wetsvoorstel voorzien in het genoemde uitstel van de verhoging van de grens beneden welke partijen in persoon kunnen procederen (en de daarmee corresponderende verhoging van de appelgrens) tot één jaar na de datum van inwerkingtreding van deze wet. De toelichting op dat artikel is dienovereenkomstig aangepast.

2. Nevenlokatiebeleid

a. In de memorie van toelichting wordt reeds thans een uiteenzetting gegeven over het voorgenomen nevenlokatiebeleid, zulks onder opsomming van de beoogde nevenlokaties van de arrondissementsrechtbanken. Daardoor wordt, aldus de memorie van toelichting, het parlement in de gelegenheid gesteld zich hierover tijdens de behandeling van het wetsvoorstel uit te spreken. Gezien deze opzet zal de Raad zijn voorlopige zienswijze op het voorgenomen nevenlokatiebeleid reeds thans kenbaar maken. Een definitief oordeel zal het college uiteraard eerst kunnen geven, indien een voorstel tot wijziging van het Besluit nevenzittingsplaatsen aan de Raad ter advisering wordt voorgelegd.

b. Blijkens de memorie van toelichting ligt het in de bedoeling dat 24 van de 42 gemeenten, waarin thans buitenkantons (kantons buiten de plaats waar de rechtbank zetelt) zijn gevestigd, zullen worden aangewezen als nevenlokaties van de desbetreffende arrondissementsrechtbanken. Dat zou tot gevolg hebben dat in 18 gemeenten, waar thans buitenkantons zijn gevestigd, geen recht meer zal worden gesproken. Het betreft de gemeenten Helmond, Boxmeer, Zevenbergen, Sittard, Wageningen, Terborg, Deventer, Gouda, Alphen aan den Rijn, Schiedam, Brielle, Sommelsdijk, Oud-Beijerland, Den Helder, Sneek, Beetsterzwaag, Zuidbroek en Meppel.

Die uitkomst is blijkens de memorie van toelichting (onder 2.6) verkregen na toepassing van:

- een bereikbaarheidscriterium (45 minuten reistijd van het desbetreffende gemeentelijke bestuurscentrum naar het zittingsgebouw van de rechtbank bij een openbaar-vervoer-frequentie van ten minste 4x per dag);*
- een koppelingscriterium met politieregio's (per politieregio een rechtbank-lokatie);*
- een zaakaanbodscriterium (voldoende aanbod thans voor ten minste twee kantonrechters).*

c. De Raad stelt voorop dat deze drie criteria naar zijn mening niet volledig recht doen aan het belang van een geografische spreiding van de rechtspleging in eerste aanleg. Dat belang heeft immers ook een sociaal-psychologisch aspect, dat niet mag worden onderschat. Bij een adequate geografische spreiding zal rechtspraak in eerste aanleg worden ervaren als een wezenlijk element van het functioneren van de regionale gemeenschap: men is vertrouwd met de aanwezigheid van een gerechtsgebouw in de directe omgeving en men wordt via de regionale pers betrokken bij de rechtspraak in de regio. Het generaal-preventieve effect van de berechting van zowel misdrijven als overtredingen kan worden versterkt door de weerklank die in de buitenkantons gehouden strafzittingen via de regionale pers kunnen hebben in de desbetreffende regio. Op dit aspect heeft ook de Adviesraad Reorganisatie Rechterlijke Macht gewezen in zijn advies van 28 april 1993. Dit criterium zou alsnog in de overwegingen moeten worden betrokken, waarbij het naar de mening van de Raad van belang is om na te gaan welke van de huidige kantongerechtsplaatsen ook in andere opzichten een streekfunctie vervullen.

d. De Raad plaatst voorts vraagtekens bij het hiervoor geduide bereikbaarheidscriterium. Zoals ook door de Adviesraad Reorganisatie Rechterlijke Macht

is opgemerkt in zijn voormeld advies, lijkt onvoldoende rekening te zijn gehouden met de omstandigheid dat de justitiabelen doorgaans worden opgeroepen om op een nauwkeurig bepaald tijdstip in het gerechtsgebouw te verschijnen. Dit criterium zou dan ook naar de mening van de Raad nog eens nader moeten worden gezien.

e. De koppeling met de politieregio's is reeds door de adviesraad gemotiveerd voorgesteld. Niettemin mag een motivering van die koppeling in de memorie van toelichting niet ontbreken. De toelichting zou in die zin kunnen worden aangevuld.

f. Met de toepassing van het zaakaanbodscriterium moet uiteraard worden vooruitgelopen op ontwikkelingen na de integratie. Over die ontwikkelingen bestaat nog veel onzekerheid. Daarom is op het huidige zaakaanbod bij de desbetreffende kantongerechten als criterium toegepast: het aanbod moet een dagtaak opleveren voor ten minste twee kantonrechters. Het behoeft naar de mening van de Raad geen betoog dat aan dit criterium, zoals het is uitgewerkt, slechts betrekkelijke waarde kan worden toegekend.

g. Vorenstaande beschouwingen voeren de Raad tot de conclusie dat de tijd nog niet rijp is voor het uitzetten van een zo nauwkeurige koers voor het toekomstige nevenlokatiebeleid als thans is aangegeven. Het belang van een goede geografische spreiding van rechtspleging in eerste aanleg weegt zwaar genoeg om bij het uitzetten van die koers de uiterste zorgvuldigheid te betrachten. Daartoe zou naar de mening van de Raad een andere weg moeten worden ingeslagen dan thans is voorgesteld. Hiervoor (onder punt 1) heeft de Raad geadviseerd de invoering van de tweede fase HRO nog enige jaren uit te stellen. Die tijd zou ook kunnen worden gebruikt om:

- de sociaal-psychologische dimensie van de spreiding van rechtspleging in eerste aanleg nader te onderzoeken (hiervoor onder 2c);*
- het bereikbaarheidscriterium bij te stellen (hiervoor onder 2d);*
- meer zekerheid te krijgen omtrent het mogelijke toekomstige zaakaanbod in de buitenkantons, zulks onder verruiming van de mogelijkheden, die thans in het Besluit nevenzittingsplaatsen worden geboden, en bevordering van het gebruik van die mogelijkheden (hiervoor onder 2f).*

h. In het licht van het voorgaande betreurt de Raad het dat de memorie van toelichting vooruitloopt op de financiële consequenties van het beoogde nevenlokatiebeleid: in paragraaf 3.2.1 valt immers te lezen dat van de opbrengst van de verkoop van de 16 af te stoten kantongerechtsgebouwen (die op 11 miljoen gulden wordt geschat) de bouwkundige aanpassingen van de toekomstige nevenlokaties en -vestigingen moeten worden betaald. Een voor het functioneren van de rechtspleging zo belangrijke kwestie als het nevenlokalisatiebeleid behoort, mede gelet op de relatief gezien bescheiden bedragen die met de uitvoering van dat beleid zijn gemoeid, naar de mening van de Raad niet te worden beheerst door de eis van budgettaire neutraliteit.

i. Op grond van deze conclusies en beschouwingen adviseert de Raad het voornemen tot het voeren van een nevenlokatiebeleid, als in de memorie van toelichting verwoord, in heroverweging te nemen.

Nevenlokatiebeleid

2a tot en met 2i. De Raad is van oordeel dat de drie criteria die blijkens de memorie van toelichting bij de aanwijzing van de nevenlokaties worden gehanteerd, niet volledig recht doen aan wat hij noemt de sociaal-psychologische dimensie van de geografische spreiding van de rechtspraak in eerste aanleg. De Raad is van opvatting dat dit criterium alsnog in de overwegingen dient te worden betrokken, waarbij ook zou moeten worden nagegaan welke van de huidige kantongerechtsplaatsen ook in andere opzichten een streekfunctie vervullen.

De Raad plaatst vraagtekens bij de in de memorie van toelichting neergelegde operationalisering van het bereikbaarheidscriterium. Voorts acht de Raad het gewenst meer zekerheid te verkrijgen over het mogelijke toekomstige zaakaanbod in de huidige kantongerechtsplaatsen, waarbij ook uitdrukkelijk

rekening zou moeten worden gehouden met de mogelijkheden om tot verruiming van het zaaksaanbod te komen. Ten aanzien van het koppelingscriterium met de politieregio's merkt de Raad op dat een motivering van die koppeling in de memorie van toelichting ontbreekt.

