

Vergaderjaar 2014–2015

34 059

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 juni 2014 en het nader rapport d.d. 13 oktober 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 mei 2014, no.2014000872, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet strekt ertoe het burgerlijk procesrecht te vereenvoudigen door – met uitzondering van hoger beroep en cassatie, waarvoor een afzonderlijk voorstel volgt – een eenvormige procesinleiding en een basisprocedure voor te stellen voor zowel verzoeken als vorderingen, de verplichte betekening af te schaffen en het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht ter zake van termijnen voor het verrichten van bepaalde proceshandelingen en het doen van een uitspraak te harmoniseren. Voorts wordt digitaal procederen verplicht gesteld voor nagenoeg alle professionele partijen, zowel in het burgerlijk recht als het bestuursrecht. Het digitaal procederen wordt in fases en regio voor regio ingevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel, maar maakt onder meer opmerkingen over de digitalisering in combinatie met vereenvoudiging en uniformering, de financiële

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gevolgen, alsmede een aantal technische opmerkingen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 mei 2014, nr. 2014000872, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 juni 2014, nr. W03.14.0121/II, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan. Het ontwerp geeft de Afdeling advisering aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Digitalisering in combinatie met vereenvoudiging en uniformering

Volgens de toelichting liggen aan het voorstel verschillende doelen ten grondslag: vereenvoudiging en uniformering van het civiele procesrecht, versnelling van de civiele procedure, alsmede digitalisering van de civiele en bestuursrechtelijke procedure.

In de kern behelst het wetsvoorstel wat betreft het burgerlijk procesrecht de volgende elementen:

- harmonisatie van de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure door uniformering van het processtuk waarmee procedures worden ingeleid,*
- invoering van een basisprocedure waardoor relatief snel na de start van de procedure een mondelinge behandeling kan volgen,*
- invoering of aanscherping van termijnen voor zowel partijen als de rechter.*
- Voorts wordt digitaal procederen in het burgerlijk recht en het bestuursrecht voor vrijwel alle partijen verplicht gesteld. Om mogelijke problemen te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken wordt het digitaal procederen gefaseerd ingevoerd, waarbij het tijdstip per type vordering, verzoek of besluit, gerecht of bestuursrechter verschillend kan worden vastgesteld.*

De Afdeling onderkent dat digitalisering van het civiele- en bestuursprocesrecht tot versnelling van procedures kan leiden. De Afdeling merkt evenwel op dat het voor de vereenvoudiging en uniformering van het civiele procesrecht en versnelling van de civiele procedure niet zonder meer noodzakelijk lijkt om de procedures te digitaliseren. Weliswaar is het gemakkelijker om te digitaliseren indien procedures meer eenvormig zijn, maar digitalisering is geen voorwaarde voor vereenvoudiging of uniformering van het procesrecht. De basisprocedure bijvoorbeeld, kan worden ingevoerd zonder digitaal procederen verplicht te stellen, zoals blijkt uit het bestuursprocesrecht dat mede inspiratie vormde voor de basisprocedure en uit de kantongerechtsprocedure (zie artikel 96 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv), dat bepaalt dat het geding wordt gevoerd op de wijze als door de kantonrechter bepaald). Door beide ongelijksoortige onderwerpen volledig te koppelen worden de met het wetsvoorstel beoogde vereenvoudiging, uniformering en versnelling bovendien afhankelijk van het welslagen van de automatisering. Dat welslagen is nog allerm minst zeker. Door gefaseerde invoering in de vorm van een differentiatie naar rechtsgebied en arrondissement kunnen de gevolgen van mogelijke problemen of vertraging wel worden beperkt, maar de keerzijde ervan is dat het leidt tot een (langdurig) naast elkaar bestaan van oude en nieuwe procedures binnen een en hetzelfde gerecht, en tot (meer) onoverzichtelijke situaties voor landelijk opererende professionele partijen.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de wijzigingen voortvloeiende uit de digitalisering en die voortvloeiende uit vereenvoudiging en uniformering van het procesrecht los te koppelen. Dat is alleen anders wanneer de

vereenvoudiging en uniformering geheel of deels niet zonder digitalisering mogelijk zouden zijn.

1. Digitalisering in combinatie met vereenvoudiging en uniformering

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is meegewogen dat de voorgestelde wijzigingen gevolgen hebben voor rechters, de organisatie van de gerechten, waaronder in het bijzonder de griffiemedewerkers, de rechtzoekenden en hun rechtsbijstandverleners. Aanpassing van de civiele procedure zonder koppeling aan de digitalisering, zou met name leiden tot een overbelasting van de organisatie van de gerechten, maar ook tot een zwaar beroep op de ketenpartners.

De nieuwe werkwijze als gevolg van het wetsvoorstel vergt dat de gerechten nieuwe werkprocessen vaststellen. Wanneer eerst een wijziging wordt doorgevoerd ten behoeve van een nieuwe wijze van op papier procederen en vervolgens de digitalisering van de rechtsgang plaatsvindt, moet op relatief korte termijn tweemaal worden gewerkt aan nieuwe werkprocessen. Dit is niet kostenefficiënt. KEI Rechtspraak heeft aangegeven dat een loskoppeling van de digitalisering van de beoogde procesvernieuwing tot gevolg zal hebben dat de organisatie van de gerechten overbelast raakt. Ook de advocatuur, de gerechtsdeurwaarders en andere organisaties die regelmatig procederen, zouden hun werkprocessen hierdoor tweemaal kort na elkaar moeten herzien. Ook voor hen zou dat tot een aanzienlijke belasting leiden.

Ook inhoudelijk is loskoppeling niet goed denkbaar zonder ingrijpende lastenverzwaring voor de gerechten, omdat het systeem van de nieuwe basisprocedure een aantal andere uitgangspunten kent. In de nieuwe basisprocedure begint de procedure met het indienen van een procesinleiding door de eiser of verzoeker bij de rechtspraak (artikel 30a Rv). Betreft het een vordering, dan stuurt de griffier een oproepingsbericht aan de eiser (artikel 111 Rv). Dat oproepingsbericht moet de eiser vervolgens bezorgen of laten betekenen bij de wederpartij (artikel 112 Rv). Het alternatief is dat de eiser de betekening laat plaatsvinden voorafgaand aan de indiening van de procesinleiding (artikel 113 Rv). In dat geval stelt de gerechtsdeurwaarder het oproepingsbericht op. In geval van het ter beschikking stellen van een oproepingsbericht door de griffier, leidt dat tot een verschuiving van werkzaamheden richting de griffier. Onder het nieuwe recht is deze verschuiving op te vangen door de griffier, doordat het grootste deel van de procesinleidingen digitaal zal worden ontvangen en geautomatiseerd kan worden verwerkt. In het merendeel van de gevallen is de eisende partij een bedrijf of wordt de eiser vertegenwoordigd door een professionele rechtsbijstandverlener, zodat digitaal procederen verplicht is. In dat geval kan het oproepingsbericht na de indiening van de procesinleiding volautomatisch worden gegenereerd en digitaal (via MijnZaak of via een system-to-system koppeling) ter beschikking worden gesteld aan de eiser. In een beperkt aantal gevallen zal het aanmaken van een oproepingsbericht waarschijnlijk niet geheel geautomatiseerd kunnen plaatsvinden, te weten wanneer een natuurlijke persoon optreedt als eiser, niet wordt vertegenwoordigd door een professionele rechtsbijstandverlener en evenmin kiest voor digitaal procederen. In dat geval zal de verzending van het oproepingsbericht per post geschieden. Omdat het naar verwachting een beperkt aantal zaken zal betreffen, is een en ander op te vangen door de gerechten. Dat is anders wanneer digitaal procederen wordt losgekoppeld van de nieuwe procedure. Dan zouden alle procesinleidingen op papier worden ingediend bij het gerecht en moeten zij daar alsnog worden gedigitaliseerd of op andere wijze worden verwerkt. Wanneer de griffier vervolgens voor alle zaken een oproepingsbericht moet aanmaken – eventueel nadat de procesinleiding is gescand – en dat bericht via de post moet verzenden

