

Vergaderjaar 2006–2007

**30 815**

## **Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Advocatenwet en andere wetten in verband met het afschaffen van het procuraat in burgerlijke zaken en de invoering van elektronisch berichtenverkeer (Wet afschaffing procuraat en invoering elektronisch berichtenverkeer)**

**B**

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

Vastgesteld 27 maart 2007

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Er is – om overigens begrijpelijke redenen – geruime tijd verstreken sinds het kabinetsbesluit van 1995 om op advies van de MDW-werkgroep domeinmonopolie advocatuur het verplichte procuraat af te schaffen. Het voorliggende wetsvoorstel dateert van 27 september 2006. De leden van de VVD-fractie hebben nog wel enkele vragen over het wetsvoorstel.

De fractie van het **CDA** betuigt in navolging van de maatschappelijke organisaties, de Raad van State en de partijgenoten in de Tweede Kamer, haar instemming met de strekking van het wetsontwerp. Op de keper beschouwd is aan vele in het verleden geopperde bezwaren inmiddels tegemoet gekomen, zij het dat er daarvan nog een aantal vraagpunten overblijven, die andermaal aan de orde worden gesteld.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat de afschaffing van het procuraat en de invoering van elektronisch berichtenverkeer bewerkt. Het verheugt deze leden dat de regering op suggestie van de Raad van State enige voorzieningen heeft getroffen om het risico van een niet-ontvankelijkverklaring te verkleinen, althans wanneer het gaat om een verzuim dat de rechtzoekende apert niet valt aan te rekenen. Tegelijk vervulde juist dat element, en de bepaald zuinige wijze waarop de minister de door de Raad genoemde risico's denkt weg te nemen, deze leden met zorg, met name in combinatie met de vooruitgang die het onderhavige wetsvoorstel (de rechtzoekende? de overbelaste gerechten?) denkt te brengen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), G.J. de Graaf (VVD), Ruers (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66) en Franken (CDA).

Plv. leden: Schuurman (CU), Pruiksma (CDA), Jurgens (PvdA), Minderman (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Kox (SP), Tan (PvdA), Schuyter (D66) en Russell (CDA).

## Argumentatie afschaffing procureaat

Uit een onderzoek van twee jaar gelden door twee studenten, D. van der Wilt en H. van der Burg, die een stage volgden bij het advocatenkantoor Pels Rijcken en Droogleever Fortuijn in Den Haag is naar voren gekomen dat omstreeks 65% van de advocaten tegen afschaffing van het procureaat is. Door de tegenstanders van afschaffing wordt onder meer gewezen op 1) de belangrijke administratieve functie van de procureur; 2) de onbekendheid met de plaatselijke gewoontes; 3) de te verwachten overbelasting en chaos bij de griffies; 4) de vrees voor kostenstijgingen.

De Raad voor de Rechtspraak heeft in zijn reactie op het voorstel om het verplichte procureaat af te schaffen van 7 juni 2004 aangegeven dat hij geen dwingende redenen ziet voor de afschaffing van het huidige stelsel. Ook de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht heeft in haar advies van 13 april 2004 de nodige kritische kanttekeningen geplaatst bij het voorstel.

Uit de memorie van toelichting valt op te maken dat de minister drie redenen aangeeft waarom het procureaat moet worden afgeschaft: 1) er is thans een landelijk rolreglement zowel voor de rechtbank (2000) als voor de hoven (2002); 2) informatie over de gerechten is beschikbaar op internet; 3) de afschaffing van het procureaat leidt tot harmonisatie met bestuursrecht en strafrecht waar de procureursvertegenwoordiging ontbreekt. In de nota naar aanleiding van het verslag van 17 januari 2007 licht de minister dit nog nader toe door op te merken dat door het afschaffen van het procureaat een slagvaardiger rechtspraak wordt bewerkstelligd. Desalniettemin vragen de leden van de **VVD**-fractie zich af de genoemde redenen dusdanig zwaarwegend zijn dat dezen een operatie met een vooralsnog onzekere uitkomst wat betreft het kostenaspect, zowel voor de rechterlijke macht als voor de burger, en met onzekerheden met betrekking tot het elektronisch berichtenverkeer (technische aspecten, beveiliging, privacy e.d.) rechtvaardigen. Kan de minister de zorgen van de VVD-fractie hierover wegnemen?

