

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht

Rechtspraak is van wezenlijk belang voor de beslechting van juridische vraagstukken en geschillen. Met dit wetsvoorstel wil ik bereiken dat de rechterlijke macht toegankelijker wordt en de rechtsgang in het burgerlijk en het bestuursprocesrecht waar nodig wordt gemoderniseerd. Voor het burgerlijk procesrecht wordt een overzichtelijke basisprocedure voorgesteld. In die vereenvoudigde procedure wordt uitspraak gedaan na één schriftelijke ronde en een mondelinge behandeling. De rechter krijgt meer middelen om een vlot verloop van de basisprocedure te bevorderen. Daartoe wordt relatief snel na de start van de procedure een mondelinge behandeling gehouden. De rechter kan de mondelinge behandeling gebruiken voor verschillende doeleinden, zoals het verkrijgen van een mondelinge toelichting van partijen, het horen van getuigen en deskundigen of het beproeven van een schikking. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een kwalitatief goede uitspraak en een goed verloop van de procedure, kan de rechter in overleg met partijen afwijken van de basisprocedure als de aard of complexiteit van de zaak daarvoor aanleiding geeft. Dit geeft de rechter flexibiliteit ten aanzien van de aanpak van de zaak. Elk van de partijen moet het nodige doen om de rechter in staat te stellen om tijdig te komen tot de uitspraak. Het wetsvoorstel bevat daarom een aantal nieuwe termijnen, zoals een termijn voor het indienen van een verweerschrift. Tegelijkertijd wordt ook een termijn bepaald voor de uitspraak van de rechter. Door de nadruk te leggen op vroegtijdig contact met de rechter en sturing door de rechter op de voortgang van de procedure, wordt bereikt dat de procedure efficiënter kan verlopen en ook minder kostbaar is, zowel voor partijen, als voor de rechtspraak. De invoering van termijnen kan bijdragen aan een sneller verloop van de procedure. De voorstellen maken de civiele procedure overzichtelijker en meer voorspelbaar. Dit maakt ook de digitalisering van de civiele procedure eenvoudiger. Het

bestuursprocesrecht behoeft geen vergelijkbare aanpassingen. De Algemene wet bestuursrecht is op deze punten nog recent ingrijpend gewijzigd.

De digitalisering van procedures betreft zowel het burgerlijk recht als het bestuursrecht. De digitalisering maakt het procederen toegankelijker voor veel rechtzoekenden. De rechtspraak wordt hiermee aangepast aan de eisen van de tijd, aangezien de maatschappij in de afgelopen jaren vergaand is gedigitaliseerd. De start van de procedure en het indienen van (proces)stukken geschieden in de toekomst via elektronische weg. Het digitaal procederen wordt in beide rechtsgebieden verplicht voor nagenoeg alle professionele partijen.

De met dit wetsvoorstel beoogde vereenvoudiging, versnelling en digitalisering van de rechtsgang dragen bij aan de kwaliteit van de rechtspraak. Het wetsvoorstel is in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van de gerechten, de hogerberoepsrechters in het bestuursrecht en de Raad voor de rechtspraak opgesteld (hierna ook: de Raad). Het digitaal procederen wordt in fases ingevoerd.

1.2 Rechtspraak in de maatschappij

Een ieder die deelneemt aan het maatschappelijk verkeer kan worden geconfronteerd met juridische vraagstukken en geschillen. Dat geldt niet alleen voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar ook voor de overheid. Enkele voorbeelden uit het scala aan onderwerpen waarover in de praktijk regelmatig discussie ontstaat, zijn de hoogte van een geldvordering, het uitblijven van betaling, het aangezegde ontslag, een verzoek om echtscheiding, het vaststellen van een vergoeding voor letselschade, de overname van een onderneming, de beslissing over een uitkering of de al dan niet verleende omgevingsvergunning voor bouwen. Degene die bij zo'n vraagstuk betrokken is, heeft behoefte aan een rechtvaardige oplossing binnen redelijke termijn en tegen redelijke kosten.

De rechtzoekende heeft voor de beslechting van juridische vraagstukken en geschillen toegang tot de rechter. De maatschappelijke relevantie van uitspraken en van rechtspraak reikt echter verder dan het individuele belang van partijen. De rechtspraak is een pijler van de Nederlandse rechtsstaat en is daarmee van groot belang voor het goed functioneren van de Nederlandse samenleving. Uitspraken van rechters hebben gevolgen voor de maatschappij als geheel. Rechtspraak heeft een sturend effect op het handelen van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties. De invulling die rechters in hun uitspraken geven aan de op dat moment geldende normen, gelden in het maatschappelijk verkeer als oriëntatiepunten voor gedrag. De rechtspraak draagt hiermee bij aan het oplossen van juridische vraagstukken en geschillen, biedt een basis voor het voorkomen van een verschil van mening over het geldende recht en ondersteunt maatschappelijk vertrouwen in de rechtsstaat.¹

De toegang tot de rechter moet eenvoudig zijn, de rechtspraak moet van hoge kwaliteit zijn en de uitspraak mag niet te lang op zich laten wachten. Rechtzoekenden zijn gebaat bij een onpartijdige rechter en een deskundige behandeling van rechtszaken. De Nederlandse rechtspraak heeft een hoge kwaliteit en is gezaghebbend. De hoge kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak wordt bevestigd door internationaal vergelijk-

¹ De belangrijke positie die de rechtspraak vervult binnen de rechtsstaat en de maatschappij wordt beschreven in het rapport «Speelruimte voor transparantere rechtspraak» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2013.

kende onderzoeken.² Uit een klantwaarderingsonderzoek, in 2011 gehouden in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, komt eenzelfde beeld naar voren.³ De hoge kwaliteit van rechtspraak en het maatschappelijk vertrouwen daarin zijn echter geen vanzelfsprekendheid. Het behoud en de versterking daarvan vragen om voortdurend onderhoud en op onderdelen om vernieuwing. Zo hebben rechtzoekenden er behoefte aan dat de wijze van communicatie met de rechter aansluit bij de eisen van de tijd, dat wil zeggen steeds vaker digitaal verloopt.⁴ In Europees verband is het belang van tijdigheid van uitspraken en de mogelijkheid van digitale communicatie met de rechtspraak ook onderkend. Uit het EU Justice Scoreboard van 2013 blijkt onder meer dat partijen een lange duur van procedures ervaren als een belasting.⁵ Voorts kan het nut van procederen over bijvoorbeeld de nakoming van een overeenkomst afnemen naar mate de tijd verstrijkt. Gelet op het voorgaande mag geschillenbeslechting niet langer duren dan vanwege de inhoud en complexiteit van het geschil noodzakelijk is. Lukt dat niet, dan is de desbetreffende geschillenbeslechting niet efficiënt en onnodig kostenverhogend voor burgers en bedrijven, alsook voor de overheid. Eenzelfde geluid komt van de Commissie Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht en een groep rechters verenigd in de zogenoemde Goede Vrijdagconferentie die tevens voor een meer uniform en vereenvoudigd procesrecht hebben gepleit (zie paragrafen 2.1 en 2.2). Toegang tot de rechter is ook vanuit economisch perspectief relevant. Wanneer bijvoorbeeld een ondernemer een geschil heeft over de naleving van een contract of hem een vergunning wordt geweigerd door de overheid, is het van belang dat hij eenvoudig toegang heeft tot een betrouwbare en goed functionerende rechtspraak, die zorgt voor een bindende uitspraak binnen een redelijke termijn. De Nederlandse rechtspraak is een van de factoren die bedrijven kunnen meewegen voordat zij zich in Nederland vestigen of tot nieuwe investeringen overgaan. Een goede juridische infrastructuur kan op deze wijze bijdragen aan economische groei. Wie (nog) geen gerechtelijke procedure wil starten, kan in Nederland desgewenst een beroep doen op andere voorzieningen die kunnen bijdragen aan het oplossen van een juridisch vraagstuk of geschil. Er zijn diverse (online) mogelijkheden om juridisch advies in te winnen, in een deel van de gevallen zeer laagdrempelig en tegen lage kosten. Voor onder meer consumenten- en huurgeschillen bestaan verschillende geschillencommissies. Ook kunnen partijen kiezen voor mediation of arbitrage als zij een geschil buiten de rechter om willen oplossen. Mediators, arbiters en geschillencommissies zijn veelal ook digitaal toegankelijk.

1.3 Innovatie van de rechtsgang

De gerechten, de Raad voor de rechtspraak en ik zijn recentelijk gestart met de vernieuwingsprogramma's «Kwaliteit en Innovatie rechtspraak» (hierna: KEI). In mijn brief van 11 juni 2013 (Kamerstukken II 2012/13,

² Zie het Global Competitiveness Report 2012–2013 (<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/#>). In dat onderzoek wordt in 144 landen – onder meer – de rechtspraak beoordeeld. Zie ook de World Justice Rule of Law Index (<http://worldjusticeproject.org>). In die index worden 97 nationale rechtsstelsels vergeleken. Zie verder de EU Justice scoreboard van 2013 waarin de rechtspraak van alle Europese landen wordt vergeleken: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf. Zie voorts Justice in the EU 10–2013, de Flash Eurobarometer 385 (http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_385_en.pdf).

³ Zie: <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Nieuws/Documents/Landelijk%20Klantwaarderingsonderzoek%20Rechtspraak%202011.pdf>.

⁴ De behoefte van burgers aan digitale communicatie met de rechtspraak blijkt onder meer uit het eerdergenoemde WRR-rapport en het in de vorige noot genoemde klantwaarderingsonderzoek.

⁵ Zie: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf.

29 279, nr. 164) informeerde ik uw Kamer daarover. Ik heb prof. mr. A. Hammerstein benoemd tot regeringscommissaris voor de voorgenomen wijziging van het burgerlijk procesrecht omdat het programma KEI ingrijpend en veelomvattend is. Ten aanzien van de voorgenomen wijzigingen van het bestuursprocesrecht vervult prof. mr. M. Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, een vergelijkbare rol. Om de hoge kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak te kunnen blijven waarborgen en om in te spelen op de behoeften van de maatschappij, werk ik samen met vertegenwoordigers van de gerechten en de Raad (hierna gezamenlijk ook aangeduid als: KEI Rechtspraak) aan innovatie van de rechtsgang. Mijn voorstellen strekken tevens tot uitvoering van het regeerakkoord, waar dat een vereenvoudiging en digitalisering van het civiele proces en digitalisering van de procedure in het bestuursrecht tot doel heeft.⁶

Het procesrecht moet de rechtzoekende een efficiënte, effectieve en eerlijke mogelijkheid bieden om zijn materiële rechten te verwezenlijken. Met de aanduiding «rechtzoekende» wordt bedoeld op burgers, bedrijven, klein en groot, nationaal en internationaal, verenigingen, stichtingen en andere belangenorganisaties en bestuursorganen. Het is en blijft aan partijen om een procedure te starten en de omvang van het geding te bepalen. Met dit wetsvoorstel wil ik een vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht bereiken, om tegemoet te komen aan de wensen en behoeften van die partijen en de maatschappij. Onder meer faciliteer ik hiertoe vroeg contact van partijen met de rechter tijdens de procedure en maak ik het inzetten van moderne informatie- en communicatietechnologie mogelijk. Door de rechter al aan het begin van de procedure een zaak toe te wijzen, kan hij zich eerder verdiepen in het dossier en zo nodig een zitting met partijen inlassen. Voorts kan het vanuit het oogpunt van conflictbeslechting in bepaalde gevallen wenselijk zijn dat in eerste instantie – op initiatief van partijen – slechts summier standpunten en onderbouwingen worden ingediend, opdat de rechter eerst met partijen spreekt over hun conflict en wat hiervoor de beste oplossing is. Het (gewijzigde) artikel 96 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna ook: Rv) geeft hiervoor nieuwe mogelijkheden. Dit artikel biedt meer ruimte voor bijvoorbeeld het proefproject van de «Burenrechter», waarmee de rechtbanken Midden-Nederland en Oost-Brabant sinds dit jaar de-escalatie van conflicten proberen te bewerkstelligen. Deze rechtbanken willen bijdragen aan de oplossing van een juridisch geschil én het onderliggende conflict, zodat wordt voorkomen dat partijen een verstoorde relatie behouden. Wanneer ook het onderliggende conflict wordt opgelost, is het risico kleiner dat partijen voortgaan met procederen, zodat verdere gevolgen (financieel en emotioneel) voor partijen alsook hoge maatschappelijke kosten zoveel mogelijk worden voorkomen. Het wetsvoorstel sluit aan op eerdere maatregelen tot verbetering van het burgerlijk- en het bestuursprocesrecht. Ik noem de aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering met de herziening in 2002, de Wet aanpassing bestuursprocesrecht per 1 januari 2013 en de Innovatieagenda rechtspraak (zie mijn brief van 31 oktober 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 071, nr. 5). In het bestuursrecht is de rechtsgang verbeterd met de invoering van de «Nieuwe zaaksbehandeling» door bestuursrechters. De bestuursrechter neemt meer regie in de procedure, spreekt partijen eerder en probeert partijen te begeleiden naar een oplossing van hun geschil, zo mogelijk met inbegrip van het onderliggende conflict. In de afgelopen jaren zijn ook de nodige veranderingen doorgevoerd in de organisatie van de rechtspraak naar aanleiding van de herziening van de gerechtelijke kaart en is de informatietechnologie binnen de rechtspraak en de overheid in brede zin verbeterd. Deze

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 26 en 27.

veranderingen bieden de randvoorwaarden waarbinnen de voorgestelde innovatie van de civiel- en bestuursrechtelijke rechtsgang kan plaatsvinden.

Teneinde de voorgenomen veranderingen tot stand te brengen, draag ik zorg voor de totstandkoming van de benodigde wetgeving. De gerechten en de Raad bereiden een nieuw digitaal systeem voor ten behoeve van de nieuwe rechtsgang. Dat systeem zal onder meer bruikbaar moeten zijn voor de rechter, de rechtzoekende en zijn vertegenwoordigers. Voorts stellen de gerechten nieuwe landelijk uniforme procesreglementen en werkprocessen op, ten behoeve van de nieuwe gedigitaliseerde en vereenvoudigde rechtsgang.

1.4 De kern van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel leidt tot vijf wezenlijke veranderingen. Deze wijzigingen houden deels verband met vereenvoudiging en uniformering van het burgerlijk procesrecht ten behoeve van de digitalisering van procedures. Andere wijzigingen houden verband met de beoogde versnelling van procedures. In verband met dat laatste verwijst ik naar de versterking van de regierol van de rechter ten aanzien van het verloop van de procedure en het introduceren van termijnen in de wet.

Alle civielrechtelijke procedures beginnen met een nieuwe, meer geüniformeerde procesinleiding, waardoor de verschillen tussen procedures over vorderingen en over verzoeken verminderen. In die procedures is de nieuwe eenvoudige basisprocedure het uitgangspunt, die, als de zaak dat verlangt, kan worden uitgebreid met andere proceshandelingen, waardoor er maatwerk kan worden geboden. Ten tweede wordt de verplichting tot het officieel betekenen bij exploit van de huidige dagvaarding in vorderingsprocedures opgeheven. De eisende partij kan haar wederpartij laagdrempelig en vrijwel zonder kosten informeren over het begin van de procedure. Ten derde komen er meer wettelijke termijnen voor het verrichten van specifieke proceshandelingen. Ten vierde kan de rechter meer sturing geven aan het verloop van de procedure, onder meer door vroegtijdig te overleggen met partijen. Tot slot vinden zowel in het burgerlijk procesrecht als in het bestuursprocesrecht, het starten en de verdere afhandeling van een procedure voortaan in beginsel langs elektronische weg plaats. Dit is nieuw voor beide rechtsgebieden.

1.4.1 Eén procesinleiding en één basisprocedure in het burgerlijk procesrecht

De wijze waarop procedures naar burgerlijk recht aanvangen wordt geharmoniseerd. Meer eenvormigheid is ook mogelijk en gewenst voor het basisstramien van de procedure. De invoering van één procesinleiding en een basisprocedure maakt procedures in het burgerlijk procesrecht overzichtelijker. Met de procesinleiding legt een eiser of verzoeker zijn vordering respectievelijk zijn verzoek voor aan de rechter. Met één procesinleiding kunnen ook een verzoek en een vordering gezamenlijk aan de rechter worden voorgelegd; in het huidige recht moeten daarvoor nog twee aparte procedures worden gestart.

De nieuwe civiele basisprocedure bestaat uit één schriftelijke ronde voor beide partijen, gevolgd door een mondelinge behandeling en vervolgens een uitspraak. De basisprocedure kent geen tweede schriftelijke ronde, zoals re- en dupliek. De mondelinge behandeling staat in de procedure centraal. De invulling van de mondelinge behandeling wordt aan de rechter overgelaten (artikel 30k Rv), met dien verstande dat partijen altijd gelegenheid moet worden geboden om een mondelinge toelichting op de zaak te geven. Flexibiliteit en maatwerk worden bereikt doordat de rechter in overleg met partijen van de basisprocedure kan afwijken. Zo kan de

mondelinge behandeling in bepaalde gevallen achterwege blijven, terwijl in andere gevallen een extra mondelinge behandeling of andere zitting kan worden gehouden of een extra schriftelijke ronde kan worden ingelast.

Dankzij de eenvoudige basisprocedure en de mogelijkheid om verzoeken en vorderingen in één procedure aan de rechter te kunnen voorleggen, zorgt het wetsvoorstel ook voor de door het kabinet in het actieplan «bestrijden van schijnconstructies» in arbeidsrelaties aangekondigde laagdrempelige mogelijkheden voor het voeren van een gerechtelijke procedure (Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 447). Wie formeel als zelfstandige werkzaam is, maar meent op basis van een arbeidsovereenkomst te werken (schijnzelfstandige), kan in één procedure voor de rechter het rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst invoeren en het (volledige) cao-loon vorderen waar hij als werknemer recht op heeft.

1.4.2 Geen verplichte betekening in het burgerlijk procesrecht

De eiser in een vorderingsprocedure kan een deurwaarder inschakelen om zijn wederpartij te informeren over de (voorgenomen) indiening van een procesinleiding bij de rechtbank. Het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om van de inschakeling van de deurwaarder af te zien en zelf voor de bezorging van de procesinleiding bij de wederpartij zorg te dragen. Het gerecht verschaft de eiser na indiening van de procesinleiding een ontvangstbevestiging en een oproeping waarin de procesinleiding is opgenomen. De eiser kan de oproeping vervolgens binnen twee weken na het indienen van de procesinleiding bij het gerecht (laten) bezorgen bij de wederpartij (artikel 112 Rv). De eiser kan dit stuk (bijvoorbeeld per post of per e-mail) naar de wederpartij sturen. Als de wederpartij zich meldt bij het gerecht (vgl. artikel 114 Rv), is duidelijk dat de procesinleiding bij haar is bezorgd. Partijen zijn in dit geval niet afhankelijk van de tussenkomst van de deurwaarder. Als de wederpartij zich niet meldt, zal de rechter uit oogpunt van rechtsbescherming slechts een verstekvonnis wijzen wanneer kan worden aangetoond dat een deurwaarder de procesinleiding bij de wederpartij heeft betekend. De eiser kan er ook voor kiezen onmiddellijk een deurwaarder in te schakelen, desgewenst voorafgaand aan de indiening van de procesinleiding bij het gerecht. De eiser is overigens niet verplicht om de procesinleiding eerst informeel te bezorgen.

In geval van een verzoekprocedure, draagt het gerecht ook in de toekomst zorg voor het bezorgen van de procesinleiding bij belanghebbenden, tenzij in bijzondere regelgeving anders is bepaald. Voor het betrekken van een wederpartij of derdebelanghebbende in een bestuursrechtelijke procedure wordt evenmin een wijziging voorgesteld. Het gerecht zal, net als nu, zo spoedig mogelijk kennisgeven van het beroep aan het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen (artikel 6:14, tweede lid, Awb). Ook wordt een kennisgeving van de ontvangst van het beroep-schrift gedaan aan de op dat moment bekende derdebelanghebbenden.

1.4.3 Termijnen

Voor zowel partijen als de rechter worden met dit wetsvoorstel termijnen ingevoerd of aangescherpt. Betreft een civiele zaak een vordering, dan heeft de wederpartij altijd een termijn van ten minste twee weken om te verschijnen in de procedure, nadat de oproeping bij hem is bezorgd of betekend. Hetzelfde geldt voor de belanghebbende bij een civiele verzoekprocedure. De verweerder of belanghebbende heeft vervolgens vier weken in kantonzaken en zes weken in andere zaken (met uitzondering van kort gedingen) om een verweerschrift in te dienen, te rekenen vanaf het moment waarop zij in de procedure is verschenen (artikel 111, tweede lid, onder c, Rv). De rechtbanken streven ernaar om de monde-

linge behandeling in beginsel te organiseren binnen negen weken na het verschijnen van verweerder in een vorderingsprocedure en vijftien weken na het indienen van de procesinleiding in een verzoekprocedure. In kantonzaken wordt een kortere termijn nagestreefd. Is de verweerder niet tijdig in de procedure verschenen, dan zal een verstekvonnis gewezen worden en is een mondelinge behandeling niet nodig. Partijen moeten hun onderbouwende stukken zo veel mogelijk onmiddellijk indienen en uiterlijk tien dagen voorafgaand aan de mondelinge behandeling. Na de mondelinge behandeling volgt binnen zes weken een uitspraak, tenzij dit door bijzondere omstandigheden niet van de rechter kan worden verlangd (artikel 30q Rv).

In bestuursrechtelijke procedures moeten verweerders in beginsel binnen vier weken de op de zaak betrekking hebbende stukken en een verweerschrift indienen. In geval pro forma beroep is ingesteld, moeten deze stukken voortaan worden ingediend binnen vier weken nadat de gronden van het beroep zijn ingediend. Ook zijn bestuursorganen in beginsel niet meer verplicht, maar bevoegd een verweerschrift in te dienen. Deze regel lijdt uitzondering indien de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht; dan is het indienen ervan wel verplicht voor het bestuursorgaan.