Uiteindelijk adviseert de Raad, op de grondslag van zijn advies te komen tot een heroverweging van het in de memorie van toelichting ontvouwde nevenlokatiebeleid.

Het advies van de Raad geeft mij aanleiding, te kiezen voor een andere benadering van het nevenlokatiebeleid dan in de memorie van toelichting is beschreven. Bij nader inzien ben ik van oordeel dat de tot dusverre gehanteerde criteria, die in overwegende mate van formele aard zijn, onvoldoende ruimte bieden om recht te doen aan de uiteenlopende situaties in de verschillende arrondissementen en derhalve ook aan een verantwoorde afweging van de betrokken belangen. Dat oordeel is mede ingegeven door de in toenemende mate uit de arrondissementen komende voorstellen ten aanzien van het nevenlokatiebeleid en de daarbij te hanteren criteria. Ik geef er thans de voorkeur aan, te kiezen voor meer materiële uitgangspunten als grondslag voor het nevenlokatiebeleid.

Als eerste uitgangspunt geldt dat een goede geografische bereikbaarheid van de rechtspraak in eerste aanleg dient te zijn gewaarborgd, waarbij tevens sprake dient te zijn van een evenwichtige geografische spreiding van de nevenlokaties. Dit uitgangspunt vergt in de eerste plaats een zo groot mogelijk aantal categorieën zaken die op de nevenlokaties van de rechtbanken nieuwe stijl kunnen worden behandeld. Daarbij denk ik aan in beginsel alle – civiele, straf- en bestuursrechtelijke – zaken die door een enkelvoudige kamer of door de (fungerend) president van de rechtbank worden behandeld. In de tweede plaats dienen de nevenlokaties binnen een arrondissement zodanig te worden gekozen, dat sprake is van voor de justitiabelen aanvaardbare reistijden. Het is vrijwel ondoenlijk hiervoor een absolute norm te ontwikkelen. Daarvoor is het aantal variabelen (waaronder de geografische herkomst van het zaaksaanbod) te groot. In de derde plaats dient, in het voetspoor van het advies van de Raad, rekening te worden gehouden met de streekfunctie van een nevenlokatie. Ook daarvoor geldt dat beoordeling daarvan sterk afhankelijk is van de lokale situatie.

Als tweede uitgangspunt geldt dat een doelmatige inzet van de mensen en de middelen van de rechterlijke organisatie moet worden nagestreefd. De met het in stand houden van een nevenlokatie noodzakelijkerwijs gemoeide kosten en – in geval van een nevenzittingsplaats – het extra tijdsbeslag op de leden van de zittende magistratuur, de leden van het openbaar ministerie en de juridische en administratieve ondersteuning moeten in een redelijke verhouding staan tot de daarmee overeenkomstig het eerste uitgangspunt te dienen doelen. Anders gezegd: er moet sprake zijn van een voldoende draagvlak voor het in stand houden van een nevenlokatie. Daarbij is tevens van belang dat het in stand houden van een nevenlokatie niet mag leiden tot het «uithollen» van de hoofdplaats, iets wat bij kleinere rechtbanken – zeker als het zaaksaanbod in de nevenlokaties in vergelijking met de huidige situatie belangrijk wordt vergroot – zeker niet denkbeeldig is. Ook is denkbaar dat twee van de huidige kantongerechtsplaatsen worden samengevoegd tot één nevenlokatie als voor beide plaatsen afzonderlijk een voldoende draagvlak zou ontbreken. Eveneens is denkbaar dat het maken van een keuze voor een bepaalde nevenlokatie als nevenvestigingsplaats in plaats van nevenzittingsplaats ertoe leidt dat een van de (andere) huidige kantongerechtsplaatsen niet langer als nevenlokatie in stand wordt gehouden. Het is niet goed mogelijk om voor de toepassing van dit tweede uitgangspunt absolute normen op te stellen. Ook hier geldt dat veel afhangt van de concrete omstandigheden in het arrondissement.

Als derde uitgangspunt geldt dat het nevenlokatiebeleid waar mogelijk tevens dienstbaar dient te worden gemaakt aan de – ook door de Raad gesignaleerde – schaalgrootteproblematiek. Hoewel ik de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie niet wil belasten met een integrale aanpak van de schaalgrootteproblematiek, kan met name voor de grotere

rechtbanken een volwaardige nevenvestigingsplaats als «overloop» een bijdrage leveren aan de problemen die aan een – te – grote omvang van de rechtbank in de hoofdplaats kunnen zijn verbonden. Toepassing van dit uitgangspunt kan ertoe leiden dat ook in een plaats waar dat op grond van het eerste uitgangspunt niet nodig zou zijn, een nevenlokatie wordt gevestigd.

Het voorgaande impliceert, dat niet zonder meer hoeft te worden vastgehouden aan het bestaande aantal kantongerechtsplaatsen. Voorts is het niet uitgesloten dat in een arrondissement een nevenlokatie wordt gevestigd in een andere plaats dan een van de huidige kantongerechtsplaatsen.

Een bijzondere situatie doet zich voor in de – zes – arrondissementen waarin twee politieregio's zijn gelegen. Het ligt in de rede dat in die arrondissementen in elk geval een nevenlokatie wordt gevestigd in de hoofdplaats van de politieregio waarin niet de hoofdplaats van het arrondissement is gelegen. De fungerend hoofdofficier van justitie kan daar – mede – zijn zetel hebben. Voorts kan daaraan het voordeel zijn verbonden dat de uit die politieregio afkomstige politie-ambtenaren als zij voor de rechtbank moeten getuigen, daarmee minder tijd kwijt zijn.

Toepassing van de drie genoemde uitgangspunten is maatwerk, waarbij de lokale omstandigheden essentieel zijn. Ik acht het daarom van groot belang dat door de arrondissementen zelf voorstellen worden ontwikkeld ten aanzien van het nevenlokatiebeleid. Daarbij dient ook te worden ingegaan op de vraag of een nevenlokatie als nevenvestigingsplaats respectievelijk als nevenzittingsplaats wordt gebruikt. De voorstellen zullen door mij worden getoetst aan de uitgangspunten, alsmede aan het vereiste dat – landelijk gezien – sprake moet zijn van budgettaire neutraliteit. De Raad heeft over dat vereiste opgemerkt dat het nevenlokatiebeleid niet zou mogen worden beheerst door de eis van budgettaire neutraliteit. De budgettaire situatie en de voor de herziening van de rechterlijke organisatie beschikbare middelen laten echter geen andere keuze toe. Ik heb er overigens alle vertrouwen in dat dat vereiste niet in de weg zal staan aan de vormgeving van een goed nevenlokatiebeleid.

Op korte termijn zal ik aan de presidenten van de rechtbanken en de coördinatoren van de arrondissementale kantongerechtsorganisaties, alsook aan de hoofdofficiëren van justitie en de directeuren gerechtelijke ondersteuning, vragen een – eerste – voorstel in te dienen voor het nevenlokatiebeleid in het arrondissement.

Ik zal de Tweede Kamer – hetzij in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel, hetzij in de periodieke voortgangsrapportages over de herziening van de rechterlijke organisatie – op de hoogte houden van de ontwikkelingen terzake.

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld zal het nevenlokatiebeleid na vier jaar – dat wil zeggen vier jaar na de bestuurlijke integratie – worden geëvalueerd.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting, met name onderdeel 2.6., is overeenkomstig het voorgaande ingrijpend gewijzigd.