### Effect op werkdruk bij de rechtbanken

Het valt niet te ontkennen dat de rol van de procureur niet alleen gelegen is in het ordelijk verloop van de procedure, maar dat de procureur ook als een soort «zeef» functioneert, in de zin dat het niet ongebruikelijk is dat de procureur ook nog eens zijn deskundige blik over de stukken laat gaan. Te vrezende valt dan ook dat door de afschaffing van het procureaat de griffies van de rechtbanken en de rechtbanken zelf meer werk voor hun kiezen krijgen, omdat de «zeef» ontbreekt. Kan de minister de zorgen die daarover bestaan bij de leden van de **VVD**-fractie wegnemen?

De afschaffing van het procureaat wordt alom met instemming begroet, met dien verstande dat de Raad voor de Rechtspraak zich nog de bevoegdheid wenste voor te behouden om bij gebleken toename van de werklast voor de griffie een claim in te dienen voor additionele middelen. Dit voorbehoud van de kant van de Raad voor de Rechtspraak heeft niet de aandacht gekregen die het verdient, oordeelt de fractie van het **CDA**. Voorbeeld: de invoering op advocatenkantoren (maar niet alleen daar!) van de personal computers werd aanvankelijk verondersteld een bezuiniging op het personeel van het secretariaat op te leveren. Het tegendeel bleek echter het geval te zijn, zij het langs een omweg. Een helpdesk werd noodzakelijk, een pool van technici die in staat waren om het netwerk te beheren en in staat waren om in geval van mankementen aan de hardware hulp en bijstand te leveren deed zijn intrede. De personeelstoename (in plaats van -afname) die daarvan het gevolg was, moet als substantieel worden aangemerkt en doet tot op de dag van vandaag zijn gevolgen op de begroting gevoelen. Derhalve is de CDA-fractie vooral benieuwd of de

toename van de belasting van de griffie niet aanzienlijk wordt onderschat. De CDA-fractie heeft daarbij zekere twijfels, ook al omdat bij de conclusie van het project Landelijk procederen was dat de wijze van inning van griffierechten na de afschaffing van het procureaat in beginsel niet hoeft te veranderen. De toevoeging van de woorden in beginsel laat immers veel onzekerheid bestaan en laat bovendien tal van escapes open, waarvan de financiële en personele consequenties thans in het ongewisse blijven.

### **Landelijk tableau**

Volgens het wetsvoorstel komt er een landelijk tableau bij de Nederlandse Orde van Advocaten en niet meer een tableau bij de verschillende rechtbanken. Een en ander betekent dat de administratie en de kosten voor rekening van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) komen. Is die veronderstelling juist? Op p. 7 van de memorie van toelichting staat vermeld dat de totale besparing als gevolg van de introductie van het landelijk advocatentableau kan worden geschat op zo'n 0,5 miljoen euro per jaar. Die besparing betreft eveneens de landelijke advocatenorde, zo valt te lezen in de memorie van toelichting. Maar komt er door invoering van het landelijk advocatentableau niet meer werk op het bord van de NOvA? In dit verband wijzen de leden van de **VVD**-fractie op de opmerking op p. 10 van de memorie van toelichting dat het viseren van aktes door de griffier in het nieuwe systeem niet meer aan de orde is en kan vervallen. Worden aktes in het nieuwe systeem überhaupt niet meer geviserd of behoort dit vervolgens tot een van de taken van de NOvA? Worden in het nieuwe systeem de voor de beëdiging van een advocaat vereiste bescheiden door de NovA elektronisch verstrekt ten behoeve van het requireren door de Officier van Justitie? Zo nee, hoe kan de Officier van Justitie ervan op de hoogte zijn dat de betrokken te beëdigende advocaat aan de wettelijke vereisten voldoet nu in het nieuwe systeem de griffier de aktes niet meer viseert?

### **Nieuw griffiestelsel**

Door de Raad van State is geadviseerd de afschaffing van het verplichte procureaat gelijktijdig in te voeren met het nieuwe griffiestelsel. Kan de minister aangeven hoe de stand van zaken met betrekking tot het aangekondigde wetsvoorstel griffierechten thans is, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie?