1.4.4 Regie en maatwerk door de civiele rechter

Het wetsvoorstel brengt geen verandering in het uitgangspunt dat partijen de omvang van het geding bepalen (artikel 23 Rv). Hetzelfde geldt voor het uitgangspunt dat de rechter onderzoekt en beslist op de grondslag van hetgeen partijen aan hun vordering, verzoek of verweer ten grondslag hebben gelegd (artikel 24 Rv) en dat de rechter ambtshalve rechtsgronden aanvult (artikel 25 Rv). De rechter krijgt met dit wetsvoorstel wel meer ruimte om regie te voeren ten aanzien van het verloop van de procedure. Omdat de mondelinge behandeling relatief snel na de start van de procedure plaatsvindt, is vroegtijdig overleg van de rechter en partijen mogelijk. Het wetsvoorstel regelt dat de rechter de mondelinge behandeling kan afstemmen op de bijzonderheden van de zaak en dat hij kan afwijken van het stramen van de basisprocedure indien de aard of complexiteit van de zaak dat meebrengt (artikel 30o Rv). De rechter zal partijen betrekken bij zijn besluitvorming over het vervolg van de procedure, de termijn waarop de volgende proceshandeling moet zijn verricht en de manier waarop de mondelinge behandeling wordt ingevuld.

1.4.5 Digitaal en eenvoudig procederen

De samenleving digitaliseert en met dit voorstel sluiten de gerechten bij die ontwikkeling aan. Het voorstel zal er in resulteren dat alle civiele en bestuursrechtelijke procedures digitaal kunnen starten via een webportaal. Ook wordt het digitaal indienen van (proces)stukken mogelijk. Dat is een wens van rechtzoekenden waaraan ik graag tegemoet kom. Het starten van de procedure en het indienen van (proces)stukken langs elektronische weg wordt verplicht voor vrijwel alle partijen. Een natuurlijke persoon is echter in beginsel niet verplicht om digitaal te procederen. Hetzelfde geldt voor de zogenoemde informele vereniging, waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte. Deze uitzonderingen gelden niet wanneer dergelijke partijen worden vertegenwoordigd door een professionele rechtsbijstandverlener (zie verder paragraaf 12.1.3). Alle overige partijen dienen digitaal te procederen, wat dus geldt voor de formele vereniging en alle overige rechtspersonen, vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen en maatschappen. Wanneer een partij zich kan beroepen op een van de genoemde uitzonde-

ringen, mag hij kiezen tussen digitaal procederen en procederen op papier.⁷

Digitalisering maakt het in de praktijk voorts mogelijk dat (proces)stukken via het digitale systeem voor gegevensverwerking van de gerechten en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna kortweg gerechten genoemd) beschikbaar zijn voor de procespartijen en hun vertegenwoordigers. De communicatie tussen de rechter en partijen over de volgende proceshandeling kan via het digitale systeem snel en laagdrempelig plaatsvinden. Het digitale systeem van de gerechten kan de functie van de civielrechtelijke rol als volgsysteem overnemen. Nadat uitspraak is gedaan, wordt deze via datzelfde systeem digitaal beschikbaar voor partijen.

1.5 Aanpassing regelgeving in combinatie met digitalisering

De hiervoor genoemde voornemens leiden tot aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is medeondertekenaar van de voorstellen tot aanpassing van de Awb. De aanpassingen van Rv en de Awb hebben ook gevolgen voor andere wetgeving; terminologische wijzigingen moeten integraal worden doorgevoerd. Een en ander zal naast de voorgestelde inhoudelijke wijzigingen leiden tot een groot aantal aanpassingen van technische aard. Dit wetsvoorstel betreft de wijzigingen van Boek 1 van Rv (met uitzondering van bewijs, hoger beroep en cassatie) en de Awb. Wijzigingen van de procedure in hoger beroep en cassatie in de civiele procedure worden in een afzonderlijk wetsvoorstel voorgelegd. Een internetconsultatie over een voorontwerp tot die aanpassing van de wet heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 2014. De aanpassing van de overige onderdelen van Rv en van de overige wetgeving geschiedt via een (separate) invoeringswet tot vereenvoudiging en digitalisering van gerechtelijke procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht. Een internetconsultatie over een voorontwerp van de invoeringswet wordt in de tweede helft van 2014 voorzien. De uitwerking van de eisen die aan het digitaal indienen van de procesinleiding en overige (proces)stukken worden gesteld vindt plaats via een algemene maatregel van bestuur. Een consultatie over deze algemene maatregel van bestuur wordt eveneens in de tweede helft van 2014 voorzien. De onderscheiden wetten en de algemene maatregel van bestuur moeten alle gelijktijdig in werking treden, zodat bijvoorbeeld ook van meet af aan digitaal hoger beroep kan worden ingesteld van een in eerste aanleg op papier gevoerde procedure. Daarbij moet wel worden bedacht dat de gerechten het digitale systeem gefaseerd willen invoeren. Dat betekent dat per type procedure wordt gezien wanneer met digitaal procederen wordt gestart. Het wetsvoorstel maakt gefaseerde invoering mogelijk, zie hierover ook paragraaf 14.

Voor de hand ligt de vraag of de civiele procedure ook kan worden aangepast zonder koppeling aan de digitalisering. 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.

De wijzigingen in het procesrecht vergen dat de gerechten nieuwe werkprocessen vaststellen. Wanneer eerst een wijziging wordt doorgevoerd ten behoeve van een nieuwe wijze van op papier procederen en

⁷ Het belang van een keuzemogelijkheid in verband met digitale dienstverlening door de overheid is ook onderkend door de Nationale ombudsman in zijn verslag over 2013, vgl. Kamerstukken II 2013/14, 33 876, nr. 1.

vervolgens digitalisering plaatsvindt, moet op relatief korte termijn tweemaal worden gewerkt aan nieuwe werkprocessen en procesreglementen. Dit is niet kostenefficiënt, noch voor de rechtspraak, noch voor ketenpartners als advocatuur en deurwaarders. 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 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 rechtbank (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. Het ter beschikking stellen van een oproepingsbericht door de griffier zoals hiervoor bedoeld, leidt 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 volautomatisch worden gegenereerd door het gerecht en digitaal (via Mijn Zaak of via een system-2-system koppeling) ter beschikking worden gesteld van 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 en hij niet kiest voor digitaal procederen en evenmin wordt vertegenwoordigd door een professionele rechtsbijstandverlener. In dat geval zal de verzending van het oproepingsbericht per post geschieden. Omdat dit laatste 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 werklast 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 aan de wederpartij gezonden. De stukken worden vervolgens via het digitale systeem voor gegevensverwerking van de gerechten ter beschikking gesteld van alle betrokkenen. Indien de griffier zou moeten zorgdragen voor de verzending aan de wederpartij en alle andere betrokkenen van alle door partijen ingediende documenten, dan zal dat tot onevenredig hoge administratieve lasten voor de griffie leiden. Beoogd is deze verzending alleen te laten plaatsvinden voor partijen die op papier procederen. Indien de digitalisering wordt losgekoppeld van de procesvernieuwing, zal de verzending per post echter hoofdregel worden. Andere wijzigingen, zoals de gecombineerde procesinleiding, de invulling van de mondelinge behandeling en de invoering van een aantal maximumtermijnen zijn ook zonder digitalisering mogelijk, maar het separaat doorvoeren hiervan weegt niet op tegen de belasting voor de organisatie van de gerechten.

2. Voorgeschiedenis voorstellen tot wijziging van het burgerlijk en bestuursprocesrecht

2.1 Algemeen

Op 1 januari 2002 is een herziening van het burgerlijk procesrecht in werking getreden. Ook het bestuursprocesrecht is de afgelopen jaren grondig herzien. Gedacht kan worden aan onder meer de Wet bestuurlijke lus Awb (Stb. 2009, 570), de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter (Stb. 2010, 173) en de op 1 januari 2013 in werking getreden Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Stb. 2012, 682).⁸ Met deze herzieningen zijn grote stappen gezet tot het vereenvoudigen, versnellen en doelmatiger maken van procedures. Dit wetsvoorstel bouwt voort op deze trajecten.

Recent heeft een groep rechters vanuit verschillende gerechten en vanuit verschillende rechtsgebieden onderzocht of een eenvormige, dat wil zeggen geharmoniseerde, toegang tot de burgerlijke en bestuursrechter mogelijk is. Deze groep rechters kwam tijdens de zogenoemde Goede Vrijdagconferentie (hierna: Goede Vrijdaggroep) op 6 april 2012 tot de overtuiging dat het mogelijk is om tot een meer uniform procesrecht te komen, gebaseerd op een verzoekschriftprocedure. Hun «Startnotitie Naar een uniform procesrecht Versie 1.0» is gepubliceerd.⁹ In deze startnotitie is een vergezicht voor de inrichting van een uniforme verzoekprocedure geschetst. Uitgangspunt is een model dat meer mogelijkheden biedt voor regie door de rechter op basis van een eenvoudige basisprocedure, waarin maatwerk geleverd kan worden en waarin termijnbewaking en doorlooptijden in handen van de rechtspraak liggen. In de notitie zijn zowel voorstellen gedaan tot aanpassing van de wetgeving als meer organisatorische wijzigingen van de rechtspraak die geen wetgeving behoeven. Toegespitst op de wetgeving bepleit de startnotitie onder meer de volgende punten:

- de rechtzoekende verantwoordelijk maken voor de bezorging van het inleidende stuk bij zijn wederpartij,
 - de mondelinge behandeling centraal stellen in de procedure ten behoeve van conflictoplossing door de rechter,
 - bewerkstelligen dat in kantonzaken kan worden afgezien van de mondelinge behandeling,
 - bezien of de mogelijkheid van repliek en dupliek kan worden beperkt,
 - digitaal procederen verplicht stellen met een uitzondering voor particulieren,
 - een mondelinge uitspraak in het civiele recht mogelijk maken.
- Deze aspecten komen in dit wetsvoorstel terug.

2.2 Burgerlijk procesrecht

Met de herziening van het burgerlijk procesrecht in 2002 zijn de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure op onderdelen geharmoniseerd. Ook heeft de rechter een minder lijdelijke rol gekregen ten aanzien van het verloop en de instructie van de procedure. Indien een comparitie heeft plaatsgevonden, vindt het nemen van re- en dupliek, of het houden van een pleidooi slechts plaats als de rechter dit nodig acht. Met deze en andere wijzigingen zijn grote stappen gezet richting de harmonisering van de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure en het vereenvoudigen en doelmatiger maken van die procedures.

⁸ Op de in 2010 in werking getreden Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter wordt in paragraaf 12 nader ingegaan.

⁹ Zie: <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/rapporten-en-artikelen/Documents/Startnotitie-Naar-een-uniform-procesrecht.pdf>.

Ten aanzien van een aantal aspecten van de voorstellen in dit wetsvoorstel zijn ook eerder aanbevelingen gedaan. Zo heeft de Commissie Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht (W.D.H. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova, «Uitgebalanceerd», Den Haag 2006) reeds geadviseerd om de bestaande dagvaardings- en verzoekschriftprocedure in elkaar te schuiven, teneinde te komen tot één uniforme procesinleiding, als onderdeel van één basismodel. Dit basismodel behelst in beginsel één schriftelijke ronde, gevolgd door een mondelinge behandeling, waarna de rechter uitspraak doet. Verder stelde deze commissie voor dat de rechter minder lijdelijk wordt en partijen al hun kaarten gelijk op tafel leggen in de procedure. Deze commissie heeft ook aanbevolen om de indiening van processtukken langs elektronische weg mogelijk te maken, met de benodigde waarborgen ten aanzien van de authenticiteit van het bericht, de identiteit en privacy van de afzender en de vaststelling van de ontvangst van het bericht. Voorts heeft de commissie in dat verband aanbevolen om minimumeisen ter zake de elektronische indiening niet in de wet, maar in een algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling vast te leggen (vgl. Kamerstukken II 2006/07, 30 951, nr. 1, p. 28–29). Mijn ambtsvoorganger heeft naar aanleiding van het rapport van de commissie opgemerkt dat voor de invoering van een basismodel een omvangrijke wetgevingsoperatie nodig zou zijn (Kamerstukken II 2006/07, 30 951, nr. 1, p. 19).

Sinds de herziening van het burgerlijk procesrecht in 2002 is ervaring opgedaan met de destijds nieuwe regels. Inmiddels is een ieder gewend aan de nieuwe opzet en kan een vervolgstap worden gezet met de introductie van één inleidend stuk en een nieuwe uniforme basisprocedure. De onderhavige voorstellen leiden tot een verdere harmonisering van de huidige dagvaardings- en verzoekschriftprocedure. Ik ben daarvan voorstander omdat het leidt tot een vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht, waardoor het procederen eenvoudiger en overzichtelijker wordt voor de rechtzoekende. Ook is het voor de gerechten eenvoudiger om te digitaliseren indien procedures en werkprocessen meer eenvormig zijn. Dat laat bepaalde verschillen tussen een verzoek en een vordering onverlet, zoals het verschil tussen een wederpartij en een belanghebbende, de relatieve bevoegdheid, de wijze van oproeping en de toepassing van het bewijsrecht. Dergelijke verschillen blijven gevolg hebben voor het verdere verloop van de procedure.

2.3 Bestuursprocesrecht

Omdat het bestuursprocesrecht nog zeer recent is gewijzigd met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht, kan in dit wetsvoorstel met minder wijzigingen worden volstaan dan in het burgerlijk procesrecht. Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. De meeste wijzigingen beoogden de verdere concentratie van het bestuursprocesrecht in de Awb. Zo geldt de Awb sinds 1 januari 2013 ook voor het beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Ook geldt de Awb thans voor het hoger beroep en het beroep in eerste en enige aanleg, doordat het procesrecht voor het hoger beroep uit een viertal andere wetten is overgeheveld en gebundeld in de Awb. Verder leidde de Wet aanpassing bestuursprocesrecht tot een beperkte verschuiving van de rechtsmacht van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State naar de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Met deze grenscorrecties zijn inconsistenties opgeheven die in de loop der jaren in de competentieverdeling waren geslopen. De Wet aanpassing bestuursprocesrecht bevatte ook een aantal inhoudelijke wijzigingen. De belangrijkste hiervan geven de bestuursrechter meer

mogelijkheden om geschillen tussen burgers en bestuursorganen definitief te beslechten, waardoor zaken efficiënter kunnen worden afgedaan. Bestuursrechtelijke procedures verliepen in de praktijk nogal eens traag. Eén van de oorzaken van deze traagheid was het verschijnsel dat wel wordt aangeduid als bestuurlijk pingpongen: iemand maakte bezwaar tegen een besluit, het bestuursorgaan verklaarde het bezwaar ongegrond, de bestuursrechter vernietigde de beslissing op bezwaar vanwege bijvoorbeeld een ontoereikende motivering, het bestuursorgaan nam een nieuwe beslissing op bezwaar met een betere motivering maar met dezelfde strekking, daartegen werd weer beroep ingesteld enzovoort. Op deze manier kon het jaren duren voordat burger en bestuursorgaan wisten waar zij aan toe waren. Om hier iets aan te doen, is in 2010 aan de Awb de figuur van de bestuurlijke lus toegevoegd: de bestuursrechter kan tijdens de behandeling van een beroep tegen een besluit, het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen om een gebrek in het besluit te herstellen. De bestuursrechter in hoger beroep kan het bestuursorgaan daartoe opdracht geven. Op deze manier kan het nieuwe besluit in veel gevallen meteen worden meegenomen bij de behandeling van het beroep tegen het oorspronkelijke besluit. Ook los van de bestuurlijke lus probeert de bestuursrechter het geschil steeds vaker definitief te beslechten. Die koerswijziging werd gestimuleerd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep; uit hun jurisprudentie volgt sinds enkele jaren dat op de bestuursrechter de plicht rust om de mogelijkheden tot definitieve beslechting van het geschil te onderzoeken. De rechter moet niet op de stoel van het bestuur gaan zitten, maar hij kan, met respect voor de machtscheiding, meer dan vroeger werd gedacht. Deze wijziging is door de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in de Awb (artikel 8:41a) geïncorporeerd. De Wet aanpassing bestuursprocesrecht bevat daarnaast met betrekking tot de versnelling van procedures en het streven naar finale geschilbeslechting, de volgende wijzigingen:

- a. toestaan van de «antwoordkaartmethode» bij het horen in bezwaar en administratief beroep en in het klachtrecht: het bestuursorgaan kan de hoorzitting achterwege laten als betrokkene niet of niet tijdig reageert op de vraag of hij gehoord wil worden;
- b. verruiming van de mogelijkheden om gebreken in een besluit te passeren als daardoor geen belanghebbenden zijn benadeeld. Deze verruiming gold al voor projecten die onder de Crisis- en herstelwet vallen, maar is door de Wet aanpassing bestuursprocesrecht verruimd naar het gehele bestuursrecht;
- c. invoering van het relativiteitsvereiste: belanghebbenden kunnen zich slechts met succes beroepen op voorschriften die hun belangen beogen te beschermen. Ook voor het relativiteitsvereiste geldt dat het reeds van toepassing was op projecten die onder de Crisis- en herstelwet vielen, maar dat het door de Wet aanpassing bestuursprocesrecht van toepassing is geworden op het gehele bestuursprocesrecht;
- d. verruiming van de uitspraakbevoegdheden van de rechter als hij het beroep gegrond acht om definitieve geschilbeslechting te stimuleren (artikel 8:72);
- e. invoering van de «judiciële lus»: de mogelijkheid voor de hogerberoepsrechter om te bepalen dat tegen een ter uitvoering van zijn

uitspraak genomen besluit slechts beroep openstaat bij hem en niet opnieuw bij de rechtbank.¹⁰

Volledigheidshalve wordt hier stilgestaan bij de bestuurlijke voorprocedures bezwaar en administratief beroep. Op deze buitengerechtelijke procedures die vooraf gaan aan het proces bij de bestuursrechter heeft dit wetsvoorstel geen betrekking. De webportalen die digitaal procederen mogelijk maken zijn van de gerechten en van de Afdeling bestuursrechtsganen. 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 worden voorzien.¹¹ Waar het al wel mogelijk is, staat ook nu niets in de weg aan digitaal communiceren. 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 is in bezwaar en administratief beroep 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.

2.4 Harmonisatie van burgerlijk en bestuursprocesrecht

Zowel de Commissie Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht als de Goede Vrijdaggroep hebben aangedrongen op wijzigingen als voorgesteld met dit wetsvoorstel. Daarnaast hebben zij ook een reeks andere voorstellen gedaan. Deze zijn niet allemaal meegenomen in dit wetsvoorstel. Het wetgevingsproces wordt bevorderd wanneer in een wetsvoorstel een aantal wijzigingen wordt uitgewerkt die voldoende met elkaar samenhangen. Dit wetsvoorstel is toegespitst op de vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht door de introductie van een eenvormige procesinleiding en een eenvoudige basisprocedure en op de harmonisering van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht ter zake de termijnen voor het indienen van (proces)stukken en het doen van uitspraak. De bedoelde vereenvoudiging en harmonisering maken de invoering van een systeem dat uitgaat van digitaal procederen in het burgerlijk en het bestuursprocesrecht eenvoudiger voor de gerechten. Daarnaast versterkt dit wetsvoorstel de regiefunctie van de rechter, met het oog op een efficiënter verloop van de procedure. Eén van de niet overgenomen voorstellen in de eerdergenoemde Startnotitie van de Goede Vrijdaggroep is de invoering van één proceswet voor het burgerlijk en bestuursrecht. Met het onderhavige wetsvoorstel worden verdere stappen gezet tot harmonisering van beide rechtsgebieden. Gelet op de verschillende functies van de bestuursrechtspraak en de civiele rechtspraak, voert het echter te ver om thans één procesrecht voor beide rechtsgebieden voor te stellen. In het burgerlijk recht zijn er kort gezegd private partijen die tegen elkaar ageren. In het bestuursrecht gaat het om de rechtsbescherming in een publiekrechtelijke rechtshouding, waarbij het bestuur met een besluit eenzijdig de rechtspositie

¹⁰ Naast deze wijzigingen bevat de Wet aanpassing bestuursprocesrecht nog een aantal andere wijzigingen, waarvan de drie belangrijkste zijn:

- a. instelling van een «grote kamer» van vijf leden voor belangrijke richtinggevende uitspraken in hoogste instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven;
- b. invoering van de mogelijkheid tot het nemen van een conclusie in belangrijke zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven door een lid van het college dat de zaak behandelt of een lid van één van de andere twee colleges;
- c. invoering van de mogelijkheid om incidenteel hoger beroep in te stellen voor de verwerende partij in hoger beroep. Dit levert een meer weloverwogen gebruik op van het hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken.

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

van een justitiabele of een groep van justitiabelen bepaalt. Als compensatie hiervoor dient de burger besluiten in een betrekkelijk laagdrempelige procedure te kunnen laten beoordelen door een onafhankelijke rechter. Gezien de verschillende posities van partijen zijn er ook essentiële verschillen tussen het burgerlijke en het bestuursprocesrecht. Deze verschillen kunnen niet eenvoudig worden weggenomen.

