

Vergaderjaar 2006–2007

30 951

Herbezinning burgerlijk procesrecht

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2007

Hierbij zend ik u het eindrapport van de fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht (W. D. H. Asser, H. A. Groen, J. B. M. Vranken m.m.v. I. N. Tzankova, «Uitgebalanceerd», Den Haag 2006)¹ en de reactie van het kabinet daarop. Het rapport is het resultaat van een onderzoek waartoe in 2001 opdracht was gegeven door de toenmalige minister van Justitie naar aanleiding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot herziening van het procesrecht in burgerlijke zaken (Wet van 6 december 2001, Stb. 2001, 580). Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. De eerste fase was de voorlopige gedachtevorming van de onderzoekers. De tweede fase was een brede consultatie en de derde en laatste fase is de concrete uitwerking op basis van de voorlopige gedachtevorming en de reacties daarop.

In de kabinetsreactie wordt verwezen naar het advies van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht over het eindrapport. Ook dit advies gaat hierbij.¹

Uit de consultatie in de tweede fase van het onderzoek komt naar voren dat het herziene procesrecht dat per 1 januari 2002 is ingevoerd, een succes is. Het model met één schriftelijke ronde en een comparitie na antwoord wordt door alle betrokkenen in het algemeen als positief ervaren en leidt daadwerkelijk tot versnelling van civiele procedures. Ook de invoering van de substantiëringsplicht draagt bij aan een efficiëntere procesvoering, omdat het partijen dwingt vanaf de start van de procedure duidelijk te formuleren waarover het geschil gaat. Er is enthousiasme voor het herziene procesrecht, zij het dat sommigen op punten nog verder willen gaan met bijvoorbeeld deformalisering en terugdringing van de lijdelijkheid van de rechter. Tegelijk met de invoering van het herziene procesrecht heeft een ingrijpende herziening van de rechterlijke organisatie plaatsgevonden, waarbij de Raad voor de rechtspraak is opgericht en de sector kanton bestuurlijk is ondergebracht bij de rechtbank. Ook deze herziening van de rechterlijke organisatie blijkt geen negatieve effecten te hebben gehad op het functioneren van de rechtspraak. Sterker nog, in het algemeen wordt de herziening als positief ervaren (vgl. rapport Commis-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

sie Deetman, «Rechtspraak is kwaliteit», aangeboden aan uw Kamer op 12 december 2006, TK 2006–2007, 29 279, nr. 42). Al met al heeft de rechtspraak daarmee bewezen ingrijpende wijzigingen in het procesrecht en in de organisatie van de rechtspraak aan te kunnen.

De voorstellen van de onderzoekers in het kader van de fundamentele herbezinning gaan verder op het met de herziening van 2002 ingeslagen pad. De belangrijkste aanbevelingen betreffen de aandacht voor een coöperatieve procehouding van partijen, meer aandacht voor de voorfase, de omvorming van de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure tot één basisprocedure, de beperking van de omvang van het hoger beroep en de nadruk op rechtseenheid en rechtsvorming in de cassatierechtspraak. Ook bepleiten de onderzoekers alternatieve vormen van regelgeving met meer betrokkenheid van betrokkenen bij het proces, zoals advocatuur en rechterlijke macht.

Sommige aanbevelingen zijn concreet en gedetailleerd, andere aanbevelingen zijn meer algemeen van aard. Een aantal aanbevelingen sluit aan op reeds ingezet beleid en kan zonder meer worden overgenomen (bijvoorbeeld bij mediation). Andere aanbevelingen zijn controversiëler (bijvoorbeeld de voorstellen voor het invoeren van scherpe sancties en voor omvorming van hoger beroep) of vragen om nadere uitwerking alvorens zij kunnen worden overgenomen (bijvoorbeeld de voorstellen voor verruiming van *disclosure* en voor invoering van een *small claims* procedure).

Het kabinet wil de met de herziening van 2002 ingezette lijn, die heeft geleid tot efficiëntere en snellere procedures, doortrekken. De verantwoordelijkheid van partijen en rechter voor een eerlijke en efficiënte procedure zal duidelijker in de wet worden verankerd. De rechter krijgt bijvoorbeeld de bevoegdheid partijen in de gelegenheid te stellen hun stellingen en feiten aan te vullen. De rechter kan bijvoorbeeld ook op verzoek van beide partijen reeds in kort geding een beslissing nemen die definitief hun geschil beslist (de zgn. kortsluiting). De dagvaardings- en verzoekschriftprocedure verdwijnen als afzonderlijke procedures; in plaats daarvan moet er één geharmoniseerde procedure komen met elementen uit beide oorspronkelijke procedures. De overzichtelijkheid in het burgerlijk procesrecht wordt daarmee bevorderd en de weg wordt geopend om te komen tot een meer eenvormige wijze van procesinleiding. Voor consumenten moet het eenvoudiger worden om hun rechten voor de rechter uit te oefenen.

De uitwerking van de mogelijkheden voor *disclosure* in het civiele proces is een vervolg op de aanpassing van artikel 843a Rv in 2002 en moet bijdragen aan een tijdige (efficiënte) informatieuitwisseling en aan een verder informatie- en daarmee machtsevenwicht tussen partijen. De thans niet eenvoudige regels voor het hoger beroep, die in de jurisprudentie zijn ontwikkeld, zullen duidelijker in de wet worden neergelegd. De cassatierechtspraak zal in een gemengde commissie van Justitie en Hoge Raad worden onderzocht op onder meer versterking van zijn normerende rol. De cassatierechtspraak moet daarmee het sluitstuk vormen van een overzichtelijke civiele procesgang. Met het voornemen voor oprichting van een «BPR-Raad» met regelgevende bevoegdheid voor vooral praktische zaken, waarin de betrokkenen bij het civiele proces zijn vertegenwoordigd, speelt het kabinet in op de wens om verantwoordelijkheden daar te leggen waar deze het beste kunnen worden waar gemaakt.

Waar mogelijk is in de reactie concreet aangegeven wat de vervolgstappen zijn. In hoofdstuk 15 is een wetgevingsprogramma opgenomen. Daarin staan alle wetgevingsinitiatieven die voortvloeien uit de fundamentele herbezinning. Voor de volledigheid zijn daarnaast de overige wet-

gevingsprojecten op het terrein van het burgerlijk procesrecht opgenomen.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting		4
Hoofdstuk 1	Inleiding	5
Hoofdstuk 2	Perspectieven en doelen van het civiele proces	8
Hoofdstuk 3	Mediation	9
Hoofdstuk 4	De verhouding tussen rechter en partijen	10
Hoofdstuk 5	De voorfase	14
Hoofdstuk 6	De procedure: Case management en bewijs	16
Hoofdstuk 7	Differentiatie van procedures	17
Hoofdstuk 8	Hoger beroep	20
Hoofdstuk 9	Verzet	24
Hoofdstuk 10	Cassatie	24
Hoofdstuk 11	Alternatieve vormen van regelgeving	27
Hoofdstuk 12	Elektronisch procederen	28
Hoofdstuk 13	Lijst met vraagpunten van de minister van Justitie	29
Hoofdstuk 14	Nader onderzoek	29
Hoofdstuk 15	Wetgevingsprogramma	30

SAMENVATTING

Het eindrapport «Uitgebalanceerd» is de afronding van een fundamentele herbezinning op het burgerlijk procesrecht in drie fasen. De eerste fase was een tussenrapport met de voorlopige gedachtevorming van de onderzoekers, de tweede een brede consultatie en de derde de concrete uitwerking op basis van het tussenrapport en de reacties daarop. Omdat de reacties op het tussenrapport kritisch waren, was het voor de onderzoekers niet eenvoudig om tot een eindrapport te komen. Als men de aanvankelijke gedachten van de onderzoekers over een ingrijpende herziening van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vergelijkt met de aanbevelingen in het eindrapport, is sprake van een evolutie in hun denken. De concrete aanbevelingen richten zich tot de wetgever en tot de rechtspraak. De onderzoekers pleiten voor een ruimere betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en rechtshulpverleners bij de totstandkoming en inhoud van regelgeving. Dit past in de visie van het kabinet op de bruikbare rechtsorde. Een nieuw op te richten «BPR-Raad», waarin onder meer rechtshulpverleners en rechters zijn vertegenwoordigd, kan hierin een rol spelen.

Een aantal aanbevelingen sluit goed aan bij bestaand beleid (bijv. de voorstellen voor mediation) of ontwikkelingen op andere terreinen (bijv. *small claims* en incasso van geldvorderingen, de voorstellen voor de voorfase en het voorstel deelgeschilprocedure bij letselschade).

Het onderscheid tussen dagvaarding en verzoekschrift willen de onderzoekers afschaffen; zij pleiten voor één basismodelprocedure met een uniforme procesinleiding. Kennisgeving van het inleidend processtuk zou per gewone post door de griffie moeten gebeuren. Deze voorstellen wil ik nader uitwerken.

Voor massaschade vinden de onderzoekers de regeling in de Wet collectieve afwikkeling massaschade te beperkt. Helaas zijn hun aanbevelingen op dit punt weinig uitgewerkt met verwijzing naar het onderzoek van Mw. Tzankova.

Voor het hoger beroep als «voortgezette instantie» bepleiten de onderzoekers ruimere mogelijkheden voor terugverwijzing naar de lagere rechter en minder mogelijkheden voor nieuwe feiten in appel. Verzet in hoger beroep moet volgens hen worden afgeschaft. De codificatie van het hoger beroep wil ik ter hand nemen. De uitwerking wil ik echter laten afhangen van hoe de procedure in eerste aanleg eruit komt te zien.

De rol van cassatie willen de onderzoekers veel meer toespitsen op rechts-eenheid en rechtsvorming. Hiertoe stellen zij ingrijpende wijzigingen voor (bijv. de invoering van een verlostelsel en de mogelijkheid van prejudiciële vragen). In een gemengde commissie van Hoge Raad, Parket en vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie zal overleg plaatsvinden over de wijze waarop de cassatierechtspraak kan worden verbeterd.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1. In april 2006 is het eindrapport van de fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht verschenen (W. D. H. Asser, H. A. Groen, J. B. M. Vranken m.m.v. I. N. Tzankova, «Uitgebalanceerd»). Het rapport is het resultaat van een onderzoek waartoe in 2001 opdracht was gegeven door de toenmalige minister van Justitie naar aanleiding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot herziening van het procesrecht in burgerlijke zaken (Wet van 6 december 2001, Stb. 2001, 580). Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. De eerste fase was de voorlopige gedachtevorming van de onderzoekers. De tweede fase was een brede consultatie en de derde en laatste fase is de concrete uitwerking op basis van de voorlopige gedachtevorming en de reacties daarop.
2. De eerste fase is uitgemond in een interimrapport («Een nieuwe balans»). (zie J 03-452) Dit rapport is in mei 2003 toegezonden aan de Tweede Kamer. In het interimrapport hebben de onderzoekers een normatief toetsingskader voor een fundamentele herbezinning op het burgerlijk procesrecht ontwikkeld: een «samenhangend geheel van grondslagen, beginselen en uitgangspunten, die passen bij de wijze waarop in de veranderde en nog steeds veranderende samenleving wordt gedacht over geschilbeslechting en conflictoplossing, en de verantwoordelijkheid van de overheid daarbij». De onderzoekers zijn daarbij niet uitgegaan van eventueel in het huidige burgerlijk procesrecht aangetroffen knelpunten. Het toetsingskader bestaat uit tien aandachtsgebieden die naar de vaststelling van de onderzoekers altijd en overal terugkeren bij nadenken over (een hervorming van) het civiele procesrecht. De aandachtsgebieden lopen sterk uiteen: de doelen van het civiele proces (geschilbeslechting maar ook rechtsvorming en rechtseenheid); de verhouding tussen rechter en partijen; de voorfase; de procedure in eerste aanleg, hoger beroep en cassatie; mediation en differentiatie van procedures en de wijze van hercodificeren.
3. De tweede fase van het onderzoek was een brede consultatie over de gedachten in het interimrapport. De brede consultatie heeft veel reacties opgeleverd. Er heeft een daadwerkelijke discussie plaatsgevonden over de door de onderzoekers gekozen uitgangspunten. Onder meer de Hoge Raad, de Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht, de NVvR, de Raad voor de rechtspraak, de NOvA, de KBvG en de Consumentenbond hebben zich hierover uitgelaten. Daarnaast hebben zowel veel plaatselijke ordes van advocaten als de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht hun jaarvergadering aan de fundamentele herbezinning gewijd. Ten slotte is er een aantal individuele reacties gekomen uit de rechtspraktijk of wetenschap. Uit de reacties op het interimrapport spreekt veel waardering voor het werk van de onderzoekers als belangrijke bijdrage aan de discussie over de inrichting van het burgerlijk procesrecht. Wel plaatste het merendeel van degenen die geconsulteerd zijn, kritische kanttekeningen bij onderdelen van het interimrapport. Vooral de hoofdstukken over de verhouding tussen de rechter en partijen en over hoger beroep en cassatie kregen weinig steun.