Burgerlijk procesrecht

3. In de artikelen 1.1.2 en 1.1.3 wordt de rechtsmacht van de Nederlandse rechter gekoppeld aan de woonplaats of gewone verblijfplaats van de gedaagde respectievelijk de verzoeker. In de toelichting op artikel 1.1.2 wordt in de derde alinea opgemerkt dat het begrip woonplaats is de woonplaats naar Nederlands recht, zoals gedefinieerd in artikel 1:10 BW. Volgens dit artikel is de woonplaats van een natuurlijk persoon zijn woonstede en bij gebreke van woonstede de plaats van zijn werkelijk verblijf. Voorts wordt in de vierde alinea van de toelichting op artikel 1.1.2 opgemerkt dat in afwijking van het huidige artikel 126, tweede lid, WRv dat over «werkelijk verblijf» spreekt een beperkter aanknopingspunt is voorgesteld, namelijk de gewone verblijfplaats. Aangezien volgens artikel 1:10 BW de woonplaats van een natuurlijk persoon reeds zijn werkelijk verblijf kan zijn, meent de Raad dat de verwijzing in de toelichting naar dit artikel niet in overeenstemming is met de tekst van de artikelen 1.1.2

en 1.1.3 van het wetsvoorstel. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

Burgerlijk procesrecht

3. De verwijzing in de toelichting op artikel 1.1.2 naar artikel 1:10 BW, in welk artikel onder meer staat dat onder bepaalde omstandigheden de woonplaats van een natuurlijk persoon de plaats van zijn werkelijk verblijf is, lijkt zich slecht te verdragen met de tekst van de artikelen 1.1.2 en 1.1.3. Toch is deze verwijzing naar mijn mening op haar plaats. De verwijzing naar artikel 1:10 BW maakt duidelijk dat de primaire rechtsmachtgrond «woonplaats» alleen dan de plaats van iemands werkelijk verblijf is, wanneer deze persoon noch in Nederland, noch buiten Nederland – en derhalve nergens – een woonstede heeft. Dat feit is de rechtvaardiging dat dan, en alleen dan, het werkelijk verblijf als een afdoende basis voor rechtsmacht wordt beschouwd. Zou men dat niet doen, dan zou er in deze gevallen soms, namelijk als de werkelijke verblijfplaats in Nederland niet tevens kan worden beschouwd als gewone verblijfplaats, in Nederland geen rechtsmacht zijn, maar daarbuiten waarschijnlijk ook niet, hetgeen niet aanvaardbaar is. Verwezen mag ook worden naar het hieronder bij punt 6 opgemerkte over het forum necessitatis. Bij personen die nergens een woonstede hebben maar die wel (tijdelijk) in Nederland verblijven, moet het niet nodig zijn om na te gaan of de verblijfplaats tevens kan worden beschouwd als «gewone» verblijfplaats. Dit laatste zou voor deze gevallen een ongewenste beperking inhouden. Zo bezien is er geen tegenstrijdigheid tussen de verwijzing naar artikel 1:10 BW en de tekst van de artikelen 1.1.2 en 1.1.3. De toelichting bij artikel 1.1.2 is in bovenvermelde zin verduidelijkt.

4. Artikel 1.1.4 WRv bepaalt dat de Nederlandse rechter uitsluitend rechtsmacht heeft met betrekking tot echtscheiding, scheiding van tafel en bed en ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed en daarmee verband houdende verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening of een nevenvoorziening, alsmede met betrekking tot de geldigheid en nietigheid van huwelijken in twee aldaar omschreven gevallen. Niet duidelijk is of de bepaling dat de Nederlandse rechter «uitsluitend» rechtsmacht heeft in de bedoelde gevallen, betekent dat artikel 1.1.4 een uitzondering vormt op de algemene regeling van artikel 1.1.3, met name de onder c in dat artikel opgenomen vangnetbepaling.

De toelichting op artikel 1.1.4 meldt dat dit artikel nagenoeg identiek is aan het geldende artikel 814, eerste lid, WRv. Evenwel is het woord «uitsluitend» niet in dat artikellid opgenomen, terwijl evenmin wordt toegelicht of artikel 1.1.4 op dit punt een wijziging van de strekking van artikel 814, eerste lid, WRv betekent. Het verdient aanbeveling in de toelichting op dit punt in te gaan.

4. Het woord «uitsluitend» is in artikel 1.1.4, volgende op het algemene artikel 1.1.3, opgenomen om tot uitdrukking te brengen dat men in scheidingszaken niet in andere gevallen dan voorzien bij artikel 1.1.4 bij de Nederlandse rechter terecht kan. Dus ook de vangnetbepaling van artikel 1.1.3, onderdeel c, wordt door artikel 1.1.4 opzij gezet. Men denke aan het geval van niet-Nederlanders die bij voorbeeld vermogen of kinderen in Nederland hebben. Een dergelijke omstandigheid is voor het scheppen van rechtsmacht in scheidingszaken niet voldoende. Het feit dat dit woord in het huidige artikel 814 Rv niet voorkomt, betekent niet dat de betekenis van die bepaling is veranderd. Ook artikel 814 Rv behelst een volledige regeling van de rechtsmacht in scheidingszaken. De context van dat artikel vergde met het oog daarop, anders dan het voorgestelde artikel 1.1.4, niet de opname van het woord «uitsluitend». De toelichting bij artikel 1.1.4 is in deze zin verduidelijkt.

5. Artikel 1.1.5 geeft de Raad aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

a. In onderdeel b is onder meer bepaald dat de Nederlandse rechter rechtsmacht heeft in zaken betreffende een individuele arbeidsovereenkomst. In de toelichting op dit artikel wordt opgemerkt dat de vermelding van het bijvoeglijk naamwoord «individuele» ertoe dient collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) van de werking van deze bepaling uit te sluiten, omdat het niet

wenselijk zou zijn wanneer aan een Nederlandse rechter rechtsmacht zou toekomen ten aanzien van buitenlandse cao's. Bij de Raad is in de eerste plaats de vraag gerezen of het de bedoeling is dat in een zaak betreffende een individuele arbeidsovereenkomst waarin een Nederlandse rechter bevoegd is, terwijl op de arbeidsovereenkomst de bepalingen van een «buitenlandse cao» van toepassing zijn, de Nederlandse rechter zich te dien aanzien onbevoegd zou moeten verklaren. Het komt de Raad voor dat dit resultaat met name ten aanzien van arbeid die gewoonlijk in Nederland wordt verricht niet doelmatig is. Voorts dient naar het oordeel van het college te worden verduidelijkt wat dient te worden verstaan onder een «buitenlandse cao». Zo is onduidelijk of hiermede bijvoorbeeld wordt bedoeld een in het buitenland gesloten cao of een cao die betrekking heeft op arbeid die gewoonlijk in het buitenland wordt verricht. De toelichting dient in ieder geval op deze punten in te gaan.

b. In de toelichting op artikel 1.1.5 wordt opgemerkt dat aan de in onderdeel 4 van artikel 5 EEX/EVEX genoemde bevoegdheidsgrond, welke betrekking heeft op zaken betreffende schadevergoedings- of teruggavevordering in geval van een strafbaar feit, naast onderdeel d van artikel 1.1.5 onvoldoende behoefte bestaat. Onderdeel d betreft zaken betreffende verbintenissen uit onrechtmatige daad, indien het schadetoebrengende feit zich in Nederland heeft voorgedaan. Hoewel de meeste strafprocedures zullen worden gevoerd over in Nederland gepleegde strafbare feiten, is niet uitgesloten dat er voor de Nederlandse strafrechter procedures worden gevoerd die (mede) betrekking hebben op buiten Nederland gepleegde strafbare feiten. De Raad vraagt zich af of het de bedoeling is dat een slachtoffer zich in een zodanige procedure geen civiele partij kan stellen, tenzij de Nederlandse rechter rechtsmacht zou bezitten op grond van de algemene bevoegdheidsregel van artikel 1.1.2. De Raad adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom aan een aparte bevoegdheidsgrond als bedoeld in artikel 5, onderdeel 4, EEX/EVEX onvoldoende behoefte zou bestaan.