3. Voorbereiding wetsvoorstel en uitwerking gerechten

Om de nieuwe civiele basisprocedure te realiseren, moet een nieuwe digitale rechtsgang worden ontworpen en geïmplementeerd, moet wet- en regelgeving worden aangepast en moeten onder meer procesreglementen worden aangepast en geharmoniseerd. Dat vergt een gezamenlijke inspanning van diverse partijen, waarbij de verschillende wensen en relevante belangen goed op elkaar moeten worden afgestemd. Ik ben verantwoordelijk voor de voorstellen tot wetswijziging en voor het systeem van het rechtsbestel. De Raad voor de rechtspraak heeft krachtens de Wet op de Rechterlijke Organisatie onder meer taken en bevoegdheden op het terrein van de automatisering en bestuurlijke informatievoorziening van de gerechten. KEI Rechtspraak is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de nieuwe digitale systemen. Deze systemen moeten vervolgens worden aangesloten op het systeem van de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. KEI Rechtspraak is voorts verantwoordelijk voor de uitwerking en concretisering van de nieuwe rechtsgang in bijvoorbeeld procesreglementen en nieuwe werkprocessen. Op die manier kunnen de gerechten aangeven hoe zij in de praktijk invulling geven aan en omgaan met de nieuwe regelgeving, hetgeen ook van groot belang is voor de rechtzoekenden. Zo is het aan de gerechten om te bezien of het behoud van een variant rolrechter, naast de zaaksrechter, wenselijk is. Het wetsvoorstel treedt niet in een dergelijke keuze. Ik ben het met de Raad voor de rechtspraak eens dat het tot stand brengen van nieuwe landelijk geldende procesreglementen, werkprocessen en (web)formulieren van groot belang is voor de uniformiteit van de rechtspleging.¹² Procesreglementen die (op onderdelen) per gerecht kunnen verschillen, maken het procederen voor burgers, alsook voor professionele partijen zoals advocaten, onoverzichtelijk. Tussen de vele activiteiten in het kader van het programma KEI bestaat een grote wisselwerking. Daarom is KEI Rechtspraak zeer nauw betrokken bij het ontwikkelen van het onderhavige wetsvoorstel. Bij het realiseren van de eerdergenoemde doelstellingen van het wetsvoorstel vervullen niet alleen de rechterlijke macht als geheel, maar ook de individuele rechter, de advocaat, de gerechtsdeurwaarder, de rechtsbijstandverlener en andere professionele en niet-professionele partijen, waaronder burgers zonder professioneel gemachtigde, een essentiële rol. Zij moeten de wijzigingen die dit wetsvoorstel met zich brengt immers in de praktijk kunnen toepassen. Na de start van het KEI-programma zijn daarom vijf bijeenkomsten met vertegenwoordigers van genoemde betrokken beroepsgroepen en uit de wetenschap georganiseerd, waarin verschillende mogelijke aanpassingen van de wetgeving aan de orde zijn gesteld. Op deze wijze is in een vroeg stadium met de betrokkenen uit de rechtspraktijk gesproken over de behoeften en wensen ten aanzien van een herziening van het burgerlijk en bestuursprocesrecht. Ook konden voorlopige ideeën worden getoetst op wenselijkheid en haalbaarheid. Het overleg met de verschillende partijen over de voorgenomen wetswijzigingen en een internetconsultatie over uitgewerkte wetsvoorstellen, heeft mij een goed inzicht gegeven in het standpunt van de rechtspraktijk over zowel de voorgestelde digitalisering als de verbetering van de rechtsgang.

¹² Vgl. advies van de Raad voor de Rechtspraak over het voorontwerp, p. 4.

Voor het realiseren van verbetering en digitalisering van de rechtsgang is in de praktijk meer nodig dan de aanpassing van wetgeving alleen. Procesinnovatie en digitalisering moeten vorm krijgen binnen de gerechten. De wetgever heeft daarin geen rol. De gerechten zijn ervoor verantwoordelijk dat de werkwijze en de werkprocessen op onderdelen worden aangepast en rechters alsook andere medewerkers worden opgeleid voor en begeleid naar een andere manier van werken met een aangepaste procedure en in een digitale werkomgeving. KEI Rechtspraak betreft de medewerkers daarom intensief bij de voorgenomen wijzigingen. Zo zijn klankbordgroepen gevormd om met rechters te spreken over de nieuwe procedures en debatcafé's om rechters, juridisch medewerkers, gerechtsambtenaren en administratief en ander personeel te informeren over de gevolgen van de op handen zijnde veranderingen. In een latere fase worden opleidingen verzorgd die specifiek zien op het nieuwe procesrecht en de nieuwe werkwijze. KEI Rechtspraak betreft ook de medezeggenschap binnen de gerechten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak bij wezenlijke veranderingen. Voor de ontwikkeling van een nieuw procesreglement, werkprocesbeschrijvingen en IT-voorzieningen heeft KEI Rechtspraak voorts contact met ketenpartners zoals advocaten en deurwaarders.

4. Inleiding civiele vordering- en verzoekschriftprocedures

De dagvaardings- en de verzoekschriftprocedure groeien al decennia naar elkaar toe, mede door een aantal wetswijzigingen. De dagvaarding was van oudsher de enige procesinleiding die in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering was geregeld. Voor bijzondere procedures is, met name in het personen- en familierecht, in een aantal gevallen een aparte verzoekschriftprocedure met eigen procedureregels ingevoerd. Pas sinds 1970 is er een algemene procedure voor de verzoekschriften opgenomen in Rv. Het verzoekschrift is vormvrijer dan de dagvaarding en voor het indienen van het verzoekschrift is geen deurwaarder nodig. Met de herziening van het burgerlijk procesrecht in 2002 zijn stappen gezet om de verzoekschrift- en de dagvaardingsprocedure op onderdelen te harmoniseren. De overgang naar één inleidend stuk en één basisprocedure werd toen echter als een stap te ver gezien.

Met dit wetsvoorstel wordt één procesinleiding en één basisprocedure voorgesteld in het burgerlijk procesrecht. De procedure begint, overeenkomstig de huidige verzoekschriftprocedure en daarmee anders dan in de huidige dagvaardingsprocedure, te lopen op het moment dat de procedure – in beginsel digitaal – aanhangig is gemaakt bij de rechtbank. Afzonderlijke titels voor verzoeken en vorderingen worden behouden. Dit hangt samen met de onderscheiden aard van een verzoek en een vordering. Verzoeken betreffen vaak aspecten van openbare orde, zoals het onder bewind stellen van een persoon of de regeling van de ouderlijke macht, waarbij ook regelmatig belanghebbenden een rol spelen. Vorderingen zien op geschillen tussen verschillende private partijen. Tussen beide procedures bestaan verschillen die onlosmakelijk verbonden zijn met de aard van het geschil. Deze verschillen vertalen zich in de wijze van oproeping van de wederpartij of belanghebbenden, de mogelijkheid van verstek en verzet en de mogelijkheid om incidentele vorderingen in te stellen.

Hoewel de verzoekschriftprocedure oorspronkelijk bedoeld is voor verzoeken aan de rechter om een voorziening waarbij eventueel belanghebbenden gehoord moeten worden, zijn er ook verzoekschriftprocedures ontwikkeld die contentieus genoemd kunnen worden: er wordt van de rechter een beslissing gevraagd in een geschil tussen partijen. Voorbeelden zijn de verzoeken om echtscheiding of ontbinding van een arbeidsovereenkomst. In die gevallen is er sprake van partijen die tegenover elkaar staan. Met dit wetsvoorstel wordt de aard van deze

procedures niet gewijzigd. Waar het materiële recht nu bepaalt dat bepaalde procedures betrekking hebben op een verzoek en andere procedures betrekking hebben op een eis of vordering, blijft dit ongewijzigd. Verzoeken worden met dit wetsvoorstel dus niet omgezet in vorderingen of omgekeerd. Voor de invoeringswet zal ook als uitgangspunt gelden dat wijzigingen in de (overige) wetgeving zo veel mogelijk uitsluitend het procesrecht betreffen; wijzigingen die materieel van aard zijn, horen in een zelfstandig wetgevingstraject thuis. In de voorbereiding van dit wetsvoorstel is de haalbaarheid van aanpassing van het materiële recht wel bezien. Tijdens bijeenkomsten met deskundigen kwam echter 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 verstreckende 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 procesvernieuwing 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 eenstemmigheid gaat ontstaan ten aanzien van nieuwe materiële wijzigingen. De beoogde verdere harmonisering kan daarna waarschijnlijk meer voorspoedig verlopen.

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 zo veel 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 samenvoeging van de dagvaarding en het verzoekschrift tot een uniforme procesinleiding is een belangrijke bijdrage aan zowel de vereenvoudiging als de digitalisering van de rechtsgang. Digitalisering van één werkproces is eenvoudiger dan van twee processen. Voor burgers en ondernemingen die door omstandigheden in verschillende civielrechtelijke procedures geraken, wordt procederen overzichtelijker. Dit wetsvoorstel maakt het in beginsel mogelijk vorderingen en verzoeken met één procesinleiding aan de rechter voor te leggen (artikel 30b Rv). Deze gecombineerde procedure is een logisch gevolg van de invoering van een eenvormige procesinleiding. Hierdoor wordt het ook eenvoudig om in een procedure waarin een vordering is ingesteld, een tegenverzoek in te dienen en vice versa. De Adviescommissie burgerlijk procesrecht onderschrijft in haar advies dat een gecombineerde indiening en behandeling een wezenlijke bijdrage kan leveren aan efficiënte en effectieve rechtspraak in civiele zaken (advies p. 6). De adviescommissie verwacht dat het voorstel in arbeidszaken kan leiden tot een eenvoudiger en integrale afhandeling van verschillende juridische aspecten van een arbeidsconflict. In het kader van een ontbindingsverzoek van de werkgever kan de werknemer bijvoorbeeld meteen een eventuele loonvordering als tegenvordering instellen. Daarvoor moeten naar huidige recht twee aparte procedures worden gestart, met als gevolg enerzijds dubbele griffierechten en meer proceskosten en anderzijds vaak twee verschillende rechters die naar eenzelfde soort zaak moeten kijken. Ook voor procesvertegenwoordigers zoals advocaten wordt het procederen eenvoudiger en overzichtelijker als de civielrechtelijke procedures niet meer op verschillende manieren starten.

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. Mocht een gecombineerd aangebrachte zaak zich toch niet lenen voor gezamenlijke behandeling, dan kan de rechter oordelen dat de zaak gesplitst moet worden (artikel 30b, vierde lid, Rv). De gesplitste zaken worden dan volgens de eigen regels voortgezet. Hoofddregel is dat op een gecombineerde procedure in beginsel de regels van de vorderingsprocedure van toepassing zijn, tenzij de aard van de bepaling zich daartegen verzet of tenzij de wet of de rechter met het oog op een goede procesorde, anders bepaalt (artikel 30b, tweede lid). Op deze hoofdregel zijn in artikel 30b, derde lid, 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/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 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 informeel 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 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 kan 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.

5. Bekendmaking van de procedure aan wederpartij en belanghebbenden

De (voorgenomen) indiening van een procesinleiding bij de rechtbank moet vanzelfsprekend kenbaar worden gemaakt aan de verweerders bij een vordering en de belanghebbenden bij een verzoek, zodat zij hun belangen behoorlijk kunnen behartigen.

Bij een vordering gaat het telkens om een rechtsbetrekking tussen partijen. De eiser weet normaliter wie zijn wederpartij is, bijvoorbeeld omdat hij met hem een overeenkomst heeft gesloten waarover vervolgens een geschil is ontstaan. Het ligt daarom in de rede dat de eiser zelf verantwoordelijkheid draagt voor de oproeping van zijn wederpartij. Bezien is of voor de oproeping altijd beroep moet worden gedaan op de deurwaarder, zoals het huidige recht voorschrijft. In de consultatieronde is voorgesteld te bepalen dat de eiser ervoor kan kiezen om de inschakeling van de deurwaarder achterwege te laten. Een informele wijze van bezorging (bijvoorbeeld per gewone brief of e-mail) volstaat, mits de wederpartij tijdig in de procedure verschijnt. Dit voorstel kreeg in de consultatieronde brede steun. De achterliggende gedachte is dat een informele wijze van bezorging moet worden toegestaan waar het kan; de inschakeling van een deurwaarder is niet steeds nodig wanneer beide partijen zich tot de rechter willen wenden. Ook wanneer partijen met hun

advocaten al enige tijd met elkaar onderhandelen, kan de informele oproeping door de advocaat van eiser aan het kantoor van de advocaat van verweerder plaatsvinden en is een deurwaarder niet nodig. Voor de volledigheid zij hier opgemerkt op dat de oproeping van belanghebbenden in verzoekprocedures in beginsel ook bij gewone brief kan plaatsvinden (artikel 271 Rv).

De verschillende varianten hebben ieder voor- en nadelen ten aanzien van rechtsbescherming en kosten. Betekening door een deurwaarder is duurder dan de bezorging van de procesinleiding per brief of e-mail. Daar staat tegenover dat de deurwaarder persoonsgegevens kan controleren aan de hand van de Basisregistratie personen. Daaraan zal minder of geen behoefte bestaan als partijen van elkaar weten waar zij wonen of gevestigd zijn. Een correcte oproeping van de wederpartij wordt steeds verondersteld wanneer de deurwaarder is ingeschakeld. Dat is bij een informele bezorging van de procesinleiding niet automatisch het geval. Uitsluitend wanneer de verweerder in het geding verschijnt, kan de procedure op tegenspraak worden voortgezet. Als de verweerder niet verschijnt en de procesinleiding niet door een deurwaarder is betekend, kan aan de schuldenaar geen verstek worden verleend (vgl. artikel 139 Rv). Dit laatste is in het bijzonder relevant voor het grote aantal geldvorderingen dat onder het huidige recht zonder tegenspraak wordt afgedaan. Teneinde ook in de toekomst een verstekvonnis ten aanzien van een onbetwiste geldvordering te kunnen verkrijgen, zal de eiser in dat soort zaken naar verwachting veelal blijven kiezen voor de tussenkomst van de deurwaarder.

Het voorontwerp dat in de consultatieronde is voorgelegd had als uitgangspunt dat de oproeping door de deurwaarder uitsluitend zou kunnen plaatsvinden nadat de eiser de procedure was begonnen door het indienen van de procesinleiding bij de rechtbank. Het uitgangspunt dat de procedure begint met de indiening van de procesinleiding en vervolgens de wederpartij wordt geïnformeerd over de inhoud daarvan, is vergelijkbaar met de bestaande voorschriften in geval van een echtscheidingsverzoek door een van beide echtgenoten (artikel 816 Rv). De Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders (hierna ook: KBvG) heeft bezwaren geuit tegen de integrale toepassing van dit systeem op alle vorderingszaken. De KBvG heeft aangevoerd dat de tussenkomst van de deurwaarder in een substantieel aantal gevallen voorkomt dat een procedure wordt gestart tegen een schuldenaar die geen of onvoldoende verhaal biedt. De deurwaarder kan bijvoorbeeld controleren of de wederpartij onder bewind staat en of deze staat ingeschreven in het insolventieregister. Sinds medio 2012 loopt in de gemeente Rotterdam een proefproject om de communicatie en gegevensuitwisseling tussen de gemeentelijke schuldhelpverlening en deurwaarders te verbeteren. Eerder liep een vergelijkbare proef in de gemeente Leeuwarden. Op deze wijze kunnen schuldeisers laten controleren of hun schuldenaar schuldhelpverlening ontvangt. Dat kan ertoe leiden dat alsnog van een procedure wordt afgezien. De KBvG heeft voorts aangevoerd dat de deurwaarder in de huidige praktijk regelmatig een aangeleverde concept-dagvaarding aanpast omdat er onjuistheden in staan, bijvoorbeeld ten aanzien van het adres van de gedaagde.

Van de zijde van KEI Rechtspraak is aangegeven dat het van groot belang is dat het digitale systeem van de gerechten niet wordt belast met onnodige procedures en fouten in procesinleidingen, die kunnen leiden tot uitspraken die niet geëxecuteerd kunnen worden. Een en ander vergt naar het oordeel van KEI Rechtspraak dat de deurwaarder (ook) in de toekomst moet kunnen worden ingeschakeld voordat een procedure is geëntameerd, mits ook de eiser dat wenst. Het moet de eiser vrij staan om te kiezen tussen oproeping van de verweerder voordat de procedure is aangevangen en oproeping nadat de procesinleiding is ingediend en derhalve de procedure is gestart. Op grond van het voorgaande wordt het

bestaande systeem minder vergaand aangepast dan is voorgesteld met het voorontwerp.

Voor KEI Rechtspraak is voorts van belang dat de verweerder wordt opgeroepen met een oproepingsbericht dat voldoet aan bepaalde technische vereisten, zodat de gegevens in dat oproepingsbericht eenvoudig kunnen worden gedigitaliseerd. KEI Rechtspraak en de KBvG hebben ten behoeve van het voorgaande afgesproken dat de deurwaarder in staat wordt gesteld om een oproepingsbericht te genereren dat aan de voornoemde eisen voldoet. Vervolgens kan de betekening bij de verweerder plaatsvinden. Dit alles laat onverlet dat pas de indiening bij de rechtbank van de reeds bij de wederpartij betekende (concept-)procesinleiding tot gevolg heeft dat de procedure aanhangig wordt gemaakt. Deze indiening geschiedt in dit systeem nadat de betekening door de deurwaarder heeft plaatsgevonden. Als de eiser zonder proces-vertegenwoordiging mag procederen, kan hij zelf de procesinleiding indienen of kan de deurwaarder dat doen in opdracht van de eiser. In de overige gevallen geschiedt indiening door de advocaat van de eiser of door de deurwaarder die door de advocaat daartoe is gemachtigd. Indien digitaal wordt geprocedeerd, gebruikt de desbetreffende indiener zijn eigen authenticatiemiddel (DigiD voor burgers of eHerkenning voor bedrijven) om de procesinleiding in te dienen en stukken te «uploaden» in het digitale systeem van de gerechten.

Daarnaast introduceert het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de eiser om een procedure bij de rechtbank te starten en vervolgens voor de oproeping van de wederpartij zorg te dragen. De eiser krijgt na de indiening van de procesinleiding een termijn van twee weken om de wederpartij op te roepen, naar keuze op informele wijze of door inschakeling van de deurwaarder (artikel 112, eerste lid, Rv). Als hij kiest voor de informele wijze van oproeping en de wederpartij niet binnen vier weken na de start van de procedure is verschenen, kan de eiser alsnog de deurwaarder inschakelen om te betekenen binnen een (extra) termijn van twee weken (artikel 112, tweede lid, Rv).

De deurwaarder moet de mogelijkheid hebben om correcties door te voeren in de procesinleiding en het oproepingsbericht, bijvoorbeeld in de persoonsgegevens van de verweerder, wanneer de eiser de oproeping van de rechtbank (met daarin opgenomen de door hem opgestelde procesinleiding) al informeel aan de wederpartij heeft gestuurd. Het voorstel laat toe dat de deurwaarder met instemming van de eiser de oorspronkelijke procesinleiding wijzigt (artikel 112, vijfde lid). Dat leidt dan tot een nieuwe oproeping. De deurwaarder kan de eiser ook adviseren de procesinleiding alsnog in te trekken. Overwogen wordt om via de eerdergenoemde invoeringswet te regelen dat het reeds betaalde griffierecht (deels) wordt terug betaald aan de eiser indien tot intrekking van de procesinleiding wordt overgegaan voordat de wederpartij in de procedure is verschenen, of uiterlijk had kunnen verschijnen. Deze mogelijkheid is vergelijkbaar met de huidige praktijk waarin een zaak wordt ingetrokken voorafgaand aan de rolzitting.

De rechter kan de kosten die een eiser maakt voor het inschakelen van de deurwaarder betrekken bij de proceskostenveroordeling, ongeacht of eerst voor een informele kennisgeving is gekozen. De eiser kan immers doorgaans niet bewijzen dat hij eerst voor een informele kennisgeving heeft gekozen als de wederpartij niet tijdig in de procedure is verschenen. Om rechtsonzekerheid voor de eiser op dit punt te voorkomen en ervoor zorg te dragen dat hij wel degelijk een keuze heeft ten aanzien van de wijze waarop de wederpartij wordt opgeroepen, mogen er op dit punt geen gevolgen zijn voor de proceskostenveroordeling.

De verweerder heeft in de toekomst toegang tot «Mijn Zaak» vanaf het moment dat de procedure door de eiser aanhangig is gemaakt bij de rechtbank. In dat dossier treft hij immers de procesinleiding en de overige processtukken aan.

Naar huidig recht zorgt de rechtbank voor de oproeping van belanghebbenden in verzoekschriftprocedures, tenzij in bijzondere regelgeving anders is bepaald, zoals ten aanzien van echtscheidingen. Het wetsvoorstel verandert de desbetreffende regels ten aanzien van verzoeken niet. Oproeping van belanghebbenden door de verzoeker in alle gevallen brengt te veel nadelen met zich mee. Vaak is het aantal belanghebbenden overzichtelijk, maar in sommige zaken is het aantal extreem groot. Een voorbeeld van een procedure met een groot aantal belanghebbenden is de onteigening van de aandelen van de aandeelhouders van SNS. In een dergelijk geval zouden de kosten voor het oproepen van alle belanghebbenden prohibitief kunnen zijn voor de rechtzoekende indien hij de oproeping moet organiseren en daarvoor een deurwaarder moet inschakelen. Indien er slechts een klein aantal belanghebbenden is, staat het kostenaspect minder snel in de weg aan de keuze om de oproeping op te dragen aan de verzoeker. De verzoeker heeft echter baat bij de toewijzing van het verzoek in tegenstelling tot de belanghebbenden, waardoor hij geneigd zou kunnen zijn niet alle belanghebbenden op te roepen. Het gerecht zou vervolgens moeten controleren of de verzoeker alle belanghebbenden heeft benaderd. Het is daarom efficiënter dat de rechtbank de belanghebbenden bij een verzoek ook in de toekomst blijft oproepen.

Voor de volledigheid zij nog opgemerkt dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna ook: NVvR) naar aanleiding van de consultatie over het voorontwerp van dit wetsvoorstel heeft gepleit voor een afschaffing van de dagvaarding in civiele (vorderings-)zaken vanwege de kosten daarvan voor de eiser en de verweerder en het risico voor (in het gelijk gestelde) eiser dat hij de proceskosten niet zal kunnen verhalen op (veelal onvermogene) verweerder. De NVvR stelt daarom voor om het systeem van de verzoekschriftprocedure ook toe te passen op vorderingen. Dat betekent in de praktijk dat de kosten voor de oproeping verschuiven naar de gerechten. Aangezien in vorderingsprocedures steeds een wederpartij moet worden opgeroepen en er geen twijfel mag bestaan over de ontvangst van de oproeping door de wederpartij, zouden de gerechten in de praktijk veelal toch een deurwaarder moeten inschakelen. Afgezien van de verschuiving van de kosten van de oproeping van partijen naar de gerechten, zou het voorstel van de NVvR ook overigens tot een aanzienlijke werklastverzwaring van de griffie van de gerechten leiden. Het voorstel wordt daarom niet gevolgd.