Ook bleek tijdens de consultatie dat de herziening van het burgerlijk procesrecht in 2002 door de praktijk als een succes wordt ervaren. Het model met één schriftelijke ronde en een comparitie na antwoord blijkt in de praktijk te werken en te kunnen bijdragen tot een daadwerkelijke versnelling van procedures. Ook de substantiëringsplicht bij de dagvaarding draagt bij aan een efficiënte procesvoering. De herziening van het procesrecht in 2002 heeft geleid tot een actievare rechter. Daardoor zijn sommige gedachten en ideeën van de onderzoekers nu al meer gangbare praktijk dan bij de aanvang van de fundamentele herbezinning het geval was. In het voortgangsverslag van 9 juli 2004 (toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van 12 oktober 2004) merken de onderzoekers dit ook op.

4. In de derde fase hebben de onderzoekers de tien gekozen aandachtsgebieden concreter uitgewerkt in een eindrapport. Daarbij zijn de commentaren op het interimrapport en de ontwikkelingen in de praktijk en literatuur meegenomen. Het eindrapport bevat in het laatste hoofdstuk concrete aanbevelingen. Voor een deel zijn deze aanbevelingen het antwoord van de onderzoekers op geconstateerde knelpunten. Voor een ander deel zijn ze gevolg van het standpunt van de onderzoekers over het normatieve toetsingskader. In het eindrapport worden ook de vraagpunten beantwoord die bij de aanvang van het onderzoek door de toenmalige minister van Justitie aan de onderzoekers zijn voorgelegd.
5. Als men de aanvankelijke gedachten van de onderzoekers over een ingrijpende herziening van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vergelijkt met de aanbevelingen in het eindrapport, is sprake van een evolutie in hun denken. De onderzoekers houden weliswaar voor een belangrijk deel vast aan hun uitgangspunten uit het interimrapport, maar nuanceren deze wel op enkele essentiële punten.
6. Het eindrapport fundamentele herbezinning vormt samen met het interimrapport een mijlpaal in het onderzoek naar het burgerlijk procesrecht. Het is een rijke verzameling aan – meer en minder concrete – ideeën voor de inrichting en verbetering van het burgerlijk procesrecht. De aanbevelingen van de onderzoekers richten zich niet alleen tot de wetgever, maar ook en vooral tot de rechtspraak. Wetgever en rechtspraak beschikken met het eindrapport over een belangrijke inspiratiebron voor aanpassingen in het procesrecht en in de werkwijze van betrokkenen bij de afwikkeling van civiele procedures.
7. Het eindrapport staat niet op zichzelf. De ontwikkelingen op het gebied van het burgerlijk procesrecht zijn talrijk, zowel nationaal als Europees. Nationaal kan worden gewezen op de brief herziening griffierechtenstelsel in civiele zaken van 11 mei 2006, een voorstel voor een wettelijke regeling van deelgeschillen in letselschadezaken (voorgelegd ter consultatie, www.justitie.nl), het rapport over eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken («Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken», augustus 2006), het wetsvoorstel inzake Zorgvuldige scheiding en voortgezet ouderschap (30 145) en het wetsvoorstel tot afschaffing van het procuraat (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 815, nr. 2), het bevorderen van mediation in het kader van effectieve geschiloplossing (notitie Mediation en het rechtsbestel, Kamerstukken II, 2003–2004, 29 528, nr. 1), de brief over de voortgang van het programma Bruikbare rechtsorde (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 279, nr. 24), de brief over een Slagvaardiger rechtspraak (Kamerstukken II, 2005–2006, 29 279, nr. 35), het onderzoek naar de advocatuur («Een maatschappelijke orde», Commissie Van Wijmen (april 2006)) en de kabinetsreactie daarop (Kamerstukken II, 2005/2006, 30 300 VI, nr. 144) en de

evaluatie van de herziening rechterlijke organisatie («Rechtspraak is kwaliteit», rapport van de Commissie Deetman, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 12 december 2006, TK 2006–2007, 29 279, nr. 42). Vanuit de Raad voor de rechtspraak is al in 2004 een rapport van de Commissie verbetervoorstellen civiel verschenen. Daarnaast is de Raad bezig met projecten over de regiefunctie van de rechter en de digitalisering van dossiers. Bij de gerechten wordt gewerkt aan een landelijke richtsnoer voor de comparatie na antwoord. Sommige van deze ontwikkelingen beogen concrete knelpunten in de afwikkeling van geschillen op te lossen. Andere passen in een bredere discussie over de verantwoordelijkheid van de overheid en die van de individuele burger en alternatieven voor overheidsregelgeving.

8. Europees zijn de verordening voor een Europees betalingsbevel (verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006, Pb. EG van 30 december 2006, L399/1) en de ontwerpverordening voor een geringe vorderingen procedure (eerste lezing akkoord met Europees Parlement in de JBZ-Raad in december 2006) van belang. Beide verordeningen zijn in hun toepassingsgebied beperkt tot grensoverschrijdende gevallen. En hoewel zij als verordening rechtstreekse werking hebben in de Nederlandse rechtsorde, moeten ze toch in het nationale burgerlijk procesrecht worden ingepast. Een eiser die van deze procedure gebruik wil maken, moet immers weten bij welke rechter hij dit kan doen. Daarnaast laten beide verordeningen regeling van sommige onderwerpen over aan het nationale recht. Ook op het terrein van het executierecht ligt een Europees instrument in het verschiet (het groenboek inzake een Europees beslag op bankrekeningen (COM 2006/618)). Voor specifieke materieelrechtelijke onderwerpen worden op Europees niveau inmiddels procesrechtelijke handhavingsinstrumenten ontwikkeld (vgl. Richtlijn handhaving I.E.-rechten, het groenboek over privaatrechtelijke handhaving van het mededingingsrecht (COM 2005/672)). Daarin gaat het soms om vergaande regelingen inzake processuele informatieplichten van partijen (*disclosure*), bewijslastverdeling of beslag. Na vaststelling door de Europese wetgever worden deze vergaande regelingen op deelterreinen door implementatie onderdeel van het Nederlandse burgerlijk procesrecht. Indirect beïnvloedt dit (de discussie over) het Nederlandse burgerlijk procesrecht als geheel.
9. Buiten het civiele procesrecht zijn vergelijkbare ontwikkelingen, gebaseerd op een fundamentele heroriëntatie van de grondslagen en uitgangspunten van een procesrecht, te signaleren. In de nota «Naar een slagvaardig bestuursrecht» (Kamerstukken II 2004/04, 29 279, nr. 16H) zijn de contouren voor een verdere aanpassing van het bestuursprocesrecht geschetst. Uitgangspunten daarbij was het streven om de bestuursrechter meer mogelijkheden te geven om geschillen definitief te beslechten. Dit heeft inmiddels geresulteerd in een conceptwetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (zie www.justitie.nl), dat begin 2007 aan de Raad van State zal worden voorgelegd. De herziening van het strafprocesrecht is gebaseerd op de conclusies van een omvangrijk onderzoek naar de fundamenten van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II, 29 071). Met de herziening is beoogd de bestaande regelgeving te stroomlijnen, waar mogelijk aan te passen aan technologische ontwikkelingen en meer inzicht te verschaffen in de gang van het vooronderzoek en in de toepassing van onderzoek bevoegdheden van middelen. Een nieuwe afbakening van bevoegdheden van de verschillende ketenpartners maakt daarvan deel uit. Het doel is om de strafrechtspleging zowel effectief als behoorlijk te laten zijn. De afgelopen jaren zijn onderdelen van het Wetboek van Strafvordering aangepast.

- Uiteindelijk moeten het herziene Eerste en Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering de burger beter inzicht bieden in de loop van de procedure en zijn rechten en plichten in het strafproces en die van ander proces deelnemers. Eveneens is voorzien in een duidelijker omlijning van procesdeelnemers als het slachtoffer, de getuige en de deskundige, aan wie in het Wetboek een eigen positie met rechten en plichten wordt toegekend. Dit leidt tot een hernieuwde belangenafweging van de overige procesdeelnemers alsmede het belang van de waarheidsvinding en het onderzoek.
10. In deze reactie wordt een aantal onderwerpen uit het eindrapport fundamentele herbezinning gelicht. Met de Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht heeft overleg plaatsgevonden over het eindrapport. Dit is uitgemond in een advies van 12 mei 2006. In deze reactie is met dit advies rekening gehouden. De relatie met hierboven genoemde nationale en internationale ontwikkelingen is steeds in het oog gehouden.

HOOFDSTUK 2 PERSPECTIEVEN EN DOELEN VAN HET CIVIELE PROCES

Perspectieven en doelen: Eindrapport

11. De onderzoekers gaan bij de inrichting van het burgerlijk procesrecht uit van drie perspectieven: professionaliteit, rechtsstatelijkheid en het bestuurlijk organisatorisch en bedrijfskundig perspectief. Deze perspectieven hanteerden zij ook al in het interimrapport. De onderzoekers nuanceren de kritiek op hun interimrapport dat daarin het perspectief van de justitiabele geen rol speelt. Zij menen dat dit slechts een van de perspectieven is, naast de hiervoor genoemde.
12. De onderzoekers houden vast aan hun uitgangspunt dat rechten titelverschaffing niet het enige zelfstandig doel van het civiele proces is. De rechtsontwikkeling en de rechtseenheid achten zij ook belangrijke doelen, vooral bij de rechtspraak door de Hoge Raad. De onderzoekers stellen voor periodiek onderzoek te doen naar de ervaringen, wensen en verlangens van alle betrokken bij het civiele proces.

Perspectieven en doelen: reactie

13. Een goed werkend burgerlijk procesrecht is een noodzakelijk onderdeel van onze rechtsstatelijke samenleving. In de reactie op het rapport «Een maatschappelijke orde» van de Commissie Advocatuur onder voorzitterschap van Van Wijmen (Kamerstukken II, 2005/2006, 30 300 VI, nr. 144) heeft het kabinet aangegeven een goed functionerend rechtsbestel als een doel op zich te beschouwen, vanuit het ideaal van de rechtsstaat en als essentiële voorwaarde voor een gezonde samenleving. Rechtsorde en rechtspleging zijn noodzakelijk voor de ontwikkeling en het in stand houden van maatschappelijk vertrouwen. In die zin deel ik het standpunt van de onderzoekers dat naast het perspectief van de justitiabele het perspectief van de rechtsstatelijkheid een belangrijke rol speelt bij de inrichting van het burgerlijk procesrecht.
14. Om in een goede rechtsbedeling te voorzien en met het oog op artikel 6 EVRM moet het civiele proces de rechtszoekende een efficiënte, effectieve en eerlijke mogelijkheid bieden om zijn materiële rechten te verwezenlijken. Dit acht ik het primaire doel van het civiele proces. Daarbij is de vraag of bepaalde zaken ter vrije beschikking van partijen staan van invloed op zowel de wijze

waarop als de mate waarin verwezenlijking van de materiële rechten van een partij mogelijk is. De wijzigingen in het burgerlijk procesrecht die bij de herziening van 2002 zijn aangebracht, kunnen in dit licht worden geplaatst. In haar reactie op het eindrapport benoemt de Adviescommissie burgerlijk procesrecht dit primaire doel ook met zoveel woorden (punt 1 onder a beschreven uitgangspunt). Het bevorderen van de rechtsontwikkeling en rechtseenheid acht ik aan dit primaire doel ondergeschikt.

15. Aanvaarding van dit primaire doel roept de vraag op of de verschillende soorten zaken om een verschillend soort civiel proces vragen. Kan van een effectieve, efficiënte en eerlijke mogelijkheid nog wel gesproken worden als voor een eenvoudige zaak met een gering belang een volledig aangeklede procedure moet worden gevolgd? In hoofdstuk 7 over differentiatie van procedures wordt hier nader op in gegaan.
16. Voor wat betreft het voorgestelde onderzoek zij gewezen op het onderzoek naar de geschilbeslechtingdelta en het klantwaarderingsonderzoek van de Raad voor de rechtspraak. Beide worden in de toekomst periodiek herhaald.

HOOFDSTUK 3 MEDIATION

Mediation: Eindrapport

17. De onderzoekers willen de discussie over de plaats van mediation in het rechtsbestel verbreden door de inrichting van de voorfase van de procedure daarbij te betrekken en door de materieelrechtelijke remedies die de rechter ten dienste staan, uit te breiden. De onderzoekers delen het standpunt van de regering dat mediation vooralsnog niet wettelijk geregeld hoeft te worden. Zij zien geen taak en verantwoordelijkheid voor de overheid bij de bewaking van de opleiding en kwaliteit van de mediators. Voor de conceptrichtlijn inzake mediation stellen zij voor dat Nederland aanstuurt op de mogelijkheid van zelfregulering via standaardovereenkomsten, codes, protocollen e.d.