5a. Het antwoord op de eerste vraag van de Raad luidt ontkennend. Het is niet de bedoeling dat rechtsmacht ontbreekt enkel en alleen omdat voor een arbeidsovereenkomst een buitenlandse CAO geldt. Ik ben het met de Raad eens dat die consequentie niet doelmatig zou zijn. De toelichting is in deze zin verduidelijkt. Onder een buitenlandse CAO versta ik een CAO die gesloten is voor buiten Nederland gesitueerde arbeidsverhoudingen. Overigens zal de Nederlandse rechter te dien aanzien rechtsmacht kunnen hebben indien dat uit een van de meer algemene gronden van rechtsmacht voortvloeit; men denke aan het geval waarin een Nederlands bedrijf een van de partijen is bij een CAO voor het personeel van haar Poolse vestiging. De toelichting is in deze zin aangevuld.

b. Aan opname in deze regeling van een aparte rechtsmachtgrond voor de benadeelde partij bestaat onvoldoende behoefte om de volgende redenen. Het zou moeten gaan om een niet in Nederland woonachtige dader die in Nederland terecht staat voor (mede) buiten Nederland gepleegde strafbare feiten, zelfs om feiten die, wil de regeling enig praktisch nut hebben, ook niet zijn gepleegd in een staat die is aangesloten bij het EEX-verdrag of het EVEX-verdrag, omdat in dat geval die verdragen reeds in rechtsmacht voorzien. De regeling zoals recentelijk opgenomen in de artikelen 51a e.v. Sv heeft het oog op eenvoudige zaken. Het is nauwelijks voorstelbaar dat het in de beschreven situatie, die op zich reeds als zeldzaam zou moeten worden aangemerkt, nog om een eenvoudige zaak zou gaan, zonder dat het slachtoffer er om praktische redenen beter aan doet om de dader aan te spreken voor zijn eigen rechter. Bovendien kan worden verdedigd dat artikel 51a Sv, in samenhang met de artikelen 3 tot en met 7 Sr, kan worden uitgelegd als een bijzondere rechtsmachtregeling ten aanzien van de vordering van de benadeelde partij, voor zover nodig in aanvulling op de onderhavige Afdeling. Artikel 1.1.9 wijst uitdrukkelijk op het bestaan van dergelijke bijzondere bepalingen; men zie ook de toelichting op dat artikel.

6. In artikel 1.1.8, onder b, wordt aan de Nederlandse rechter ook rechtsmacht toegekend, indien een gerechtelijke procedure buiten Nederland onmogelijk blijkt (het zogenaamde «forum necessitatis»). De Raad betwijfelt of een zodanig vergaande toedeling van rechtsmacht aan de Nederlandse rechter, zelfs in gevallen waarin er geen enkele band met de Nederlandse rechtssfeer

aanwezig is, wenselijk is. Bovendien merkt het college op dat het voor de eisende of verzoekende partij niet eenvoudig zal zijn het bewijs te leveren dat zij in geen enkel ander land toegang tot de rechter heeft. Voor het geval de bepaling zou worden gehandhaafd, verdient het overweging de bepaling in dier voege te wijzigen dat aangetoond moet worden dat de desbetreffende partij geen toegang heeft tot de rechter in de voor zijn zaak relevante jurisdicties. De Raad adviseert de invoeging van onderdeel b te heroverwegen, althans nader op de hiervoor genoemde bezwaren in te gaan.

6. Het forum necessitatis is in artikel 1.1.8, onder b, opgenomen omdat het in het algemeen ongewenst is wanneer de consequentie van een rechtsmacht-regeling zou zijn dat iemand zich noch in Nederland, noch elders tot de rechter kan wenden. Er kan voorts op worden gewezen dat dit forum necessitatis ook buiten Nederland in wet of rechtspraak reeds erkenning heeft gevonden. Men zie bij voorbeeld het ook in de toelichting al genoemde artikel 3 van de Zwitserse Federale Wet op het internationaal privaatrecht van 1987.

De eis dat aangetoond moet worden dat de desbetreffende partij geen toegang heeft tot de rechter in de voor zijn zaak relevante jurisdicties, acht ik niet onder alle omstandigheden doorslaggevend. Het is denkbaar dat het voeren van een gerechtelijke procedure elders feitelijk onmogelijk blijkt, hoewel men op zichzelf wel toegang heeft tot de rechter aldaar. Gedacht kan worden aan gevallen van oorlog of natuurrampen die een volstrekte onmogelijkheid opleveren om de vereiste communicatie met het desbetreffende land tot stand te brengen, hoewel het rechterlijke apparaat aldaar nog wel functioneert en men, eenmaal ter plaatse, op zichzelf wel toegang tot de rechter zou hebben in termen van bevoegdheid en ontvankelijkheid. De toelichting is in deze zin aangevuld.

7. Artikel 1.3.2, eerste lid, schrijft de rechter voor te waken tegen onredelijke vertraging van de procedure. Hij treft, zo is er blijkens de memorie van toelichting op advies van de NVvR aan toegevoegd, zo nodig op verzoek van een partij of ambtshalve maatregelen. De Raad mist in de memorie van toelichting een uiteenzetting over de aard en de inhoud van die maatregelen. Het college vraagt zich voorts af of de tijd niet gekomen is om in de wet een sanctie te verbinden aan het niet opvolgen van hetgeen bij zulk een maatregel is voorgeschreven. Ten slotte rijst nog de vraag of het wenselijk is dat de rechter de hier bedoelde maatregelen ook kan nemen, indien partijen om hen moverende redenen de procedure wensen te bevriezen. De Raad adviseert in de memorie van toelichting alsnog op deze vragen in te gaan en het artikel eventueel aan te vullen.

7. De maatregelen die zijn bedoeld in artikel 1.3.2, eerste lid, zijn de gebruikelijke stappen die de rechter ook nu al kan nemen ter bespoediging van de procedure: termijnen stellen, peremptoir stellen, verval van het recht om te concluderen, het weigeren van aktes die in feite verkapte conclusies zijn en dergelijke. De toelichting is in deze zin aangevuld.

De sancties waarop de Raad het oog heeft, liggen reeds besloten in de maatregelen zoals hiervoor gespecificeerd. Het feit dat men bij voorbeeld het recht verspeelt om te concluderen, is te beschouwen als de sanctie op de maatregel peremptoirstelling.

Wanneer partijen om hen moverende redenen de procedure wensen te bevriezen, brengt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen en rechter voor de duur van de procedure, zoals voortvloeiend uit artikel 6 EVRM, mee dat de rechter met een gemotiveerd verzoek daartoe in de regel wel, maar niet onder alle omstandigheden zal mogen instemmen. Onder omstandigheden zal de rechter nader dienen te informeren naar de aard van de redenen voor de bevrozing en zal hij, als de redenen hem niet overtuigen, uiteindelijk dienen in te grijpen.

De toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

8. Op grond van artikel 1.3.3 zijn partijen verplicht de voor hun stellingen relevante feiten volledig en naar waarheid aan te voeren. Aangenomen dat dit voorschrift een meer dan symbolische betekenis heeft, roept het verschillende vragen op. Zo wordt noch in het artikel zelf noch in de memorie van toelichting uitsluitend gegeven omtrent het stadium van de procedure, waarin partijen aan dit voorschrift moeten hebben voldaan. Evenmin is duidelijk hoe dit voorschrift

zich verhoudt tot de beginselen van lijdelijkheid van de rechter en van autonomie van partijen. Voorts is geen aandacht besteed aan de vraag tot welke sancties schending van dit voorschrift zou kunnen leiden, nu het voorgestelde artikel zelf niet in een specifieke sanctie voorziet. De Raad adviseert in de memorie van toelichting op deze vragen in te gaan.

8. Het voorgestelde artikel 1.3.3 is ingebed in andere bepalingen die beginselen van procesrecht bevatten en moet in die context en tegen die achtergrond worden uitgelegd. Zo doet artikel 1.3.3 geen afbreuk aan het beginsel van autonomie van partijen zoals neergelegd in het voorgestelde artikel 1.3.6. Tenzij uit de wet anders voortvloeit, zijn het partijen die de aard en de omvang van het geschil bepalen waarover de rechter dient te beslissen. Omdat zij in dat kader ook de feitelijke begrenzing van het geschil aangeven, zijn zij in beginsel niet verplicht om feiten aan te voeren die buiten dat kader vallen. Het gaat daarbij overigens niet zozeer om feiten die relevant zijn voor de stellingen, maar meer om feiten die relevant zijn voor de gevraagde beslissing. De tekst van de bepaling is dan ook in die zin aangescherpt. Vraagt men eenmaal op grond van een bepaalde feitenconstellatie aan de rechter een beslissing over een geschil, dan gaat het niet aan om de rechter de beslissing te bemoeilijken, of zelfs onmogelijk te maken, door hem bepaalde details te onthouden.