### **Kantooradres**

In art. 12 lid 1 van de Advocatenwet wordt volgens het wetsvoorstel bepaald dat advocaten slechts in één arrondissement op één locatie kantoor kunnen houden. De ratio van die bepaling ontgaat de leden van de **VVD**-fractie. In de memorie van toelichting wordt als motivering voor deze bepaling gegeven: «Aldaar heeft men zijn kantooradres voor het tableau en maakt men deel uit van de orde van advocaten.» Is dat nog van belang als er een landelijk tableau is en men overal in het land zonder tussenkomst van een procureur kan procederen en bovendien de bepaling van art. 1 lid 3 Advocatenwet, waarin bepaald is dat een advocaat slechts bij één rechtbank ingeschreven kan staan, komt te vervallen? Graag een toelichting.

### **Verdringing schriftelijke stukkenwisseling**

Op het eerste gezicht lijkt het een beetje cynisch dat de memorie van toelichting zich beroept op de uitgangspunten van de nota Wetgeving voor de elektronische snelweg. Die veronderstelt nevenschikking van oud en nieuw in plaats van verdringing van schriftelijke stukkenwisseling door

een elektronische, maar de overheid zelf legt die uitgangspunten op andere gebieden wel eens naast zich neer, constateert de fractie van het **CDA**, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de aangiften inkomstenbelasting. De papieren modaliteit is daar door de elektronische verdrongen, niettegenstaande de genoemde nota.

### **Ontvangstbevestiging**

Kan de minister aangeven hoe op dit moment de stand van zaken is met betrekking tot de ontwikkeling en invoering van het elektronisch berichtenverkeer?

Is de veronderstelling van de leden van de **VVD**-fractie juist dat niet voorzien is in een ontvangstbevestiging bij het elektronisch berichtenverkeer, noch van de kant van de griffie noch van de kant van de advocaat? Als er inderdaad niet voorzien is in een ontvangstbevestiging, hoe valt dan een hapering in het elektronisch berichtenverkeer bijtijds te constateren? Of is er sprake van een soort «piep»-systeem: pas als er iets spaak gelopen blijkt te zijn, wordt er nagegaan waar, hoe en door wie de hapering in het elektronisch berichtenverkeer is veroorzaakt? Op p. 14 van de memorie van toelichting staat dat een aangetekende brief in beginsel elektronisch kan worden verzonden. Dient bij een aangetekende elektronische brief niet tevens een ontvangstbevestiging te worden verzonden? Naar de leden van de **VVD**-fractie aannemen zal de griffie bij elke zaak die wordt aangemeld het Beheer Advocaten Registratie (BAR)-systeem raadplegen ter controle. Is die veronderstelling juist? Wanneer het BAR-systeem geraadpleegd wordt, lijkt het, in het elektronische tijdperk, een kleine stap om een ontvangstbevestiging te geven. Hoe beoordeelt de minister dit?

### **Inning griffierechten/vormverzuim**

Op p. 6 van de memorie van toelichting staat dat voor de inning van de griffierechten de mogelijkheid blijft bestaan om een plaatselijke advocaat in te schakelen met een rekening-courant bij de betreffende rechtbank. Ligt het niet voor de hand, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie, gezien de strekking van het wetsvoorstel om de tussenkomst van een procureur overbodig te maken teneinde de civiele rechtspleging te moderniseren, om in alle gevallen gebruik te maken van een acceptgiro nu niet voorzien wordt in een landelijk rekening-courant stelsel (zie ook het KPMG-rapport van 2001)?