In gecombineerde procedures, waarin zowel een vordering als een verzoek wordt voorgelegd, zal de procesinleiding door de indiener worden betekend aan de wederpartij. Deze wederpartij zal doorgaans zowel verweerder bij de vordering als belanghebbende bij het verzoek zijn. Wanneer de rechtbank een oproeping doet voor de mondelinge behandeling, dient de rechtbank deze partij als belanghebbende op te roepen volgens de regels van de artikelen 271 en 272 Rv. Als de verweerder niet verschijnt, zal hij ingevolge artikel 272 Rv als niet-verschienen belanghebbende bij aangetekende brief door de rechtbank worden opgeroepen. Dat hij de procesinleiding ook al heeft ontvangen van eiser, langs informele of formele weg, doet daar niet aan af. De rechtbank dient hem erop te wijzen dat hij zijn standpunt als belanghebbende naar voren kan brengen.

In het bestuursprocesrecht wordt de huidige praktijk evenmin gewijzigd, zodat het gerecht verantwoordelijk blijft voor het bekendmaken van de procedure aan de wederpartij, het bestuursorgaan in kwestie. De verhouding tussen de procespartijen in het bestuursrecht is anders van aard dan in het civiele recht. De burger of een andere rechtzoekende die tegen een besluit (of juist tegen het niet nemen van een besluit) van de overheid (het bestuursorgaan) wil opkomen moet dit zo eenvoudig en laagdrempelig mogelijk kunnen doen. Het gerecht houdt daarom de taak om in bestuursrechtelijke zaken de procedure bekend te maken bij de wederpartij en de eventuele derdebelanghebbenden.

6. De civiele basisprocedure

De civiele basisprocedure heeft als kenmerk dat partijen hun standpunten uitwisselen in één schriftelijke ronde. De eiser of verzoeker formuleert zijn eis of verzoek in de procesinleiding en de verweerder heeft de mogelijkheid om daarop te reageren in een verweerschrift. De basisprocedure kent geen tweede schriftelijke ronde, zoals re- en dupliek. Om te bevorderen dat partijen voldoende in staat zijn om te reageren op het standpunt van hun wederpartij, is in artikel 30k, vijfde lid, Rv bepaald dat de eiser en de verweerder hun standpunten en de beschikbare bewijsstukken zo mogelijk bij de indiening van de procesinleiding respectievelijk het verweerschrift in het geding moeten brengen. Na deze schriftelijke ronde vindt een mondelinge behandeling plaats, waarin de rechter de zaak met partijen bespreekt. Zie hiervoor ook de volgende paragraaf. De mondelinge behandeling vindt in de basisprocedure ongeveer negen weken na het verschijnen van verweerder in een vorderingsprocedure en vijftien weken na het indienen van de procesinleiding in een verzoekprocedure (mits er geen processtappen als indiening van een tegenvordering, tegenverzoek of een incidentele vordering worden gezet). Omdat de rechter partijen altijd in de gelegenheid moet stellen om hun standpunt over de zaak mondeling toe te lichten, is het pleidooi als afzonderlijke proceshandeling in de basisprocedure niet nodig. De rechter doet in de basisprocedure uitspraak na de mondelinge behandeling. Dat kan hij desgewenst ook mondeling doen. Deze basisprocedure is geënt op de bestaande praktijk en volstaat in het merendeel van de gevallen. Zaken waarin de rechter – al dan niet op verzoek van partijen – een bewijsopdracht geeft, waarin een extra schriftelijke ronde of een extra mondelinge behandeling moet worden gehouden, of langere termijnen moeten worden gegeven, leiden tot aanvulling van de basisprocedure. In procedures over onbetwiste geldvorderingen is er normaliter geen noodzaak tot het houden van een mondelinge behandeling. Tegelijkertijd volstaat de basisprocedure niet in zaken met een spoedeisend belang. De kortgedingprocedure die op de kortst mogelijke termijn tot een voorlopige uitspraak leidt, blijft nodig en wordt niet gewijzigd. In sommige gevallen vergen ook bijzondere procedures in bijzondere rechtsgebieden afwijkingen, zoals in het familierecht en ondernemingsrecht. Dergelijke procedures worden gehandhaafd. Wel zullen ook dergelijke procedures voortaan digitaal en door indiening van een verzoekschrift starten. In het bestuursprocesrecht heeft de basisprocedure al vorm gekregen in de Awb. Een wijziging van die wet is op dit punt niet nodig.

7. De civiele mondelinge behandeling

In beginsel vindt in de civiele basisprocedure een mondelinge behandeling plaats (artikel 30j-30q Rv). De rechter kan de mondelinge behandeling onder meer gebruiken voor het verkrijgen van inlichtingen van partijen. Ook kan hij een schikking beproeven. De rechter moet partijen in elk geval gelegenheid bieden om hun standpunt nader mondeling toe te lichten tijdens de mondelinge behandeling. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om een getuige of deskundige te horen tijdens de mondelinge behandeling na toestemming van de rechter. In dat geval is geen afzonderlijke zitting nodig om getuigen of deskundigen te horen; de getuige of deskundige kan ter plekke een aanvulling geven op hetgeen een van partijen stelt, of vragen van de rechter beantwoorden. Dit is in het bestuursrecht reeds gebruikelijk en wordt ook in het burgerlijk procesrecht wel toegepast. In grote zaken kan er voorafgaand aan de mondelinge behandeling desgewenst een regiezitting plaatsvinden. De rechter kan dan met partijen overleggen over de wijze waarop de procedure het meest doelmatig kan worden voortgezet, bijvoorbeeld door te bepalen welk (deel)geschil in het vervolg als eerste zal worden behandeld. In de praktijk

ligt het voor de hand dat een regiezitting vaak in een eerdere fase plaatsvindt op de voet van artikel 30o, eerste lid, onderdeel c («andere zitting»). De rechter kan de hiervoor genoemde opties, voor zover dat praktisch is, desgewenst ook combineren tijdens een mondelinge behandeling.

De genoemde mogelijkheden dragen bij aan een doelmatig gebruik van de zittingstijd en de tijd van partijen. Het pleidooi als afzonderlijke proceshandeling vervalt, omdat de mondelinge behandeling voldoende ruimte biedt om standpunten mondeling toe te lichten. In geval partijen gezamenlijk verzoeken om af te zien van een mondelinge behandeling en vragen om meteen vonnis te wijzen, kan de rechter daartoe overgaan indien hij de mondelinge behandeling niet nodig acht met het oog op een gedegen oordeelsvorming. De rechter kan met instemming van partijen ook uit eigen beweging afzien van een mondelinge behandeling (vgl. artikel 30j, zesde lid, Rv). In kantonzaken kan een mondelinge behandeling achterwege blijven, mits partijen worden gewezen op hun recht te worden gehoord en vervolgens geen van hen binnen een door de rechter gestelde redelijke termijn heeft verklaard dat zij gebruik wil maken van dit recht (artikel 30j, zesde lid, Rv).

Het grondrecht op hoor en wederhoor en het beginsel van een eerlijke en gelijke behandeling (artikel 6 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens) die in artikel 19 Rv zijn neergelegd, blijven in de nieuwe procedure vanzelfsprekend gewaarborgd. Tijdens de mondelinge behandeling worden partijen in de gelegenheid gesteld conform artikel 19 Rv hun standpunten naar voren te brengen en toe te lichten en zich uit te laten over elkaars standpunten en over alle bescheiden en andere gegevens die in de procedure ter kennis van de rechter zijn gebracht. Omdat alle stukken zo veel mogelijk bij de start van de procedure ingediend moeten worden, wordt met de mondelinge behandeling recht gedaan aan de beginselen van artikel 19 Rv. Daar waar de aard of de complexiteit van de procedure dat verlangen, kunnen via artikel 30o Rv extra procedures-tappen worden toegevoegd.

8. Wettelijke termijnen

Het vaststellen van wettelijke termijnen voor het verrichten van proceshandelingen in de basisprocedure kan partijen meer duidelijkheid bieden over het verloop van de procedure. Dit wetsvoorstel schrijft meer termijnen voor, zowel voor het burgerlijk procesrecht als het bestuursprocesrecht. Die uniforme termijnen dragen bij aan de harmonisering van enerzijds de huidige dagvaardings- en verzoekschriftprocedure en anderzijds het burgerlijk- en het bestuursprocesrecht. Door eenduidige termijnen is de procesgang voorts eenvoudiger te digitaliseren. Een en ander laat onverlet dat de rechter afwijking van de wettelijke termijnen kan toestaan waar dat nodig is op grond van de goede procesorde (artikel 30o, eerste lid, onderdeel a Rv).

De termijnen zijn voorzien vanaf het moment dat de wederpartij in de procedure is verschenen. Hij krijgt een wettelijke termijn voor het indienen van een verzoekschrift in reactie op de vordering of het verzoek. In het burgerlijk procesrecht wordt voor deze termijn onderscheiden tussen kanton en niet-kantonzaken. Indien het een kantonzaak betreft, geldt een termijn van maximaal vier weken voor het indienen van verweer. Voor procedures die niet-kantonzaken betreffen, geldt een maximumtermijn van zes weken. Dit onderscheid wordt gemaakt omdat kantonzaken in de regel eenvoudiger zijn. De termijnen sluiten aan bij de huidige praktijk. Het consultatiedocument had als uitgangspunt dat de oproeping van de wederpartij steeds uitsluitend zou plaatsvinden nadat de procedure over een vordering reeds was aangevangen met de indiening van de procesinleiding bij de rechtbank. Er was een termijn van twee weken bepaald waarin de eiser de wederpartij zou moeten oproepen. De verweerder zou,

gerekend vanaf het begin van de procedure, vier weken de tijd krijgen om in de procedure te verschijnen. Indien de eiser zou hebben gekozen voor een informele oproeping en de verweerder niet binnen vier weken na de start van de procedure zou verschijnen, zou de eiser wederom twee weken tijd krijgen voor het alsnog bezorgen van de oproeping bij deurwaardersexploot. In de consultatieronde is opgemerkt dat dit voorstel afbreuk doet aan de nuttige rol die de deurwaarder kan vervullen bij de inleiding van de procedure en dat voorts de mogelijkheid van dagvaarden op lange termijn onmogelijk zou worden gemaakt. Met name advocaten vonden dat laatste een achteruitgang. Op grond hiervan is het voorstel aangepast. Er is een termijn bepaald voor het oproepen van de verweerder na het aanbrengen van de procedure, maar de eiser kan zelf bepalen op welke termijn de verweerder uiterlijk dient te verschijnen in de procedure. De termijn van verschijnen is ten minste twee weken en kan worden verlengd tot maximaal zes maanden. Voor de verschijningsdatum zal gekozen kunnen worden uit vaste, door de gerechten te bepalen data, zoals een vaste dag in de week, vergelijkbaar met de huidige roldatum waartegen gedagvaard wordt. De verweerder mag overigens eerder verschijnen, hij hoeft niet zoals nu het geval is te wachten op de roldatum waarop hij gedagvaard is (of gebruik maken van de vervroeging van de roldatum bij exploit als bedoeld in artikel 126). De procedure kan dan vervolgd worden en de rechtbank zal een mondelinge behandeling plannen.

Bij het bezien van de mogelijkheid van flexibele termijnen, is ook onderzocht of de termijn van het oproepen eveneens flexibel kan zijn. Door de deurwaarders is hierom gevraagd, omdat zij in het huidige systeem op relatief korte termijn een verstekvonnis kunnen verkrijgen, indien de gedaagde niet verschijnt. De termijn die de verweerder krijgt om te verschijnen wordt berekend vanaf de start van de procedure. Dat is een vast moment in de tijd. Als de termijn van oproepen eveneens flexibel zou zijn, dan zou de termijn om te kunnen verschijnen moeten ingaan vanaf het moment dat hij door de eiser is bericht over deze procedure. De precieze datum van oproeping (of dat nu informeel is of betekening door een deurwaarder) kan een eiser niet altijd weten op het moment dat hij de verschijningsdatum bepaalt. Dat zou meer rechtsonzekerheid met zich meebrengen. De gemiddelde termijn van het verkrijgen van een verstekvonnis is in het huidige systeem 26 dagen.¹³ Afhankelijk van de wijze van het op de hoogte stellen van de verweerder over de procedure, kan een eiser die een verstekvonnis wil verkrijgen dit binnen drie tot acht weken krijgen (zie voor meer uitleg de toelichting bij artikelen 112 en 113 Rv). In het bestuursprocesrecht informeert de griffier het desbetreffende bestuursorgaan zo spoedig mogelijk digitaal over de start van de procedure. Indien er pro forma beroep is ingesteld krijgt de indiener een nadere termijn om alsnog gronden in te dienen of om gronden aan te vullen. Op grond van het huidige artikel 8:42 Awb moeten bestuursorganen binnen vier weken een verweerschrift indienen, ook als de beroepsgronden nog niet of niet volledig zijn ingediend. Deze termijn vangt aan op de dag na de verzending van het beroepschrift aan het bestuursorgaan. Wanneer er pro forma beroep is ingesteld, wordt er in de praktijk uitstel verleend voor het indienen van de gronden omdat het niet mogelijk is om te reageren op nog niet bekende gronden. Voorgesteld wordt om artikel 8:42 Awb in overeenstemming te brengen met de praktijk, zodat bestuursorganen pas een verweerschrift hoeven in te

¹³ Dit blijkt uit het onderzoek dat de Erasmus School of Law van de Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft gedaan naar de ervaringen met bestaande procedures voor het verkrijgen van een executoriale titel in incassozaken. Het rapport «Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken» is de Tweede Kamer op 26 april 2013 toegezonden (bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 161).

dienen nadat de gronden van het beroep zijn ingediend. De daarvoor geldende termijn blijft vier weken. Deze opzet is efficiënter omdat er geen uitstel meer hoeft te worden verleend.

Voorkomen moet worden dat partijen elkaar of de rechter kunnen overvallen met stukken voorafgaand aan of tijdens de mondelinge behandeling. Beide partijen en de rechter moeten zich behoorlijk kunnen voorbereiden op de mondelinge behandeling. Het voorkomt vertraging wanneer een partij niet op nieuwe onderbouwingen van de wederpartij hoeft te reageren. Daarom wordt, in aansluiting op de desbetreffende regeling in de Awb, in Rv bepaald dat stukken zo mogelijk bij indiening van de procesinleiding en anders ten minste tien dagen voor de mondelinge behandeling moeten zijn ingediend (artikel 30k, vijfde lid, Rv). Het kan echter gebeuren dat een stuk niet tijdig voorhanden was, maar wel relevant is in de procedure. Als bijvoorbeeld acht dagen voor de zitting een foto, kort filmfragment of een ander kort stuk wordt ingediend dat niet eerder beschikbaar was en waarvan de indiening volgens de rechter niet tot strijd met de goede procesorde leidt, kan de rechter het stuk alsnog toelaten. Voor zover de andere partij niet reeds tijdens de mondelinge behandeling heeft kunnen reageren op het stuk, kan de rechter partijen in de gelegenheid stellen om zich schriftelijk over het stuk uit te laten. Als anderzijds bijvoorbeeld elf dagen voor de mondelinge behandeling een zeer omvangrijk rapport wordt ingediend, dat de indiener al geruime tijd voor handen had, kan de rechter op grond van de goede procesorde beslissen dat het stuk buiten beschouwing wordt gelaten vanwege het late moment van indiening. De bestaande jurisprudentie biedt handvatten voor de invulling van de goede procesorde in dit geval. Een vergelijkbare invulling van deze norm in het bestuursrecht en het burgerlijk recht ligt hier voor de hand.

Partijen moeten voldoen aan wettelijke termijnen en krijgen daardoor meer duidelijkheid over het tijdsverloop van de procedure. Partijen willen deze duidelijkheid ook ten aanzien van de uitspraak. In het bestuursprocesrecht geldt op grond van de wet in beginsel een termijn van zes weken. In kantonzaken wordt vaak na vier weken uitspraak gedaan, terwijl de rechter in andere civiele zaken streeft naar een uitspraak binnen zes weken. In beide rechtsgebieden blijkt dat het niet altijd lukt om uitspraak te doen binnen een termijn van zes weken. Een termijn van zes weken zal ook in de toekomst niet altijd haalbaar zijn, bijvoorbeeld in zeer omvangrijke of inhoudelijk complexe zaken. Uitstel van deze termijn moet daarom mogelijk blijven. Toch wordt het opnemen van een wettelijke termijn van zes weken in het burgerlijk procesrecht nuttig geacht (artikel 30q Rv). Voor een ieder is dan duidelijk dat de rechter de zes weken termijn als wettelijk uitgangspunt hanteert. Het is aan de gerechten om ervoor zorg te dragen dat de individuele rechters binnen hun zittingsplanning de ruimte hebben om de termijn van zes weken normaliter te kunnen halen. Indien uitstel nodig blijkt, moeten partijen daarvan tijdig bericht ontvangen, met vermelding van de dag waarop de uitspraak wel tegemoet kan worden gezien. Het kan evenwel voorkomen dat partijen de rechter om uitstel van het doen van uitspraak verzoeken, bijvoorbeeld omdat zij naar aanleiding van de mondelinge behandeling nog willen onderhandelen over een schikking. De rechter kan dan de termijn van het doen van uitspraak uitstellen en een nieuwe datum daarvoor aangeven. Als partijen binnen die termijn inderdaad tot een schikking komen, volgt geen uitspraak meer.

9. Regievoering door de rechter

De nieuwe civiele basisprocedure biedt de civiele rechter meer mogelijkheden om regie te voeren op het verloop van de procedure. Het is aan de rechter om de voortgang van de procedure te bewaken. Omdat partijen hun standpunt en (proces)stukken zo veel mogelijk meteen in het geding moeten brengen, kan de rechter het dossier normaliter beoordelen na de

indiening van het verweerschrift (artikel 30k, vijfde lid, Rv). Bij de beoordeling van het dossier kan blijken dat partijen te weinig stukken hebben overgelegd ter onderbouwing van hun standpunten, of dat zij verwijzen naar stukken die niet zijn overgelegd. Als de rechter deze stukken nodig acht voor een goede oordeelsvorming, kan hij van partijen verlangen dat zij die stukken alsnog indienen (vgl. het huidige artikel 22 Rv). Als partijen geen gebruik maken van de mogelijkheid om hun standpunt beter te onderbouwen, kan de rechter daaraan de gevolgen verbinden die hem geraden voorkomen. De gerechten maken het mogelijk dat een zaak al in een vroeg stadium van de procedure wordt toebedeeld aan een rechter, zodat deze zo nodig ook voorafgaand aan de inhoudelijke mondelinge behandeling een regiezitting kan inlassen, al dan niet op verzoek van partijen.

De datum van de mondelinge behandeling wordt vroeg in de procedure vastgesteld; de verhinderdata van partijen worden al zo spoedig mogelijk geïnventariseerd nadat de verweerder is verschenen. Dat betekent dat de rechter in beginsel standaard en vrij vroeg in de procedure een zitting heeft met partijen. Ook is van belang dat de rechter de invulling van de mondelinge behandeling in samenspraak met partijen kan afstemmen op de aard en complexiteit van de voorliggende zaak. In de consultatieronde is aangegeven dat het huidige recht in dat opzicht onvoldoende duidelijk is. Een deel van de rechters neemt thans aan dat tijdens een comparitie gelegenheid kan worden gegeven voor een pleidooi, terwijl een ander deel aanneemt dat de bestaande wetgeving daaraan in de weg staat. Met dit wetsvoorstel wordt verduidelijkt dat de rechter bewegingsruimte heeft bij de invulling van de mondelinge behandeling (artikel 30k Rv). Elke zaak bevat elementen die kenmerkend zijn voor die zaak. Die elementen kunnen om een specifieke invulling van de mondelinge behandeling vragen. Partijen kunnen wel of juist niet de behoefte hebben om hun standpunten nader toe te lichten. Het kan wel of juist niet nodig en wenselijk zijn om tijdens die mondelinge behandeling getuigen of deskundigen te horen. Het kan wel of juist niet zinvol zijn om de mogelijkheden van een schikking te verkennen. Het is aan de rechter om, met oog voor de behoeften van partijen, te bepalen hoe een specifieke mondelinge behandeling verloopt. Op deze manier biedt hij partijen maatwerk. De tijdige planning van de mondelinge behandeling en de invulling daarvan hebben tot gevolg dat de rechter meer regie kan voeren in de zaken die aan hem zijn voorgelegd. Het is essentieel dat de rechter zo mogelijk van te voren informatie verschaft aan partijen over de invulling die hij aan de mondelinge behandeling wil geven, zodat partijen zich daarop goed kunnen voorbereiden en de mondelinge behandeling doelmatig kan verlopen.

De rechter heeft voorts de mogelijkheid om regie te voeren omdat hij in overleg met partijen kan beslissen dat in een zaak het basisstramien moet worden aangevuld met additionele proceshandelingen (artikel 30o Rv). Ook daarvoor is de aard of complexiteit van de zaak doorslaggevend. Zo kan de rechter beslissen dat een regiezitting wenselijk is voordat beide partijen hun standpunten schriftelijk hebben toegelicht. Op grond van de aard of complexiteit van de zaak kan hij ook afwijkende termijnen nodig achten, bijvoorbeeld als het noodzakelijk is een uitspraak van een buitenlandse rechter af te wachten alvorens de Nederlandse rechter verder kan. Afwijking van de termijnen is mogelijk, al dan niet op verzoek van een van partijen, met de goede procesorde als uitgangspunt. Het is aan de rechter om te beslissen welke vervolgstappen gezet of welke proceshandelingen verricht moeten worden, opdat hij tot een gedegen oordeel kan komen. Afwijking van de termijnen of aanvullende proceshandelingen zijn niet nodig wanneer de rechter reeds voldoende informatie heeft ontvangen om de zaak af te doen.

Regievoering door de rechter kan bijdragen aan kortere doorlooptijden en meer tevredenheid onder rechtzoekenden, omdat procedures beter

aansluiten bij de behoeften in een specifieke zaak. De rechter bepaalt welke proceshandelingen door partijen verricht kunnen worden en tot welk moment. Hij kan partijen bij zijn besluitvorming daarover betrekken. Het is niet bij iedere beslissing over een proceshandeling nodig om hierover van te voren met partijen te overleggen. Waar dat belangrijke procedurele beslissingen betreft, ligt het evenwel voor de hand dat de rechter hierover met partijen spreekt. Bij deze besluitvorming weegt de rechter de belangen van partijen af tegen het belang van een snelle en doelmatige procesvoering. Met het onderhavige wetsvoorstel wil ik rechters meer ruimte bieden om regie te voeren op te voortgang van de procedure. Een duidelijke grondslag daarvoor in de wet draagt bij aan rechtszekerheid. Tegelijkertijd blijft de uniformiteit van de rechtspleging van belang. Zoals ook de Raad voor de rechtspraak heeft opgemerkt in zijn advies over het voorontwerp (p. 4), gaat de regievoering niet zo ver dat elk gerecht of elke individuele rechter bijvoorbeeld zal kunnen bepalen op welke wijze een partij mondeling verweer kan voeren. De praktische uitwerking van het recht op mondeling verweer dient voorspelbaar te zijn voor de rechtzoekenden en kan het beste in een landelijk geldend procesreglement worden uitgewerkt.