Het is voorts van belang acht te slaan op het verband tussen de artikelen 1.3.3 en 1.3.4. Ingevolge laatstgenoemd artikel kan de rechter aan partijen bevelen stellingen toe te lichten of bescheiden over te leggen. Artikel 1.3.3, in samenhang met artikel 1.3.6, geeft aan hoe ver de rechter hierbij kan gaan. De in artikel 1.3.3 bedoelde verplichting correspondeert met het op artikel 1.3.4 gebaseerde rechterlijke bevel. Maar de in artikel 1.3.3 bedoelde verplichting is breder. Niet alleen als de rechter daarom vraagt, maar ook uit zichzelf dienen partijen ernaar toe te werken dat uiteindelijk alle voor de beslissing van belang zijnde feiten boven tafel komen.

Ook buiten het geval waarin de rechter een op artikel 1.3.4 gebaseerd bevel geeft, zal de sanctie op niet-naleving van de verplichting van artikel 1.3.3 zijn dat de rechter daarmee rekening houdt wanneer hij zijn beslissing geeft. Om die reden is dit, naar aanleiding van de hierop betrekking hebbende opmerking van de Raad, alsnog uitdrukkelijk in artikel 1.3.3 bepaald, op dezelfde wijze als in artikel 1.3.4.

Een andere vraag is natuurlijk wannéér de in artikel 1.3.3 bedoelde gegevens moeten worden verstrekt. Daarover gaat deze bepaling niet. Er staat niet dat partijen alle relevante informatie bij voorbeeld al aanstonds in het eerste processtuk dienen op te nemen. In beginsel kan gedurende de gehele procedure (nadere) informatie worden verstrekt. Tal van bepalingen hebben daarop betrekking. Over de timing van de informatieverstrekking bespeurt men overigens thans wel een wijziging van opvattingen. Steeds meer wordt bepleit dat dit in een zo vroeg mogelijk stadium gebeurt, waarbij ook een belangrijke functie wordt vervuld door de comparitie na antwoord (het huidige artikel 141a Rv, in dit wetsvoorstel artikel 2.4.7). Dit is bij voorbeeld bepleit door de al genoemde Gemengde Commissie uit de advocatuur en de rechterlijke macht, in haar eindrapport van 5 juli 1995. Deze commissie wijst er overigens op, dat binnen het bestaande wettelijk kader al heel veel versnelling kan worden bereikt. Indien nodig zal ook de wetgeving in dit opzicht te zijner tijd verder worden aangescherpt.

Bovenstaande beschouwingen zijn in de toelichting opgenomen.

9. Zoals uit de toelichting op artikel 1.3.4 naar voren komt, is de hierin bedoelde rechterlijke bevoegdheid thans al – zij het in beperkte mate – voorhanden, te weten in artikel 110 WRv voor wat betreft de kantongerechts-procedure en in artikel 19a WRv voor wat betreft de inlichtingencomparitie. Door opnemng van deze rechterlijke bevoegdheid in de Derde Afdeling van Titel I, krijgt deze een algemeen karakter.

Hierdoor wordt de ook in de literatuur steeds meer opkomende vraag relevant hoe het rechterlijk bevel aan een partij om op de zaak betrekking hebbende bescheiden over te leggen zich verhoudt met het belang van een partij dat vertrouwelijke informatie niet in de openbaarheid komt. In de toelichting dient hierop te worden ingegaan. Daarbij zou tevens aandacht kunnen worden besteed aan de problematiek van de vertrouwelijkheid van aan de rechter overgelegde medische informatie.

9. Naar aanleiding van de vraag van de Raad hoe het rechterlijk bevel tot overlegging van bescheiden, zoals opgenomen in artikel 1.3.4, zich verhoudt tot het belang van een partij dat vertrouwelijke informatie niet in de openbaarheid komt, is alsnog in dit artikel een zin opgenomen die uitdrukkelijk de mogelijkheid van een weigering geeft in geval van gewichtige redenen. Deze formulering treft men ook aan in artikel 8:29 Algemene wet bestuursrecht. Een partij die om de door de Raad genoemde reden het bevel niet of slechts ten dele wil nakomen, kan zulks gemotiveerd ter kennis van de rechter brengen. De rechter kan dan met deze omstandigheid rekening houden. Is de weigering naar zijn mening niet op haar plaats, dan zal hij daaraan de gevolgen kunnen verbinden die hij geraden acht. Is zij wel op haar plaats, dan zal bij voorbeeld van oplegging van een dwangsom – een mogelijkheid waarop in de tweede alinea van de toelichting op dit artikel wordt gezinspeeld – geen sprake kunnen zijn. Een en ander geldt ook voor de apart door de Raad genoemde situatie dat het gaat om vertrouwelijke medische informatie. Wel moet in dit verband worden bedacht dat dergelijke informatie niet zelden beslissend kan zijn voor de afloop van de procedure. Een partij die haar stellingen moet bewijzen, loopt het risico dat zij de procedure verliest wanneer zij verzuimt dit bewijs door middel van deze informatie, of anderszins, te leveren. Het feit dat de desbetreffende informatie eventueel vertrouwelijk is, kan daaraan niet afdoen. Wel kan die vertrouwelijkheid voor de rechter aanleiding zijn, behandeling met gesloten deuren of slechts met toelating van bepaalde personen te bevelen; men zie artikel 1.3.9, eerste lid, onder c. Ook de toelichting is in deze zin aangepast.

10. Artikel 1.3.11 regelt de mogelijkheid tot verbetering van vonnissen en beschikkingen. De Raad vermeldt in de eerste plaats dat de Hoge Raad in zijn arrest van 29 april 1994 (NJ 1994 nr.497) heeft geoordeeld dat de rechter bij een kennelijke, ook voor partijen kenbare en voor eenvoudig herstel vatbare verschrijving geen vrijheid heeft een verzoek tot verbetering af te wijzen. De Raad geeft in overweging het artikel in deze zin aan te vullen. Het is de Raad in de tweede plaats opgevallen dat in de toelichting op het artikel wordt vermeld dat in de gevallen waarin het twijfelachtig is of sprake is van een fout als in dit artikel bedoeld de rechter niet tot verbetering (van het vonnis, arrest of beschikking) zal overgaan, indien een van de partijen daartegen bezwaar maakt. Die vermelding kan verwarring scheppen. Op grond van de tekst van het artikel beoordeelt de rechter op verzoek van een partij of ambtshalve of kan worden overgegaan tot verbetering. In beide gevallen is zijn oordeel, en niet de omstandigheid dat een partij bezwaar heeft gemaakt, beslissend. De Raad adviseert de toelichting zodanig aan te passen, dat misverstand op dit punt wordt uitgesloten.

10. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad is artikel 1.3.12 (was artikel 1.3.11) aangepast in die zin dat daarin tot uitdrukking komt dat de rechter in beginsel niet de vrijheid heeft, een verzoek tot verbetering van een kennelijke en voor eenvoudig herstel vatbare verschrijving af te wijzen. Tevens is het door de Raad terecht signaleerde misverstand in de toelichting op dit artikel opgehelderd.

11. Artikel 1.6.4, tweede volzin, schrijft voor dat, indien afschrift van een voor de staat bestemd exploit wordt gelaten aan een persoon ter parkette (van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad) die daartoe is aangewezen, het exploit wordt geacht gedaan te zijn aan de staat in persoon, mits in het exploit is vermeld welk ministerie het betreft. Deze vermelding lijkt gebruikelijk, doch de vraag rijst of bij een exploit bestemd voor de staat immer vermelding van een ministerie mogelijk is.