Mediation: reactie

18. De onderzoekers steunen het Nederlandse mediationbeleid. Dit beleid komt kort samengevat neer op het bevorderen van mediation – door middel van praktische en financiële ondersteuning – zonder regulering van bovenaf. In het interimrapport werd dit beleid door de onderzoekers al onderschreven en ook de reacties op het interimrapport zijn op dit punt positief. Dit sterkt mij in mijn beleid. Ik acht het met de onderzoekers eveneens van belang mediation in een bredere context te plaatsen. Zoals ook is aangegeven in de notitie Mediation en het rechtsbestel van 19 april 2004 (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 528, nr. 1) is het beleid van het kabinet erop gericht dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat conflicten escaleren en (onnodig) juridiseren. In dat kader wil het kabinet partijen in staat stellen hun conflicten in een zo vroeg mogelijk stadium zelf of met behulp van een derde op te lossen. Mediation is één van de instrumenten die daaraan kunnen bijdragen. In hoofdstuk 6 zal ik nader ingaan op andere initiatieven van het kabinet om conflictoplossing in de voorfase te bevorderen.
19. Het Nederlandse standpunt over de ontwerp-mediationrichtlijn, waarover in Brussel nog steeds wordt onderhandeld, is steeds geweest dat een dergelijke richtlijn niet voldoet aan het subsidiariteitsvereiste omdat een regeling op communautair niveau niet

nodig is en zelfs onwenselijk. De verwachting is dat Nederland voor dit standpunt in de Raad en in het Europees Parlement onvoldoende steun krijgt. Een meerderheid van de overige lidstaten acht een Europese regeling van mediation weliswaar niet echt nodig maar ook niet erg bezwaarlijk. Zij verwachten hiervan een positieve impuls voor het gebruik van mediation. Vooral de nieuwe lidstaten hechten aan de ontwerprichtlijn, omdat zij op dit gebied veelal nog weinig ervaring hebben. Mediation is in veel van die lidstaten een nieuw fenomeen in de praktijk, waarvoor ook nog weinig beleid ontwikkeld is. Tijdens de onderhandelingen is de ontwerp tekst van de richtlijn – mede door de Nederlandse inbreng – bescheidener van inhoud geworden. De meest recente ontwerp tekst laat ruimte voor het voeren van een eigen mediationbeleid. In dit verband acht ik de suggestie van de onderzoekers om in Brussel te pleiten voor de mogelijkheid van implementatie door zelfregulering interessant. Dit houdt in dat de lidstaten mogen kiezen of zij de doelen in de richtlijn willen bereiken door wettelijke en bestuurlijke maatregelen of door vrijwillige overeenkomsten of andere vormen van zelfregulering. De richtlijn kan met zoveel woorden voorzien in implementatie door zelfregulering. De haalbaarheid van deze suggestie wordt op dit moment onderzocht.

20. De op zichzelf interessante aanbeveling om de remedies uit te breiden wordt niet verder uitgewerkt. Ik meen dat de wet meer instrumenten kan bieden aan partijen om een geschil in een vroeg stadium op te lossen. Dit past in de ontwikkelingen op bijvoorbeeld het gebied van letselschade. Het voorstel voor een deelgeschilprocedure maakt mogelijk dat de rechter in het stadium van de onderhandelingen een beslissing kan geven over bijvoorbeeld de vraag of de verzekeraar voorwaarden (zoals het verlenen van medewerking aan een onderzoek door een door de verzekeraar aangewezen deskundige) mag stellen aan het toekennen van een voorschot. Deze regeling is erop gericht de rechter de mogelijkheid te geven bij te dragen aan het vlot trekken van vastgelopen onderhandelingen over een vroegtijdige minnelijke oplossing van het geschil tussen partijen.

HOOFDSTUK 4 DE VERHOUDING TUSSEN RECHTER EN PARTIJEN

Verhouding rechter – partijen: Eindrapport

21. Gezamenlijke verantwoordelijkheid en het terugdringen van partijautonomie vormen de kern van de gedachten van de onderzoekers over de inrichting van het civiele proces. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid rust zowel op de partijen als op de rechter. In het eindrapport stellen de onderzoekers vast dat het huidige procesrecht hun uitgangspunten voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de procesdeelnemers impliciet onderschrijft. Dit geldt bijvoorbeeld voor het meer standaard gebruik maken van een comparitie na antwoord en voor de voorschriften van de artikelen 20 Rv (rechter waakt voor onredelijke vertraging) en 21 Rv (volledigheids- en waarheidsplicht partijen). Met deze verwijzingen naar het huidige procesrecht komen de onderzoekers tegemoet aan de kritiek op hun interimrapport dat zij onvoldoende rekening hebben gehouden met de ontwikkelingen sinds 1 januari 2002.
22. De concrete aanbevelingen strekken ertoe om de rechter ruimere mogelijkheden te geven om de waarheid boven tafel te krijgen. De onderzoekers bepleiten een bevoegdheid voor de rechter om ambtshalve aan de orde te stellen waarom een feitelijke of rechts-

- grond niet is aangevoerd. Daarnaast bepleiten zij dat de rechter ambtshalve de rechten en belangen van derden die in het geding zijn, aan de orde mag stellen.
23. De onderzoekers doen aanbevelingen voor een loopbaanbeleid bij de gerechten om de kwaliteit en ervaring van rechters te verbeteren. Zo bepleiten zij meer wisseling van rechters tussen hof en rechtbank.
24. Om te zorgen dat partijen een «coöperatieve proceshouding» innemen beveelt het eindrapport aan dat sancties worden ontwikkeld in de sfeer van de kosten.

Verhouding rechter – partijen: reactie

Coöperatieve houding van partijen

25. Ik onderschrijf de gedachte van de onderzoekers dat partijen in een civiele procedure bepaalde verplichtingen hebben jegens elkaar en jegens de rechter. Een coöperatieve proceshouding van partijen past in de gedachte dat partijen elk vanuit een eigen verantwoordelijkheid bijdragen aan de oplossing van hun geschillen. Ik geef de voorkeur aan de term «eigen verantwoordelijkheid» boven *gezamenlijke* verantwoordelijkheid. Dit laatste begrip kan ten onrechte de indruk wekken dat partijen daadwerkelijk zouden moeten samenwerken. De gedachte zou meer moeten zijn dat elk van partijen in het civiele proces vanuit zijn eigen belang en verantwoordelijkheid het nodige doet om de rechter in staat te stellen tot een uitspraak te komen. Onder meer artikel 20 lid 2 (geen onredelijke vertraging), artikel 21 (waarheidsplicht) en artikel 111 lid 3 (substantiëringsplicht) van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering brengen deze gedachte tot uitdrukking. Artikel 198 lid 3 Rv inzake het deskundigenbericht vermeldt zelfs expliciet de medewerkingsplicht van partijen.
26. Bij de herziening van het burgerlijk procesrecht in 2002 zijn de artikelen 20 lid 2 Rv en 111 lid 3 Rv opgenomen om het primaire doel van een effectief, efficiënt en eerlijk proces dichterbij te brengen. Deze verplichtingen zijn procesrechtelijk van aard en kunnen niet rechtstreeks worden teruggevoerd op de verplichtingen die partijen op grond van hun materieelrechtelijke verhouding jegens elkaar hebben. Ik ben het in zoverre niet eens met de Adviescommissie burgerlijk procesrecht, die meent dat van partijen niet kan worden gevergd dat zij zich gedragen naar (billijkheids)-normen die verder gaan dan voortvloeit uit hun materiële rechtsverhouding (vgl. het in punt 1 onder c genoemde uitgangspunt in het advies van de Adviescommissie). Vastlegging van het algemene beginsel dat elk der partijen verantwoordelijk is voor het bijdragen aan de oplossing van hun geschillen, geeft een verdere uitwerking aan de met de herziening van het procesrecht ingezette lijn. Ik wil dit beginsel daarom toevoegen aan de algemene beginselen in de derde afdeling van de Eerste titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
27. Er lijkt geen behoefte te bestaan om daarnaast en naast de bestaande wettelijke verplichtingen van partijen, die in de rechtspraak verder kunnen worden ontwikkeld, nog andere beginselen in de wet op te nemen.

Ambtshalve ingrijpen door de rechter (aanbeveling 11.5 onder a–d)

28. De aanbeveling van een bevoegdheid voor de rechter om ambtshalve aan de orde te stellen waarom een feitelijke of rechtsgrond niet is aangevoerd, spreekt op zichzelf aan. De Adviescommissie acht een ambtshalve ingrijpen van de rechter op dit punt wel mogelijk, maar waarschuwt voor een ongewenste aantasting van de

- onpartijdigheid van de rechter. De door de Hoge Raad getrokken grens in zijn uitspraak van 26 september 2003, NJ 2004, 460 moet volgens de Adviescommissie niet ruimer worden getrokken (punt 6 onder 1 van het advies). In die uitspraak oordeelde de Hoge Raad dat de rechter de vraag naar beperking van de schade ambtshalve aan de orde mocht stellen, omdat voor de hand lag dat de partij die het aanging dit als verweer naar voren zou hebben gebracht. De Hoge Raad wees daarbij op het belang van hoor en wederhoor, dat de rechter bij de afweging of hij bepaalde vragen ambtshalve aan de orde mag stellen, tot terughoudendheid dwingt.
29. Ik deel de conclusie van de Adviescommissie dat geen dringende behoefte bestaat aan een wettelijke verruiming van de bevoegdheid om ambtshalve in te grijpen. De wenselijke reikwijdte van deze bevoegdheid moet worden getoetst aan het primaire doel van het civiele proces. Waar een effectieve en efficiënte rechtsgang gebaat kan zijn met vergaand ambtshalve ingrijpen (om zoveel mogelijk de feiten en daadwerkelijke belangen van partijen tijdig boven tafel te krijgen), kan de eis dat de rechtsgang eerlijk is en dat de schijn van partijdigheid en onevenredige vertraging door een heel nieuw debat wordt vermeden, in de weg staan aan het in al te ruime mate toestaan van ambtshalve ingrijpen door de rechter.
30. Ook om een andere reden moet een te ruime bevoegdheid tot ambtshalve ingrijpen worden voorkomen. Een ambtshalve bevoegdheid kan verworden tot een ambtshalve verplichting. Naarmate de rechter ruimere mogelijkheden heeft om zaken ambtshalve aan de orde te stellen, zullen partijen vaker de vraag opwerpen waarom de rechter niet van deze bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Zo heeft in het Duitse procesrecht de ambtshalve bevoegdheid van de rechter om zaken aan de orde stellen in een «*Belehrungspflicht*» geresulteerd, waarop de rechter ook kan worden aangesproken als hij ten onrechte iets *niet* aan de orde stelt. Is er wel een ruime bevoegdheid, maar kan de rechter niet worden aangesproken op het al dan niet gebruiken daarvan, dan is al snel sprake van willekeur.
31. In het bestuursrecht is een trend waarneembaar dat de rechter pas ambtshalve ingrijpt als de openbare orde dreigt te worden geschonden. Eerder ingrijpen wordt al snel gezien als het treden buiten het geschil. Dit pleit ervoor om in het civiele procesrecht terughoudend te zijn met uitbreiding van de mogelijkheden om ambtshalve in te grijpen.
32. Wel rijst de vraag of behoefte bestaat aan een duidelijkere afbakening van de grenzen waarbinnen de rechter ambtshalve in mag grijpen. In een uitspraak van de Hoge Raad van 17 februari 2006 was aan de orde de vraag of het hof buiten de grenzen van de rechtsstrijd was getreden en ten onrechte de feiten had aangevuld. De Advocaat-Generaal meende dat het hof niet ongeoorloofd de feiten had aangevuld. De Hoge Raad oordeelde echter dat wel sprake is van een verboden aanvulling van de feitelijke grondslag. Zowel de AG als de Hoge Raad verwijst voor zijn oordeel naar de uitleg van de stellingen van de dwalende partij door het hof. Beide komen echter tot een tegenovergestelde conclusie over de vraag wat het hof in die stellingen heeft gelezen. Beide verbinden daaraan een tegengesteld oordeel over de vraag of sprake is van een verboden ambtshalve aanvulling van de feiten. Dit illustreert de behoefte aan verduidelijking op dit punt.
33. Overigens kent het Antilliaanse burgerlijk procesrecht al sinds jaar en dag een bepaling dat de rechter partijen mag voorlichten, hen mag ondervragen en hen zelfs opmerzaam mag maken op rechts- en bewijsmiddelen die zij kunnen aanwenden (art. 118 RvNA). In het Antilliaanse procesrecht wordt deze bepaling – naar verluidt

zonder problemen – toegepast naast de verplichting van de rechter om de rechtsgronden aan te vullen (art. 52 RvNA) en een daaruit a contrario afgeleid verbod voor de rechter om de feiten aan te vullen. Recent is betoogd dat deze Antilliaanse bepaling geen ruimere bevoegdheden biedt dan de Nederlandse rechter heeft op basis van de rechtspraak van de Hoge Raad (Zie mr. G. C. C. Lewin in *NJB* 2006, 2002 e.v.). Omdat de bepaling de rechter uitsluitend toestaat om een partij te wijzen op de mogelijkheid ergens een beroep op te doen, is de bepaling in zekere zin beperkter dan wat de Hoge Raad in zijn arrest van 26 september 2003, NJ 2004, 460 toelaatbaar achtte. Omwille van de heldere afbakening van de mate waarin de rechter ambtshalve in mag grijpen, bepleit de auteur om ook een artikel 118 RvNA in het Nederlandse Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op te nemen.