aan de eiser, betekent dat een substantiële verzwaring van de werklust van de griffiers en ook overigens een extra kostenpost voor de gerechten. In de nieuwe basisprocedure dienen partijen voorts andere (proces-) stukken uitsluitend in bij het gerecht, en wordt niet langer een exemplaar ook aan de wederpartij gezonden. De stukken worden vervolgens via het digitale systeem van de gerechten ter beschikking gesteld aan de wederpartij en andere betrokkenen. Indien de griffier zou moeten zorgdragen voor de verzending aan de wederpartij en andere betrokkenen van alle door partijen ingediende documenten, dan zal dat tot onevenredig hoge administratieve lasten voor de griffie leiden. Beoogd is dat deze verzending alleen geldt voor partijen die op papier procederen. In het kader van de procesvernieuwing wordt voorts geregeld dat met een procesinleiding in beginsel gelijktijdig zowel een vordering als een verzoek kan worden ingediend (artikel 30b Rv). De wijziging van de invulling van de mondelinge behandeling en de invoering van een aantal maximumtermijnen, bijvoorbeeld voor de indiening van het verweerschrift, betreffen voor een deel codificatie van het huidige recht. Hoewel deze wijzigingen ook zonder digitalisering mogelijk zijn, weegt het separaat doorvoeren hiervan niet op tegen de belasting hiervan voor de organisatie van de gerechten.

De zorg die de Afdeling heeft over de fasering en differentiatie bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en die vooral landelijk opererende professionele partijen zou treffen, is tijdens de consultatie over een voorontwerp van het wetsvoorstel uitsluitend door het Verbond van verzekeraars naar voren gebracht. Het Verbond verzette zich niet tegen de gefaseerde invoering, maar vroeg om een soepele toepassing van termijnen in de beginfase. Ten algemene hadden respondenten begrip voor een stapsgewijze invoering van de digitalisering zodat het nieuwe systeem goed kan worden getest voordat het verder wordt uitgerold.

2. Financiële gevolgen

Volgens de toelichting heeft het wetsvoorstel geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting. Verder wijst de toelichting erop dat het voorstel voor de rechter efficiencyvoordelen biedt, zonder daaraan overigens een cijfer te verbinden. De toelichting zegt voorts dat de rechterlijke macht voor de jaren 2014–2016 een extra bedrag ontvangt om de balans tussen werkdruk en kwaliteit te bewaren, voor frictiekosten en voor investeringen in het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI).

Het wetsvoorstel als zodanig heeft wellicht geen financiële gevolgen voor het Rijk, maar dit geldt niet voor het programma KEI, dat gerechten verplicht tot het doen van aanzienlijke investeringen ten behoeve van de digitale infrastructuur en herziening van werkprocessen. Volgens de toelichting is de Raad voor de rechtspraak nog niet in staat de kosten van de digitalisering en daaruit voortvloeiende gevolgen voor de organisatie van de griffie in beeld te brengen, en is er evenmin zicht op wie die kosten moet dragen. Evenmin is het thans mogelijk een beredeneerde voorstelling te maken van de efficiencyvoordelen van het voorstel. Ten slotte blijkt uit de toelichting niet welk deel van het extra bedrag kan worden toegerekend aan frictiekosten en investeringen in automatisering. Naar het oordeel van de Afdeling is het onwenselijk het wetsvoorstel dat uitgaat van digitalisering, niet te voorzien van een adequate beschrijving van de financiële gevolgen ervan, en van de daarvoor noodzakelijke dekking. De Afdeling adviseert daarin te voorzien.

2. Financiële gevolgen

Paragraaf 17 van de memorie van toelichting over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel is aangevuld. Daarin is duidelijk gemaakt dat binnen het prijsakkoord dat door de Minister van Veiligheid en Justitie met de Raad voor de rechtspraak is gesloten voor de jaren 2014–2016 tevens een tijdelijke tegemoetkoming van € 26,5 miljoen voor de jaren 2014, 2015 en 2016 in de prijzen is verwerkt. Deze tijdelijke tegemoetkoming is aan de prijzen toegevoegd om de balans tussen werkdruk en kwaliteit te bewaren en voor onder andere investeringen in het programma KEI en frictie-kosten, die veelal een tijdelijk karakter hebben. Voor zover het structurele (afschrijvings- en beheer-) kosten betreft, zijn deze in de (integrale) prijzen besloten. Over de prijzen voor de periode 2017–2019 worden begin 2016 een nieuwe afspraak met de Raad gemaakt. Voor de digitalisering zal de Raad investeringen doen in de ICT van de gerechten. Gezien het belang en de omvang van dit ICT-traject rapporteert de Raad hierover halfjaarlijks door middel van het ICT-dashboard rijksoverheid (<https://www.rijksictdashboard.nl>). In de meest recente rapportage staat een bedrag van € 29 miljoen vermeld, dat op basis van een eerste kosten-batenanalyse is berekend. Het in deze kosten-batenanalyse berekende bedrag voor ICT-kosten betrof de centrale kosten voor de realisatie van de systemen ter ondersteuning van de nieuwe digitale procedure. Eind 2014 volgt een validatie hiervan.

3. Vordering of verzoek

Het wetsvoorstel introduceert in het burgerlijk procesrecht voor verzoeken en vorderingen een procesinleiding en een basisprocedure. Het voorstel wijzigd de in het materiële privaatrecht gemaakte keuzes voor een bepaalde procedure (dagvaarding of verzoek) niet; verzoeken worden niet omgezet in vorderingen, of omgekeerd. Voor de invoeringswet zal voorts als uitgangspunt gelden dat wijzigingen in de overige wetgeving zo veel mogelijk uitsluitend het procesrecht betreffen, aldus de toelichting, paragraaf 4.

De keuze tussen de dagvaardings-/verzoekschriftprocedure is in het verleden soms betrekkelijk willekeurig geschied, waardoor het onderscheid tussen vorderingen en verzoeken is verwaterd. Tweepartijengeschillen worden vaak ingeleid met een dagvaarding, geschillen met meer dan twee belanghebbenden met een verzoek. Maar er zijn verzoekschriftprocedures waarin van de rechter een beslissing wordt gevraagd in een geschil tussen twee partijen (arbeidsgeschillen, echtscheiding). Zolang er procesrechtelijk relevante verschillen blijven bestaan tussen de verzoeken- en vorderingsprocedure, is het gewenst duidelijkheid te verschaffen over de vraag welk soort procedure voor welk soort geschil het meest passend is. Vervolgens zouden de in het materiële recht gemaakte keuzes daarop moeten worden gezien.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan, een overzicht te bieden van de verschillende vorderings- en verzoekprocedures en de daarbij gemaakte keuzes zo nodig te herzien. Afhankelijk van de inspanningen die daarvoor nodig zijn, zou er bijvoorbeeld voor gekozen kunnen worden de aanpassingen van het materiële recht in de invoeringswet op te nemen.

3. Vordering of verzoek

Het onderhavige wetsvoorstel leidt tot procesvernieuwing en digitalisering van de procedures in het civiele recht en het bestuursrecht. Voor de digitalisering is het wenselijk dat verschillen tussen procedures worden gereduceerd. Dat voorkomt dat het digitale systeem met alle bestaande verschillen rekening moet houden, hetgeen de bouw ervan onnodig

belast. Ook voor partijen heeft de procesvernieuwing voordelen; de procedure wordt bijvoorbeeld eenvoudiger en overzichtelijker en bij een combinatie van een vordering en een verzoek kunnen griffierechten worden uitgespaard.