In de toelichting zou hieraan aandacht kunnen worden besteed.

11. Het is inderdaad twijfelachtig of in alle gevallen in een exploit kan worden vermeld «welk ministerie het betreft». In verband daarmee is de formulering van artikel 1.6.4 aangepast in die zin dat deze vermelding slechts dient plaats te vinden indien zulks mogelijk is. Eventueel kan achteraf een toetsing plaatsvinden of dat wel of niet het geval was. Zo zal de rechter onder omstandigheden een na de termijn van artikel 2.7.1 ingesteld verzet van de Staat nog ontvankelijk kunnen verklaren, indien het exploit waarbij het vonnis op de voorgeschreven wijze was betekend, de vermelding van het ministerie

niet bevatte, in een situatie waarin deze vermelding zeer wel mogelijk was geweest. Het exploit is dan immers op grond van artikel 1.6.20 nietig. Ten gevolge daarvan is de verzettermijn in het beschreven geval dus nog niet verstreken, en waarschijnlijk zelfs nog niet eens aangevangen.

12. In de toelichting op artikel 1.6.5 wordt in een vergelijking met het geldende artikel 4, onder 2°, WRv opgemerkt dat het normale geval dat de betekening plaatsvindt aan het kantoor van de rechtspersoon nu wordt vooropgesteld.

De vraag rijst of de volgorde van plaatsen in dit artikel voor de gerechtsdeurwaarder een normatief karakter heeft en wel in die zin dat hij eerst zal moeten trachten te betekenen daar waar het bestuur zitting of kantoor houdt en – indien dit niet lukt – vervolgens aan de persoon of de woonplaats van het hoofd van dat bestuur. In de toelichting dient hierop te worden ingegaan.

In de toelichting zou voorts verduidelijkt kunnen worden of en zo ja, in hoeverre onder kantoor in de zin van dit artikel, alsmede de artikelen 1.6.7, eerste lid, 1.6.8 en 1.6.10, eerste lid, ook is begrepen het bijkantoor of filiaal (artikel 1:14 BW).

12. De in artikel 1.6.5 gekozen volgorde heeft geen normatief karakter. Het woord «of» duidt op een vrije keuze. Zie bij voorbeeld ook de in artikel 1.6.9 genoemde alternatieven, die eveneens worden aangeduid met het woord «of», hier geplaatst aan het slot van onderdeel b. Wanneer geen sprake is van een vrije keuze, wordt dat in de tekst van de desbetreffende bepaling duidelijk tot uitdrukking gebracht. Verwezen moge worden naar artikel 1.6.3.

Het antwoord op de vraag of onder kantoor in de artikelen 1.6.5, 1.6.7, eerste lid, 1.6.8 en 1.6.10, eerste lid, ook het bijkantoor of filiaal is begrepen, luidt bevestigend, maar alleen indien en voor zover het handelingen betreft welke vanuit dat bijkantoor of filiaal plegen te worden verricht.¹

13. Bij een betekening ten aanzien van de gezamenlijke erfgenamen van een overledene kan op grond van artikel 1.6.9 vermelding van hun namen en woonplaatsen achterwege blijven onder meer indien deze geschiedt aan de laatste woonplaats van de overledene, mits aldaar nog de overlevende echtgenoot woont (onder a).

De vraag rijst of en in hoeverre het artikel in die zin moet worden uitgebreid dat met overlevende echtgenoot moet worden gelijkgesteld diegene met wie de overledene heeft samengewoond. In de memorie van toelichting zou op die vraag moeten worden ingegaan.

13. Aan de tekst van artikel 1.6.9, onder a, zijn toegevoegd de woorden «of andere levensgezel». Ook elders is deze levensgezel thans in de tekst van het wetsvoorstel opgenomen: zie artikel 2.11.9.

14. Op grond van artikel 1.6.19, eerste lid, brengt de niet-naleving van hetgeen in de Zesde Afdeling van de Eerste Titel is voorgeschreven, slechts nietigheid mee voor zover aannemelijk is dat degene voor wie het exploit is bestemd door het gebrek onredelijk is benadeeld. Het tweede lid van dit artikel schrijft voor dat een gebrek in een exploit dat nietigheid meebrengt bij exploit kan worden hersteld, tenzij uit de wet anders voortvloeit.

Aannemelijk moet worden geacht dat bij een exploit dat tot doel heeft een gebrek in een eerder exploit te herstellen, het oorspronkelijke exploit blijft gelden, ook voor wat betreft de datum van het uitbrengen daarvan. Zulks sluit ook aan op artikel 1.8.1, eerste lid, tweede volzin.

Het verdient aanbeveling dit meer expliciet in het tweede lid van artikel 1.6.19 neer te leggen.

14. Het is inderdaad zo, dat in de regel na het uitbrengen van een herstel-exploit het oorspronkelijke exploit zal gelden, ook wat de datum betreft. Toch is het naar mijn mening beter dit niet in het tweede lid van artikel 1.6.19 (dit is nu artikel 1.6.20 geworden; vgl. hieronder bij punt 15) neer te leggen, omdat ik uitzonderingen op die regel mogelijk acht. Bedacht moet worden dat de bepaling ook ziet op beslagexploiten. Wanneer in een beslagexploit een fout is gemaakt, kan bescherming van belanghebbenden die door die fout waren misleid, meebrengen dat het niet aangaat aan de oorspronkelijke beslagdatum

¹ Zie Burgerlijke Rechtsvordering, W.D.H. Asser, artikel 4, aantekening 4, alsmede de daar genoemde rechtspraak.

vast te houden. Het is aan de executierechter om daarover in voorkomend geval te beslissen.

15. Op grond van artikel 1.6.20 kan een exploit of akte van rechtspleging slechts nietig worden verklaard, indien dit exploit of deze akte lijdt aan een gebrek dat uitdrukkelijk met nietigheid is bedreigd of indien de nietigheid voortvloeit uit de aard van het gebrek.

In de toelichting wordt ingegaan op de verhouding van dit artikel met artikel 1.6.19.

Daarbij wordt opgemerkt dat onderscheid gemaakt moet worden tussen

a. de vraag op welke grond eventueel nietigheid kan worden aangenomen en

b. de vraag of die nietigheid dan inderdaad moet worden uitgesproken en zo ja, of herstel daarvan mogelijk is.

De vraag onder a – zo komt uit de toelichting naar voren – wordt bestreken door artikel 1.6.20, de ander door artikel 1.6.19. Het college merkt op dat hieruit volgt dat de volgorde van deze artikelen niet juist lijkt te zijn: het bepaalde in artikel 1.6.20 zou naar de mening van de Raad aan dat van artikel 1.6.19 vooraf moeten gaan.

De verhouding tussen deze artikelen roept bij lezing van de toelichting overigens vraagtekens op. Zo wordt als voorbeeld van de eerste vernietigingsgrond in artikel 1.6.20 (te weten de nietigheid die uitdrukkelijk in de wet is verankerd) genoemd het ontbreken in een beslagexploot van de datum van betekening. Dit artikel, aldus de toelichting, zegt nu dat men eerst in de wet moet kijken of dit verzuim met nietigheid wordt bedreigd. Dat lijkt «onder omstandigheden» wel het geval te zijn, waarbij wordt verwezen naar artikel 1.6.1, tweede lid, onder a, juncto artikel 1.6.19, eerste lid. Het hangt ervan af – zo vervolgt de toelichting – of het in de concrete situatie aannemelijk was dat degene voor wie het exploit bestemd is door het gebrek onredelijk is benadeeld.

Voor het antwoord op de vraag of een gebrek uitdrukkelijk met nietigheid wordt bedreigd, lijkt aldus bepalend te zijn of in het individuele geval sprake is van een onredelijk nadeel. De Raad meent dat dit niet in overeenstemming is met de systematiek in de verhouding tussen de artikelen 1.6.20 en 1.6.19. De toelichting ware aan te passen.

15. Gevolg gevend aan de desbetreffende suggestie van de Raad, is de volgorde van de artikelen 1.6.19 en 1.6.20 omgedraaid. Voorts is de toelichting bij artikel 1.6.19 (was artikel 1.6.20) aangepast in verband met de opmerking van de Raad terzake.