34. Ik ben voorstander van een bewust gebruik door de rechter van zijn mogelijkheden om binnen de grenzen van een goede procesorde ambtshalve in te grijpen. Daarvoor is van belang dat de rechter weet wat die mogelijkheden zijn. De wijze waarop de rechter op dit moment invulling geeft aan zijn mogelijkheden om ambtshalve in te grijpen, verschilt in de praktijk. Naarmate er meer scheefgroei is tussen de partijen (de «informatieasymmetrie»), lijkt de rechter geneigd zich actiever op te stellen. De keuze voor een bepaalde mate van differentiatie met deels wel en deels geen verplichte procesvertegenwoordiging beïnvloedt daarmee *de facto* de verhouding tussen partijen en de rechter. Denkbaar is dat aan de algemene bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een bepaling wordt toegevoegd die verduidelijkt dat de rechter binnen de grenzen van de goede procesorde partijen ambtshalve mag wijzen op mogelijkheden om hun stellingen en feiten aan te vullen.
35. De aanbeveling dat de rechter ambtshalve mag ingrijpen als het gaat om (het aan de orde stellen van) de belangen van derden wil ik bezien in samenhang met de aanbeveling om de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure in elkaar te schuiven. Op dit moment zijn de regels voor het betrekken van derden in beide procedures verschillend (vgl. art. 210, 217 en 218 Rv voor de dagvaardingsprocedure en art. 279 lid 1 laatste zin Rv voor de verzoekschriftprocedure). In de verzoekschriftprocedure heeft de rechter van oudsher (veel) ruimere mogelijkheden om derden in de procedure te betrekken. Dit hangt samen met het soort zaken waarvoor de verzoekschriftprocedure oorspronkelijk ontworpen is: zaken waarin vaak niet sprake is van één duidelijke wederpartij maar waarin verschillende belanghebbenden betrokken zijn. Uitgangspunt is dat geen behoefte bestaat aan een algemene ambtshalve bevoegdheid om derden in het geding te betrekken. Getoetst aan het primaire doel van een effectief, efficiënt en eerlijk proces, mag een dergelijke bevoegdheid nooit verder gaan dan het geschil tussen partijen rechtvaardigt. Of een geschil rechtvaardigt dat de rechter ambtshalve een derde betreft, wordt mede bepaald door de mate waarin het geschil een zaak betreft die ter vrije beschikking van partijen staat. Bij het in elkaar schuiven van de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure (zie hierna hoofdstuk 7) moet ook de positie van de derdebelaanbelanghebbende aan de orde komen.

Loopbaanbeleid rechterlijke macht (aanbeveling 11.5 onder e)

36. De aanbevelingen van de onderzoekers voor een loopbaanbeleid voor de rechterlijke macht passen in het nieuwe loon- en functiegebouw en de ideeën over loopbaanbeleid. Een nieuw loopbaanbeleid voor de rechterlijke macht moet de mogelijkheid faciliteren dat jonge rechters zekere tijd kunnen meedraaien in een gerechts-

hof en dat goede en ervaren raadsheren van een gerechtshof worden gestimuleerd om weer deel te nemen aan de rechtspraak in eerste aanleg. De aanbeveling van de onderzoekers richt zich tot de Raad voor de rechtspraak. Ook de Commissie Deetman adviseert de Raad voor de rechtspraak om meer te doen aan loopbaanbeleid voor alle medewerkers binnen de gerechten.

Sancties (aanbeveling 11.5 onder f)

37. De aanbevelingen van de onderzoekers voor de invoering van sancties in de sfeer van de proceskostenveroordeling, maken deel uit van een bredere discussie over de kosten van de procedure. Die discussie is aanleiding om te bekijken of flexibilisering van de regeling inzake proceskosten wenselijk is. Ik onderschrijf niet in algemene zin de aanbeveling om een coöperatieve proceshouding van partijen te stimuleren door sancties. Bij de (hiervoor onder nrs. 25 en 26 genoemde) wettelijke verplichtingen ter bevordering van een coöperatieve houding heeft de rechter de mogelijkheid aan een weigering de gevolgen te verbinden die hij geraden acht. Hoe meer en gedetailleerdere regels er zijn voor sancties op dit vlak, hoe reëler het door de Adviescommissie gesignaleerde gevaar van een «geschil in een geschil» over het al dan niet toepassen van bepaalde sancties.

HOOFDSTUK 5 DE VOORFASE

Voorfase: Eindrapport

38. De onderzoekers willen de fase voorafgaand aan een gerechtelijke procedure (de voorfase) een veel belangrijkere plaats geven in de civiele geschilbeslechting. Hun concrete aanbevelingen zijn erop gericht om al in een vroeg stadium zoveel mogelijk informatie op tafel te krijgen en partijen te bewegen tot een gezamenlijke oplossing (schikking). Bij de uitgangspunten in het interimrapport was de kritiek vooral dat de ideeën van de onderzoekers kostenverhogend en vertragend zouden werken. De concrete aanbevelingen zijn minder vergaand dan het interimrapport deed vermoeden. Zij betreffen het terugdringen van het conservatoir beslag door een meer inhoudelijke toetsing en snellere verplichting tot schadevergoeding bij een «ontijdig» beslag (aanbeveling 11.6 onder a en b). Ook bepleiten de onderzoekers invoering van een preprocesuele comparitie (aanbeveling 11.6 onder c). De onderzoekers zijn voorstander van (preprocesuele) protocollen die door zelfbinding naleving afdwingen. Zij zien hier een rol voor de Raad voor de rechtspraak (aanbeveling 11.6 onder d tot en met f). Het voorlopig getuigenverhoor willen zij ongemoeid laten (aanbeveling 11.6 onder g). Een andere suggestie betreft de uitbreiding van de mogelijkheden voor informatievergaring («*disclosure*», aanbeveling 11.6 onder h). De onderzoekers verwijzen hiervoor naar de voorstellen van prof. Storme in zijn rapport over de Europese harmonisatie van burgerlijk procesrecht (*Rapprochement du Droit Judiciaire de l'Union européenne*, M. Storme (ed.) 1994).

Voorfase: reactie

Algemeen

39. Meer aandacht voor de voorfase past in mijn beleid om partijen in staat te stellen hun geschillen in een zo vroeg mogelijk stadium zelf of met hulp van een derde op te lossen. Het mediationbeleid is hierop gericht evenals het wetsvoorstel Zorgvuldige scheiding en voortgezet ouderschap en het voorstel voor een deelgeschilproce-

dure in letselschadezaken dat op dit moment in consultatie is. Ik onderschrijf dan ook de achterliggende gedachte van de onderzoekers, dat een vroegtijdige oplossing van het geschil de voorkeur verdient. Over de uitwerking van deze gedachte door de onderzoekers heb ik enige twijfels. De Adviescommissie wijst op de reële kans dat tijd, moeite en kosten worden besteed in de voorfase die niet in de eigenlijke procedure worden terugverdiend. Dit is een reëel risico, dat in Engeland op onderdelen ook bewaarheid is geworden.

Conservatoir beslag (aanbeveling 11.6 onder a en b)

40. Er is geen aanleiding voor een wettelijke beperking van de mogelijkheden om conservatoir beslag te leggen. In het algemeen vervult het conservatoir beslag een nuttige functie. Als het beslag achteraf onrechtmatig blijkt te zijn, is de beslaglegger tot schadevergoeding verplicht. De aanbevelingen en de vraag in hoeverre een ontijdig gelegd conservatoir beslag onrechtmatig is, kunnen worden overgelaten aan de rechtspraak.

Preprocessuele comparitie (aanbeveling 11.6 onder c)

41. Naast de bestaande mogelijkheden van artikel 96 Rv, de comparitie ter gelegenheid van het voorlopig getuigenverhoor (art. 191 Rv) en de voorstellen voor een deelgeschilprocedure bestaat op dit moment geen behoefte aan een algemene regeling voor een preprocessuele comparitie. Ook voor deze preprocessuele comparitie zal de rechter behoefte hebben aan enige voorlichting over de zaak. In de praktijk is er dan mogelijk weinig verschil met de informatie die partijen ter inleiding van de eigenlijke procedure aan de rechter verschaffen. De door de onderzoekers beoogde winst is dan schijn. Als het bij de preprocessuele comparitie niet tot een schikking komt, is de kans op een doublure in de eigenlijke procedure en comparitie na antwoord reëel.

Protocollen (aanbeveling 11.6 onder d-f)

42. Voorzover het gaat om de betrokkenheid van de praktijk bij totstandkoming van praktische regels verwijs ik naar hoofdstuk 11 van deze reactie. Het nut van protocollen bestaat vooral waar deze ertoe dienen het civiele proces effectief, efficiënt en eerlijk te laten verlopen. Zij kunnen bijvoorbeeld praktische regels bevatten die partijen in staat stellen zich beter dan nu voor te bereiden op een comparitie, omdat duidelijk is wat van hen verwacht wordt. Ook een gedragscode zoals recent tot stand is gekomen voor letselschadezaken, kan partijen helpen hun geschil sneller en effectiever op te lossen.
43. Ik twijfel echter aan het nut van het verbinden van kostensancties aan protocollen. Als voorbeeld kan gelden de Engelse regeling inzake *offers to settle*. Grof samengevat verplicht deze regeling partijen ertoe om voordat zij een gerechtelijke procedure starten een schikkingsvoorstel te doen. Leidt een gerechtelijke procedure tot toewijzing van een lager bedrag dan het schikkingsvoorstel inhield, dan wordt aan de partij die dit voorstel niet aanvaardde, een sanctie in de sfeer van de kostenveroordeling opgelegd. Ook als een partij geweigerd heeft een schikkingsvoorstel te doen, kan aan haar een kostensanctie worden opgelegd. Dergelijke regelingen kunnen – afgezien van het daarin gelegen element van gokken – leiden tot geschillen over de al dan niet naleving van de protocollen in plaats van over de eigenlijke vordering. Voorkomen moet worden dat een protocol vooral een bron van nieuwe conflicten is.

Disclosure (aanbeveling 11.6 onder h)

44. Hoewel artikel 843a Rv bij de herziening van het procesrecht in 2002 is uitgebreid om partijen ruimere mogelijkheden te geven om stukken te verkrijgen, blijkt hiervan in de praktijk tot nu toe maar beperkt gebruik te worden gemaakt. Tegelijkertijd acht de rechtspraktijk de informatiemogelijkheden op dit moment te beperkt. In kostbare *disclosure* of *discovery* procedures voorafgaand aan of bij het begin van de procedure schuilt een gevaar. Het jaagt partijen op kosten en is lang niet altijd nuttig voor een efficiënt verloop van de verdere procedure (en kan leiden tot *fishing expeditions*). De uitdaging is om hierin een balans te zoeken. De Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht heeft zich bereid verklaard dit onderwerp op te pakken en nader uit te werken. Ik maak graag gebruik van de expertise en bereidheid van de Adviescommissie op dit punt. De Europese bepalingen over *disclosure* in de richtlijn handhaving IE-rechten en het wetsvoorstel ter implementatie van die richtlijn (Kamerstukken II, 30 392, nr. 2) en de voorstellen van de Europese Commissie in het kader van de private handhaving van het mededingingsrecht kunnen een bijdrage vormen aan de gedachtevorming hierover. Anderzijds kunnen de bevindingen van de Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht bijdragen aan een coherente en goed onderbouwde Nederlandse inbreng in Brussel.