Gevraagd is om alle vorderingsprocedures en verzoekprocedures te bezien en eventueel te herzien. Het is niet eenvoudig om alle bestaande verschillen tussen procedures in een keer weg te nemen. Verschillen zijn in de loop van de tijd ontstaan en hebben hun eigen achtergrond. Het ligt voor de hand dat het schrappen van verschillen zal leiden tot een materiële wijziging ten opzichte van het bestaande recht. Tijdens bijeenkomsten met deskundigen kwam naar voren dat de standpunten ten aanzien van dergelijke materiële wijzigingen sterk verdeeld zijn. Zo pleitte de één voor de afschaffing van incidentele vorderingen in vorderingsprocedures, terwijl de ander pleitte voor de uitbreiding ervan tot verzoekprocedures. De één pleitte voor afschaffing van de verzetmogelijkheid bij verstekvonnissen, terwijl de ander pleitte voor uitbreiding van de mogelijkheid van verzet tot verzoekprocedures. In de wetenschap dat op deze punten niet snel overeenstemming kan worden bereikt en het wenselijk is dat een dergelijke verstrekkende operatie zeer zorgvuldig plaatsvindt, is het niet realistisch om in te zetten op het op korte termijn volledig integreren van alle vordering- en verzoekprocedures. Ook de Invoeringswet, die gelijktijdig met dit wetsvoorstel in werking dient te treden, zal daarop niet kunnen wachten. Bovendien zou deze operatie het technische karakter van een invoeringswet ver te buiten gaan. In overleg met KEI Rechtspraak is daarom geïnventariseerd welke aanpassingen op dit moment cruciaal zijn voor de bouw van het digitale systeem en voor welke procesvernieuwingen voldoende steun bestaat. KEI Rechtspraak heeft aangegeven dat ten minste de procesinleiding meer geüniformeerd dient te worden. Dat is in het wetsvoorstel verwerkt.

Ik streef ernaar om op langere termijn opnieuw te bezien of een verdere harmonisatie van vordering- en verzoekprocedures mogelijk is. Een dergelijke beoordeling op langere termijn heeft mijn voorkeur boven een inhoudelijke beoordeling in dit wetsvoorstel over de vraag of in bepaalde procedures de juiste keuze is gemaakt voor een vorderings- of verzoekprocedure. Dat zou een te groot tijdsbeslag leggen op dit wetsvoorstel en het eventueel maken van andere keuzes zou diep ingrijpen in bepaalde rechtsgebieden. Er zijn mij overigens uit de huidige praktijk geen onoverkomelijke bezwaren bekend op basis waarvan op dit moment een overstap van de verzoek- naar de vorderingsprocedure of vice versa overwogen zou moeten worden. Ik kan mij in dat verband voorstellen dat de invoering van een uniforme procesinleiding voor vorderingen en verzoeken in de praktijk tot gevolg zal kunnen hebben dat een zekere gewenning optreedt ten aanzien van de gedachte dat ook andere verschillen tussen verzoek- en vorderingsprocedures kunnen worden weggenomen. Uiteraard is dan wel van belang dat er meer eenduidigheid gaat ontstaan ten aanzien van nieuwe materiële wijzigingen.

Dit wetsvoorstel is dan ook niet het moment om de gegroeide praktijk inzake de keuze tussen de verzoek- en vorderingsprocedure ter discussie te stellen. Het wetsvoorstel gaat uit van de huidige praktijk en beperkt zich tot digitalisering en vereenvoudiging van de procedure ten algemene. Voor de volledigheid merk ik op dat de gekozen aanpak ook zoveel mogelijk voorkomt dat verschillen in het materiële recht ontstaan als gevolg van de gefaseerde inwerkingtreding van de wet. Wanneer bij de eerste fase van inwerkingtreding in een aangewezen regio wordt gewerkt met een digitale procesinleiding, terwijl in andere regio's nog moet worden gewerkt met een papieren dagvaarding, ontstaat weliswaar een verschil in procedurele voorschriften, maar hebben de eisers en de verweerders voor het overige in het hele land gelijke rechten en plichten. Er zouden daarentegen materiële verschillen ontstaan wanneer in de regio waar digitaal wordt gestart met procederen bijvoorbeeld geen incidentele

vorderingen meer mogelijk zijn (indien zij zouden worden afgeschaft in het kader van de uniformering van procedures) en deze in de rest van het land nog wel mogelijk zouden zijn. Een dergelijke rechtsongelijkheid wil ik zoveel mogelijk beperken.
De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

4. Gecombineerde procedures

Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid om in de procesinleiding een verzoek en een vordering te combineren en gezamenlijk aan de rechter voor te leggen. In de artikelsgewijze toelichting wordt op verschillende plaatsen aandacht besteed aan de betekenis van gecombineerde procedures voor de oproeping van belanghebbenden, bevoegde rechter, griffierecht, bewijs en de mogelijkheid om een rechtsmiddel aan te wenden (hoger beroep, verzet en verstek), maar een integrale, gebundelde behandeling ontbreekt.²

De Afdeling adviseert in een afzonderlijke paragraaf in het algemeen deel van de toelichting de verschillende consequenties van de gecombineerde procedure te behandelen, zodat in een oogopslag duidelijk is wat de samenloop wel en niet impliceert.

4. Gecombineerde procedures

Het gelijktijdig kunnen indienen van een vordering en een verzoek (artikel 30b) is een logisch gevolg van de invoering van een eenvormige procesinleiding. Hoewel een vordering en een verzoek nog elk worden beheerst door eigen procesregels, respectievelijk in de tweede en de derde titel van het Eerste Boek van Rv, hoeft dat niet in de weg te staan aan een gecombineerde procedure als gevolg van het gezamenlijk indienen van een vordering en een verzoek. Het maakt het ook eenvoudiger om in een procedure waarin een vordering is ingesteld, een tegenverzoek in te dienen en vice versa. Met name in arbeidsrechtelijke zaken, waarin zowel vorderingen als verzoeken spelen, kan dit een vereenvoudiging voor partijen opleveren en dubbele griffierechten voorkomen. Ook voor de rechterlijke macht is het efficiënter als zaken gecombineerd behandeld worden. Mocht een gecombineerd aangebrachte zaak zich toch niet lenen voor gezamenlijke behandeling, dan kan de rechter de zaak splitsen (artikel 30b, vierde lid, Rv).

Hoofdregel is dat op een gecombineerde procedure de regels van de vorderingsprocedure van toepassing zijn, tenzij de wet of tenzij de rechter met het oog op een goede procesorde, anders bepaalt (artikel 30b, tweede lid). Op deze hoofdregel zijn twee uitzonderingen gemaakt. In die gevallen blijft een vordering beheerst door de regels van de vorderingsprocedure en een verzoek door de regels van de verzoekprocedure.

1. *Niet tijdig betalen van griffierechten (artikel 30b, derde lid).* Bij het niet tijdig betalen van griffierecht door eiser of verzoeker wordt verweerder voor de vordering ontslagen van instantie, met veroordeling van eiser in de kosten (artikel 127a, tweede lid) en voor het verzoek wordt verzoeker niet-ontvankelijk verklaard (artikel 282a, tweede lid). Betaalt verweerder niet tijdig het griffierecht, dan wordt hij voor de vordering bij verstek veroordeeld (artikel 128, zesde lid) en voor het verzoek wordt zijn verweerschrift niet betrokken bij de beslissing van de rechter op het verzoek (artikel 282a, derde lid). In de Invoeringswet zal in de Wet griffierechten burgerlijke zaken worden geregeld dat de hoogte van het griffierecht bepaald zal worden door de ingediende vordering(en).