16. In artikel 2.1.4 keert – zo stelt de toelichting – de mogelijkheid van artikel 43 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) terug, zij het in een aan het nieuwe systeem aangepaste vorm. Partijen kunnen zich tezamen tot de rechtbank van hun keuze wenden mits de zaak tot hun vrije bepaling staat. Ook indien het een zaak betreft ten aanzien waarvan artikel 2.1.2, tweede lid, verplichte procesvertegenwoordiging door een procureur voorschrijft, kunnen partijen in dit geval in persoon procederen.

Aangenomen moet worden dat partijen met gebruikmaking van artikel 43 Wet RO zich tot de kantonrechter zullen wenden omdat:

- a. de procedure informeel is,*
- b. relatief snel een uitspraak kan worden gedaan,*
- c. het beloop van de vordering voor de bevoegdheid van de kantonrechter dan irrelevant is,*
- d. evenals in andere procedures bij deze rechter nimmer procureur behoeft te worden gesteld (artikel 101 WRv).*

Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 2.1.4 zal – de toelichting lijkt niet van het tegendeel uit te gaan – de procedure die is voorgeschreven voor zaken, waarin partijen in persoon kunnen procederen, moeten worden gevolgd. Hiermee lijkt te worden voorbijgegaan aan de bestaande praktijk en aan de literatuur, waarin uit aard, strekking en formulering van het geldende artikel 43 wordt afgeleid dat de kantonrechter niet gebonden is aan de procedurevoorschriften van het met een gewone dagvaarding ingeleide geding.

In de toelichting dient op de aard van de procedure nader te worden ingegaan. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat, indien de onder a

en b gestelde argumenten niet meer opgaan, partijen minder geneigd zullen zijn zich gezamenlijk met toepassing van dit artikel tot de rechtbank te wenden. Voor zover bedoeld is de aard van de procedure ten opzichte van de bestaande praktijk niet te wijzigen, verdient het aanbeveling deze eenvoudige procedure in het voorstel expliciet op te nemen.

16. Het huidige artikel 43 Wet RO bevat geen aanwijzingen omtrent de procedure die in dit geval dient te worden gevolgd. Dientengevolge komt aan de kantonrechter in dit opzicht een grote vrijheid toe, zo lang processuele beginselen zoals het recht op hoor en wederhoor in acht worden genomen. Die vrijheid zou ik ook in de nieuwe opzet, nu het uitdrukkelijk de bedoeling is artikel 43 Wet RO te laten voortleven, willen handhaven. Het is dus niet de bedoeling dat de procedure die is voorgeschreven voor zaken waarin partijen in persoon kunnen procederen, zoals opgenomen in de voorgestelde Tweede Titel, moet worden gevolgd. Om die bedoeling beter tot uitdrukking te laten komen, heb ik een derde lid aan artikel 2.1.4 toegevoegd, luidende: «3. Het geding wordt gevoerd op de wijze als door de rechtbank bepaald.» De situatie is enigszins vergelijkbaar met arbitrage. Men zie artikel 1036 Rv, waarin is bepaald dat partijen of het scheidsgerecht de wijze waarop het geding wordt gevoerd, bepalen. Nu het in het geval bestreken door artikel 2.1.4 om overheidsrechtspraak gaat, acht ik een doorslaggevende invloed van partijen op de wijze van gedingvoering niet op zijn plaats. Wel lijkt het mij doelmatig dat in dit geval de wijze van gedingvoering, met inachtneming van het hierboven opgemerkte, door de rechtbank wordt bepaald. Deze overwegingen zijn ook in de toelichting op het artikel opgenomen.

17. In artikel 2.1.7, eerste lid, wordt er kennelijk van uitgegaan dat de eiser in een zaak, waarin hij niet in persoon kan procederen, een procureur stelt. De vraag rijst bij welke gelegenheid hij dat moet doen. Naar huidig recht moet zulks geschieden bij dagvaarding (artikel 133 WRv). Volgens de toelichting op artikel 2.3.1 is dat echter niet op straffe van nietigheid voorgeschreven. Artikel 2.3.1, tweede lid, schrijft slechts voor dat eiser, indien hij bij procureur procedeert, de naam en het kantooradres van de procureur in de dagvaarding vermeldt. Het komt de Raad voor dat artikel 2.1.7 en de toelichting daarop conflicteren met artikel 2.3.1 en de daarop gegeven toelichting. Zowel in het wetsvoorstel als in de memorie van toelichting zou deze tegenstrijdigheid moeten worden weggenomen.

17. Aan de opmerkingen van de Raad is tegemoet gekomen door alsnog in het tweede lid van artikel 2.3.1 (zie het nieuwe onderdeel c) op te nemen dat, evenals thans voortvloeit uit artikel 133, eerste lid, Rv, op straffe van nietigheid in het exploit van dagvaarding procureur moet worden gesteld. Ook de toelichting is in dit opzicht aangepast.

18. Ingevolge het eerste lid van artikel 2.1.7 zal de rechtbank de eiser gelegenheid bieden binnen een door haar te bepalen termijn alsnog procureur te stellen, indien zulks ten onrechte niet is geschied. De rechtbank biedt de herstellmogelijkheid ambtshalve, ongeacht of de gedaagde in het geding is verschenen of niet. Indien de gedaagde wel in het geding is verschenen doch ten onrechte geen procureur heeft gesteld, krijgt ook hij alsnog de gelegenheid dit te doen binnen een door de rechtbank te bepalen termijn.

Uit de toelichting komt niet duidelijk naar voren op welk moment de rechtbank zal moeten interveniëren. Hoewel in de toelichting wordt opgemerkt dat ook in een zeer laat stadium, soms pas bij het concipiëren van het eindvonnis, kan blijken dat de zaak waarin partijen zonder procureur hebben geprocedeerd eigenlijk een procureurszaak is, lijkt het omwille van de proceseconomie aanbeveling te verdienen dat de rechtbank in een zo vroeg mogelijk stadium – voor zover mogelijk na inschrijving ter rolle (artikel 2.3.2) of na conclusie van antwoord (2.4.4) – zo nodig toepassing geeft aan artikel 2.1.7. In de memorie van toelichting zou deze wenselijkheid kunnen worden onderstreept.

18. De wenselijkheid van een zo vroeg mogelijke toepassing van artikel 2.3.12 (was artikel 2.1.7) is, in overeenstemming met de suggestie van de Raad, in de toelichting op dat artikel aangegeven.

19. In het vierde lid van artikel 2.1.12 wordt een regeling gegeven voor de situatie, waarin bij het fourneren van de stukken niet aan enig voorschrift van dat artikel is voldaan of dermate laat dat de wederpartij niet meer in staat is zich over die stukken uit te laten. Indien de wederpartij zich daarop beroept – en dat is mogelijk tot het eindvonnis – behoeft de rechtbank bij haar beslissing met het stuk geen rekening te houden. Nog steeds is echter niet geregeld wat dient te geschieden als de wederpartij niet een dergelijk bezwaar maakt, terwijl de rechter desalniettemin reden heeft om te betwijfelen of de wederpartij weet heeft van het in het geding brengen van een bepaald stuk. In zijn arrest van 24 december 1993 (NJ 1994 nr.194) heeft de Hoge Raad uit het beginsel van hoor en wederhoor afgeleid dat de rechter in een dergelijk geval ambtshalve de wederpartij ervan in kennis moet stellen dat het stuk behoort tot de hem overgelegde stukken van het geding en haar gelegenheid dient te geven zich desgewenst over dat stuk uit te laten. Te overwegen ware het artikel aan te vullen met een regeling in die zin.

19. De opmerking van de Raad heeft geleid tot wijziging van het vierde lid van artikel 2.1.10 (was artikel 2.1.12) in de door de Raad bedoelde zin.

20. De NVvR heeft naar aanleiding van artikel 2.3.3 (artikel 104 WRv) (dagvaarding door toezending aan de gedaagde van een door de eiser ingevuld formulier) dringend aanbevolen deze regeling niet te handhaven. Daarbij worden onder meer de volgende redenen aangevoerd.