HOOFDSTUK 6 DE PROCEDURE: CASEMANAGEMENT EN BEWIJS

Casemanagement: Eindrapport

45. *Case management* achten de onderzoekers een belangrijk instrument om de civiele procedure op een goede manier te laten verlopen. In het interimrapport bepleitten zij individueel *case management* per zaak door de zaaksrechter en afschaffing van de centrale roladministratie. Na de kritische reacties hierop tijdens de consultatie, nuanceren zij dit standpunt in hun eindrapport. De onderzoekers willen meer taken bij de zaaksrechter leggen en hem meer mogelijkheden voor rechtstreekse communicatie met partijen geven. De centrale roladministratie willen zij bij nader inzien handhaven.
46. De onderzoekers pleiten daarnaast voor een betere voorbereiding van de mondelinge behandeling en voor ruimere mogelijkheden tijdens de mondelinge behandeling voor het houden van een «pleidooi» van de advocaat en het horen van meegebrachte getuigen. Ook bepleiten zij ruimere mogelijkheden voor de rechter om af te zien van het horen van getuigen. Daartoe willen zij de partijen verplichten hun verzoek te motiveren en van elke getuige een schriftelijke getuigenverklaring over te leggen.

Casemanagement: reactie

Centrale roladministratie en case management (aanbeveling 11.7 onder a-c)

47. Het handhaven van een centrale roladministratie sluit aan bij de wensen van de praktijk, waar soms ook voor verzoekschriftprocedures een centrale rol wordt gevoerd. De verdeling van het *case management* tussen rolrechter en zaaksrechter kan worden overgelaten aan de gerechten zelf in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak. Hier ligt niet een taak voor de wetgever.

Vorbereiding comparitie en pleidooi (aanbeveling 11.7 onder d en e)

48. De aanbevelingen voor een betere voorbereiding van de comparitie

na antwoord en het pleidooi, met meer ruimte in de comparitie voor een mondelinge toelichting door advocaten sluiten aan bij de wijzigingen die zijn doorgevoerd bij de herziening van het procesrecht van 2002. Beide dragen bij aan een efficiënte procesvoering. Ook de Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht onderschrijft het belang hiervan. De aanbeveling richt zich echter niet zozeer tot de wetgever als wel tot de rechtspraak. De wet staat aan een dergelijke invulling van de mondelinge behandeling niet in de weg.

Getuigenbewijs door schriftelijke verklaring (aanbeveling 11.7 onder h en i)

49. Op dit moment is de rechter verplicht een verzoek tot het leveren van getuigenbewijs te honoreren als dit voldoende gespecificeerd en terzake dienend is. In de rechtspraak van de Hoge Raad zijn hiervoor criteria ontwikkeld (die ertoe leiden dat de rechter een aanbod tot getuigenbewijs nauwelijks kan passeren, met alle vertraging van dien). De gedachte om meer ruimte te bieden voor schriftelijke getuigenverklaringen is op zichzelf aantrekkelijk. Aan deze gedachte kleven echter nogal wat problemen. Bijvoorbeeld de vraag wat te doen met de vijandige getuige, die niet bereid zal zijn een verklaring af te leggen of de vraag in hoeverre de rechter mag afgaan op de schriftelijke verklaring als de wederpartij meent dat de schriftelijke verklaring leugenachtig is. De Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht acht de aanbeveling vanwege deze en andere problemen niet gelukkig.
50. In het algemeen geldt dat bewijs op de minst belastende manier moet kunnen worden geleverd. Het is nog te vroeg om een regeling zoals de onderzoekers voorstellen, in de wet op te nemen. Dit onderwerp kan eventueel aan de orde komen in de nieuw op te richten BPR-raad.
51. De gedachte om in eenvoudige zaken een ruimer gebruik te maken van getuigen die meegebracht worden naar de comparitie en zonodig ter plekke worden gehoord, spreekt aan. Dit komt een efficiënte procesvoering ten goede. Het sluit aan op mijn voorstellen om in eenvoudige zaken de procedure zo eenvoudig mogelijk te maken. De huidige regels inzake het mondelinge vonnis laten een dergelijke gang van zaken toe. Dit kan met een wetswijziging verduidelijkt worden.

HOOFDSTUK 7 DIFFERENTIATIE VAN PROCEDURES

Differentiatie: Eindrapport

52. In het interimrapport zijn over de inleiding van de procedure, het onderscheid tussen dagvaarding en verzoekschrift en de wijze van betekening aan de wederpartij weinig uitgewerkte ideeën te vinden. Het onderwerp maakt wel deel uit van de aan de onderzoekers voorgelegde lijst met vraagpunten. In het eindrapport gaan de onderzoekers hier nader op in. Concreet stellen zij het volgende voor.
53. De onderzoekers bepleiten één procesinleidend stuk (een verzoekschrift). Kennisgeving aan de wederpartij vindt plaats door verzending per gewone post onder verantwoordelijkheid van de griffie. Daarnaast kan de eiser ervoor kiezer zijn inleidend verzoek aan de wederpartij te betekenen door een deurwaardersexploot. Ook een gezamenlijk verzoekschrift moet mogelijk zijn.
54. Het procesinleidend verzoekschrift is het begin van een eenvormige procesgang (het «basismodel»). In het basismodel moet de positie van derden volgens de onderzoekers overeenkomstig de verzoek-

- schriftprocedure worden geregeld. Afwijkingen en afsplitsingen van het basismodel zijn voor bepaalde zaken nodig, bijvoorbeeld voor *small claims*. Zo zijn de onderzoekers voorstander van een eenvoudige procedure voor vorderingen tot € 2 000 waarin procesinleiding, bewijsrecht en termijnen op laagdrempelige wijze zijn geregeld. Incassozaken moeten zoveel mogelijk geautomatiseerd en met standaardformulieren kunnen worden ingeleid en afgehandeld.
55. De onderzoekers bepleiten de mogelijkheid van «kortsluiting» in kort geding. Zij vinden dat zowel op gezamenlijk als op eenzijdig verzoek een kortgedinguitspraak als bodembeslissing moet kunnen gelden, tenzij de andere partij een rechtsmiddel instelt of een bodemprocedure begint.
 56. De onderzoekers menen dat een afzonderlijke regeling voor aansprakelijkheidszaken over massaschade nadere overweging verdient. Daarbij zou veel nadruk op de voorfase moeten liggen. Verder wijzen zij op de mogelijkheid van een exclusief bevoegd gerecht, het risico van misbruik, het belang van een afzonderlijke regeling voor strooischade en van een regeling voor de bewijsproblematiek. De regeling in de Wet collectieve afwikkeling massaschade achten de onderzoekers een eerste stap, maar niet genoeg.

Differentiatie: reactie

Eén procesinleidend stuk: het verzoekschrift (aanbeveling 11.8 onder a–f)

57. De voorstellen voor het verzoekschrift als uniform procesinleidend stuk zijn interessant. Kennisgeving door de griffie in alle gevallen betekent een verzwaaring van de taak van de griffie. Daarnaast is het een overheveling naar de overheid van een taak die de deurwaarder – weliswaar als ambtshandeling – op dit moment verricht in opdracht van een private partij. Daar staat tegenover dat de kostprijs van verzending per post veel lager ligt dan de kosten van betekening bij deurwaardersexploot. Ook komt een uniforme procesinleiding de eenvoud ten goede. Ten slotte wordt hiermee een verlichting van de administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven gerealiseerd. Inleiding van een procedure bij verzoekschrift zou een vervolg geven aan de bij de herziening van het procesrecht in 2002 ingezette deformativering.
58. Ook de Europese verordening voor een Europees betalingsbevel en de ontwerpverordening voor een *small claims* procedure gaan uit van indiening van een verzoek per standaardformulier ter griffie en kennisgeving aan de wederpartij door de griffie. In het rapport van de ambtelijke werkgroep «Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken» is voorgesteld om voor eenvoudige zaken een digitale procesinleiding mogelijk te maken. De griffie zou het procesinleidend stuk volgens die voorstellen vervolgens per gewone post aan de wederpartij sturen.
59. De Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht pleit voor een model waarbij de aanlegger de keus heeft tussen oproeping van de wederpartij door de griffie of bij deurwaardersexploot in opdracht van de aanlegger. Een dergelijk model spreekt mij aan. Voor afzonderlijke categorieën kan betekening bij exploot dwingend worden voorgeschreven, zoals nu bijvoorbeeld geldt voor het echtscheidingsverzoek.
60. Het indienen van een gezamenlijk verzoek, zoals bepleit door de onderzoekers, is op dit moment al mogelijk bij de kantonrechter op basis van artikel 96 Rv. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk zelden gebruik gemaakt, deels waarschijnlijk vanwege onbekendheid met het bestaan van ervan. Deze mogelijkheid zou kunnen worden uitgebreid tot de sector civiel. Aan ruimere mogelijkheden

dan artikel 96 Rv (met eventueel uitbreiding tot sector civiel) bestaat naar het lijkt weinig behoefte in de praktijk.

Eén basismodel: in elkaar schuiven van dagvaardings- en verzoekschrift-procedure (aanbeveling 11.8.2 onder a en b)

61. Ik onderschrijf het voorstel om de dagvaardings- en verzoekschrift-procedure in elkaar te schuiven tot één basismodel. Het voorstel is een van de meest ingrijpende aanbevelingen uit het eindrapport. Voor het uitvoeren hiervan is een omvangrijke wetgevingsoperatie nodig. Het voorstel sluit aan op al eerder her en der geuite suggesties hiertoe en op een ontwikkeling waarin dagvaardings- en verzoekschriftprocedure steeds dichter naar elkaar toe zijn gegroeid. In de memorie van toelichting op het herziene procesrecht is opgemerkt dat de ingezette weg van harmonisering van de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure werd voortgezet en dat aan de hand van de ervaringen die daarbij worden opgedaan, wordt gezien of verdere stappen nodig zijn. Bij nieuwe wetgeving op deelterreinen blijkt inmiddels steeds moeilijker te verantwoorden waarom voor de dagvaardings- of juist de verzoekschriftprocedure wordt gekozen. De invoering van één basismodel zou de eenvoud en duidelijkheid van het procesrecht zeker ten goede komen. Ook de Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht stemt in met de gedachte van één basismodel.
62. Het ineen schuiven van de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure roept de vraag op naar de gevolgen voor de regeling van verstek en verzet. Op dit moment kent alleen de dagvaardings-procedure verstek en verzet. Dit moet nader moeten worden uitgewerkt (zie ook Hoofdstuk 9, nr. 91).
63. Meer algemeen is zaak om van elke bepaling in de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure nauwkeurig te bekijken of deze zich leent voor toepassing in alle gevallen. De oproeping van derden in de procedure is hiervan een voorbeeld. In de uitwerking zal afhankelijk van het soort zaak onderscheid gemaakt moeten worden in de mate waarin het mogelijk moet zijn om derden in de procedure te betrekken. Het bestuursprocesrecht kan hierbij inspiratie bieden.

Uitzonderingen op het basismodel (aanbeveling 11.8.2 onder c en d)

64. Het zal zeker nodig zijn voor bepaalde procedures een afwijkende regeling te laten gelden. Het door de onderzoekers gemaakte onderscheid tussen afwijkende of aanvullende regels binnen het basismodel (voor personen- en familiezaken, small claims, faillissementsprocedures en Boek 2 zaken) en afsplitsingen van het basismodel (voor incasso van onbetwiste geldvorderingen, het kort geding en complexe procedures) acht ik niet erg duidelijk. Waarschijnlijk komt bijvoorbeeld de faillissementsprocedure meer in aanmerking voor een afsplitsing van het basismodel, gezien het bijzondere karakter van deze procedure.

Small claims (aanbeveling 11.8.3)

65. Het pleidooi voor invoering van een *small claims* procedure sluit aan bij de ontwerpverordening voor een Europese *small claims* procedure en bij de gedachten in het rapport van de ambtelijke werkgroep «Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken». De gedachten van de werkgroep gaan uit naar een heel eenvoudige procedure voor vorderingen tot € 2 000, zonder hoger beroep en een iets minder eenvoudige procedure voor vorderingen tot € 5 000 en consumentenkoopzaken tot een nader te bepalen bedrag boven € 5 000. De Commissie Deetman pleit er zelfs voor alle consumentenkoopzaken over te hevelen naar de kantonrechter, ongeacht het bedrag dat in geding is, en de grens voor kantonzaken

te verhogen tot € 25 000. Op deze voorstellen kom ik nader terug in de reactie op het rapport van de Commissie Deetman. De voorstellen illustreren de behoefte om meer zaken eenvoudiger af te doen.

66. Ik ben voorstander van een zo eenvoudig mogelijke procedure voor eenvoudige zaken. Wil de overheid ook voor die zaken een civiel proces bieden dat effectief, efficiënt en eerlijk is, dan moeten de kosten en inrichting van de procedure enigszins in verhouding staan tot het belang van vordering en de eenvoudige aard van de zaken. Zodra ik beschik over de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de SER over het rapport «Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken» wil ik hieraan verder uitvoering geven.