2. *Het instellen van hoger beroep en cassatie (artikel 30b, derde lid).* Of er hoger beroep openstaat en op welke termijn, moet voor de vordering en

² Paragraaf 4 (inleiding civiele vordering- en verzoekprocedures), 5 (bekendmaking), 15 (adviezen), en bijvoorbeeld de toelichting bij de artikelen 30b, 30g, 30j, 93 en 109 Rv.

het verzoek afzonderlijk volgens de eigen regels van respectievelijk de vorderingsprocedure en de verzoekprocedure bepaald worden. Wanneer tegen een uitspraak op een vordering of een verzoek geen hoger beroep openstaat, is het gevolg van een gecombineerde indiening niet dat daardoor alsnog hoger beroep mogelijk wordt tegelijk met het verzoek of de vordering waartegen wel hoger beroep openstaat. Het verdient daarom aanbeveling dat de rechter die uitspraak doet in een procedure waarin een vordering en een verzoek zijn gecombineerd per onderdeel aangeeft welk deel van de uitspraak betrekking heeft op een vordering (en derhalve kwalificeert als vonnis) en welk deel van de uitspraak betrekking heeft op een verzoek (en derhalve kwalificeert als beschikking). Ook wanneer op een vonnis of beschikking een bijzondere beroepstermijn van toepassing is, dient die bijzondere termijn voor het instellen van hoger beroep voor de desbetreffende vordering of het desbetreffende verzoek (of desgewenst voor de hele uitspraak) gerespecteerd te worden.

Daarnaast is er een aantal specifieke regelingen in de wet opgenomen voor de gecombineerde procedure:

1. *Absolute bevoegdheid.* De regeling van de absolute competentie van de kantonrechter in artikel 94 is aangepast voor de gecombineerde procedures. Als gevolg hiervan volgen de onderdelen uit een gecombineerde procedure die niet tot de competentie van de kantonrechter horen, de aardzaken van artikel 93, onder c en d, zodat alle vorderingen en verzoeken die in een procesinleiding aan de kantonrechter voorgelegd zijn, door hem behandeld kunnen worden. Dit geldt voor de tegenvorderingen en tegenverzoeken. In al deze gevallen geldt hetzelfde samenhangcriterium.

2. *Relatieve bevoegdheid.* In artikel 109, eerste lid (nieuw) is bepaald dat de rechter van de woonplaats van verweerder bij de vordering bevoegd is, tenzij het verzoek niet tot zijn absolute competentie hoort of tenzij de wet anders bepaalt. Dus in beginsel worden ook hier de regels van de vorderingsprocedure gevolgd, tenzij de absolute competentie van de rechter ten aanzien van het verzoek daaraan in de weg staat. Is dit laatste het geval, dan zal de procedure moeten worden gesplitst op grond van artikel 30b, vierde lid. Voorbeelden van een dergelijke bijzondere bevoegdheid in verzoekzaken zijn zaken betreffende minderjarigen (artikel 265 Rv), curatele en onderbewindstelling (artikel 266 Rv), zeeschepen (artikel 621 e.v. Rv), verzegelingen (artikel 658 Rv) en boedelbeschrijvingen (artikel 672 Rv).

3. *Betekening van het oproepingsbericht door eiser en oproeping van belanghebbenden door de rechtbank.* Ingevolge artikel 30j, tweede lid, roept de rechtbank in een gecombineerde procedure de belanghebbenden volgens de gewone regels op, ook al zijn een of meer van die belanghebbenden tevens verweerder in de vorderingsprocedure en worden ze dus ook al door eiser opgeroepen voor de procedure ingevolge artikel 112, vierde lid. De rechthebbende weet op deze manier dat hij zowel bij de vordering als bij het verzoek betrokken is en kan zich daarop voorbereiden. Als de verweerder eerder niet is verschenen, zal hij ingevolge artikel 272 Rv als niet-verschenen belanghebbende bij aangetekende brief door de rechtbank worden opgeroepen. Dat hij de procesinleiding ook al heeft ontvangen van eiser (mogelijk zowel formeel bezorgd als formeel betekend), doet daaraan niet af. De rechtbank dient hem erop te wijzen dat hij zijn standpunt als belanghebbende naar voren kan brengen. Daar kan echter langere tijd overheen gaan, omdat de rechtbank belanghebbenden pas oproept wanneer de datum van de mondelinge behandeling vaststaat. Het kan voorkomen dat met de vaststelling van die datum moet worden gewacht totdat de verweerder is verschenen (artikel 30j). Bij het combineren van een vordering en een verzoek dient de partij die deze procedure aanhangig maakt ermee rekening te houden dat als hoofdregel de termijnen van de vorderingsprocedure gelden, wat tot enige vertraging in

de afhandeling van het verzoek kan leiden. Anderzijds heeft hij dat ook (deels) zelf in de hand door de verschijningstermijn voor verweerder beperkt te houden en niet eerst de procesinleiding informeel te betekenen.

4. *Verknochte zaken.* Aan de regeling van verwijzing en voeging van zaken (artikelen 220–222 en 285) is toegevoegd dat van verknochte zaken ook sprake kan zijn als de ene zaak een vordering betreft en de andere zaak een verzoek.

Hiervoor werd al genoemd dat de aard van de bepalingen zich kan verzetten tegen toepassing van de regels van de vorderingsprocedure op een verzoek. Onderdelen van de vorderingsprocedure en de verzoekprocedure kunnen zo specifiek zijn dat het niet wenselijk is die regels op de andere procedure toe te passen. Dat geldt in ieder geval voor de regels betreffende verstek en verzet en de mogelijkheid om incidentele vorderingen in te stellen. Zo is het niet de bedoeling dat in een gecombineerde procedure aan een niet-verschenen belanghebbende verstek wordt verleend. Daarnaast kan de rechter met het oog op een goede procesorde afwijken van de hoofdregel dat de bepalingen voor de vorderingsprocedure voorrang hebben boven de bepalingen voor de verzoekprocedure (artikel 30b, tweede lid). Met deze vangnetbepaling kan de rechter concrete vraagstukken oplossen die zich mogelijk in verband met gecombineerde procesinleidingen voordoen. Een voorbeeld is hier het vraagstuk van de toepasselijkheid van het bewijsrecht, dat ook onder het huidige recht in verzoekzaken speelt.

Over de aspecten van de gecombineerde procedure in hoger beroep en cassatie wordt in het algemeen deel van de toelichting bij het wetsvoorstel hoger beroep en cassatie apart aandacht besteed. Hier wordt volstaan met de opmerking dat van een gecombineerde uitspraak in eerste aanleg over een vordering en een verzoek ook gezamenlijk hoger beroep worden ingesteld. Wel moet van zowel het vonnis als de beschikking hoger beroep openstaan. In hoger beroep beoordeelt het gerechtshof opnieuw of gezamenlijke behandeling zich verdraagt met de goede procesorde.

De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

5. Hoger beroep en cassatie

De adviescommissie Burgerlijk procesrecht heeft erop gewezen dat het van belang is dat partijen die in eerste aanleg digitaal kunnen procederen, aanstonds ook in hoger beroep en cassatie digitaal kunnen procederen. Voorts is van belang dat thans de procedure in hoger beroep en beroep in cassatie met schakelbepalingen is gebouwd op de dagvaardingsprocedure in eerste aanleg.