In het bestuursrecht is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor de regievoering door de rechter. Ongeveer een decennium geleden bestond er een breed gevoelde onvrede over de bestuursrechtspraak. Er waren – onder meer uit klantwaarderingsonderzoeken van de rechtspraak zelf en uit wetenschappelijk onderzoek – signalen dat de bestuursrechtspraak traag was, weinig transparant over het verloop van de procedure en niet effectief genoeg voor de dagelijkse praktijk. Teneinde hierin verbetering te brengen zijn er diverse projecten en pilots opgezet. Hieruit bleek dat de procedure bij de bestuursrechter erbij gebaat is als de bestuursrechter op een zo vroeg mogelijk moment in de behandeling van het beroep, de tijd neemt om met partijen ter zitting te bespreken hoe de zaak het beste kan worden aangepakt.¹⁴ De ervaringen die zijn opgedaan met de projecten en pilots hebben uiteindelijk omstreeks 2010 geleid tot een nieuwe werkwijze die bekend is geworden onder de term: nieuwe zaaksbehandeling. De nieuwe zaaksbehandeling staat voor het behandelen van bestuursrechtelijke zaken op zitting waarbij het juridische geschil vanuit meer dan alleen de strikt juridische invalshoek kan worden belicht. De bestuursrechter dient actief te zorgen voor procedurele rechtvaardigheid en bespreekt – met oog voor de tussen partijen spelende belangen – met partijen wat de meest adequate behandeling van de zaak zou kunnen zijn. De zitting is ervoor om zo veel mogelijk in één keer tot een praktische, maatschappelijke relevante en juridisch verantwoorde oplossing van het geschil te komen.¹⁵ De wetgever heeft de nieuwe zaaksbehandeling verder bevorderd door in de Awb een artikel op te nemen waarin is bepaald dat de bestuursrechter het hem voorgelegde geschil zo veel mogelijk definitief beslecht (artikel 8:41a). Dit artikel werd ingevoegd bij de Wet aanpassing bestuursprocesrecht, die per 1 januari 2013 in werking trad. De verplichting geeft de rechter een leidraad voor het handelen vanaf het moment dat hij de zaak in behandeling neemt. Een van de instrumenten die hem daarbij ten dienste staan is het houden van een «regiezitting» in een vroeg stadium van de procedure. In de toelichting op het artikel is verwezen naar de pilots die in de sectoren bestuursrecht van enkele rechtbanken en bij de Centrale Raad van Beroep zijn gehouden, waaruit duidelijk naar voren is gekomen dat het op een zo vroeg mogelijk moment in de procedure introduceren van een «contact-moment» tussen de rechter en partijen (regiezitting, comparitie) de sleutel is tot succes. Verder is gebleken dat in een substantieel aantal zaken op of kort na de regie-

¹⁴ Zie voor een uitvoerige beschrijving van dit proces: B. Marseille en P. Nihot, Hoe de bestuursrechter regisseur is geworden en hoe dat bevalt, in: *Rechtstreeks* 2013/1.

¹⁵ Zie Marseille en Nihot, p. 44.

zitting of comparitie de rechter de zaak definitief kan afdoen. Daardoor worden in die zaken de doorlooptijden belangrijk verkort (Kamerstukken II, 32 450, nr. 8, p. 58). Eind 2010 is bij de Afdeling bestuursrechtspraak het programma Maatwerk gestart onder de noemer «effectiever en efficiënter door zaaksdifferentiatie». De rode draad van deze aanpak was het streven naar vergroting van effectiviteit en efficiency, naar finale geschillenbeslechting en naar versterking van de rechtsvormende rol van de Afdeling bestuursrechtspraak als hoogste bestuursrechter van het land.

10. Mondelinge uitspraak

De bestuursrechter kan reeds mondeling uitspraak doen (artikel 8:67 Awb). In zaken die zich daarvoor lenen, krijgen partijen ter plaatse door de rechter de motivering van zijn vonnis. Partijen hoeven daardoor niet nog een aantal weken in onzekerheid te wachten op de uitspraak van de rechter, maar ontvangen zijn oordeel aan het einde van de mondelinge behandeling of, zo nodig, na een (korte) schorsing. Vervolgens wordt een proces-verbaal van de mondelinge uitspraak opgesteld, waarmee de uitspraak openbaar kan worden gemaakt. Het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak is in beginsel bondiger verwoord dan een regulier vonnis. Uiteraard moet daarin wel de motivering van de rechter zijn opgenomen, zodat partijen en – in geval hoger beroep wordt ingesteld – de hoger beroepsrechter daarvan kennis kunnen nemen. In het bestuursprocesrecht voorziet de mogelijkheid om mondeling uitspraak te doen in een behoefte. In het burgerlijk procesrecht zijn de mogelijkheden voor een mondelinge uitspraak thans beperkt. De gerechten hebben verzocht deze mogelijkheid te verruimen voor de eerste aanleg, waarbij de uitspraak wordt neergelegd in een proces-verbaal. Dit wetsvoorstel strekt daartoe. Zie verder de toelichting op de artikelen 30p en 30q Rv.

11. Rol en rolzitting in de civiele procedure

In de huidige dagvaardingsprocedure wordt gedagvaard tegen een bepaalde datum en tijdstip, de zogeheten rolzitting. Ieder gerecht beschikt daarnaast over een rol. Via de rol kunnen rechter en partijen zien in welke stand een zaak zich bevindt en voor welke datum er een bepaalde proceshandeling dient plaats te vinden. Met de komst van het eerdergenoemde nieuwe digitale systeem voor gegevensverwerking van de gerechten wordt de rol als volgsysteem vervangen. In de toekomst zal op digitale wijze inzicht worden gegeven in de stand van de procedure. Binnen de rechterlijke organisatie kunnen rechters en griffiers in het gedigitaliseerde systeem zien wat de stand van een zaak is die zij onder handen hebben en wanneer termijnen verlopen. Partijen die digitaal procederen, kunnen in «Mijn Zaak» zien wat er in hun zaak aan de orde is. Die mogelijkheid zal overigens ook bestaan voor degene die in rechte is betrokken, maar niet is verschenen; de toegang tot «Mijn Zaak» wordt door de griffie verstrekt zodra de oproeping van de wederpartij heeft plaatsgevonden. Dit laatste kan in de praktijk bijvoorbeeld relevant zijn wanneer een procedure in hoger beroep is gestart en de wederpartij voorlopig uitsluitend wil observeren wat er in de zaak gebeurt. Een en ander leidt tot een modernisering van de rol. De gerechten regelen de inrichting van dit nieuwe volgsysteem bij procesreglement. Partijen die op papier procederen, krijgen de benodigde informatie op papier van de griffier.

Waar de huidige rol dient als mechanisme voor het indienen van processtukken «vóór of op een roldatum», komen met dit wetsvoorstel de wettelijke termijnen en de regiefunctie van de rechter daarvoor in de plaats. Als er geen termijn is voorgeschreven in de wet en er ook in het landelijk procesreglement geen algemene bepalingen voor indiening van stukken of voor andere proceshandelingen zijn voorgeschreven, bepaalt

de rechter in de desbetreffende zaak wat de termijn zal zijn voor de eerstvolgende handeling. Dergelijke mededelingen worden door de rechter aan partijen doorgegeven via «Mijn Zaak» of via system-to-system (zie hierover paragraaf 12) en aan niet digitaal procederende burgers op papier, voor zover de mededeling niet tijdens een zitting is gedaan. In kantonzaken kunnen gedaagden op grond van het huidige recht tijdens de rolzitting mondeling verweer voeren. De mogelijkheid voor partijen om mondeling verweer te voeren in kantonzaken blijft onverkort bestaan (artikel 30i, tweede lid Rv), hoewel de desbetreffende zitting niet langer als rolzitting wordt aangeduid. De gerechten kunnen ten behoeve van het mondelinge verweer zittingen organiseren onmiddellijk nadat de procedure is gestart op de voet van artikel 30o, eerste lid, onderdeel c. De rechter kan die zitting desgewenst ook gebruiken als een inhoudelijke of een regiezitting, als bijvoorbeeld (de gemachtigde van) de wederpartij aanwezig is. De gerechten kunnen de bestaande praktijk derhalve voortzetten. De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat een nadere uitwerking van de regeling zal plaatsvinden in een landelijk procesreglement. De Raad veronderstelt dat een en ander in de praktijk – organisatorisch – uitsluitend vorm is te geven door een vast moment in de procedure in te plannen waarop mondeling verweer kan worden gevoerd. Het wetsvoorstel staat daaraan niet in de weg. Voor partijen die moeite hebben hun standpunt op schrift te stellen of om andere reden niet kiezen voor het op schrift stellen van hun verweer, blijft de drempel om verweer te voeren daarmee zo laag mogelijk. Telkens kan desgewenst een vertegenwoordiger van de eiser (vaak een deurwaarder) worden uitgenodigd. Stellingen van verweerders, bijvoorbeeld dat zij al betaald hebben, kunnen in aanwezigheid van de (gemachtigde van de) eiser worden getoetst. Ook kunnen betalingsafspraken onder toezicht van de rechter worden gemaakt.

12. Digitaal indienen van stukken

12.1 Uitgangspunten en uitwerking

12.1.1 Algemeen

Het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht zijn beide tot stand gekomen in een tijdperk dat berichten werden vastgelegd op papier en werden verzonden via de post. Met de ontwikkeling van de techniek is het echter steeds minder gebruikelijk om berichten op papier vast te leggen en op conventionele wijze te verzenden. In de huidige samenleving is digitale communicatie voor veel partijen de norm. Digitale communicatie is voor veel burgers en bedrijven eenvoudig, snel en goedkoop. Burgers en bedrijven raken steeds meer gewend om hun zaken digitaal af te handelen. Het kabinet heeft zich daarom ten doel gesteld om digitale communicatie met de gehele overheid mogelijk te maken (zie Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280).

Met het oog op digitaal procederen is enkele jaren geleden de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter (Stb. 2010, 173) tot stand gebracht. De bestaande wetgeving staat niet langer in de weg aan het digitaal aanbrengen van een bestuursrechtelijke zaak. Voor een aanzienlijk deel van de bestuursrechtelijke procedures is het digitaal aanbrengen ook feitelijk mogelijk. In de praktijk wordt echter nog niet veel gebruik gemaakt van deze digitale mogelijkheden, onder andere omdat zij onvoldoende bekend zijn. Het digitaal volgen van de voortgang van bestuursrechtelijke procedures is nog niet mogelijk. In het civiele procesrecht is enkele jaren geleden artikel 33 Rv voor elektronisch berichtenverkeer ingevoerd (Stb. 2008, 100). Tevens zijn wettelijke belemmeringen voor het elektronisch indienen van een exploit van dagvaarding bij de rechtbank voor bepaalde

gevallen weggenomen (artikel 125, derde lid, uitgewerkt in het Besluit elektronische indiening dagvaarding (Stb. 2012, 292)).

De hiervoor genoemde wetgeving inzake digitaal procederen kenmerkt zich door nevenschikking. Men kan bijvoorbeeld digitaal berichten verzenden aan de bestuursrechter, maar is daartoe niet verplicht. In wezen is de «papieren weg» de hoofdweg gebleven. Berichten die digitaal worden verzonden, worden geprint en aan een papieren dossier toegevoegd. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voortgegaan op de reeds ingezette weg en worden de mogelijkheden voor burgers en andere rechtzoekenden uitgebreid om digitaal stukken in te dienen bij de rechter. In beide rechtsgebieden worden daartoe vergelijkbare voorzieningen getroffen.

Met dit wetsvoorstel wordt de digitale weg de hoofdweg in het civiele recht en in het bestuursrecht. Het starten van de procedure en het indienen van (proces)stukken via elektronische weg wordt verplicht. Een uitzondering geldt voor bepaalde niet professionele partijen, die papieren stukken mogen blijven indienen. Wanneer van dat recht gebruik wordt gemaakt, zorgt de rechtbank ervoor dat de stukken uit het digitale dossier die door de wederpartij zijn ingediend, worden geprint en toegezonden aan de partijen die zich beroepen op hun recht om via de papieren weg te procederen. Degenen die niet verplicht zijn digitaal te procederen, zullen door de gerechten zo veel mogelijk worden aangemoedigd dit toch te doen. Bijvoorbeeld door een op burgers toegesneden toegankelijk digitaal formulier te ontwikkelen, waarmee burgers (mits geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt) eenvoudig een procedure kunnen starten of verweer kunnen voeren.

Voor het digitaal aanbrengen van een zaak, de indiening van stukken en het digitaal berichtenverkeer moet de wetgeving worden aangepast. Hetzelfde geldt voor het voorstel dat gebruik kan worden gemaakt van een beeld- of geluidsopname in plaats van een verslag op papier voor wat betreft het proces-verbaal van de zitting. Voor de digitalisering van een groot deel van de werkzaamheden binnen de gerechten is geen wetgeving vereist. Met de digitalisering van de interne werkprocessen kunnen administratieve werkzaamheden worden beperkt. Zo zal het digitale systeem voor de gegevensverwerking van de gerechten de mogelijkheid bieden om voortaan het griffierecht (al dan niet gelijk bij de start van de procedure) via elektronische weg te voldoen. Dit is ook voor partijen – voor zover zij griffierechten moeten voldoen – een voordeel. Een van de gemakken die het digitale systeem verder biedt, is dat de voortgang van de procedure eenvoudig kan worden gevolgd. In «Mijn Zaak» staat weergegeven welke partij een proceshandeling moet verrichten, welke proceshandeling dat is en tot wanneer hij daarvoor de tijd heeft. Via het digitale systeem krijgen alle bij een zaak betrokken partijen eenvoudig toegang tot de ingediende (proces)stukken. De communicatie van de rechter met partijen kan via het digitale systeem laagdrempelig en snel verlopen. Zo kan de rechter voorafgaand aan de mondelinge behandeling langs elektronische weg aan partijen melden welke vragen hij tijdens die zitting in ieder geval wil stellen. Daardoor kunnen partijen zich beter voorbereiden op de mondelinge behandeling.

De digitalisering leidt uitdrukkelijk niet tot een vermindering van het contact tussen de rechter en de rechtzoekenden. De mondelinge behandeling zelf vindt in beginsel plaats in fysieke aanwezigheid van alle betrokkenen, hoewel de wet niet in de weg staat aan een zitting die via een videoconferentie plaatsvindt. De bekendmaking van uitspraken geschiedt voortaan wel zo veel mogelijk digitaal. Ook is het de bedoeling dat de procesdossiers uitsluitend digitaal worden bewaard door de gerechten; papieren stukken zullen daartoe worden gescand. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een uitspraak met een elektronische handtekening door de rechter wordt ondertekend. Indien de uitspraak geëxecuteerd moet worden, geeft de griffier de grosse voorlopig nog op

papier uit. De wet staat weliswaar niet in de weg aan het gebruik van een digitale grosse, maar voordat die stap wordt gezet moet worden gezien hoe kan worden voorkomen dat meervoudige executie plaatsvindt op basis van de digitale uitspraak. Overigens heeft KEI Rechtspraak het voornemen om de mogelijkheden die digitalisering biedt te benutten om ook andere informatie te verstrekken die voor procespartijen nuttig kan zijn, bijvoorbeeld over alternatieven voor een gerechtelijke procedure zoals mediation of schuldhelpverlening.

12.1.2 Indienen van stukken via elektronische weg

Om het (verdergaand) mogelijk te maken via elektronische weg een civiele of bestuursrechtelijke zaak aan te brengen, ontwikkelt KEI Rechtspraak een webportaal («Mijn Zaak», als onderdeel van www.rechtspraak.nl) ten behoeve van de rechterlijke instanties die bedrijfsmatig onder de Raad voor de rechtspraak vallen. De Hoge Raad respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ontwikkelen een eigen webportaal, dat voor de gebruiker niet wezenlijk zal verschillen van het webportaal van de gerechten en dat via Mijn Zaak te benaderen zal zijn. Naast deze webportalen is een automatische systeemkoppeling voorzien, aangeduid als een «system-to-system» voorziening, waarmee de digitale systemen van grote ketenpartners zoals de IND, advocatuur en deurwaarders, geleidelijk zullen worden gekoppeld aan het digitale systeem van de gerechten. Voor een systeemkoppeling gelden strengere normen ten aanzien van de betrouwbaarheid van gegevensuitwisseling. Bij de ontwikkeling van het webportaal en de systeemkoppeling betreft KEI Rechtspraak onder meer vertegenwoordigers van de advocatuur en deurwaarders. Daardoor kan reeds tijdens de bouw van het nieuwe systeem worden getoetst of aan de verwachtingen en behoeften van belanghebbenden wordt voldaan en een voor de praktijk werkbaar systeem ontstaat. Een gefaseerde inwerkingtreding van het nieuwe systeem draagt daaraan ook bij. Op verzoek van de gerechten faciliteert het wetsvoorstel deze wijze van inwerkingtreding.

Wie voortaan digitaal wil procederen, maar dat niet als professionele partij doet, start een procedure door het invullen van een digitaal formulier dat de gerechten via het webportaal zullen aanbieden aan de rechtzoekenden. Een deel van de gegevens die nu in een dagvaarding, een verzoekschrift of een beroepschrift moeten worden vermeld, komt in dat formulier terug. Zo moeten de gronden van de vordering, het verzoek of het beroep worden ingevuld door de rechtzoekende. Het formulier zal worden toegespitst op de specifieke omstandigheden van een zaak. De formulieren moeten uiteraard voldoen aan de eisen en behoeften van de rechtzoekende en diens procesgemachtigde. KEI Rechtspraak ontwikkelt deze formulieren daarom in nauwe samenwerking met mijn departement alsmede relevante ketenpartners, zoals de beroepsorganisaties van deurwaarders en van advocaten. Het document dat door invulling en digitale verzending van het formulier ontstaat, is de procesinleiding of het beroepschrift.

De indiener van een procesinleiding of beroepschrift moet de stukken ter onderbouwing van zijn standpunten zo veel mogelijk meteen digitaal indienen («uploaden»). Bezien is of in de wet zou moeten worden opgenomen dat een partij verplicht is om aan te geven welk deel van een omvangrijk stuk relevant is. De verplichting om duidelijk te maken waarom een productie wordt bijgevoegd en aan te geven waar relevante delen zijn te vinden, bestaat echter reeds op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad. Wel wordt in de wet verduidelijkt dat de rechter verschaft gegevens en bescheiden buiten beschouwing kan laten als partijen op zijn verzoek niet aangeven ter toelichting of staving van welke stelling de gegevens en bescheiden zijn bedoeld en welk onderdeel daarvan daartoe van belang is (vgl. artikelen 22, tweede lid, Rv en 8:32a Awb).

Bij het digitaal procederen is vanzelfsprekend van belang dat de identiteit van degene die de procedure start voldoende vaststaat. Hetzelfde geldt bij de indiening en raadpleging van stukken. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald aan welke eisen middelen moeten voldoen waarmee de authenticatie van de identiteit van degene die de procedure inleidt en processtukken indient of opvraagt, in het digitale systeem van de gerechten kan plaatsvinden. Voorts zal bij deze algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat het aan de gerechten is om voor te schrijven met welke middelen die aan deze eisen voldoen, authenticatie in het digitale systeem van de gerechten kan plaatsvinden. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan DigiD voor burger, aan eHerkenning voor rechtspersonen en aan de Advocatenpas voor advocaten. Daarmee wordt aangesloten bij de huidige stand van de techniek en de bestaande overheidsstandaarden voor veilig en betrouwbaar elektronisch verkeer. De verweerder (of zijn gemachtigde) kan zijn verweer en bewijsstukken op dezelfde wijze indienen. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de meeste partijen reeds in het bezit zijn van DigiD of eHerkenning. Wanneer een dergelijke authenticatiemiddel nog moet worden verkregen, is daarmee normaliter een termijn van hooguit vijf dagen gemoeid.

Ook de verdere stukkenwisseling tussen partijen vindt plaats binnen de digitale omgeving van de gerechten. Als een wijziging in «Mijn Zaak» optreedt doordat een van partijen een stuk heeft ingediend of de rechtbank een bericht heeft geplaatst, krijgen partijen hiervan een in beginsel elektronische notificatie via datzelfde digitale systeem. Het wetsvoorstel staat er niet aan in de weg dat voor het «system-to-system» verkeer met bepaalde grote ketenpartners aanvullende afspraken worden gemaakt over de berichtgeving over een wijziging van «Mijn Zaak». Betrokkenen bij een verzoek en derdebelanghebbenden in een bestuursrechtelijke zaak kunnen, net als andere bij een procedure betrokken partijen, toegang krijgen tot (een specifiek onderdeel van) «Mijn Zaak». KEI Rechtspraak zal ervoor zorgdragen dat persoonsgegevens die in het digitale systeem worden opgenomen naar behoren worden afgeschermd, zodat niet meer toegang wordt gegeven dan in het kader van de procedure noodzakelijk is. KEI Rechtspraak creëert daarnaast afzonderlijke voorzieningen voor zaken waarin een partij verzoekt om geheimhouding van een specifiek stuk, zoals op de voet van artikel 8:29 Awb.

Via een authenticatie- en autorisatiesysteem zullen ook anderen dan partijen toegang moeten kunnen krijgen tot «Mijn Zaak» voor het indienen van stukken, zoals bijvoorbeeld een deskundige die zijn deskundigenbericht gereed heeft. De vormgeving daarvan wordt ontworpen door KEI Rechtspraak. Ook gemachtigden en advocaten krijgen naast partijen via hun eigen authenticatiemiddel toegang tot «Mijn Zaak» en/of een «system-to-system» koppeling, zodat met een autorisatiesysteem toegang wordt gekregen tot de zaken waarbij deze gemachtigde of advocaat betrokken is. Autorisatievoorschriften zullen in het geval van verplichte procesvertegenwoordiging regelen dat partijen wel een inzagerecht hebben, maar niet de mogelijkheid om proceshandelingen te verrichten.