Incasso van geldvorderingen (aanbeveling 11.8.4 onder a–e)

67. De ideeën van de onderzoekers voor een afzonderlijke, geautomatiseerde incassoprocedure sluiten goed aan op de verordening voor een Europees betalingsbevel. Deze verordening is mede op verzoek van Nederland beperkt tot grensoverschrijdende gevallen. Die beperking was nodig op communautair niveau. Lidstaten zijn vrij om eenzelfde procedure voor hun interne gevallen op te zetten. De verordening is niet in alle opzichten ideaal, maar voor Nederland absoluut aanvaardbaar en met mogelijkheden voor geautomatiseerde afwikkeling. Het kan daarom aantrekkelijk zijn bij de uitvoering van de verordening ook in de toepassing op interne gevallen te voorzien. Met de Raad voor de rechtspraak vindt overleg plaats over de mogelijke wijzen van uitwerking.

Kortsluiten kort geding – bodemprocedure (aanbeveling 11.8.5)

68. Tegen een kortsluiting op gezamenlijk verzoek bestaat weinig bezwaar. Het komt de proceseconomie ten goede en geeft partijen zekerheid. Om de scheiding tussen kort geding en bodemzaak duidelijk te handhaven is dan wel nodig dat het spoedeisend belang een belangrijk criterium blijft voor het kort geding. In kortsluiting op eenzijdig verzoek zie ik weinig. Anders dan in het bestuursrecht, is in het burgerlijk procesrecht niet vereist dat een hoofdzaak aanhangig is op het moment dat een voorlopige maatregel in kort geding wordt gevraagd. Hierdoor beschikt de civiele voorzieningenrechter vaak niet over alle voor de zaak relevante informatie. Kortsluiting op eenzijdig verzoek roept dan vragen op over de aard van een ingesteld rechtsmiddel en het beginsel van *fair trial* voor zover de kortgedingprocedure de wederpartij bijvoorbeeld geen ruimte voor bewijslevering heeft geboden.

Complexe procedures: massaschade (aanbeveling 11.8.6 onder a en b)

69. De onderzoekers willen niet vooruit lopen op het lopend onderzoek van een van hen, mevrouw Ianka Tzankova. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel collectieve afwikkeling massaschade is verwezen naar de fundamentele herbezinning. Toen is aangegeven dat de bevindingen van de onderzoekers worden afgewacht om te bezien of verdergaande maatregelen moeten worden voorgesteld. De bevindingen van de onderzoekers geven geen aanleiding voor verdergaande maatregelen. Op basis van de eerste ervaringen met de nieuwe procedure zal ik bekijken of aanpassing nodig is.

HOOFDSTUK 8 HOGER BEROEP

Hoger beroep: eindrapport

70. De standpunten van de onderzoekers over hoger beroep in het

interimrapport gingen uit van fundamentele wijzigingen ten opzichte van het huidige systeem. De onderzoekers bepleitten toen het hoger beroep als «voortgezette instantie». Rechterlijke fouten moeten steeds hersteld kunnen worden (afschaffing van appelverboden) maar nieuwe feiten en stellingen (nova) mogen nog maar heel beperkt worden aangevoerd. Verzet wilden de onderzoekers geheel afschaffen.

71. In de reacties op het interimrapport is hierop veel kritiek gekomen. Beperking van het aanvoeren van nova in appel zou leiden tot een procedure over de toelating van de nova en tot het recht doen op onvolledige gegevens. Het aantal appellens is klein (< 5% van het aantal vonnissen in eerste aanleg), ingrijpen zou ook om die reden niet nodig zijn.
72. In het eindrapport nuanceren de onderzoekers hun eerdere standpunten. De bijzondere appelverboden (bijvoorbeeld bij ontbinding van een arbeidsovereenkomst) willen zij niet afschaffen. Bij het algemene appelverbod (de appelgrens bij de sector kanton van € 1 750) stellen zij dat bij «een verdere algemene beperking» de rechter in eerste aanleg ruimere mogelijkheden voor rectificatie op grond van artikel 31 Rv zou moeten krijgen bij «alles wat zich leent voor eenvoudig herstel». Zij lijken die ruimere mogelijkheden voor rectificatie echter meer algemeen te willen.
73. De beperking van nova heeft in het eindrapport alleen nog betrekking op «een wezenlijke verandering van de eis of het verzoek en de introductie van een geheel nieuw verweer, waardoor feitelijk onderzoek nodig is dat in eerste aanleg niet heeft kunnen plaatsvinden». Bij een radicale koerswijziging in hoger beroep zou de rechter moeten kunnen terugverwijzen naar de lagere rechter. Als sanctie op het aanvoeren van nova zien de onderzoekers meer in kostenveroordeling dan in uitsluiting van die nova.
74. Voor het overige bepleiten de onderzoekers dat de grieven steeds in het inleidend processtuk worden opgenomen en dat de verweerder al zijn stellingen en wren opneemt in zijn antwoord (al dan niet bij wege van incidenteel appel). Daarnaast willen zij de leer van de bindende eindbeslissing afschaffen.

Hoger beroep: reactie

75. De vraag of het hoger beroep dient als volledige herkansing of juist enkel als voortgezette instantie, is principieel. Deze vraag kan niet los gezien worden van de inrichting van de eerste aanleg. Naarmate door de inrichting van eerste aanleg in die fase het geschil al tot volle wasdom is gekomen, bestaat minder behoefte aan een volledige herkansing in hoger beroep. Het Engelse systeem is hiervan een voorbeeld. De eerste aanleg is in dit systeem zwaar opgetuigd met een vrij ruime *disclosure* en een volledige bewijsgaring. Hierdoor bestaat in hoger beroep zelden behoefte aan nadere bewijslevering. Tegelijkertijd is de processuele last van de eerste aanleg voor partijen zwaar, zowel financieel als qua tijd en inspanning.
76. Met de herziening van het procesrecht in 2002 is geprobeerd een balans te vinden tussen een zo volledig mogelijke voorlegging van het geschil aan de rechter (vgl. de waarheidsplicht van artikel 21 Rv en de substantiëringsplicht van artikel 111 lid 3 Rv) en een gestroomlijnde procedure (in beginsel slechts een schriftelijke ronde). Enerzijds is er meer concentratie, anderzijds moet er voldoende ruimte zijn voor debat en bewijs. Op zichzelf is de procedure in eerste aanleg niet zodanig gewijzigd dat op die grond beperking van het appel aangewezen is. De gedachte dat een dergelijke beperking

- nodig is om een druk op het appel te voorkomen («doorrekenen») lijkt door de feiten niet te worden gesteund.
77. In deze reactie is aangegeven op welke punten de procedure in eerste aanleg verder wordt aangepast naar aanleiding van het eindrapport. Deze aanpassingen kunnen leiden tot een verzwaring van de eerste aanleg (bijvoorbeeld op het punt van *disclosure*). Omdat op dit moment nog onvoldoende duidelijk is wat precies de gevolgen zijn van de aanpassingen in eerste aanleg en het in elkaar schuiven van de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure, wil ik nog niet een definitief standpunt innemen over inrichting van het hoger beroep. Om die reden ga ik in deze reactie op het eindrapport niet in op alle afzonderlijke aanbevelingen voor aanpassing van het hoger beroep. Wel hecht ik eraan dat eventuele beperkingen in het hoger beroep niet leiden tot geschillen over formaliteiten waardoor het zicht op het eigenlijke geschil verdwijnt. Ik ben daarom geen voorstander van al te strakke regels voor de toelating nieuwe stellingen of bewijsmiddelen in appel (vgl. par. 4.2.5).
78. Het huidige appelprocesrecht is vooral jurisprudentierecht. De wettelijke regeling van het hoger beroep is summier. Het geheel aan voorstellen van de onderzoekers gaat veel verder dan wijziging van een enkele bepaling in het Wetboek van de Burgerlijke Rechtsvordering. Een aanpassing van het huidige regime brengt mee dat de regeling voor hoger beroep veel meer dan nu het geval is, in de wet moet worden vastgelegd. Dit is een omvangrijke wetgevingsoperatie. Ik ben voorstander van codificatie van het appelprocesrecht. Ook de Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht zou toejuichen als de wetgever de codificatie van het appelrecht ter hand neemt.

Devolutieve werking en grievenstelsel (aanbevelingen 11.9.1 onder a en b)

79. De leer van de devolutieve werking van het hoger beroep is een van de onderdelen van het appelprocesrecht die op dit moment vooral in rechtspraak is uitgewerkt. De devolutieve werking houdt in dat de behandeling van de zaak door het instellen van hoger beroep geheel wordt afgewenteld op de appelrechter. De rechtstrijd in hoger beroep wordt vervolgens beperkt door het grievenstelsel: de taak van de appelrechter is beperkt tot wat partijen in de grieven aan hem voorleggen (negatieve zijde van de devolutieve werking). Bij gegrondverklaring van een grief moet de rechter ambtshalve beoordelen of in eerste aanleg een verweer is verworpen of onbehandeld is gebleven, dat door de gegrondbevinding van de grief relevant is geworden (positieve zijde van de devolutieve werking). De wet zelf bevat nauwelijks regels op dit punt.
80. De leer van de devolutieve werking is ingewikkeld en verfijnd en overstijgt in zijn details de kennis van de gemiddelde rechtshulpverlener. De leer leent zich daarom niet goed voor onverkorte opname in de wet. Bij de codificatie van het hoger beroep is een van de belangrijkste vragen hoe de leer van de devolutieve werking zo vereenvoudigd kan worden dat zij in de wet kan worden vastgelegd, of dat volstaan kan worden met vastlegging van de hoofdlijnen. Daarbij komt zeker aan de orde in hoeverre de verweerder zijn wren in hoger beroep opnieuw naar voren moet brengen.
81. Ik ben het eens met het voorstel dat de grieven in het inleidend processtuk moeten worden opgenomen. Uitzondering op die regel moet mogelijk zijn als beide partijen daarom vragen, bijvoorbeeld omdat schikkingsonderhandelingen tussen hen plaatsvinden. Dit laatste is ook het standpunt van de Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht (zie punt 14 onder 1 van het advies).

Appelverboden (aanbevelingen 11.9.1 onder c–g)

82. Uitbreiding van de appelverboden of een algemene beperking van het appel acht ik niet wenselijk. Mocht bij de uitwerking van het hoger beroep besloten worden tot een beperking van de omvang van het appel, dan acht ik dit geen grond voor uitbreiding van herstel mogelijkheden van artikel 31 Rv (zie hierna onder 8.2.3). De aanbeveling om ondanks een appelverbod appel open te stellen tegen uitspraken waarbij een zo fundamenteel rechtsbeginsel is geschonden dat van een eerlijke en onpartijdige behandeling niet meer kan worden gesproken, wil ik serieus onderzoeken bij de uitwerking van het hoger beroep.
83. De leer van de bindende eindbeslissing (aanbeveling 11.9.1 onder f) is niet in de wet vastgelegd. De leer houdt in dat de rechter gebonden is aan zijn eigen zonder voorbehoud gegeven oordelen in een tussenvonnissen in dezelfde zaak. De Hoge Raad laat slechts beperkt uitzonderingen toe op deze gebondenheid. Ik ben het eens met de onderzoekers dat soms wenselijk is dat de rechter in ruimere mate terug kan komen op eerder gegeven oordelen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de rechter ontdekt dat zijn eindbeslissing berust op een vergissing die in appel hoogstwaarschijnlijk met succes zal worden bestreden.
84. Aan het loslaten van deze leer van de Hoge Raad kleven echter belangrijke bezwaren. De gebondenheid van de rechter aan zijn eigen beslissingen bevordert in het algemeen een efficiënte procesgang. Zodra partijen weten dat de rechter op aan zijn eerder gegeven beslissingen niet is gebonden, zullen zij er alles aan doen om de rechter daarop terug te laten komen voor zover het gaat om hun niet welgevallige beslissingen. Dit kan tot grote vertraging leiden en de rechter dwingen tot uitvoeriger motivering waarom hij al dan niet bereid is op een eerder gegeven beslissing terug te komen. De Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht staat om deze redenen gereserveerd tegenover de aanbeveling van de onderzoekers om de leer van de bindende eindbeslissing los te laten.
85. Bij codificatie van het appelprocesrecht ligt voor de hand om af te bakenen in hoeverre de leer van de (bindende) eindbeslissingen moet worden gehandhaafd en of dit in de wet moeten worden vastgelegd of dat dit onderwerp kan worden uitgewerkt door een eventuele BPR-raad.