De schakelbepalingen worden in het wetsvoorstel niet aangepast. Dit leidt ertoe dat een zaak die in eerste aanleg is onderworpen aan het nieuwe regime, ook in hoger beroep en cassatie daaraan onderworpen is. Voor het hoger beroep en beroep in cassatie is daarnaast een afzonderlijk wetsvoorstel in voorbereiding. Gelet hierop is het van belang dat voorzien wordt in een gelijktijdige inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

5. Hoger beroep en cassatie

Zoals de Afdeling opmerkt, zullen partijen die in eerste aanleg digitaal kunnen procederen, aanstonds ook in hoger beroep en cassatie digitaal kunnen procederen. Om die reden is naast het onderhavige wetsvoorstel een wetsvoorstel voorbereid dat de afdelingen over hoger beroep en cassatie in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aanpast. Dat wetsvoorstel is na consultatie recent voorgelegd aan de Afdeling

advisering van de Raad van State. Daarnaast zijn een invoeringswet en een algemene maatregel van bestuur betreffende het digitale verkeer in voorbereiding. Zoals de Afdeling terecht opmerkt, zullen de verschillende wetten en de AMvB gelijktijdig in werking moeten treden, met dien verstande dat de inwerkingtreding wel gefaseerd plaatsvindt. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

6. Bezwaar en administratief beroep

Ingevolge het wetsvoorstel wordt digitaal procederen in alle civiele en bestuursrechtelijke procedures verplicht voor vrijwel alle partijen, natuurlijke personen en informele verenigingen uitgezonderd. Volgens de toelichting sluit het wetsvoorstel aan bij de digitalisering in de samenleving en komt het tegemoet aan de wens van rechtzoekenden. Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op bezwaar en administratief beroep. Uit de toelichting blijkt niet waarom professionele partijen in beroep en hoger beroep wel verplicht worden om digitaal te procederen, maar in bezwaar en administratief beroep niet. De Afdeling wijst erop dat digitale communicatie binnen de overheid gebruikelijk is. Uit de toelichting blijkt dat digitale communicatie met burgers en bedrijven wordt voorzien voor de gehele overheid.³ Van bestuursorganen en andere professionele partijen mag daarom worden verwacht dat zij bereid en in staat zijn tot digitaal procederen in bezwaar en administratief beroep. Het procederen op papier zou voor hen neerkomen op ont-digitalisering. Voorts zullen zij, als zij in beroep gaan, alsnog alle relevante stukken moeten digitaliseren, wat weinig efficiënt is. De Afdeling adviseert in de toelichting op deze vraag in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

6. Bezwaar en administratief beroep

Het advies van de Afdeling is gevolgd om in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag waarom professionele partijen in beroep en hoger beroep wel verplicht worden om digitaal te procederen, maar in bezwaar en administratief beroep niet. Op deze buitengerechtelijke procedures die voorafgaan aan het proces bij de bestuursrechter heeft dit wetsvoorstel geen betrekking. De webportalen die digitaal procederen mogelijk maken, zijn van de gerechten en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en staan derhalve los van de bestuursorganen. Niettemin is digitale communicatie binnen de overheid en in veel gevallen ook met de overheid gebruikelijk. Waar digitale communicatie met de overheid thans nog niet mogelijk is, zal daarin op termijn worden voorzien.⁴ Vooralsnog zijn er echter geen plannen om ook in de fase van bezwaar en administratief beroep de verplichting in te voeren tot digitale communicatie. Het uitgangspunt in bezwaar en administratief beroep is nog steeds het beginsel van nevenschikking, dat inhoudt dat burgers en bedrijven zelf bepalen of zij langs digitale weg met de overheid communiceren, indien de digitale weg is opengesteld.

7. Adviezen

Het algemeen deel van de toelichting biedt een overzicht van de over het voorontwerp ontvangen adviezen. Bij dit overzicht valt op dat de diverse opmerkingen en vragen ten aanzien van de doelstellingen van het voorstel zijn weergegeven, maar niet wat daarmee is gedaan. Het wetsvoorstel is mede in het licht van de adviezen ingrijpend gewijzigd ten

³ Algemeen deel, paragraaf 12 (Digitaal aanleveren van stukken). Zie ook Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280.

⁴ Regeerakkoord 2012, p. 11 en Kamerstukken II, 26 643, nr. 280.

opzichte van het voorontwerp. Adviesopmerkingen zijn daardoor niet altijd meer ter zake doende. Dat neemt niet weg dat het van belang is inzicht te bieden in de keuzen die op grond van de adviezen zijn gemaakt. De Afdeling adviseert het overzicht aan te vullen met een reactie van de regering op de adviesopmerkingen over de uitgangspunten van het voorstel.

7. Adviezen

Naar aanleiding van het advies om het overzicht van de over het voorontwerp ontvangen adviezen aan te vullen met een reactie, zijn de belangrijkste inhoudelijke aanpassingen van het voorontwerp, die voortvloeien uit de consultatie, opgesomd in de memorie van toelichting (paragraaf 15). Ten aanzien van de overige onderdelen van de adviezen, die verder gaan dan kleine of redactionele opmerkingen, is doorgaans in de desbetreffende artikelen aangegeven dat de wijziging voortvloeit uit de consultatiereacties.

De belangrijkste inhoudelijke aanpassing betreft allereerst de verplaatsing van de artikelen waarin de basisprocedure is geregeld naar de algemene bepalingen van Rv (Eerste Titel van het Eerste Boek). Zowel de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht als de Hoge Raad heeft dit geadviseerd. Daarnaast is in overleg met de Raad voor de rechtspraak rekening gehouden met het verzoek van de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders (KBvG) om het mogelijk te maken dat de deurwaarder overgaat tot betekening van de procesinleiding voordat de procedure is aangevangen. Die mogelijkheid is opgenomen in artikel 113 Rv en voorkomt vooral dat procesinleidingen bij een verkeerd adres van verweerder terecht komen. Voorts is naar aanleiding van het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de KBvG de mogelijkheid opgenomen dat een verweerder wordt opgeroepen op langere termijn. Daarmee wordt een alternatief geboden voor het vervallen van de dagvaarding op lange termijn. Ook is verduidelijkt dat partijen tijdens een mondelinge behandeling recht hebben op het geven van een toelichting op hun standpunt. Hierop is aangedrongen door de Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht en de NOvA.

Ik onderschrijf voorts het belang van de opmerkingen van onder meer de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College Bescherming Persoonsgegevens over de inrichting en de beveiliging van het digitale systeem alsmede de beveiliging van persoonsgegevens. Voor zover regelgeving op dit punt op zijn plaats is, zal deze worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur waarin het digitale verkeer tussen de gerechten en de Afdeling bestuursrechtspraak en anderen nader wordt geregeld. Over die AMvB zal in het najaar worden geconsulteerd. Daarnaast moet de technische invulling van het digitale systeem van de gerechten vanzelfsprekend goed zijn en moet duidelijk zijn wie verantwoordelijkheid draagt voor dat systeem. Over de desbetreffende aspecten houd ik intensief contact met KEI Rechtspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad.

Op basis van de ontvangen adviezen zijn op vele andere punten technische verbeteringen doorgevoerd. Ik verwijs daarvoor naar de artikelsgewijze toelichting. Zoals hiervoor is aangegeven, hebben verschillende respondenten aangegeven dat het onverantwoord zou zijn wanneer digitaal procederen wordt ingevoerd voor een bepaald type zaak, voordat het digitale systeem goed functioneert. Ik ben het daarmee eens. Zoals ik al eerder heb aangegeven tijdens een debat in de Eerste Kamer over de Staat van de rechtstaat (Handelingen I 2013/14, nr. 22, p. 38), zal ik de inwerkingtreding niet laten plaatsvinden, voordat KEI Rechtspraak mij heeft verzekerd dat het digitale systeem daarvoor gereed is.

8. Overige opmerkingen

Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

a. Artikel 30c, derde lid, Rv geeft een blanco delegatie voor de elektronische handtekening, in tegenstelling tot artikel 2:16 Awb, waarin de delegatiegrondslag wordt begrensd tot regels over integriteit en authenticatie. Voorts wordt in het artikellid gesproken over een digitaal stuk en een digitale handtekening, waar de Awb (zie artikel 2:16) en het vergelijkbare artikel 8:36d Awb in verbinding met artikel 3:15a BW spreken over een elektronische handtekening.