A. De mogelijkheid van het dagvaardingsformulier is in het leven geroepen ten behoeve van privépersonen-consumenten. Die doelgroep is echter in feite niet bereikt. In tegendeel, het formulier wordt in de grote meerderheid van gevallen gebruikt door professionele rechtshelpers dan wel bedrijven of instellingen die tegen privépersonen procederen.

B. Afgezien van de meerkosten, is de werkbelasting voor de griffies onevenredig en onaanvaardbaar hoog gebleken.

C. Door allerlei oorzaken (zoals het vooralsnog niet betalen van griffierecht door de eiser) kan het formulier betrekkelijk lang ter griffie blijven liggen, voordat het aan gedaagde wordt toegezonden; in die tijd hoort deze in beginsel niets van de zaak.

D. De grens tussen het wijzen op verzuimen en het geven van advies is voor de griffie dikwijls zeer moeilijk, waardoor de neutrale positie van de griffie in gedrang kan komen.

In de toelichting op de Derde Afdeling van de Tweede Titel wordt met voorbijgaan aan deze bezwaren gewezen op het belang desgewenst ook zonder de tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder relatief kleine zaken aanhangig te maken; de verplichte tussenkomst van een deurwaarder wordt in die zaken door justitiabelen als een niet geringe drempel ervaren.

Uit onderzoek blijkt dat in kwantitatieve zin zeer spaarzaam van het dagvaardingsformulier gebruik wordt gemaakt.

De geconstateerde problemen alsmede het geringe gebruik van het dagvaardingsformulier roepen de vraag op of dit instrument moet worden gehandhaafd. De in de toelichting gegeven motivering om ondanks de kritiek vanuit de rechterlijke macht het formulier als procesingang – zij het met kleine aanpassingen – in stand te houden, schiet tekort. De Raad meent dat in het licht van het vorenstaande de handhaving van een overtuigender motivering moet worden voorzien. Indien zulks niet mogelijk is, zou het artikel moeten worden geschrapt.

20. Geconstateerd moet worden dat, wat er ook zij van de argumenten voor of tegen handhaving van de mogelijkheid van dagvaarding bij formulier, hiervan in de praktijk geen frequent gebruik wordt gemaakt, terwijl bovendien uit de daarop door de NVvR geuite kritiek blijkt dat aldaar voor dit instrument onvoldoende draagvlak bestaat. Onder die omstandigheden geef ik er de voorkeur aan om, in overeenstemming met de subsidiaire aanbeveling van de Raad, artikel 2.3.3 te schrappen. Dit vereist ook verdere aanpassingen van het wetsvoorstel en ook van de toelichting, welke aanpassingen eveneens zijn aangebracht.

De vraag of in het bijzonder voor incassozaken een mogelijkheid moet bestaan om desgewenst op goedkope en eenvoudige wijze een executoriale titel te verkrijgen – een mogelijkheid die zoals bekend in sommige ons omringende landen bestaat – zal nader worden onderzocht.

21. Ingevolge artikel 2.8.7 zal de rechter ten overstaan van wie in een zaak bewijs is bijgebracht daarin zoveel mogelijk het eindvonnis wijzen of medewijzen. Tegen afwijking van deze regel staat geen voorziening open. In de toelichting wordt gesteld dat dit laatste de reden is waarom afwijking van de regel niet behoeft te worden gemotiveerd. De Raad acht deze redengeving niet overtuigend: de motiveringsplicht dwingt immers de rechter om, al staat geen hogere voorziening open, toch telkens verantwoording af te leggen waarom van de hoofdregel afgeweken is. De Raad adviseert in het artikel een motiveringsplicht op te nemen als thans is omschreven in artikel 212 WRv.

21. In artikel 2.8.7 is in overeenstemming met het gevoel van de Raad alsnog voorzien in de opname van een motiveringsplicht.

22. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

Redactionele handtekeningen

22. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

Wijzigingen uit anderen hoofde

In het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd was voorzien in een verhoging van de appelgrens ter zake van commune overtredingen van f 50 tot f 500. Bij nader inzien acht ik het uit een oogpunt van rechtsbescherming gewenst deze te beperken tot f 250. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aldus aangepast.

Voorts zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting waar nodig geactualiseerd en zijn op diverse plaatsen andere, in hoofdzaak technische of redactionele, wijzigingen aangebracht. Ten aanzien daarvan moge hier worden volstaan met verwijzing naar de bijgevoegde overzichten van de wijzigingen in deze stukken ten opzichte van de stukken zoals die aan de Raad zijn voorgelegd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 13 juni 1995, no.W03.94 0684, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het voorstel van wet en de memorie van toelichting steeds aanwijzing 87 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 4, derde en vijfde lid, van de Wet van 16 september 1993 tot wijziging van de rechterlijke indeling (Stb. 515) (hoofdonderdeel 1. Rechterlijke organisatie, artikel V, onderdeel B) is de gemeente Urk zowel ingedeeld in het arrondissement Lelystad als in het arrondissement Zwolle. De indeling van de gemeente Urk tot één van beide arrondissementen beperken. Het desbetreffende artikel op dit punt aanpassen.
- In het wetsvoorstel – onder meer in artikel 1.3.9 – de woorden «het bepaalde in» laten vervallen.
- In het wetsvoorstel – onder meer in de artikelen 1.6.2, derde lid, 1.6.4 en 1.6.6 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (WvRv) – ficties zoveel als mogelijk vermijden (aanwijzing 61 Ar).
- In het wetsvoorstel – onder meer in artikel 2.8.51 – het gebruik van streepjes tussen artikelen vermijden (aanwijzing 65 Ar).
- In artikel 1.5.3, tweede lid, WvRv (hoofdonderdeel 2, artikel I) «In geval van beroep in cassatie» wijzigen in: In cassatieprocedures.
- In artikel 1.8.2, vierde lid, WvRv de verwijzing naar de voorgaande leden van dat artikel aanpassen aan aanwijzing 80, tweede lid, Ar. Overeenkomstig die aanwijzing dient in artikel 2.10.2, tweede lid, «van het vorige artikel» te worden vervangen door: van artikel 2.10.1.
- In artikel 2.1.3, tweede lid, WvRv na «het beloop» toevoegen: of de waarde.
- In artikel 2.1.8, tweede lid, WvRv het woord «verweer» vervangen door: beroep.
- In artikel 2.2.11 (hoofdonderdeel 2, artikel I) aanwijzing 65 Ar in acht nemen.
- In de voorgestelde wijziging van artikel 390 van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) (hoofdonderdeel 3, artikel I, onderdeel AA, onder 2) «In het tweede lid vervalt» wijzigen in: In het derde lid vervalt.
- In artikel 395 WvSv (hoofdonderdeel 3, artikel I, onderdeel EE) aanwijzing 100 Ar in acht nemen.
- In de voorgestelde wijziging van artikel 77dd, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (hoofdonderdeel 3, artikel II, onderdeel D) «de politierechter» wijzigen in: de kantonrechter.
- In de memorie van toelichting de aanwijzingen 60, 65, alsmede 219, eerste en tweede lid, Ar steeds in acht nemen.
- In de memorie van toelichting, paragraaf 2.2, aanwijzing 63 Ar in acht nemen.
- In de memorie van toelichting, paragraaf 2.2, en de artikelsgewijze toelichting, paragraaf 1.1, aanwijzing 57 Ar in acht nemen.
- Met betrekking tot artikel 2.8.13 wordt in de toelichting opgemerkt dat onder «de Nederlandse strafrechter» mede de Antilliaanse strafrechter moet worden begrepen. Daarbij wordt in een noot verwezen naar een uitspraak van de Hoge Raad van 14 januari 1994 (RvdW 1994.29). Mede in verband hiermee en ter vermijding van misverstanden in de toelichting niet verwijzen naar de Antilliaanse strafrechter maar naar de strafrechter van de Nederlandse Antillen en die van Aruba.
- Artikel 1004 WvRv waarin verwezen wordt naar artikel 429d, dat vervalt, aanpassen.