12.1.3 Verplichting tot digitaal indienen van (proces)stukken

In dit wetsvoorstel wordt onderscheiden tussen partijen waarvan digitaal procederen wordt verlangd en andere partijen. Het wetsvoorstel stelt het digitaal starten van de procedure en het digitaal indienen van (proces-)stukken voorop. Een groot deel van de rechtzoekenden wordt verplicht om in de toekomst gebruik te maken van het digitale systeem dat de gerechten aanbieden ten behoeve van de start van de procedure en de indiening van (proces)stukken (artikelen 30c Rv en 8:36a en 8:36b Awb). De gerechten doen aanzienlijke investeringen ten behoeve van de digitale infrastructuur en herzien hun werkprocessen. Indien slechts een beperkt

deel van de rechtzoekenden gebruik zou maken van de digitale mogelijkheden, zouden deze investeringen niet opwegen tegen de baten. Zoals hiervoor is opgemerkt wordt digitale communicatie met burgers en bedrijven voorzien voor de gehele overheid. De verplichting voor overheidsorganen om (proces)stukken digitaal in te dienen, ligt in het verlengde van dit voornemen. Uit bijeenkomsten met experts en vertegenwoordigers van beroeps- en belangenorganisaties is gebleken dat ook andere professionele partijen tot de digitale indiening van stukken bereid en in staat zijn. Advocaten en deurwaarders dringen al langere tijd aan op digitalisering van de rechtspraak. Deze beroepsgroepen kunnen efficiënter werken wanneer zij stukken digitaal kunnen aanleveren aan het gerecht. Rechtzoekenden, zeker degenen die vaker procederen, kunnen zo besparen op het gebruik van papier en op verzendkosten.

Ondernemers zijn reeds verplicht om hun aangiften aan de Belastingdienst digitaal te verzenden. Zo moet iedere belastingplichtige ondernemer zijn omzet elke drie maanden digitaal doorgeven aan de Belastingdienst. Van ondernemers mag derhalve worden aangenomen dat zij in staat zijn om digitaal te procederen. In het voorontwerp van dit wetsvoorstel was derhalve het uitgangspunt dat alle natuurlijke personen die procederen in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf, verplicht zijn tot digitaal procederen. In de consultatieronde zijn hiertegen namens ondernemers geen bezwaren naar voren gebracht. Wel is door meerdere respondenten opgemerkt dat de toepassing door de rechter van het voorgestelde criterium in de praktijk lastig is ten aanzien van een zelfstandige zonder personeel (zzp-er). Daarbij is als voorbeeld genoemd het geval dat een zzp-er, die werkt vanuit huis, een procedure start, omdat hij beroep wenst in te stellen tegen het besluit omtrent de verlening van een vergunning voor een horecagelegenheid. Zijn hoofdbezwaar tegen het besluit is dat de horecagelegenheid kan leiden tot geluidsoverlast. In dat geval kan onduidelijk zijn of de desbetreffende zzp-er handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf, omdat hij zowel zakelijk als privé last kan hebben van de geluidsoverlast. In een dergelijk geval is het ook weinig zinvol dat de rechter zich moet verdiepen in de vraag of wordt gehandeld in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf. Daarom is de toevoeging dat de natuurlijke persoon «niet procedeert in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf» uit artikel 30c, vierde lid, geschrapt. Zzp'ers kunnen desgewenst op papier procederen. Voor de vennootschap onder firma, de commanditaire vennootschap en de maatschap geldt dat zij noch onder de categorie rechtspersonen, noch onder de categorie natuurlijke personen vallen (zie hierover ook Hoge Raad d.d. 8 juli 2011 (LJN: BQ2800)). In het griffierecht worden zij beschouwd als niet-natuurlijke personen en betalen zij het griffierecht voor de categorie rechtspersonen (zie de indeling in de tabel van de Wet griffierechten burgerlijke zaken en artikel 8:41, tweede lid, onder c, Awb). In die zin moet ook het gebruik van de term «natuurlijke personen» worden opgevat in de artikelen 30c, vierde lid, Rv en 8:36b, eerste lid, Awb. Daartoe behoren niet de rechtspersonen en ook niet alle andere niet-natuurlijke personen in de zin van vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen en maatschappen. In het geval van een vennootschap onder firma en commanditaire vennootschap komt procesbevoegdheid toe aan de personenvennootschap zelf. Daarnaast heeft een vennoot van een vennootschap onder firma de bevoegdheid om een procedure namens de personenvennootschap te beginnen (artikel 17 Wetboek van Koophandel). Hetzelfde geldt voor de beherend vennoot van een commanditaire vennootschap. Een maatschap heeft als zodanig geen procesbevoegdheid. Wel kunnen de maten gezamenlijk de maatschap vertegenwoordigen. De individuele maten worden in dat geval procespartij in de procedure. Dit zijn allen natuurlijke personen, die gebruik zouden kunnen maken van de mogelijkheid om op papier te procederen. Als zij die procedure echter voeren in naam van de vennootschap of

maatschap, dienen zij digitaal te procederen. In de genoemde gevallen kan de rechter vrij eenvoudig vaststellen of iemand als privé persoon dan wel in naam van de vennootschap of maatschap procedeert, zodat de verplichting voor deze natuurlijke personen om digitaal te procederen niet tot onduidelijkheden voor de rechter zal leiden.

Rechtspersonen nemen als zodanig deel aan het rechtsverkeer. Voor rechtspersonen kan worden bepaald dat zij verplicht zijn tot digitaal procederen. Een belangrijk deel van de privaatrechtelijke rechtspersonen houdt in de praktijk een onderneming in stand, waardoor zij ook reeds ervaring hebben met digitale belastingaangifte. Voor rechtspersonen die geen onderneming in stand houden, zoals een deel van de verenigingen en stichtingen, bestaat in beginsel onvoldoende aanleiding om af te zien van de verplichting om digitaal te procederen. Voor de verplichting om digitaal te procederen wordt voor verenigingen wel onderscheid gemaakt tussen een vereniging die informeel is opgericht dan wel bij notariële akte (vgl. artikel 2:26–27 BW). Een vereniging is een rechtspersoon met leden gericht op een bepaald doel (artikel 2:26 BW). De vereniging neemt als een zelfstandig georganiseerd lichaam deel aan het rechtsverkeer. Uitsluitend wanneer de statuten van een vereniging zijn opgenomen in een notariële akte, kan de vereniging registergoederen verkrijgen en erfgenaam zijn. Buurtcomités en wijkraden kunnen op grond van het voorgaande kwalificeren als (informele) vereniging. Ik meen dat in een dergelijk geval niet kan worden aangenomen dat de informele vereniging zodanig professioneel aan het rechtsverkeer deelneemt, dat een verplichting tot digitaal procederen verantwoord is. Daarom zijn informele verenigingen van de verplichting uitgesloten, tenzij ze in de procedure worden vertegenwoordigd door een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent. Voorts heeft de Raad voor de rechtspraak opgemerkt dat wellicht een (technische) belemmering bestaat voor bepaalde (kleine) verenigingen of verenigingen van eigenaren om een authenticatiemiddel (DigiD of eHerkenning) te verwerven. Mochten dergelijke (technische) belemmeringen opkomen voor bepaalde rechtspersonen, dan kan daarmee te zijner tijd, bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur waarmee het digitaal procederen nader wordt uitgewerkt, rekening worden gehouden.

Een verplichting om digitaal te procederen voor alle natuurlijke personen in Nederland gaat op dit moment te ver. Het CBS heeft onderzoek gedaan naar het internetgebruik onder natuurlijke personen over 2012. Hieruit blijkt dat in de leeftijdsgroep 12–65 jaar 97% gebruik maakt van het internet. In de leeftijdsgroep 65 tot 75 jaar is dit 74% en boven de 75 jaar is dit 34%. Het merendeel van deze burgers gebruikt het internet voor e-mail en het opzoeken van informatie. Wanneer een natuurlijke persoon een procedure wenst aan te spannen of in rechte wordt betrokken en op grond van de wet verplicht zou zijn om digitaal te procederen, terwijl hij niet beschikt over de juiste middelen of vaardigheden om aan die verplichting te voldoen, ontstaat een onwenselijke situatie. Dergelijke natuurlijke personen zouden in dat geval feitelijk van de rechter worden afgehouden of in hun verdediging worden geschaad, hetgeen in strijd zou kunnen komen met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens.

Op grond van het voorgaande wordt een uitzondering gemaakt voor alle natuurlijke personen die optreden als procespartij en daarbij niet worden vertegenwoordigd door een professionele rechtsbijstandverlener, noch optreden uit naam van een vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap of maatschap en voor informele verenigingen die niet door een professionele rechtsbijstandverlener worden vertegenwoordigd (artikelen 30c, zesde lid, Rv en 8:36b, eerste lid, Awb). Van deze groep personen en verenigingen kan niet op voorhand worden aangenomen dat zij beschikken over een computer (en een DigiD of eHerkenning) en kunnen omgaan met internet of dat zij via internet kunnen procederen.

Het wetsvoorstel laat het digitaal procederen door hen uiteraard wel toe. De natuurlijke persoon die niet tot digitaal procederen verplicht is, mag op papier blijven communiceren met de rechtbank. Hetzelfde geldt voor de natuurlijke persoon die in kantonzaken en bestuursrechtzaken aanvankelijk digitaal procedeert via een gemachtigde, maar de procedure via de papieren weg wil voortzetten nadat de gemachtigde zich terugtrekt tijdens de procedure. Hetzelfde geldt indien een natuurlijke persoon in eerste aanleg digitaal procedeert en hij vervolgens in hoger beroep (in het bestuursrecht zonder procesvertegenwoordiging) op papier wenst te procederen. Afgezien van deze gevallen is het tijdens de procedure in eerste aanleg en in hoger beroep niet de bedoeling dat naar wens wordt gewisseld tussen digitale en papieren indiening van stukken. De goede procesorde staat daaraan in de weg. Communicatie van de rechtbank met een partij die niet digitaal communiceert, vindt ook plaats via de papieren weg. Papieren stukken worden na binnenkomst door de rechtbank omgezet in een digitaal stuk en opgenomen in het digitale dossier. Digitaal binnengekomen stukken verzendt de griffier eveneens op papier naar deze partij. De wederpartij die wel digitaal wil procederen, wordt dus niet van de digitale weg afgehouden. KEI Rechtspraak beziet hoe natuurlijke personen die op de uitzondering een beroep kunnen doen, tot digitaal procederen kunnen worden aangemoedigd. Om digitaal procederen zo toegankelijk en aantrekkelijk mogelijk te maken denkt KEI Rechtspraak bijvoorbeeld aan het instellen van een helpdesk.

Op grond van het voorgaande geldt de verplichting om digitaal te procederen in elk geval voor:

- publiekrechtelijke rechtspersonen;
- bestuursorganen;
- privaatrechtelijke rechtspersonen, met uitzondering van de informele vereniging;
- privaatrechtelijke rechtspersonen in oprichting voor zover zij rehtens als zodanig worden erkend;
- vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen en maatschappen en de vennoten en maten die in naam van deze vennootschappen en maatschappen procederen;
- iedereen die wordt vertegenwoordigd door een professionele rechtsbijstandverlener.

In de wet wordt een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur meer groepen uit te zonderen van de verplichting om stukken digitaal in te dienen (artikel 30c, zesde lid, Rv en 8:36b, tweede lid, Awb). Denk hierbij aan buitenlandse procespartijen indien zij niet verplicht zijn om gebruik te maken van professionele procesvertegenwoordiging en daarnaast vooralsnog geen aanspraak kunnen maken op toekenning van een DigiD of eHerkenning. Met dergelijke gebruikersgroepen zal rekening worden gehouden bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur.

Indien een partij tot digitale indiening van stukken verplicht is, maar zij daaraan niet voldoet, kan de rechter daaraan een rechtsgevolg verbinden dat rekening houdt met de omstandigheden van het geval. Aldus laat het voorstel toe dat de rechter in een specifiek geval beoordeelt of een partij alsnog moet voldoen aan de verplichting om digitaal te procederen, of dat dit gezien het stadium waarin de procedure zich bevindt onvoldoende zinvol is. Overeenkomstig de huidige jurisprudentie in het bestuursprocesrecht krijgt een partij primair een herstelmogelijkheid (artikelen 30c, achtste lid, Rv en 8:36a, vijfde lid, Awb). De desbetreffende partij kan in dat geval de stukken die reeds op papier zijn ingediend, alsnog digitaal indienen. Wanneer een partij geen gebruik maakt van deze herstelmogelijkheid, kan de rechter haar vervolgens niet-ontvankelijk verklaren in haar vordering, verzoek of beroep. De rechter kan ook beslissen dat de partij mag voortgaan op de papieren weg, bijvoorbeeld wanneer pas tijdens de zitting blijkt dat ten onrechte op papier wordt geprocedeerd. Het zou dan

niet bijdragen aan de doelmatigheid en snelheid van de procedure als de mondelinge behandeling wordt aangehouden om de desbetreffende partij in de gelegenheid te stellen alle stukken alsnog digitaal in te dienen. Omdat de omstandigheden van het geval doorslaggevend zijn, wordt het aan de rechter overgelaten om te oordelen welke gevolgen er verbonden moeten worden aan het ten onrechte kiezen van de niet-digitale route. Worden andere stukken dan de procesinleiding ten onrechte op papier ingediend, dan biedt de rechter ook de mogelijkheid om die stukken alsnog digitaal in te dienen. Maakt de partij daarvan geen gebruik, dan kan de rechter het desbetreffende stuk buiten beschouwing laten. Vanzelfsprekend blijven stukken die niet digitaal ingediend kunnen worden (zoals zaken die inbreuk maken op een intellectueel-eigendomsrecht) buiten deze verplichting.

12.1.4 Verstoring van communicatie via elektronische weg

De bedrijfszekerheid van het systeem van gegevensverwerking moet goed worden gewaarborgd, nu het wetsvoorstel uitgaat van een verplichting om digitaal te procederen voor een groot aantal procespartijen en hun rechtsbijstandverleners. De gerechten zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van een zo hoog mogelijk niveau van bedrijfszekerheid. Een verstoring van de communicatie via elektronische weg kan nooit volledig worden uitgesloten. Het wetsvoorstel houdt er rekening mee dat die communicatie tijdelijk onmogelijk kan zijn. De verstoring kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een systeemfout in het digitale portaal van de gerechten, of van een lokale, regionale of landelijke communicatie-verstoring. Het bestuursrecht kent al een bepaling voor verschoonbare termijnoverschrijding. Op grond van artikel 6:11 Awb geldt dat een na afloop van de termijn ingediend beroepsschrift toch ontvankelijk is indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. Een eventuele termijnoverschrijding die als gevolg van een tijdelijke verstoring van het digitale systeem plaatsvindt, kan op grond van deze bepaling doorgaans niet aan een procespartij worden toegerekend. Omdat artikel 6:11 Awb niet van toepassing is op andere stukken die in het kader van een procedure worden ingediend, is in artikel 8:36a, vijfde lid, Awb bepaald dat de bestuursrechter na afloop van de termijn langs elektronische weg ingediende stukken bij zijn beslissing betreft, indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. Het voorgaande betekent dat het digitale systeem van de rechtspraak het niet onmogelijk zal maken dat er na afloop van een termijn stukken worden ingediend.

Voor het civiele procesrecht wordt een vergelijkbare bepaling voorgesteld (artikel 30c, tiende lid, Rv). De bedoelde termijnoverschrijdingen zijn in beginsel verschoonbaar en hebben geen invloed op de ontvankelijkheid van de eiser of verzoeker of het betrekken van stukken in de procedure. In het geval dat de termijnoverschrijding aan een professionele indiener kan worden toegerekend, bijvoorbeeld omdat zijn computer defect is, kan worden aangesloten bij de wijze waarop de Belastingdienst hiermee omgaat. In beginsel zal geen verschoonbare termijnoverschrijding worden aangenomen wanneer de professionele indiener verantwoordelijk is voor de omstandigheid dat de digitale communicatie niet slaagt. Het is de verantwoordelijkheid van de professionele indiener om van zijn kant zorg te dragen voor betrouwbare eigen voorzieningen. De rechtbank toetst in elk individueel geval of verschoonbaarheid kan worden aangenomen. In de consultatieronde is door verschillende organisaties gevraagd hoe duidelijkheid wordt verschaft ten aanzien van mogelijke verstoringen van het digitale systeem. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies naar aanleiding van het voorontwerp opgemerkt dat bij de bouw van het digitale systeem zodanige technische voorzieningen worden getroffen dat het systeem in voorkomende gevallen duidelijk zal aangeven op welke

momenten het niet mogelijk is geweest om een gerecht digitaal te bereiken. Tijdelijke verstoringen zullen daartoe automatisch worden geregistreerd.

12.1.5 Bescherming persoonsgegevens

Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens mogen persoonsgegevens van natuurlijke personen uitsluitend op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt. Er gelden voorwaarden voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens. Een persoonsgegeven in de zin van de wet is elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. De verwerking van persoonsgegevens betreft elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.

Het is onvermijdelijk dat de gerechten persoonsgegevens verwerken in het kader van een gerechtelijke procedure. Het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, is een goede rechtspleging en procesvoering. Zo moeten procespartijen en hun gemachtigden op grond van de wet bepaalde persoonsgegevens verstrekken aan het gerecht waar de procedure wordt gevoerd. Het gaat daarbij om gegevens als: naam, adres en woonplaats. In specifieke procedures kunnen daarnaast ook andere gegevens worden gevraagd zoals burgerlijke staat en geboortedatum. Met deze specifieke persoonsgegevens worden de procespartijen door de rechter geïdentificeerd. Het vaststellen van de identiteit van personen die deelnemen aan de gerechtelijke procedure en hun gemachtigden, moet er toe leiden dat de uitspraak ten aanzien van de juiste partijen geschiedt en executie van de uitspraak mogelijk is. De verwerking van deze en andere persoonsgegevens is derhalve noodzakelijk voor de goede vervulling van de taak van de rechter, juridische medewerkers en griffiemedewerkers. Op grond van het huidige recht worden deze gegevens op papier verstrekt aan de gerechten. Deze gegevens worden vervolgens verwerkt in geautomatiseerde systemen en registers. In de toekomst worden de gegevens veelal via elektronische weg verstrekt aan de gerechten. Die gegevens worden in de toekomst digitaal opgeslagen in «Mijn Zaak». Dat geldt ook voor persoonsgegevens die bijvoorbeeld ten gevolge van een geluidsopname van de zitting worden verwerkt. Al met al leidt het onderhavige wetsvoorstel niet tot een wezenlijke verandering in de aard van de verwerkte gegevens en de wijze waarop persoonsgegevens van procesdeelnemers worden verwerkt.

In het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens moet een verantwoordelijke worden aangewezen die het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. De verantwoordelijke legt passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen zijn er mede op gericht onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen. Voor de thans gebruikte geautomatiseerde systemen en registers geldt, dat het bestuur van de rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak verantwoordelijk zijn. Wie wordt aangewezen als de verantwoordelijke voor de verwerking van de onderhavige persoonsgegevens

wordt nog gezien door de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. De Raad en de gerechten zullen voorts een beleid ontwikkelen ten aanzien van bijvoorbeeld het recht op correctie van verwerkte gegevens. Hetzelfde geldt voor de Hoge Raad, respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Beide zijn verantwoordelijk voor hun eigen digitale systeem en zullen eveneens voormeld beleid ontwikkelen. De persoonsgegevens zullen, gelijk de huidige situatie, worden bewaard en vernietigd overeenkomstig de regels van de Archiefwet.

De Raad heeft een actueel veiligheids- en beveiligingsbeleid waarvan ICT-beveiliging een belangrijk onderdeel is. Het ICT-bedrijf voor de Raad, Spir-it, hanteert normenkaders omtrent ICT-beveiliging. Deze normenkaders zijn onder andere gebaseerd op de volgende Rijksstandaarden: Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR), Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie (VIR-BI), de Wet Bescherming Persoonsgegevens, de Code voor Informatiebeveiliging (NEN ISO 27001/27002) en de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR). Conform deze normen wordt er periodiek gecontroleerd op de opzet, het bestaan en de werking van de beveiligingsmaatregelen. De Raad zal periodiek interne controles laten uitvoeren in het kader van de handhaving van de beveiligingsmaatregelen.

De Raad draagt zorg voor een standaardproces voor incident- en crisismanagement. Dit proces leidt tot registratie van eventuele inbreuken en beveiligingsmeldingen. Er is een calamiteitenplan aanwezig. In 2014 wordt nader gezien of de Raad zal formuleren over *responsible disclosure*, in lijn met de Leidraad responsible disclosure van het Nationaal Cyber Security Centrum. Verder zal in het kader van de ontwikkeling van het nieuwe digitale systeem worden getoetst of de procedures nog voldoen of aangepast moeten worden. Voorts wordt bewerkstelligd dat de persoonsgegevens zodanig worden afgeschermd dat uitsluitend betrokken partijen en belanghebbenden, alsmede de bij de zaak betrokken rechter(s) en ondersteunend personeel daartoe toegang kunnen verkrijgen. Hiertoe wordt een autorisatie- en rollenmodule in het digitale systeem ingebouwd.

Nieuw ten opzichte van de huidige situatie is dat het wetsvoorstel beeld- en geluidsopnamen van een zitting – ter vervanging van een schriftelijk proces-verbaal – mogelijk maakt. Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft erop gewezen dat bij het maken van geluidsopnamen aandacht moet worden besteed aan de informatieplicht en het kenbaarheidsvereiste (artikelen 33 en 34 Wet bescherming persoonsgegevens) richting professionele en niet-professionele partijen. De gerechten zijn van plan om richtlijnen voor het gebruik van beeld- en geluidsopnamen op te stellen waarin met deze aspecten rekening wordt gehouden.