De Afdeling adviseert om de genoemde artikelen beter op elkaar af te stemmen en in ieder geval de delegatiegrondslag van artikel 30c, derde lid, Rv te begrenzen.

b. Ingevolge artikel 30c, vijfde lid, Rv krijgt de partij die niet langs elektronische weg procedeert stukken en mededelingen alleen op zijn verzoek op papier door de rechtbank toegezonden. Niet duidelijk is waarom daarvoor een verzoek nodig is. Deze voorwaarde ontbreekt bovendien in het corresponderende artikel 8:36b, derde lid, Awb. De Afdeling adviseert «op zijn verzoek» te schrappen.

c. Artikel 30i, zesde lid, Rv bepaalt dat het verweerschrift de bewijsmiddelen en de getuigen waarover verweerder kan beschikken vermeldt. Ingevolge het huidige artikel 128, vijfde lid, Rv, waaraan deze regel is ontleend, kan de rechter bevel geven de ontbrekende stukken aan te vullen. Uit de toelichting blijkt niet waar dit bevel om bewijs aan te dragen thans is geregeld, of waarom zij is vervallen. De Afdeling adviseert hierop nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

d. Artikel 30j, eerste lid, Rv bepaalt dat de rechter zo spoedig mogelijk dag en uur voor de mondelinge behandeling bepaalt. De Afdeling adviseert om een minimale termijn in acht te nemen tussen de uitnodiging en de mondelinge behandeling, conform artikel 8:56 Awb.

e. Artikel 30k, tweede lid, Rv bepaalt dat partijen die getuigen en deskundigen ter zitting willen horen, de rechter en de andere partijen uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling daarover informeren. Het vergelijkbare artikel 8:60, vierde lid, Awb noemt een termijn van uiterlijk een week voor de zitting. De Afdeling adviseert beide bepalingen op elkaar af te stemmen.

f. Ingevolge artikel 30n, eerste lid, Rv maakt de rechter een proces-verbaal op. Volgens de toelichting is aansluiting gezocht bij artikel 8:61 Awb. Dat artikel regelt dat de griffier een proces-verbaal opmaakt. Artikel 30n, vijfde lid, bepaalt dat het proces-verbaal door de rechter wordt ondertekend, de toelichting spreekt over rechter en griffier. De Awb laat rechter en griffier ondertekenen. De Afdeling adviseert tekst en toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen en Awb en Rv te harmoniseren.

g. Artikel 30p Rv biedt de mogelijkheid om mondeling uitspraak te doen en sluit volgens de toelichting aan bij artikel 8:67 Awb. Daarvan wordt een proces-verbaal opgemaakt. Zoals hiervoor is opgemerkt naar aanleiding van artikel 30n is deze aansluiting niet volkomen. Ingevolge artikel 8:67 Awb maakt de griffier op last van de rechter het proces-verbaal op, ondertekenen beiden; een termijn voor het verzenden van een afschrift aan partijen ontbreekt. De Afdeling adviseert deze verschillen weg te nemen.

h. Artikel 30q Rv geeft, overeenkomstig artikel 8:66 Awb, een uitspraak-termijn van zes (in kantonzaken: vier) weken. Ingevolge artikel 8:66, tweede lid, Awb kan de bestuursrechter deze termijn in bijzondere omstandigheden met ten hoogste zes weken verlengen. In het voorstel wordt de verlenging wat betreft het civiele recht niet aan een bepaalde termijn verbonden, omdat dat alleen zin heeft wanneer voldoende vaststaat dat deze termijn in de praktijk wordt gehaald. Niettemin bepaalt het tweede lid dat van de datum van de uitspraak aan partijen mededeling wordt gedaan. Die datum is echter, anders dan waarvan de Awb uitgaat, niet nauwkeurig te bepalen.

Gelet hierop adviseert de Afdeling, naar het voorbeeld van artikel 8:66, derde lid, Awb, te bepalen dat van deze verlenging wordt aan partijen mededeling gedaan.

i. Artikel 82, tweede lid, Rv bepaalt dat in zaken waar in persoon kan worden geprocedeerd, ter zitting mondeling verweer gevoerd kan worden en akten en conclusies kunnen worden genomen. Artikel 30i, tweede lid, Rv regelt ten dele hetzelfde. De Afdeling adviseert beide bepalingen te harmoniseren.

j. Artikel 222, eerste lid, Rv bepaalt dat in geval voor dezelfde rechter tussen dezelfde partijen en over hetzelfde onderwerp tegelijk zaken aanhangig zijn, of voor dezelfde rechter verknochte zaken aanhangig zijn, daarvan de voeging kan worden gevorderd. Artikel I, onderdeel VVV, voegt hier onder andere de zin aan toe dat de rechter in deze zaken ook ambtshalve naar die andere rechter kan verwijzen. Artikel 222 Rv heeft echter betrekking op voeging, niet op verwijzing naar een andere rechter. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

Algemene wet bestuursrecht

k. Indien een bestuursorgaan instemt met rechtstreeks beroep, zendt het het bezwaarschrift, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend onverwijld door aan de bevoegde rechter. Volgens de toelichting bij artikel 7:1a, vijfde lid is het niet langer noodzakelijk dat deze vermelding op het bezwaarschrift zelf wordt aangetekend,⁵ omdat in «Mijn Zaak» daarvoor een voorziening zal worden getroffen. Dat veronderstelt dat het bestuursorgaan het bezwaarschrift – ook al is het op papier aangeleverd – langs elektronische weg verzendt. Strikt genomen bestaat die verplichting niet. Artikel 8:36a Awb maakt een onderscheid tussen het indienen van beroep enerzijds, en het indienen van overige stukken door partijen en andere betrokkenen anderzijds. Het doorgezonden bezwaarschrift valt onder geen van beide. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

l. Voorgesteld wordt in de Awb de term «vooronderzoek» te wijzigen in «onderzoek», omdat de komst van de nieuwe zaaksbehandeling ertoe heeft geleid dat het onderzoek door de bestuursrechter niet alleen voor de zitting maar ook na de zitting kan plaatsvinden.⁶ De Afdeling wijst erop dat de Awb zich er niet tegen verzet dat na de zitting het vooronderzoek heropend wordt, zoals de komst van de nieuwe zaaksbehandeling illustreert.⁷ Afgezien daarvan heeft «onderzoek» in

⁵ Artikel II, onderdeel E.

⁶ Artikel II, onderdelen F,H, I, S, U en V.

⁷ Ingevolge artikel 8:68 Awb is de bestuursrechter bevoegd het onderzoek te heropenen, indien hij van oordeel is dat het onderzoek (ter zitting) niet volledig is geweest. Hij moet daarbij bepalen hoe het onderzoek wordt voortgezet. Hij kan bijvoorbeeld een nieuwe zitting beleggen, stukken opvragen, maar ook een nieuw vooronderzoek gelasten.

artikel 8:68 Awb een andere betekenis dan het huidige «vooronderzoek» (getuigen horen, descente, comparitie). Het vervangen van de term «vooronderzoek» door onderzoek leidt daarmee tot vragen over de betekenis van het onderzoek, bedoeld in artikel 8:68 Awb. Voorts gaan plaats en redactie van de bepalingen over het vooronderzoek uit van de gedachte dat het vooronderzoek aan het onderzoek ter zitting voorafgaat.⁸ Ten slotte wijst de Afdeling er op dat de mogelijkheid om het vooronderzoek te laten verrichten door een andere rechter dan de rechter die de zitting leidt en vervolgens verantwoordelijk is voor de uitspraak, in het voorstel lijkt te vervallen. Dat is bij gerechten die met bestuursrechtspraak zijn belast vaste praktijk en is van groot belang voor een efficiënte instructie en effectieve planning van het proces en het realiseren van korte doorlooptijden. Het eenvoudig vervangen van de term «vooronderzoek» door «onderzoek» is naar het oordeel van de Afdeling dan ook geen technische vingeroefening, maar grijpt in op de structuur van de Awb, de begrijpelijkheid van de wettekst en de flexibiliteit van het proces. De Afdeling adviseert daarom af te zien van de voorgestelde wijziging.