Nova (aanbeveling 11.9.1 onder h–m)

86. Met hun voorstel voor een verbod op nova alleen als sprake is van een «radicale koerswijziging» zijn de onderzoekers in ruime mate tegemoet gekomen aan de eerder geleverde kritiek op dit punt. Over de toelaatbaarheid van nova bevat de wet slecht een enkele bepaling. De rechtspraak laat nova in heel ruime mate toe. Alleen als sprake is van misbruik of strijd met de goede procesorde kan de rechter stellingen buiten beschouwing gelaten.
87. Het is mij bekend dat buitenlandse rechtsstelsels veelal minder ruimhartig zijn in het toelaten van nieuwe stellingen en werven in hoger beroep. Dit is op zichzelf geen reden om de toelaatbaarheid van nova te willen beperken. Het systeem van burgerlijk procesrecht moet partijen stimuleren om hun stellingen tijdig naar voren te brengen. Er bestaat geen feitelijke grond om aan te nemen dat advocaten in de praktijk op dit punt zaken «laten liggen» (vergelijk ook het lage appelpercentage).
88. Een systeem met strenge sancties op het niet tijdig naar voren brengen van bepaalde stellingen (vgl. par. 4.2.5) acht ik niet wenselijk. In dat geval is het middel al snel erger dan de kwaal. De Adviescommissie is kritisch over de door de onderzoekers bepleite uitwer-

king voor het toelaten van nova. Zij vreest dat kostensancties en mogelijke terugverwijzing leiden tot geschillen binnen het geschil. Het nadeel van de extra belasting die hiervan het gevolg is, weegt voor de Adviescommissie zwaarder dan het nadeel van in appel doorprocederen op basis van een gewijzigd partijstandpunt. Bij de verdere uitwerking vraagt dit punt serieuze aandacht. Uitgangspunt is ook hierbij het primaire doel van een effectieve, efficiënte en eerlijke procesgang. Het onderzoek naar het hoger beroep in verschillende rechtstelsels, dat onlangs is afgerond door de Universiteit van Tilburg («Verbetering van het hoger beroep? Kosten en baten van voorstellen uit 12 systemen van procesrecht.», J. M. Barendrecht en M. W. de Hoon (red.), Tilburg, 2006), kan bij de uitwerking ter inspiratie dienen.

HOOFDSTUK 9 VERZET

Verzet: eindrapport

89. In het interimrapport bepleitten de onderzoekers om verzet geheel af te schaffen. In het eindrapport nemen zij een genuanceerder standpunt. Zij bepleiten nu om verzet in eerste aanleg te handhaven en alleen in hoger beroep af te schaffen.

Verzet: reactie

90. De gedachte om verzet in eerste aanleg te handhaven en alleen in hoger beroep af te schaffen is aantrekkelijk. Hier is veel voor te zeggen. Zo wordt niet onnodig de appelrechter belast met zaken die eigenlijk door de rechter in eerste aanleg in verzet kunnen worden afgedaan. Tegelijkertijd speelt verzet in hoger beroep een veel kleinere rol en is daar minder reden om het in stand te houden. Overigens is de Adviescommissie burgerlijk procesrecht voor behoud van de verzetregeling ook in hoger beroep, in elk geval voor een verstekbeslissing op een hoger beroep van de oorspronkelijke eiser ingesteld tegen een verstekbeslissing van de rechter in eerste aanleg.
91. In hoeverre ook een verzetregeling moet en kan worden ingevoerd voor de verzoekschriftzaken, moet nader worden bekeken bij het in elkaar schuiven van de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure. Daarbij wil ik ook bezien in hoeverre oproeping van de wederpartij in persoon gevolgen moet hebben voor de verzetmogelijkheden van deze wederpartij in een latere fase. Denkbaar is een beperking zoals die ook is opgenomen in artikel 8 van de Uitvoeringswet voor een Europese executorialie titel en in de ontwerpverordeningen voor een Europees betalingsbevel en *small claims*. De verzetmogelijkheid is daar gekoppeld aan de vraag of de verweerder zich heeft *kunnen* verweren tegen de vordering. Het niet kunnen verweren kan daarbij zowel een gevolg zijn van een niet-(tijdige) betekening van het procesinleidend stuk, als van overmacht of buitengewone omstandigheden.

HOOFDSTUK 10 CASSATIE

Cassatie: eindrapport

92. Voor cassatie willen de onderzoekers de rechtsvormende taak van de Hoge Raad versterken. In hun interimrapport hebben zij soms vergaande wijzigingsvoorstellen gepresenteerd om die rechtsvormende taak nader in te vullen. Zo hebben zij voorgesteld om de mogelijkheid te openen van een verlostelsel op basis van selectie

- onmiddellijk na indiening en de mogelijkheid van prejudiciële vragen van de lagere rechter aan de Hoge Raad. Daarnaast wilden zij ambtshalve cassatie mogelijk maken en klachten over motivering zouden door de lagere rechter moeten worden hersteld. Ook bepleitten zij de wenselijkheid van informatiegaring bij derden (bijv. *amicus curiae*, belangenorganisaties).
93. Vooral de Hoge Raad heeft kritisch gereageerd op de gedachten in het tussenrapport. De Hoge Raad meent principieel dat zijn belangrijkste taak is om een concrete casus te beslissen en niet om een verreikende uitspraak te doen die de casus overstijgt, maar waarvan de gevolgen vaak niet goed te overzien zijn. Ook qua werkbelasting ziet hij geen mogelijkheid voor allerlei eigen onderzoek. De Hoge Raad meent dat het parket hier afdoende in voorziet. Van ambtshalve cassatie verwacht de Hoge Raad een aanzuigend effect op het aantal cassatieberoepen.
94. In het eindrapport benadrukken de onderzoekers de rechtsvormende taak van de Hoge Raad. Zij nuanceren hun eerdere gedachten door erop te wijzen dat het tussenrapport geen blauwdruk is en dat niet alles tegelijk hoeft te worden uitgevoerd. Ook in hun concrete aanbevelingen zijn zij iets voorzichtiger. De onderzoekers pleiten nu nog slechts voor een experiment waarin een ervaren lid van de civiele kamer op basis van een preadvies van het parket een voorselectie maakt. De voorgeselecteerde zaken zouden vooralsnog geheim moeten worden gehouden en langs de gewone weg moeten worden afgehandeld. Als blijkt dat de voorgeselecteerde zaken inderdaad overeenkomen met de door de Hoge Raad op basis van artikel 81 RO afgedane zaken, kan besloten worden om ook het parket deze zaken op 81 RO af te laten doen.
95. De onderzoekers houden vast aan de gedachte dat de lagere rechter motiveringsklachten moet kunnen herstellen en dat de Hoge Raad restrictiever dan nu met die klachten zou moeten omgaan. Dit pleidooi koppelen de onderzoekers aan de voorgestelde uitbreiding van de herstelmogelijkheden voor de lagere rechter op basis van artikel 31 Rv. Tegelijkertijd handhaven zij hun pleidooi voor ambtshalve cassatie door de Hoge Raad, zij het dat zij daaraan toevoegen dat de Hoge Raad hiertoe niet verplicht is.
96. De onderzoekers nuanceren hun aanvankelijke pleidooi voor het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad door in het eindrapport deze mogelijkheid alleen voor het gerechtshof te bepleiten.

Cassatie: reactie

97. De voorstellen van de onderzoekers voor de cassatieprocedure zijn verstrekkend. Zij zijn een consequente uitwerking van de visie van de onderzoekers dat rechtsvorming en rechtseenheid een belangrijk doel van het civiele proces zijn, zeker in cassatie. De Hoge Raad neemt binnen de rechtspraak een bijzondere positie in. Als hoogste rechter behoren rechtseenheid en rechtsontwikkeling haast vanzelfsprekend tot zijn taak. Artikel 81 RO vermeldt rechtseenheid en rechtsontwikkeling expliciet. Cassatieberoepen die de Hoge Raad niet gegrond acht, en die niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of rechtsontwikkeling, kan de Hoge Raad vereenvoudigd afdoen. Ter wille van de eenvormige rechtstoepassing heeft de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad de mogelijkheid beroep in cassatie in het belang der wet in te stellen.
98. Tegelijkertijd is de Hoge Raad bij zijn oordeel gebonden aan de middelen in het cassatieberoep. Het oordeel van de Hoge Raad is daarmee in de eerste plaats gericht op het beslissen van de aan

- hem voorgelegde concrete casus en op het bieden van rechtsbescherming in het individuele geval.
99. De vraag is hoe de Hoge Raad in ruimere mate dan nu invulling kan geven aan zijn rol in de bevordering van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling. De onderzoekers doen hiervoor verschillende voorstellen. Op onderdelen krijgen zij steun vanuit de Hoge Raad (vergelijk de voordracht van Advocaat-Generaal Bakels tijdens de vergadering van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht in mei 2006, die voorstander is van het toelaten van ambtshalve cassatie en mogelijkheden ziet voor een verlofstelsel, maar tegen het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad is, en de boekbespreking van Mr. Hammerstein in TCR 2006, nr. 2, p. 6–11, die juist tegen ambtshalve cassatie is maar ruimte ziet voor prejudiciële vragen aan de Hoge Raad). De Adviescommissie is kritisch over de voorstellen van de onderzoekers.
100. In samenspraak met de Hoge Raad wil ik onderzoeken welke voorstellen in het eindrapport tot verbetering van de civiele cassatierechtspraak kunnen leiden. Daarbij zal ik ook de aanbevelingen van de Commissie Deetman betrekken, die van oordeel is dat de Hoge Raad zich sterker kan profileren op het terrein van de rechtseenheid, bijvoorbeeld door veel meer inhoud op te nemen in zijn jaarverslag. Hiertoe zal ik samen met de President van de Hoge Raad een gemengde commissie samenstellen met leden uit de Hoge Raad, het parket bij de Hoge Raad en vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie. Over de concrete aanbevelingen merk ik het volgende op.

Experiment selectie na indiening (aanbeveling 11.9.3 onder a)

101. Tegen het voorgestelde experiment om een anonieme voorselectie te doen van zaken die zich lenen voor afdoening via artikel 81 RO, bestaat op zichzelf weinig bezwaar. Het helpt het inzicht in het aanbod aan zaken te vergroten. Vanuit de Hoge Raad is op deze aanbeveling echter kritisch gereageerd tijdens de vergadering van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht van mei 2006. Daar werd aangevoerd dat artikel 81-RO-zaken weinig tijd kosten en dat de zaken waaraan de Hoge Raad niet, maar het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad en de Advocaat-Generaal wel veel tijd moeten besteden, niet vooraf uitgeselecteerd zouden moeten worden. In die zaken kan van belang zijn om te laten zien dat de Hoge Raad de AG in zijn conclusie volgt. De aanbeveling zal worden geagendeerd in de gemengde commissie.

Beperking motiveringsklachten (aanbeveling 11.9.3 onder b)

102. Voorop staat dat de aanbeveling om restrictiever om te gaan met motiveringsklachten zich richt tot de Hoge Raad zelf en niet tot de wetgever. Een restrictievere omgang met motiveringsklachten vereist geen wetswijziging. Inhoudelijk meen ik, anders dan de onderzoekers, dat een dergelijke beperking niet wenselijk is. Ik deel de mening van de Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht dat de motiveringscontrole een wezenlijke bijdrage levert aan de rechtsvormende taak van de Hoge Raad.

Verruiming herstel mogelijkheden artikel 31 en 32 Rv (aanbeveling 11.9.3 onder c)

103. Ik ben geen voorstander van ruimere herstel mogelijkheden van een uitspraak dan het huidige artikel 31 Rv biedt, zoals door de onderzoekers bepleit. Herstel van een kennelijke verschrijving die niet blijkt uit de uitspraak zelf maar uit een ander processtuk, is binnen de huidige tekst van artikel 31 Rv al mogelijk. De onderzoekers willen echter dat de rechter ook een onbegrijpelijke motivering

desgevraagd kan herstellen (onder meer om daar de Hoge Raad niet langer mee te belasten). Een dergelijke uitbreiding zal in de praktijk vragen oproepen over wat zich nog wel en wat zich niet leent voor eenvoudig herstel.

Ambtshalve cassatie (aanbeveling 11.9.3 onder d)

104. Ik twijfel aan het nut en de noodzaak van ambtshalve cassatie door de Hoge Raad. Alleen bij cassatie in het belang der wet beoordeelt de Hoge Raad een concrete zaak buiten partijen om, op basis van door de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan hem voorgelegde middelen. Invoering van ambtshalve cassatie betekent een verzwaring van de taak en werklast van de Hoge Raad, die nu gebonden is aan de cassatieklachten in het middel van de verzoeker tot/eiser in cassatie. Ook betekent dit een praktisch probleem bij verstekzaken. De verweerder in cassatie die op basis van het cassatiemiddel geen reden heeft gezien om te verschijnen, hoeft geen rekening te houden met cassatie op andere gronden. Het is voor partijen kostenverhogend als de verweerder in cassatie in de toekomst door de mogelijkheid van ambtshalve cassatie gedwongen zou worden te verschijnen.