De zorg van de leden van de **PvdA**-fractie betreft het, ook door de Raad van State aangestipte, fenomeen dat in ons rechtssysteem een termijnoverschrijding leidt tot een onherroepelijk buiten de orde verklaren van het rechtsgeding en niet tot bijvoorbeeld een terzijde leggen (met een zekere verjaringstermijn) tot het moment dat het verzuim is hersteld. De aanleiding tot zo'n niet-ontvankelijkverklaring kan variëren van het niet tijdig in beroep komen, het niet binnen de door de rechter gestelde termijn indienen van stukken, tot het niet tijdig betalen van het verschuldigde griffierecht. Deelt de minister de analyse dat in elke situatie waarin het om dergelijke formele redenen komt tot een niet-ontvankelijkverklaring het uitgangspunt van «ieder zijn recht doen» wijkt voor proces-economie? Is bekend hoe vaak het voorkomt, bijvoorbeeld per arrondissement of per type gerecht, dat door de justitiabele ingediende claims terzijde worden gelegd vanwege termijnoverschrijding, variërend van het te laat indienen van het processtuk in eerste aanleg, het niet tijdig betalen van het griffierecht, tot het verzuimen om binnen een door de Rechtbank gestelde termijn nadere gegevens in te sturen? Zo nee, is de minister bereid hiernaar onderzoek te doen instellen?

De aanleiding om deze vragen in de context van het onderhavige wetsvoorstel te stellen is, zo vervolgden deze leden, dat de systeemwijzigingen die dit wetsvoorstel bewerkt het hier bedoelde risico voor de rechtzoekende vergroot. Afschaffing van het procureaat luidt immers in bepaalde situaties ook het einde in van het systeem van automatische afschrijving van het griffierecht van de rekening-courant van de procureur. Zoals hieromtrent in de memorie van toelichting wordt opgemerkt (p. 6), stuurt in gevallen waarin geen rekeningcourant-verhouding met de raadsman in kwestie bestaat, het gerecht een acceptgiro voor de verschuldigde griffierechten. Die situatie zal zich in het beoogde systeem veel regelmatigere gaan voordoen en daarmee wordt tevens de foutkans vergroot, niet zozeer van de kant van de rechtzoekende als wel van diens raadsman. Zoals in elke situatie waar gehakt wordt, zullen ook hier spaanders vallen, maar het sneue van deze spaanders is dat ze in veel gevallen niet belanden bij de falende raadsman als wel bij diens cliënt. Een aansprakelijkstelling van een tekortgeschoten advocaat helpt de rechtzoekende namelijk in veel gevallen niet veel verder, nu deze niet zozeer leidt tot een inhoudelijke weging van de merites van zijn vordering, als wel tot een weging van de succesfactor van zijn rechtsgeding als dit zou zijn doorgegaan. Met name bij juridisch complexe gedingen vertoont zo'n weging nogal wat gelijkenis met koffiedikkijken. Bij substantiële claims ziet de rechtzoekende zich dan bovendien gesteld tegenover de aansprakelijkheidsverzekeraar van zijn voormalige raadsman die de kans dat hij bij een tijdig optreden zijn claim had kunnen verzilveren op alle mogelijke manieren zal proberen te bagatelliseren. De kans dat deze hierin zal slagen is, in het licht van het hierboven overwogene, bepaald reëel. Deelt de minister deze analyse?

Concluderend vroegen deze leden zich af of het geen tijd wordt het uitgangspunt van de niet-ontvankelijkverklaring wegens vormverzuim eens aan een kritisch analyse te onderwerpen. Welk doel wordt hiermee gediend, welke bedreigingen gaan ervan uit voor de rechtszekerheid van de burger en bestaan er, mede in het licht van deze bedreigingen, geen minder zware middelen om het beoogde doel te bereiken?

### **Actualisering**

De fractie van het **CDA** acht enige actualisering gewenst op de volgende punten:

- de coördinatie van de wetgeving op het gebied van het elektronisch berichtenverkeer op het gebied van het bestuursrecht, het privaatrecht en het strafrecht;
- het tijdspad voor de invoering van het nieuwe griffierechtenstelsel en de afschaffing van het procureaat;
- gegevens die de pilot-study in Haarlem oplevert.

Wil de minister die informatie ter beschikking stellen?

### **Vorbereiding algemene maatregelen van bestuur**

Tenslotte wordt erop verscheidene plaatsen verwezen naar nog te verschijnen AmvB's. Worden die ook met behulp van pilot-studies voorbereid, zo wil de fractie van het **CDA** weten? Gaarne een reactie van de minister.

De leden van de commissie Justitie zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie,  
Van de Beeten

De griffier van de commissie,  
Van Dooren