In overeenstemming met de motie Franken (Kamerstukken I 2010/11, 31 051, nr. D) en het kabinetsstandpunt inzake I-Strategie (Kamerstukken II 2011/12, 26 643, nr. 216) heb ik mij afgevraagd of dit wetsvoorstel nieuwe beperkingen ten aanzien van het recht op privacy inhoudt. Dat laatste is niet het geval. Wel is sprake van een groot ICT-project, waarvoor de gerechten en de Raad verantwoordelijk zijn en in de nieuwe digitale systemen zullen privacygevoelige gegevens worden opgenomen. Om die reden is een Privacy Impact Assessment uitgevoerd. Ik meen dat in de toekomst geen wezenlijk andere gegevens worden verwerkt dan onder het huidige recht; het wetsvoorstel geeft daarvoor geen grondslag. Voorts treft de Raad passende maatregelen om natuurlijke personen te beschermen tegen misbruik van de desbetreffende persoonsgegevens. De Raad zal het College Bescherming Persoonsgegevens daarover te zijner tijd nader informeren. In de consultatieronde deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de suggestie om in de wet te bepalen dat de rechter in zaken die meer dan gemiddeld privacygevoelig zijn, kan beslissen dat de procedure op papier wordt gevoerd, in afwijking van de hoofdregel dat digitaal wordt geprocedeerd. Ik meen dat het digitale

systeem naar behoren zal worden beveiligd, hetgeen van het grootste belang is ten aanzien van alle persoonsgegevens, niet alleen de meer dan gemiddeld privacygevoelige gegevens. Daarnaast heeft de rechter de mogelijkheid om in bijzondere gevallen afwijkende eisen te stellen (artikel 30c, eerste lid).

12.2. Terminologische aspecten bij omslag naar digitaal procederen

12.2.1 Algemeen

Het wetsvoorstel neemt belemmeringen voor digitaal procederen in Rv en de Awb weg en is zo veel mogelijk techniekneutraal geformuleerd. Dat voorkomt dat technische ontwikkelingen in de toekomst dwingen tot een volgende wetswijziging. Meer technische en gedetailleerde voorschriften zullen in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. In de algemene maatregel van bestuur zal bijvoorbeeld worden aangegeven welk betrouwbaarheidsniveau vereist is voor de beveiliging van de digitale communicatie.¹⁶ In verband met de omslag naar digitaal procederen als hoofdregel is voorts bezien in hoeverre bestaande terminologie nog goed bruikbaar is. Daarop wordt hierna ingegaan.

12.2.2 Digitaal of elektronisch?

In eerdere wet- en regelgeving met betrekking tot digitaal berichten-verkeer tussen burgers en bestuursorganen, tussen burgers en bestuurs-rechters en tussen burgers onderling is de term «elektronisch verkeer» gebruikt (zie Kamerstukken I 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 6 e.v.). Zo kan op grond van artikel 2:15, eerste lid, Awb een bericht langs elektronische weg aan de bestuursrechter worden verzonden voor zover de bestuursrechter uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Voor berichten is de term elektronisch niet helemaal adequaat; een bericht is steeds analoog of digitaal. Inmiddels is de term digitaal voor berichten volledig ingeburgerd en wordt de term elektronisch in dat verband steeds minder gebruikt. Dit is anders voor de weg die een bericht aflegt. Ook nu digitaal verkeer grotendeels draadloos plaatsvindt, blijft er ergens in het traject een stukje dat kan worden aangemerkt als «elektronisch». In andere wetgeving is de term elektronisch eveneens nog gebruikelijk ten aanzien van het traject dat een bericht aflegt. In dit wetsvoorstel wordt het normale spraakgebruik gevolgd en de term digitaal gebruikt voor het bericht en elektronisch voor de verzending daarvan.

12.2.3 Schriftelijk

Een aantal artikelen van de Awb en Rv bevat het woord «schriftelijk» (bijvoorbeeld de artikelen 8:16, 8:19, 8:24, 8:45a en 8:77 Awb en de artikelen 130 en 283 Rv). Ook in andere wetten komt deze term regelmatig voor.

Bij de totstandkoming van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Stb. 2004, 214) is uitdrukkelijk aandacht besteed aan het gebruik van het woord schriftelijk. In de memorie van toelichting is aangegeven dat is gekozen voor een ruime, dynamische uitleg van het begrip «schriftelijk»: «Een schriftelijk stuk in de zin van deze wet kan op papier staan, maar ook een digitaal document zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat besluiten in de zin van artikel 1:3 in beginsel zowel op papier als op een elektronische informatiedrager kunnen staan. Geschriften, afschriften, bezwaar- en beroepschriften en klaagschriften kunnen in principe zowel op papier als

¹⁶ STORK staat voor Secure idenTity acrOss boRders linKed. Het betreft een door de EU opgesteld raamwerk voor grensoverschrijdende online dienstverlening en het wederzijds erkennen van nationale elektronische identiteiten, vgl. <https://www.eid-stork.eu/>.

langs elektronische weg worden verzonden.» (Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 6). In dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de hiervoor gegeven uitleg van het begrip schriftelijk. De term schriftelijk wordt dus gebruikt voor verschillende wijzen van vastlegging van een bericht. Niet alleen handgeschreven, gedrukte, getypte of geprinte berichten zijn schriftelijk, maar ook digitale berichten.

In verband met het voorgaande dient ook aandacht te worden besteed aan het woord «afschrift». Met het woord afschrift wordt bedoeld op een kopie van een op papier bestaand stuk, zoals een brief. Overwogen is om het woord afschrift in de Awb en in Rv te vervangen door kopie. Omdat het om synoniemen gaat, is evenwel besloten hiervan af te zien. Bij procederen langs elektronische weg betekent dit dat er een digitaal afschrift kan worden verstrekt. Een partij die verplicht is langs elektronische weg te procederen kan derhalve niet verlangen dat er een papieren afschrift wordt verstrekt.

12.2.4 Verzenden

Met betrekking tot de term «verzenden» laat zich eveneens de vraag stellen of deze term exclusief is bedoeld voor het sturen van brieven via de gewone post of dat het woord ruimer kan worden uitgelegd. Uit de wetsgeschiedenis van onder meer de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer kan worden afgeleid dat het woord verzenden inderdaad ruim moet worden uitgelegd. Volgens het spraakgebruik wordt de term verzenden ook algemeen geaccepteerd wanneer wordt bedoeld op het sturen van digitale berichten. Dit blijkt ook uit de talloze verzendopties op internetpagina's. Het gebruik van de term verzenden in wet- en regelgeving staat derhalve niet in de weg aan het gebruik van digitale middelen. Niettemin is de term op enkele plaatsen vervangen door de neutralere term «ter beschikking stellen». De reden daarvoor is dat dit op die plaatsen beter aansluit bij hetgeen feitelijk gebeurt. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de rechtbank een zaak ter verdere behandeling verwijst naar een andere en de stukken voor die andere rechtbank toegankelijk worden.

12.3 Integriteit, authenticiteit en het vereiste van ondertekening

12.3.1 Inleiding

Stukkenwisseling via elektronische weg moet voldoen aan een aantal belangrijke voorwaarden. Ten eerste moet voldoende zeker zijn dat een bericht afkomstig is van degene van wie het afkomstig lijkt te zijn. Ten tweede moet gegarandeerd zijn dat het bericht onderweg niet onbevoegd is gewijzigd. Voorts moet het bericht slechts toegankelijk zijn voor degenen voor wie het is bestemd. De gerechten sluiten aan bij de overheidsstandaarden voor beveiligd elektronisch verkeer door te kiezen voor DigiD voor natuurlijke personen, eHerkenning voor niet-natuurlijke personen en de Advocatenpas voor advocaten. Daarnaast maken de gerechten gebruik van het beveiligd elektronisch berichtenverkeer voor het realiseren van het «system-to-system» verkeer.

12.3.2 Ondertekening

Een in wet- en regelgeving veel voorkomend vormvereiste is het vereiste van ondertekening. Op grond van de Awb moeten aanvragen, bezwaar- en beroepschriften worden ondertekend. Hetzelfde geldt op grond van Rv voor onder andere conclusies en akten. Het vereiste van ondertekening heeft verschillende functies, waarvan de belangrijkste zijn:

- de identificatie van de afzender;
- de blijk van instemming met de inhoud van het bericht;
- aanvaarding en/of begrip van de rechtsgevolgen;

- bevestiging van de wilsuiting.

In zijn oorspronkelijke betekenis hield het vereiste in dat iemand zijn naam eigenhandig (op zijn of haar eigen karakteristieke wijze) onder een document schreef. Deze manier van ondertekening wordt ook wel aangeduid als «natte handtekening». Een dergelijke handtekening is in een elektronische omgeving niet toepasbaar. Om die reden zijn (beveiligings)technieken ontwikkeld waarmee aan de doelstellingen van de oorspronkelijke handtekening kan worden voldaan. In bepaalde gevallen zijn deze wellicht zelfs beter, omdat ook bij gebruikmaking van de klassieke «natte handtekening» niet in alle gevallen volledige zekerheid bestaat omtrent de identiteit van de afzender.

Het digitale systeem van de gerechten laat toe dat personen zich op verschillende manieren kunnen identificeren (DigiD en eHerkenning). Op het moment dat een document ondertekend wordt, zal degene die dat moet doen, op de hoogte worden gesteld van het belang en de functie van deze handeling. Vervolgens worden, na ondertekening, identiteitsgegevens van de ondertekenaar gekoppeld aan het document. Daartoe hoeft niet opnieuw te worden geïdentificeerd. Door te bevestigen dat er ondertekend wordt, worden de identiteitsgegevens die bij het inloggen aan de sessie zijn gekoppeld, aan het document gekoppeld.

12.3.3 De integriteit van digitale documenten

Bij digitale documenten rijst de vraag of sprake is van een origineel of van een kopie. De inhoud van een digitaal document is vaak relatief eenvoudig te wijzigen. De integriteit van digitale documenten is lastiger vast te stellen dan bij papieren documenten. Met integriteit wordt gedoeld op de zekerheid dat het document in digitale vorm overeenkomt met het «origineel» en niet onbevoegdlijk is gewijzigd. Daarom is het noodzakelijk informatie vast te leggen en te bewaren over de eigenschappen van digitale documenten, de auteur(s) hiervan en in de tijd aangebrachte wijzigingen, zodat het altijd mogelijk is de integriteit ervan te verifiëren. Het vastleggen en bewaren van die informatie vereist een zogeheten «unbroken custody» ofwel ononderbroken beheer van digitale documenten. Zo kan inzicht worden verkregen in de levenscyclus van elk digitaal document dat onderdeel uitmaakt van het dossier: van het moment van creatie of inzending tot de archivering.

Naast het bedoelde documentbeheer zijn er andere integriteitsmiddelen beschikbaar om de integriteit te verzekeren. Zo'n middel is het digitale tijdstempel. Hiermee wordt een gecoördineerde universele tijd (UTC) met het document geassocieerd en wel op zodanige wijze dat elke wijziging achteraf van de inhoud van het document kan worden vastgesteld. Ook is er de mogelijkheid een document te «hashen». Bij hashing wordt door middel van een algoritme een hashcode van het document berekend. Op een later moment kan deze opgeslagen hashcode worden vergeleken met een actueel berekende hashcode en daarmee het ongewijzigd blijven van de inhoud van het document worden gecontroleerd. Het betreft een beproefde techniek die bij digitale handtekeningen, digitale zegels of waarmerken en digitale tijdstempels wordt toegepast. Daarnaast kan van belang zijn bepaalde handelingen digitaal te markeren. Een voorbeeld van zo'n handeling is het plaatsen van een digitale handtekening. Als een document digitaal is ondertekend, maakt de digitale handtekening onderdeel uit van het authentieke document. Met het plaatsen van een handtekening bekrachtigt een persoon zijn wilsuiting of zijn verklaring dat hij instaat voor de inhoud van een geschrift of hiervan kennis heeft genomen, daarmee instemt en/of de rechtsgevolgen ervan aanvaardt. Alsdan is van belang de integriteit van het document te waarborgen met middelen die het mogelijk maken aan te tonen dat het document daarna ongewijzigd is gebleven. De integriteit van een document moet vaststaan vanaf het moment dat het wordt ingediend bij de rechtbank. Indien de

correctheid van het digitale exemplaar wordt bestreden, kan het originele exemplaar worden meegenomen naar de zitting.

Een document kan eerst op papier worden opgemaakt, waarna een digitale kopie wordt gemaakt. Het papieren document wordt gescand of gekopieerd. Dan is slechts een beperkte digitale verificatie van de integriteit van het document mogelijk. In die gevallen kan, naar analogie van het verzegelen ofwel waarmerken van afschriften, een digitaal zegel of waarmerk worden toegepast. Hiermee verklaart een persoon die het digitale afschrift heeft gemaakt, dat het document overeenkomt met het oorspronkelijke document. Voorts verzekert het zegel ofwel waarmerk dat controle mogelijk is op de integriteit ofwel het ongewijzigd blijven van het document.

De gerechten dragen er zorg voor dat de integriteit van een op de zaak betrekking hebbend stuk in digitale vorm kan worden geverifieerd doordat iedere wijziging daarvan kan worden vastgesteld. Ik ga ervan uit dat aan de verificatie in de praktijk invulling zal worden gegeven met de toepassing van algemeen aanvaarde technische standaarden en beproefde technieken. Om de integriteit van digitale documenten vast te stellen, wordt de techniek «digitaal waarmerken» gebruikt.

Bij de nadere uitwerking van de toe te passen technieken in een algemene maatregel van bestuur en door de gerechten zal in verband met het verzekeren van de integriteit van een digitaal document, rekening worden gehouden met aankomende Europese regelgeving. Het voorstel van de Europese Commissie betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt (COM (2012) 238) formuleert eisen waaraan (gekwalificeerde) digitale handtekeningen, zegels en tijdstempels en verleners van (gekwalificeerde) vertrouwensdiensten moeten voldoen. Het voorstel van de Commissie beoogt een basis te leggen voor de wederzijdse erkenning door de lidstaten van digitale identificatiemiddelen voor gebruik daarvan bij online dienstverlening vanuit de overheid. De verplichting voor een lidstaat identificatiemiddelen te erkennen die in een andere lidstaat zijn uitgegeven geldt eerst na aanmelding daarvan door die andere lidstaat bij de Commissie. Aanmelding is voor een lidstaat niet verplicht. Aan aanmelding en erkenning zijn voorwaarden verbonden ten aanzien van het betrouwbaarheidsniveau van een middel. De verordening gaat niet enkel over identificatiemiddelen maar ook over gekwalificeerde en niet-gekwalificeerde vertrouwensdiensten, zoals digitale handtekeningen, zegels en tijdstempels. Voor vertrouwensdiensten bevat de verordening voorschriften, zoals inzake toetreding, rechtsgevolgen, aansprakelijkheid, toezicht en grensoverschrijdende acceptatie door de overheid, waarbij verschil wordt gemaakt tussen gekwalificeerde en niet-gekwalificeerde vertrouwensdiensten.

13. Eenvoudige, snelle en digitale procedure voor incassozaken

Jaarlijks worden bijna een half miljoen geldvorderingen aan de rechter voorgelegd, zonder dat zij door de schuldenaar worden betwist. Veelal betreft het vorderingen met een relatief gering financieel belang die door de kantonrechter worden afgedaan. De schuldeiser die een executoriale titel wil verkrijgen om zijn vordering te innen, moet een dagvaarding door een deurwaarder laten betekenen bij de schuldenaar. Wanneer de schuldenaar zich niet als wederpartij stelt, wijst de rechter de vordering bij verstek toe, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt (artikel 139 Rv). Na toewijzing van de vordering kan de schuldenaar nog in verzet gaan indien hij het niet eens is met het vonnis.

Schuldenaren voeren soms geen verweer omdat zij de vordering erkennen en het oordeel van de rechter afwachten. Ongeacht of een vordering wordt erkend, moet ook rekening worden gehouden met de omstandigheid dat een deel van de schuldenaren zijn schuld niet kan

betalen en begeleiding nodig heeft bij betalingsproblemen. In de huidige economische situatie groeit hun aantal. Met informatie over de mogelijkheden van betalingsregelingen en schuldhulpverlening, die op het nieuwe webportaal van de gerechten zal worden aangeboden, kunnen schuldenaren hun voordeel doen.

Een eiser die een geldvordering heeft, die een schuldenaar ook na aanmaning niet betaalt, heeft er belang bij dat hij snel een executoriale titel kan verkrijgen om de vordering te incasseren. De Erasmus School of Law van de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek gedaan naar de ervaringen met bestaande procedures voor het verkrijgen van een executoriale titel in incassozaken. Het rapport «Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken» is de Tweede Kamer op 26 april 2013 toegezonden (bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 161). De onderzoekers concluderen met betrekking tot de huidige incassoprocedure dat binnen een korte tijd bij de rechter een executoriale titel kan worden verkregen. Vanaf de dag van de dagvaarding tot de dag waarop vonnis wordt gewezen, verstrijken gemiddeld slechts 26 dagen. De onderzoekers oordelen voorts dat de verstekprocedure rechtsbescherming biedt. Zij wijzen erop dat het verstekvonnis in 31% van de gevallen meer of andere overwegingen inhoudt dan de voor toewijzing van de vordering noodzakelijke overweging. Het gaat hier onder meer om ambtshalve toetsing van een onredelijk beding, en om toetsing van de rente en buitengerechtelijke kosten. Deze toets leidt ertoe dat in 25% van de onderzochte gevallen een deel van de vordering wordt afgewezen (met name betreffende de rente). Dit betekent dat de inhoudelijke toetsing van de vordering door de rechter in een substantieel aantal gevallen toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld wanneer een te hoog bedrag aan wettelijke rente in rekening is gebracht.

De onderzoekers van de Erasmus School of Law hebben ook onderzocht of er alternatieven zijn voor de bestaande incassoprocedure. Uit hun onderzoek blijkt dat vier van vijf onderzochte landen (Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Zwitserland wel en Engeland en Wales niet) een specifieke nationale betalingsbevelprocedure kennen voor niet-grensoverschrijdende geldvorderingen. Deze nationale betalingsbevelprocedures hebben als voorbeeld gediend voor het Europese Betalingsbevel (EBB-procedure) voor grensoverschrijdende geldvorderingen op basis van Verordening (EG) Nr. 1896/2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (PbEU 2006, L 399). Nederland kent alleen de EBB-procedure voor grensoverschrijdende geldvorderingen en heeft geen nationale variant ingevoerd. In de EBB-procedure wordt gebruik gemaakt van (digitale) standaardformulieren, zoals voorgeschreven in de Verordening. In de EBB-procedure wordt de schuldenaar niet opgeroepen en hoeft er dus geen inleidende dagvaarding te worden betekend. In de EBB-procedure hoeft verder geen bewijs te worden geleverd; er hoeft alleen een beschrijving van het bewijs in het standaardformulier te worden gegeven. Bovendien vindt geen enkele inhoudelijke toetsing plaats. Als de rechtbank oordeelt dat de vordering gegrond lijkt, wordt binnen dertig dagen na indiening van het verzoek het Europees betalingsbevel uitgevaardigd. Naar Nederlands recht kan de rechtbank het Europese betalingsbevel op twee manieren aan de schuldenaar bekend maken: door verzending per aangetekende post met bericht van ontvangst of bij exploit. In de praktijk moet in veel gevallen de deurwaarder worden ingeschakeld omdat de ontvanger vaak niet wil tekenen voor ontvangst. De rechtbank draagt daarvan de kosten. De schuldenaar kan na de betekening nog verweer voeren, in welk geval de procedure volgens de normale regels van procesrecht wordt voortgezet. Als de schuldenaar geen verweer indient en het Europese betalingsbevel uitvoerbaar wordt, ontbreekt voor de schuldenaar de mogelijkheid om in verzet te gaan.

De onderzoekers van de Erasmus School of Law hebben de voor- en nadelen van de Europese betalingsbevelprocedure op een rij gezet. De EBB-procedure biedt de schuldeiser het gemak van standaardformulieren. De EBB-procedure is echter niet sneller dan de verstekprocedure door de relatief lange termijn voor verweer, wat samenhangt met het grensoverschrijdende karakter van deze procedure. De EBB-procedure is bovendien duurder voor de rechtbank en biedt minder rechtsbescherming aan de schuldenaar. De EBB-formulieren blijken in de praktijk niet helder te zijn. Daarnaast speelt een rol dat het betalingsbevel door de rechtbank wordt uitgevaardigd. Het Sociaal Raadsliedenwerk heeft gewezen op het risico dat laaggeletterde schuldenaren niet zullen begrijpen dat de mogelijkheid van verweer nog openstaat, nadat de rechter een betalingsbevel heeft verstrekt. Zoals gezegd, vindt bij een Europees betalingsbevel geen inhoudelijke toetsing van de vordering plaats, terwijl uit het voormelde WODC-onderzoek blijkt dat in 25% van de gevallen een vordering (deels) wordt afgewezen omdat deze onrechtmatige elementen bevat. Bovendien is er geen mogelijkheid tot verzet. Daarom is de rechtsbescherming van de schuldenaar ten opzichte van de reguliere verstekprocedure aanzienlijk beperkter.

In het kader van dit wetsvoorstel is nagegaan of incassoprocedures waarin geen verweer wordt gevoerd door de schuldenaar nog sneller of nog eenvoudiger kunnen worden gemaakt. De invoering van een nationale betalingsbevelprocedure voor niet-grensoverschrijdende incassozaken is overwogen. De eerdergenoemde Commissie Fundamentele Herziening en de Goede Vrijdaggroep hebben dat ook gesuggereerd. Echter, een deel van de voordelen dat met een betalingsbevelprocedure kan worden behaald, kan ook wordt behaald met de overzichtelijke digitale basisprocedure die dit wetsvoorstel inhoudt. In beide gevallen heeft de schuldeiser het gemak van digitale formulieren. Daar staat tegenover dat de EBB-procedure niet sneller is dan de huidige of toekomstige procedure, vanwege de verschillende wachtermijnen die de Verordening inhoudt. Voor niet grensoverschrijdende incassozaken is een verkorting van die wachtermijnen in beginsel mogelijk. Aangesloten zou kunnen worden bij de termijn die de schuldenaar in de nieuwe basisprocedure heeft om te verschijnen in de procedure. Het grootste bezwaar tegen de betalingsbevelprocedure is echter de lage rechtsbescherming die het de schuldenaar biedt, zoals hierboven is uiteengezet. Daarnaast is het niet opportuun dat de kosten voor het informeren van de schuldenaar dat hij zijn schuld aan de schuldeiser moet voldoen, worden neergelegd bij de rechtbank. Er is ook geen aanleiding om onderscheid te maken tussen vorderingen die op basis van een dergelijke procedure zouden worden geïnd en vorderingen die langs de reguliere weg worden geïnd, waarbij de eiser zelf verantwoordelijk is voor het oproepen van de schuldenaar. Dat leidt immers tot rechtsongelijkheid. Gezien het grote aantal incassozaken zou er een aanzienlijke werklastverhoging zijn voor met name de kantonadministratie. Dat wordt onwenselijk geacht, ook door de gerechten.