Prejudiciële vragen (aanbeveling 11.9.3 onder e)

105. Het voorstel om het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad mogelijk te maken, roept vragen op. Hoe moet de Hoge Raad de prejudiciële vraag beantwoorden, zonder te beschikken over een afgerond procesdossier omdat de zaak nog loopt? Waarom zou beantwoording van een prejudiciële vraag sneller gaan dan behandeling van een gewoon cassatieberoep? Wat is de winst voor partijen van een potentiële extra vertragende factor in de procedure? In hoeverre is de Hoge Raad in een opvolgend cassatieberoep in dezelfde zaak nog vrij om op basis van het hele geding tot een andere conclusie te komen? Deze vragen verdienen in het kader van de gemengde commissie nadere bestudering.

HOOFDSTUK 11 ALTERNATIEVE VORMEN VAN REGELGEVING

Alternatieve vormen van regelgeving: eindrapport

106. De onderzoekers bepleiten meer betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en rechtshulpverleners bij en een grotere verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en de inhoud van regelgeving. Het gaat hierbij zowel om regelgeving voor de roladministratie of de voorbereiding van mondelinge behandelingen als om preprocesuele protocollen over bijvoorbeeld informatie-uitwisseling. De onderzoekers suggereren om deze betrokkenheid voor regelgeving voor de *processuele* fase via «structurele overleg- en beslissingsgremia» vorm te geven, in een «Raad voor het burgerlijk procesrecht». Voor *preprocessuele* protocollen zien zij vooral een rol voor zelfregulering door maatschappelijke partijen die bij de desbetreffende zaken betrokken zijn. Deze protocollen zouden eventueel algemeen verbindend verklaard moeten kunnen worden.
107. De onderzoekers zien zelfregulering als iets dat in de plaats kan komen van een verdere deformatisering in het procesrecht. Zij menen dat deformatisering in de door hen bepleite zelfregulering ligt besloten, omdat daarbij niet een strakke regeltoepassing voorop staat. Zelfregulering leidt volgens de onderzoekers tot een scherpere normering van rechten en bevoegdheden. Toch achten zij dit een flexibeler systeem dan aanscherping van algemene, vage normen uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Alternatieve vormen van regelgeving: reactie

108. De aanbeveling voor een grotere betrokkenheid van maatschappelijke organisaties is interessant en sluit aan bij het huidige denken over verdeling van verantwoordelijkheden tussen burger en overheid. In de brief over de bruikbare rechtsorde (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 279, nr. 24) is uitvoerig ingegaan op de wenselijkheid om de verantwoordelijkheden voor verschillende terreinen daar te leggen waar deze het beste waargemaakt kan worden. Sommige zaken kunnen beter op een ander niveau worden geregeld dan door de centrale overheid en bij formele wet. Bij instellingen en beroepsgroepen ontstaan steeds meer gedragsregels, codes, organisatieregels en andere vormen van informele regelgeving. Een voorbeeld in het vennootschapsrecht is de Code Tabaksblat voor *Corporate Governance*, waarnaar wordt verwezen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Voor het faillissementsrecht doet de Commissie insolventierecht in haar advies van 29 juni 2006 voorstellen voor oprichting van een Insolventieraad die niet-bindende richtsnoeren vast kan stellen en voorstellen voor bindende regels kan voorleggen aan de minister van Justitie.
109. Ook op het terrein van het burgerlijk procesrecht lijkt een toenemende behoefte te bestaan aan verduidelijking en nadere normering van wettelijke regels anders dan langs de traditionele kanalen van wetgeving en rechtspraak, en met betrokkenheid van terzake deskundigen en belanghebbenden uit het desbetreffende praktijkgebied. De procesrechtelijke wetgeving moet dan onder meer zorgen dat de collectivering van dergelijke informele regels, waar gewenst, wordt versterkt en gewaarborgd.
110. Ook de Adviescommissie is positief over een grotere betrokkenheid van rechtshulpverleners bij regelgeving voor zaken als de rol, mondelinge behandelingen en bewijsverrichtingen. De Adviescommissie acht niet nodig een afzonderlijk orgaan voor dergelijke alternatieve regelgeving in het leven te roepen.
111. Ik zie vooral ruimte voor een grotere betrokkenheid van rechtshulpverleners, rechters en eventueel maatschappelijke organisaties bij regelgeving over praktische zaken. Een nieuw op te richten «BPR-Raad» kan nadere regels stellen ten behoeve van de praktijk en ter bevordering van een goed verloop van de civiele procedure. Zeker voor praktische zaken als de comparitie na antwoord en de rol kan dit bijdragen aan het primaire doel van een effectieve, efficiënte en eerlijke procesvoering. De uitvoering hiervan kan grotendeels worden overgelaten aan de praktijk. Artikel 35 Rv kan voor dit doel worden verruimd.
112. Een aandachtspunt bij het uitvoeren van deze aanbeveling zijn de administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven. Een grotere betrokkenheid van rechters, rechtshulpverleners en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van regelgeving kan leiden tot een meer gelaagde regelgeving. De overzichtelijkheid en toegankelijkheid van de regels voor rechtzoekenden en hun rechtshulpverleners moeten daarbij gewaarborgd worden.

HOOFDSTUK 12 ELEKTRONISCH PROCEDEREN

Elektronisch procederen: eindrapport

113. Digitalisering van de rechtspraak is een belangrijk onderwerp voor de komende jaren. De onderzoekers gaan hier in hun rapport niet afzonderlijk op in, behalve bij de beantwoording van vraagpunt 12 over de rol van internet in de procedure, de gevolgen van de elektronische snelweg voor het procesrecht en de benodigde waar-

borgen (naast een elektronische handtekening). De onderzoekers geven aan dat de authenticiteit van het bericht, de identiteit en privacy van de afzender en de vaststelling van de ontvangst gewaarborgd dienen te zijn. Ook geven zij aan dat minimumeisen niet in de wet, maar bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling dienen te worden vastgelegd. Indiening van processtukken langs elektronische weg dient mogelijk te worden gemaakt. Experimenten dienen volgens de onderzoekers te worden bevorderd.

Elektronisch procederen: reactie

114. De vraag welke gevolgen de elektronische snelweg voor het procesrecht heeft, is een vraag die ook in het strafrecht en in het bestuursrecht actueel is. Ik streef ernaar om in alle rechtsgebieden de wettelijke belemmeringen voor het toepassingen van ICT in het proces weg te nemen en ervoor te zorgen dat het gebruik van de elektronische snelweg wordt bevorderd. Op dit moment zijn of worden daartoe diverse wettelijke aanpassingen voorbereid. Om meer samenhang te bewerkstelligen tussen deze wettelijke aanpassingen en om te bezien welke wettelijke aanpassingen in de toekomst wenselijk zijn om een goed verloop van het proces, ook in een elektronische omgeving, te waarborgen, zal in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak, de Raad van State en de Hoge Raad, een nota «wetgeving voor de elektronische rechtspraak» worden voorbereid. In Europees verband pleit Nederland voor het bevorderen van e-justice en het efficiënt koppelen van informatiesystemen om het uitwisselen van informatie mogelijk te maken.

HOOFDSTUK 13 LIJST VAN VRAAGPUNTEN VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

115. Van de lijst met 14 vraagpunten zijn de meeste in andere hoofdstukken van het eindrapport beantwoord. Waar dat het geval is, verwijzen de onderzoekers naar het desbetreffende hoofdstuk. Op een paar vraagpunten ga ik afzonderlijk in.
116. Vraagpunt 3 betrof de vraag of de huidige codificatie van algemene beginselen (zoals hoor en wederhoor) volstaat of dat er meer beginselen zijn die voor codificatie in aanmerking komen. De onderzoekers suggereren in antwoord op deze vraag dat het beginsel van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor codificatie in aanmerking komt. In de betekenis van «ieders eigen verantwoordelijkheid» onderschrijf ik deze aanbeveling graag (zie hiervoor onder nrs. 25 en 26). Het beginsel lijkt te passen bij de al vastgelegde beginselen van de waarheids- en volledigheidsplicht. Een ander beginsel dat zich leent voor vastlegging, is het beginsel van een goede procesorde. Dit beginsel is reeds lang algemeen erkend en toegepast. Het primaire doel van het civiele proces: een efficiënte, effectieve en eerlijke rechtsgang komt in dit beginsel tot uitdrukking.
117. De onderzoekers hebben geen voorstellen gedaan voor een nadere harmonisatie met het bestuurs- of strafprocesrecht (vraagpunt 7).

HOOFDSTUK 14 NADER ONDERZOEK

118. Op enkele punten bepleiten de onderzoekers nader onderzoek. Het gaat om:
- de verschillende varianten van kostenveroordeling en de mogelijkheden om kostenveroordeling als sanctiemechanisme in te zetten. Zoals gezegd, wil ik bekijken in hoeverre het systeem van

kostenveroordeling flexibeler moet worden. Deze keuze is vooral een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende systemen.

- de feitelijke manier van werken van de rechter. Deze onderzoeksvraag ligt vooral op het terrein van de Raad voor de rechtspraak. Bij de herziening van het procesrecht is toegezegd een evaluatie van het systeem met een comparitie na antwoord (Handelingen I, 2001/02, blz. 510). Naar de feitelijke gang van zaken bij de comparitie is onderzoek gedaan door de Raad voor de rechtspraak (vgl. R. J. Verschoof, De praktijk van de comparitie na antwoord, *Trema* 2004, p. 339–345). Dit onderzoek betrof vooral interviews met rechters naar hun ervaringen met de comparitie. Op dit moment is een vervolgonderzoek bezig van het WODC uitgevoerd door de Universiteit van Tilburg onder leiding van Prof. Barendrecht. In dit laatste onderzoek wordt ook gekeken naar de ervaring van «gebruikers». De resultaten van dit onderzoek worden verwacht in 2007. Tezamen vormen deze onderzoeken een evaluatie van de comparitie na antwoord.

HOOFDSTUK 15 WETGEVINGSPROGRAMMA

119. Op basis van het voorgaande heb ik het voornemen om de volgende wetgevingsinitiatieven in gang te zetten:
 - een wetsvoorstel tot invoering van één procedure in eerste aanleg (voorbereiding in 2007);
 - een wetsvoorstel tot codificatie van het hoger beroep (voorbereiding in 2008);
 - een wetsvoorstel waarin wordt geregeld de vastlegging van het beginsel van ieders eigen verantwoordelijkheid voor de procedure, het beginsel van een goede procesorde, de verduidelijking van de ambthalfbevoegdheid van de rechter in de rechtsstrijd, de kortsluiting op gezamenlijk verzoek en de oprichting van een «BPR-Raad» (voorbereiding in 2007);
 - de voorbereiding met de Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht het onderwerp «*disclosure*» (aanvang werkzaamheden eind 2006);
 - een overleg in een gemengde commissie met vertegenwoordigers uit Parket en Hoge Raad en het ministerie van Justitie over eventuele aanpassing van de civiele cassatie (vanaf voorjaar 2007).
120. Daarnaast zijn op het terrein van het burgerlijk procesrecht de volgende wetgevingsinitiatieven van belang:
 - de verordening voor een Europees betalingsbevel (verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006, Pb. EG van 30 december 2006, L399/1), die op 12 december 2008 van toepassing wordt. Hiervoor is uitvoeringswetgeving nodig waarbij ook de vraag aan de orde komt of voor interne gevallen een soortgelijke procedure ingevoerd moet worden (wetsvoorstel gereed tweede helft 2007);
 - de ontwerpverordening voor een Europese procedure inzake geringe vorderingen waarover een eerste lezing akkoord bestaat tussen de Raad en het Europees Parlement. Ook deze verordening heeft een implementatietermijn van 24 maanden en ook hiervoor is uitvoeringswetgeving noodzakelijk (wetsvoorstel gereed eind 2007);
 - het rapport van de ambtelijke werkgroep «Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken». Hierover is advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak en de SER. Wetsvoorstellen zullen pas in de loop van 2007 worden voorbereid;
 - het wetsvoorstel afschaffing procureaat (30 815);

- het voorstel voor herziening van het griffierecht (wetsvoorstel gereed voorjaar 2007);
- het voorstel voor een deelgeschilprocedure (voorstel is in consultatie);
- het voorstel voor een nieuwe geschillenregeling in het voorstel voor een flexibel BV-recht (voorstel is toegezonden aan de Raad van State);
- een nieuwe regeling voor arbitrage in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Hiervoor is uitvoerig en kundig voorbereidend werk verricht op particulier initiatief van prof. mr. A. J. van den Berg (uitwerking van de voorstellen in 2007).