m. Het voorgestelde artikel 8:32a Awb bepaalt dat de bestuursrechter verschaft gegevens en bescheiden buiten beschouwing kan laten voor zover de aanvaarding daarvan in strijd zou zijn met de eisen van een goede procesorde; het voorgestelde artikel 22, tweede lid, Rv bepaalt dat de rechter de gegevens of bescheiden buiten beschouwing laat als de goede procesorde dit meebrengt. Blijkens de toelichting zijn beide artikelen bedoeld als een codificatie van de jurisprudentie van de Hoge Raad, die inhoudt dat «de rechter het gedeponeerde materiaal terzijde [kan] laten» indien de indiener niet aangeeft waartoe de stukken dienen en welke passages relevant zijn.⁹ Uit deze uitspraak blijkt dat de rechter bevoegd is het gedeponeerde materiaal in zijn geheel terzijde te leggen, indien niet wordt voldaan aan een verzoek tot substantiëring. De Afdeling adviseert beide artikelen met deze jurisprudentie die zij beogen te codificeren, volledig in overeenstemming te brengen.

n. Het voorgestelde artikel 8:36a, eerste lid, Awb verplicht tot het instellen van beroep langs elektronische weg, tenzij de bestuursrechter anders bepaalt. Het «tenzij» wordt niet toegelicht en ontbreekt in het vergelijkbare artikel 30c, eerste lid, eerste volzin, Rv. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en beide artikelen zo nodig te harmoniseren.

o. De formulering van artikel 8:36c, tweede lid, Awb (verzending notificatie staat gelijk aan ontvangst) wijkt af van het vergelijkbare artikel 30d, tweede lid, Rv. Een inhoudelijk verschil is dat de kennisgeving niet digitaal hoeft te zijn. Indien het langs elektronische weg verzonden notificatiebericht onbezorgbaar blijkt te zijn omdat bijvoorbeeld het emailadres niet meer geldig is, zal het mogelijk moeten zijn de betrokkenen op een andere wijze in kennis te stellen, aldus de toelichting. Die optie biedt artikel 30d Rv niet.

De Afdeling adviseert beide artikelen op elkaar af te stemmen en in de toelichting uiteen te zetten welke andere manieren de griffie moet onderzoeken om in contact te treden met de betrokken partij.

p. Ingevolge artikel 8:61, derde lid, Awb maakt de griffier een procesverbaal op van de zitting indien hoger beroep wordt ingesteld. Ingevolge artikel 8:36e, aanhef en onder d, Awb (en het vergelijkbare artikel 30n, zevende lid, Rv) kan de bestuursrechter bepalen dat een door of namens hem gemaakte beeld- of geluidsopname van de zitting bedoeld in artikel

⁸ Artikel 8:56 en 8:68 Awb.

⁹ HR 31 januari 2003, NJ 2004, 48.

8:61 Awb het proces-verbaal bedoeld in dit artikel kan vervangen. Bij de consultatie is naar voren gebracht dat het niet efficiënt zou zijn als hogere rechters hele zittingen moeten terugkijken. Volgens de toelichting sluit het artikel niet uit dat er achteraf een schriftelijk proces-verbaal wordt opgemaakt, indien de hoger beroepsrechter daarom verzoekt. De Afdeling wijst erop dat het voorstel dit niet uitsluit, maar ook niet gebiedt. Dat betekent dat de bestuursrechter kan volstaan met het ter beschikking stellen van een opname. Gelet hierop adviseert de Afdeling artikel 8:61, derde lid, Awb, en artikel 30n Rv zo te wijzigen dat verzekerd is dat de hogere rechter op zijn verzoek een proces-verbaal in schriftelijke vorm ter beschikking wordt gesteld.

8. Overige opmerkingen

Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

- a. Het advies van de Afdeling is gevolgd. Zowel in Rv als in de Awb is een zelfde definitie van het begrip elektronische handtekening opgenomen en wordt nu de term elektronische handtekening gebruikt. In de definitie ligt besloten dat van een elektronische handtekening in de zin van de genoemde wetten slechts sprake is wanneer de elektronische gegevens die de handtekening vormen, gehecht zijn aan of logisch verbonden zijn met andere elektronische gegevens en de eerstbedoelde elektronische gegevens worden gebruikt door de ondertekenaar om te ondertekenen. Via deze definitie is tevens de delegatiegrondslag aangescherpt.
- b. Het advies van de Afdeling is gevolgd. Er is aangesloten bij de formulering van artikel van artikel 8:36b, derde lid, Awb. Dat betekent dat stukken en mededelingen voor op papier procederende partijen ter beschikking worden gesteld door de griffier. Het doen van een verzoek hiertoe is uit artikel 30c, vijfde lid, geschrapt.
- c. Het advies van de Afdeling is gevolgd. De memorie van toelichting is aangevuld met een verwijzing naar artikel 19, tweede lid, op grond waarvan de rechter de verweerder kan bevelen om ontbrekende gegevens aan te vullen.
- d. Het advies van de Afdeling is gevolgd. Artikel 30j, eerste lid, Rv is aangevuld met een termijn van ten minste drie weken, tenzij sprake is van een kort geding.
- e. Het advies van de Afdeling is gevolgd. Zowel in het burgerlijk procesrecht als het bestuursprocesrecht bedraagt de termijn voortaan tien dagen. In artikel 30k, tweede lid, is artikel 170 Rv van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarin is een week opgenomen om de namen en woonplaatsen van getuigen aan de griffier en de wederpartij op te geven. Ook artikel 8:60, vierde lid, Awb is met het oog hierop aangepast.
- f. Het advies van de Afdeling om de tekst van artikel 30n, eerste lid, Rv en de toelichting daarop beter te laten aansluiten is gevolgd. Het artikel is echter niet gewijzigd en derhalve niet in overeenstemming gebracht met de Awb. Het voorgestelde artikel sluit namelijk aan bij de bestaande praktijk in civiele procedures, waarbij niet steeds een griffier ter zitting aanwezig is.
- g. Zoals hiervoor onder f is aangegeven wordt in verband met het opstellen en ondertekenen van een proces-verbaal rekening gehouden met de verschillen in de praktijk tussen het civiele en bestuursrecht. Overigens geldt in beide rechtsgebieden een termijn van maximaal twee

weken voor het verzenden van een proces-verbaal aan partijen (artikelen 30p lid 5 Rv en 8:79 Awb).

h. Ik begrijp de opmerking van de Afdeling zo, dat in artikel 30q Rv moet worden verduidelijkt dat de rechter bij een verlenging van de termijn voor het doen van uitspraak, aangeeft wanneer wel uitspraak zal worden gedaan. Het voorstel is in deze zin aangepast.

i. Het advies van de Afdeling is gevolgd. Het tweede lid van artikel 82 Rv kan vervallen, mits de mogelijkheid van mondelinge conclusies en akten is toegevoegd aan artikel 30i, tweede lid, Rv. Het voorstel is in deze zin aangepast.

j. Het advies van de Afdeling is gevolgd. Het artikel is aangepast. De wijziging van artikel 222 Rv betreft nu de ambtshalve voeging en niet de ambtshalve verwijzing van verknochte zaken.

Algemene wet bestuursrecht

k. Het advies van de Afdeling is gevolgd. In artikel 8:36a Awb is een lid toegevoegd op grond waarvan bestuursorganen in geval van rechtstreeks beroep het bezwaarschrift langs elektronische weg dienen door te sturen aan de bestuursrechter.

l. De Afdeling merkt terecht op dat het wijzigingen van «vooronderzoek» in «onderzoek» zodanig zou ingrijpen op de structuur van de Awb dat dit niet ten goede zou komen aan de begrijpelijkheid van de wettekst en de flexibiliteit van het proces. Er is dan ook afgezien van de voorgestelde wijziging.

m. Het advies van de Afdeling is gevolgd. De artikelen 22, tweede lid, Rv en 8:32a Awb zijn met elkaar in overeenstemming gebracht. Beide bepalingen geven thans aan dat de rechter bevoegd – en niet verplicht – is om stukken buiten beschouwing te laten indien de desbetreffende partij niet op zijn verzoek aangeeft ter toelichting of staving van welke stelling de gegevens en bescheiden zijn bedoeld en welk onderdeel daarvan daartoe van belang is.

n. Het advies van de Afdeling is gevolgd. De tekst van de artikelen is geharmoniseerd.

o. Het advies van de Afdeling is gevolgd. De formulering van de artikelen 30d, tweede lid Rv en 8:36c, tweede lid, Awb is afgestemd en de memorie van toelichting is aangevuld.

p. Het advies van de Afdeling is gevolgd. Zowel in artikel 8:61 Awb als in artikel 30n Rv is nu verzekerd dat de hogere rechter op zijn verzoek een geschreven proces-verbaal ter beschikking wordt gesteld indien van de zitting beeld- of geluidsopnamen zijn gemaakt.

9. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

9. Redactionele bijlage

Met de redactionele opmerkingen van de Afdeling is rekening gehouden. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om ook nog enkele andere technische aanpassingen te doen.

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

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0121/II

- In artikel 7 Rv tot uitdrukking brengen dat het samenhangcriterium ook geldt voor de vordering tot vrijwaring, voeging of tussenkomst.
- In artikel 19, tweede lid, Rv «een van partijen» vervangen door: een van de partijen.
- De inhoud van artikel I, onderdelen K en L verwisselen, omdat de wijzigingsopdrachten in verband met de vernummering van artikel 29 tot 28 en omgekeerd niet kloppen.
- In artikel 30a, derde lid, Rv onder a, «voornamen» schrappen. Na «naam» toevoegen: en in het geval van een natuurlijk persoon tevens de voornamen,.
- In artikel 30a, derde lid, onder d, Rv «een duidelijke omschrijving» schrappen.
- Artikel 30b, tweede lid, Rv als volgt formuleren: Indien een procesinleiding betrekking heeft op zowel een vordering als een verzoek, dan zijn de bepalingen van de vorderingsprocedure van toepassing, tenzij de wet of tenzij de rechter met het oog op de goede procesorde anders bepaalt.
- In artikel 30b, vierde lid, Rv «naar het oordeel van de rechter» vervangen door: naar zijn oordeel.
- Artikel 30c, vierde lid, Rv in overeenstemming brengen met artikel 8:36b, eerste lid, Awb wat betreft het «tenzij» indien beroepsmatige rechtsbijstand wordt verleend.
- Artikel 30c, vijfde lid, tweede volzin, Rv als volgt formuleren: De griffier zendt deze partij op zijn verzoek de stukken en mededelingen op papier en stelt de door deze partij ingediende stukken ter beschikking van de overige partijen, met uitzondering van de procesinleiding in een vorderingsprocedure.
- Artikel 30d, tweede lid, Rv aanpassen aan artikel 8:36c, tweede lid, Awb.
- In artikel 30e, eerste lid, Rv «Oproepingen die door de rechter geschieden» vervangen door: Oproepingen door de rechter.
- Artikel 30e, tweede lid, laatste volzin, Rv als volgt formuleren: De brief vermeldt de datum van verzending.
- In artikel 30i, derde lid, Rv «van de reactie» vervangen door: ervan.
- In artikel 30i, zesde lid, Rv «alsmede» vervangen door: en.
- In artikel 30i, zevende lid, Rv «ongeacht of het een vorderingsprocedure of een verzoekprocedure betreft,» schrappen.
- In artikel 30i, negende lid, Rv «een en hetzelfde» schrappen. De zinsnede «, tenzij de rechter van oordeel is dat de een voor de ander kan worden afgedaan» vervangen door: tenzij de rechter anders bepaalt.
- Artikel 30n, achtste lid, Rv en artikel 8:36f, tweede lid, Awb harmoniseren.
- Aan artikel I, onderdeel V, toevoegen dat in artikel 70, eerste lid, Rv «administratieve rechter» wordt vervangen door: bestuursrechter.
- Artikel 74 Rv, eerste volzin (artikel I, onderdeel Y) als volgt formuleren: Na verwijzing wordt een procedure in de stand waarin zij zich bij de verwijzing bevindt voortgezet voor de rechter naar wie de zaak is verwezen.
- Artikel I, onderdeel II, als volgt formuleren: Artikel 96 komt te luiden: In zaken die slechts rechtsgevolgen betreffen die ter vrije bepaling van partijen staan, kan een partij zich tot een kantonrechter van zijn keuze wenden en zijn beslissing inroepen. Aan een keuze wordt slechts gevolg gegeven indien de andere partijen de kantonrechter berichten dat zij daarmee instemmen.
- In artikel I, onderdeel JJ «een vordering in reconventie» vervangen door: «een zaak in reconventie».

- In artikel I, onderdeel MM (artikel 109, eerste lid Rv (nieuw)) «zal het verzoekschrift worden gesplitst overeenkomstig artikel 30b, vijfde lid» vervangen door: wordt de zaak gesplitst overeenkomstig artikel 30b, vierde lid.
- Artikel I, onderdeel RR, als volgt formuleren: In artikel 117 wordt »de artikelen 114, 115 en 116» vervangen door «de artikelen 30a, derde lid, onder c, 115 en 116» en wordt het «exploot van dagvaarding» vervangen door: de procesinleiding of het exploit.
- In artikel I, onderdeel ZZ, «eerst» vervangen door: «eerste».
- Artikel I, onderdeel EEE, onder 2 laten vervallen omdat de huidige regeling reeds bekendmaking bij exploit voorschrijft.
- Aan artikel I, onderdeel FFF, toevoegen dat het opschrift van de zesde afdeling van de tweede titel van het Eerste Boek vervalt.
- In artikel I, onderdeel PPP, onder 2, na «artikel 114» toevoegen: plaats.
- Aan artikel I, onderdeel TTT, (artikel 220 Rv) een onderdeel toevoegen waarbij de verwijzing in het zesde lid wordt aangepast aan het nieuwe artikel 71, vierde lid, Rv.
- In artikel I, onderdeel KKKK (artikel 254 Rv) sub 1 «eerste lid» vervangen door: tweede lid. Voorts het tweede vijfde lid van artikel 254 Rv vernummeren tot zesde lid.
- Artikel 276, tweede lid, Rv en artikel 111, tweede lid, onderdeel g (nieuw) Rv, met elkaar in overeenstemming brengen.
- In artikel II, onderdeel B, «Zendt» vervangen door: «zendt».
- In artikel II, onderdeel C, «Deelt» vervangen door: «deelt». Voorts in artikel 6:20, tweede lid, Awb «mede» schrappen.
- Artikel 8:36a, vierde lid, van de Awb en artikel 30c, zesde lid, Rv harmoniseren.
- In artikel 8:36b, derde lid, «aan de overige partijen» vervangen door: van de overige partijen.
- In artikel 8:42, tweede lid, «termijn» vervangen door: termijnen.
- In het wetsvoorstel een keuze maken tussen óf procederen langs elektronische weg (zie bijv. 8:36b Awb) óf digitaal procederen (zie bijv. artikel 8:37 Awb).