Op grond van het voorgaande is er geen aanleiding voor het één op één overnemen van de EBB-procedure voor niet-grensoverschrijdende incassozaken. Ook in aangepaste vorm ontbreken daarvoor overtuigende argumenten. Wel zijn er enkele praktische mogelijkheden om de indiening van incassozaken bij de rechtbank nog verder te vereenvoudigen ten behoeve van de schuldeiser. Een mogelijkheid is dat een schuldeiser in de toekomst inlogt op het digitale systeem van de gerechten en dan aangeeft dat hij een vermoedelijk onbetwiste geldvordering heeft. Hij krijgt dan de mogelijkheid om een procesinleiding op te stellen door gebruik te maken van een invulmodel voor onbetwiste geldvorderingen. Hij vult in wie welk bedrag nog aan hem moet betalen en voegt een overeenkomst, facturen en de eventuele correspondentie met de schuldenaar bij. De schuldeiser laat het oproepingsbericht (met daarin opgenomen de procesinleiding)

vervolgens door een deurwaarder betekenen en wanneer de schuldenaar niet verschijnt, kan de rechter de vordering bij verstek toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt. Het staat de schuldeiser natuurlijk vrij om de schuldenaar informeel op te roepen, maar als hij van te voren al verwacht dat deze niet in de procedure zal verschijnen, dan ligt het in de rede dat hij gelijk een deurwaarder inschakelt.

Met deze gang van zaken is de afhandeling van incassozaken zonder verweer ook eenvoudiger voor de rechtbank, aangezien door de eiser (of de deurwaarder) al is aangegeven dat vermoedelijk sprake is van een verstekzaak. De vele verstekzaken worden hierdoor eenvoudiger herkenbaar voor de rechtbank en kunnen apart van de basisprocedure efficiënt worden afgedaan.

Samengevat ben ik met de onderzoekers van de Erasmus School of Law van oordeel dat de huidige incassoprocedure op de meeste onderdelen voldoet. Schuldeisers kunnen snel een executoriale titel krijgen van de rechter en er zijn voldoende waarborgen voor de schuldenaar. Het alternatief van een nationale betalingsbevelprocedure is niet sneller en biedt minder rechtsbescherming. Dit wetsvoorstel maakt de incassoprocedure nog eenvoudiger en vergroot bovendien het gebruik van de digitale mogelijkheden. Voor een nadere toelichting op de incassoprocedure zie de toelichting op artikel 130 Rv.

14. Gefaseerde inwerkingtreding en overgangsrecht

Het nieuwe procesrecht, de digitale start van de procedure en het digitaal indienen van stukken wordt gefaseerd ingevoerd voor nieuwe zaken. Lopende zaken worden op de bestaande wijze en volgens het bestaande recht afgerond. Het is niet zinvol en overigens voor partijen ondoenlijk wanneer zij gedurende een lopende procedure zouden worden geconfronteerd met een wijziging van de regels. Daarom worden zij buiten deze wetswijziging gehouden. De Raad voor de rechtspraak meent dat met de gefaseerde inwerkingtreding voor nieuwe zaken flexibel kan worden ingespeeld op mogelijke problemen en/of vertragingen bij de ontwikkeling en implementatie van digitale systemen. De Raad benadrukt daarbij dat de nieuwe digitale procedure pas in werking kan treden als de digitale systemen volledig werken, en betrouwbaar en stabiel zijn. Dit laatste sluit aan bij het advies van de Adviescommissie burgerlijk procesrecht. Voor de wijze waarop deze gefaseerde inwerkingtreding in eerste aanleg en in hoger beroep plaatsvindt, zie de toelichting op de artikelen III, IV en V die het overgangsrecht en de inwerkingtreding regelen.

15. Adviezen

De gerechten hebben vijf bijeenkomsten georganiseerd, in Arnhem, Den Haag, Amsterdam, 's-Hertogenbosch en Groningen, waar medewerkers van het programma KEI van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en KEI Rechtspraak een toelichting hebben gegeven aan rechters en medewerkers van de gerechten op het voorontwerp en de beoogde uitwerking daarvan in de praktijk. Vergelijkbare bijeenkomsten zijn georganiseerd ten behoeve van de advocatuur in een bijeenkomst met de NOvA, de deurwaarders in een bijeenkomst met de KBvG, de verzekeringsbranche in een bijeenkomst met het Verbond van verzekeraars en rechters in een bijeenkomst met de NVVR. Voorts zijn presentaties gegeven over het voorontwerp bij de VAR Vereniging voor bestuursrecht, de Vereeniging Handelsrecht en de Vereniging voor burgerlijk procesrecht. Tijdens al deze bijeenkomsten is een reeks zeer nuttige technische en praktische opmerkingen ontvangen ten aanzien van de uitwerking van de voorgestelde regeling in het voorontwerp. Bij de omzetting van het voorontwerp in het onderhavige wetsvoorstel is van de gelegenheid

gebruik gemaakt om allerlei technische verbeteringen door te voeren, geïnspireerd door de gemaakte opmerkingen. Daarnaast is het wetsvoorstel ter consultatie op internetconsultatie geplaatst en is aan diverse betrokken organisaties om commentaar gevraagd¹⁷. Deze consultatiereacties worden hieronder samengevat, weergegeven in alfabetische volgorde op de naam van de reagerende organisaties.

De Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht vindt het positief dat civiele procedures zo veel mogelijk worden gedigitaliseerd. Ook het streven naar versnelling van de procedures, met behoud van kwaliteit, onderschrijft de adviescommissie. Met de vereenvoudiging van het civiele procesrecht en het verduidelijken van de regiefunctie van de rechter kan een zinvolle bijdrage worden geleverd aan efficiënte en effectieve rechtspraak, aldus de Adviescommissie. De Adviescommissie uit bezorgdheid over de toegankelijkheid en hanteerbaarheid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in de praktijk en pleit daarom voor een consistentere inbedding van de nieuwe basisprocedure in de systematiek van het bestaande wetboek. Zij geeft in overweging om de nieuwe basisprocedure op te nemen in de Eerste Titel van het Eerste Boek van dat wetboek. De Adviescommissie stelt voorts dat het onverantwoord zou zijn om het digitaal procederen voor een bepaald type zaak in te voeren, voordat vaststaat dat het digitale systeem voor dat type zaak functioneert en gebruiksklaar is. De Adviescommissie geeft aan dat de keuzevrijheid van procespartijen in vorderingszaken om het procesinleidende stuk informeel te bezorgen dan wel door een deurwaarder past bij het civiele procesrecht, waarin het veelal gaat om zaken over rechtsgevolgen die ter vrije bepaling van partijen staan. De Adviescommissie wijst erop dat de deurwaarder wel steeds een redelijke termijn voor betekening moet hebben en meent dat een termijn van twee weken daarvoor in het algemeen ruimschoots voldoende is. De Adviescommissie vraagt in dat verband naar een inschatting van het aantal informele betekeningen, die eventueel stelselmatig tot gevolg kunnen hebben dat de deurwaarder in de praktijk minder dan twee weken de tijd heeft om tot betekening over te gaan. De Adviescommissie geeft in overweging om een voorziening te treffen voor het geheel of gedeeltelijk terugbetalen van griffierecht in die gevallen dat de procedure kort na aanvang wordt ingetrokken door eiser, dat wil zeggen voordat de verweerder is verschenen. De mogelijkheid om een vordering en een verzoek te combineren in één procedure kwalificeert de Adviescommissie als een wezenlijke bijdrage aan efficiënte en effectieve rechtspraak in civiele zaken. De Adviescommissie is geen voorstander van een connexiteitseis ten aanzien van verzoeken en tegenverzoeken, omdat daarmee een doelmatige rechtspraak wordt belemmerd. De Adviescommissie bepleit een nadere toelichting op de beoogde regiefunctie van de rechter. De Adviescommissie verzoekt te verduidelijken dat met de vastlegging van de regiefunctie van de rechter niet is beoogd invloed aan partijen te ontnemen die hen naar huidig recht toekomt. De Adviescommissie geeft voorts aan dat voorkomen moet worden dat de regiefunctie van de individuele rechter uitmondt in een vermindering van de uniforme rechtstoepassing in beslissingen over het verloop van de procedure alsmede de uniforme controle op formaliteiten en termijnen. De Adviescommissie meent dat duidelijker moet worden wie bepaalt welke rechter relatief bevoegd is. De Adviescommissie adviseert om in de wet op te nemen dat partijen tijdens de mondelinge behandeling aanspraak hebben op het geven van een toelichting op hun standpunt en derhalve af te zien van een discretionaire bevoegdheid van de rechter op dit punt.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel. De Afdeling meent dat de voorgestelde

¹⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

digitalisering onvermijdelijk is in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen, en voorts kansen biedt om de toegankelijkheid en de efficiency van het bestuursrechtelijke proces en de kwaliteit van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming te verbeteren. De Afdeling stelt onder meer vragen over de beveiliging van het systeem voor gegevensverwerking met het oog op de bescherming van de privacy van procesdeelnemers en de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens en andere gegevens. De Afdeling adviseert om in de toelichting aan te geven hoe het gewenste niveau van gegevensbeveiliging zal worden gewaarborgd, wie daarvoor verantwoordelijk is en welk budget daarvoor beschikbaar is. Ook wordt gevraagd om een nadere toelichting op de maatregelen die getroffen worden om een zo hoog mogelijk niveau van bedrijfszekerheid van het systeem van gegevensverwerking te waarborgen, wie daarvoor verantwoordelijk is en welke kosten daarmee zijn gemoeid. De Afdeling pleit ervoor om een uitzondering op de verplichting om digitaal te procederen te bepalen ten behoeve van alle natuurlijke personen, tenzij deze door een professionele rechtsbijstandsverlener worden vertegenwoordigd. De Afdeling vreest dat de mogelijke vervanging van een schriftelijk proces-verbaal van bijvoorbeeld de zitting door een beeld- of geluidsopname tot gevolg kan hebben dat de werklast van de hoger beroepsrechter wordt verzwaard omdat deze kennis moet nemen van lange beeld- of geluidsopnames in plaats van een beknopte schriftelijke weergave die nu gebruikelijk is.

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft het wetsvoorstel getoetst aan de normen van de Wet bescherming persoonsgegevens. Het CBP merkt op dat een aantal aspecten van het wetsvoorstel nader zal worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Verzocht wordt om deze algemene maatregel van bestuur te zijner tijd voor advies voor te leggen. Het CBP wijst er op dat de memorie van toelichting van het consultatiedocument weliswaar aangeeft dat de Raad voor de rechtspraak zal zorgdragen voor de inrichting van het nieuwe informatiesysteem «Mijn Zaak», maar dat niet duidelijk wordt welke organisatie verantwoordelijk is voor dat systeem in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. Het CBP adviseert om die verantwoordelijkheid expliciet in het wetsvoorstel aan te geven. Ook wordt geadviseerd om bijvoorbeeld in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan het periodiek evalueren van de beveiliging van het informatiesysteem, zodat een passend beveiligingsniveau gegarandeerd kan worden met maatregelen die afdoende rekening houden met de stand van de techniek. Afsluitend verzoekt het CBP om verduidelijking van de eventuele samenhang tussen het onderhavige voorstel en het conceptwetsvoorstel digitale processtukken voor het strafprocesrecht.

De Hoge Raad is positief over het voornemen om procedures te moderniseren door digitalisering. Hetzelfde geldt voor maatregelen die de toegang tot de rechter voor rechtzoekenden vergemakkelijken. Ook is de Hoge Raad positief ten aanzien van het accentueren van regievoering door de rechter in verband met het verloop en de voortgang van de zaak. De Hoge Raad heeft geadviseerd om de volgorde van de voorgestelde nieuwe bepalingen over de basisprocedure opnieuw te bezien, ter verduidelijking van de verhouding van de desbetreffende artikelen ten opzichte van de algemene voorschriften van Titel 1, derde afdeling. De Hoge Raad steunt het uitgangspunt dat de inschakeling van een deurwaarder niet langer verplicht is voor het starten van een vorderingsprocedure. De Hoge Raad juicht toe dat de deurwaarder desgewenst wel aanstonds kan worden ingeschakeld. De Hoge Raad wijst erop dat deze keuzevrijheid past bij de eigen verantwoordelijkheid van procespartijen in gevallen waarin het gaat over onderwerpen die ter vrije bepaling van partijen staan. De Hoge Raad bepleit in verband met de mondelinge behandeling van kantonzaken dat in de wet wordt bepaald dat de kantonrechter een discretionaire bevoegdheid heeft om gezien de aard en het belang van de zaak een

mondelinge behandeling achterwege te laten, tenzij een partij om een mondelinge behandeling vraagt. In verband met het verplicht digitaal procederen, meent de Hoge Raad dat de formulering van de uitzondering ten behoeve van natuurlijke personen nog niet voldoende duidelijk is, voor zover getoetst moet worden of zij handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf.

De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) heeft bezwaar tegen de voorgestelde uniformering van de procesinleiding wanneer dat tot gevolg heeft dat civiele vorderingsprocedures niet langer vooraf worden gegaan door de betekening van een dagvaarding. De KBvG veronderstelt dat aan dit voorstel de wens ten grondslag ligt om het bestuursprocesrecht en het civiele procesrecht te harmoniseren. De KBvG vindt het rechtstatelijk onjuist dat de overheidsrechter, wanneer hij eenmaal is aangezocht voor geschilbeslechting, het oproepingsbericht en daarmee het initiatief en de controle in de procedure, teruggeeft aan de eisende partij en deze kan overgaan tot een informele betekening. De KBvG vindt het een bezwaar dat het voorontwerp ervan uitgaat dat de deurwaarder niet meer in de gelegenheid is om gegevens in het procesinleidende stuk te controleren voordat de procedure start. De KBvG pleit voor een systeem dat dagvaarding op lange of juist korte termijn mogelijk maakt, bijvoorbeeld om rekening te houden met lopende onderhandelingen. De KBvG stelt dat de administratie van de gerechten onnodig wordt belast wanneer griffierecht onmiddellijk verschuldigd is na het indienen van het procesinleidende stuk, omdat uitgebrachte dagvaardingen in de huidige situatie niet altijd bij het gerecht worden aangebracht, of vlak voor de rolzitting nog worden ingetrokken. De KBvG voert aan dat de deurwaarders in de praktijk onvoldoende tijd voor de betekening van het oproepingsbericht kunnen hebben wanneer de opdrachtgever hen pas laat inschakelt. De KBvG stelt dat het voorontwerp leidt tot een verschuiving van de werkzaamheden van de deurwaarder naar de gerechten, hetgeen zou kunnen leiden tot een jaarlijks omzetverlies van € 9 miljoen voor de deurwaarders. Voor het geval het voorgestelde systeem wordt gehandhaafd, stelt de KBvG een wijziging voor waardoor de eiser zijn procesinleiding ook ter betekening kan aanbieden aan de deurwaarder voorafgaand aan het aanbrengen van de procedure.

De Adviescommissies burgerlijk procesrecht en bestuursrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) hebben over de hoofdlijnen van het consultatiedocument geadviseerd. De Adviescommissie burgerlijk procesrecht oordeelt positief over het uitgangspunt dat het civiele proces efficiënter kan verlopen door middel van procesinnovatie en digitalisering. Procesinnovatie vraagt om het optimaliseren van de werkprocessen van de gerechten, aldus de NOvA. De NOvA vraagt de gerechten om openbaarmaking van die werkprocessen, zodat de werkprocessen van de ketenpartners daarop kunnen aansluiten. De NOvA pleit ervoor eerst de werkprocessen te definiëren die daarna met een wetsvoorstel kunnen worden gefaciliteerd. De NOvA geeft aan dat het KEI-project als geheel vraagt om een substantiële investering van de gerechten in verband met de ontwikkeling van de benodigde ICT alsmede reorganisatiekosten. De Adviescommissie vraagt zich af of een efficiencytaakstelling via het KEI-project gerealiseerd kan worden. De NOvA beveelt aan zo spoedig mogelijk de beoogde concept-algemene maatregelen van bestuur en procesreglementen te publiceren, zodat zij in onderlinge samenhang kunnen worden beoordeeld. De NOvA meent dat de doelstelling «digitaal procederen» en de doelstelling «invoering van een uniforme basisprocedure» los van elkaar staan. De NOvA bepleit de invoering van de uniforme basisprocedure zodra de nieuwe werkprocessen binnen de rechterlijke macht zijn vastgesteld; daarmee wordt afhankelijkheid van een complex automatiseringsproject voorkomen, aldus de NOvA. De NOvA meent dat de mogelijkheid om uitstel te verkrijgen voor het indienen van

processtukken moet worden verruimd, bijvoorbeeld in geval van storings van individuele computersystemen van justitiabelen of hun adviseurs. De NOvA vindt de terminologie in het consultatiedocument verwarrend en prefereert bijvoorbeeld het gebruik van de term «procesinleiding» of «procesaanvraag» boven «verzoekschrift» voor wat betreft het procesinleidende stuk. De NOvA pleit ervoor dat de rechter de bevoegdheid krijgt om op verzoek van een partij of ambtshalve een regiezitting te gelasten voorafgaand aan de indiening van het verzoekschrift, bijvoorbeeld ten behoeve van een gefaseerde procesvoering. De NOvA vindt het een gemis dat het consultatiedocument niet leidt tot aanpassing van het bewijsrecht en de regeling voor incidenten in de vorderingsprocedure. Daarnaast zou de NOvA graag de invoering van een preprocesuele zitting zien, voordat het tot procesvoering komt. De NOvA heeft geen moeite met de schrapping van het recht op pleidooi, mits een mondelinge toelichting kan worden gegeven tijdens de mondelinge behandeling. De Adviescommissie bestuursrecht van de NOvA heeft in beginsel geen bezwaar tegen digitaal procederen, maar heeft enkele kanttekeningen voor het geval daarbij problemen ontstaan. Zo wil zij de bestuursrechter en procespartijen ervaring laten opdoen met digitaal procederen door het mogelijk te maken dat een procespartij vrijwillig voor digitaal procederen kiest, terwijl de eenmaal gemaakte keuze niet kan worden teruggedraaid. Ook acht de Adviescommissie bestuursrecht het niet zonder meer aanvaardbaar dat de verantwoordelijkheid voor het falen van een eigen computersysteem ligt bij de procespartij of haar gemachtigde. In verband met beeld- of geluidsopnames die bepaalde stukken kunnen vervangen, neemt de Adviescommissie aan dat deze uitsluitend met toestemming van partijen mogen worden gemaakt. In verband met het overgangsrecht is nog gevraagd of Artikel III ook ziet op de bestuursrechter.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is voorstander van digitalisering van de rechtspraak, maar vraagt zich af of de rechtspraak kan zorgen voor een betrouwbaar, altijd «up to date» computersysteem, als er ook moet worden bezuinigd. De NVvR meent dat het onderscheid tussen vorderingen en verzoeken geheel moet worden weggenomen. De NVvR vindt de verplichting om digitaal te procederen te ruim vorm gegeven. Kleine rechtspersonen zouden daarmee niet mogen worden belast. De NVvR bepleit voorts dat de dagvaarding wordt afgeschaft in civiele procedures, vanwege de kosten voor zowel de eiser als de schuldenaar. De NVvR verzoekt om een nadere uitwerking van de rol van de rechter in wetsvoorstel en toelichting. De NVvR stelt dat een wettelijke uitspraaktermijn voor de civiele rechter regelmatig niet zal leiden tot versnelling van de procedure, tenzij er meer rechters komen. De NVvR heeft bezwaar tegen het tempo van de gezamenlijke veranderingen en bepleit betrokkenheid van advocaten en deurwaarders bij de implementatie van de voorgenomen digitalisering. De NVvR stelt voor te beginnen met de digitalisering van de kleinere, veelal onbetwiste geldvorderingen.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft het voorontwerp beoordeeld vanuit het perspectief van de rechtzoekende. De Raad steunt het uitgangspunt dat de rechtsgang voor burgers overzichtelijker en begrijpelijker wordt met de invoering van een vereenvoudigde basisprocedure. Tijdigheid door het verkorten van termijnen en regievoering door de rechter draagt volgens de Raad bij aan het aanzien van de rechtspraak en de aanvaardbaarheid van de uitspraak. De Raad wijst erop dat training en scholing nodig zal zijn om rechters voor te bereiden op hun actieve rol in de procedure. Volgens de Raad mag het efficiencydenken niet doorschieten waar het de digitalisering betreft; er blijft een categorie rechtzoekenden die niet geholpen wordt met digitalisering. Ook merkt de Raad op dat het procesrecht blijvend afhankelijk wordt van ICT, hetgeen vanwege kosten voor ontwikkeling en beheer niet goedkoop is.

De Raad voor Rechtsbijstand stelt dat het kabinet met dit wetsvoorstel goede en belangrijke stappen zet in de richting van een efficiënter afhandeling van geschillen door rechters. De Raad merkt op dat de keuze voor één procesinleiding en de mogelijkheid om vorderingen en verzoeken aanhangig te maken met één verzoekschrift tot gevolg hebben dat de Raad voortaan eenvoudiger uitvoering kan geven aan het bestaande beleid dat slechts één toevoeging wordt afgegeven wanneer verschillende zaken hetzelfde rechtsbelang betreffen (het onderwerp van geschil en de daaraan ten grondslag liggende feitencomplex zijn identiek of vrijwel identiek). De Raad doet voorts de suggestie dat de gerechten in het kader van online dienstverlening refereren aan de online rechtshulpvoorzieningen die de Raad ontwikkelt. In verband met het bepalen van de hoogte van het verschuldigde griffierecht merkt de Raad op dat hij de rechtbank desgewenst digitaal kan voorzien van de inkomensverklaring die burgers moeten overleggen om in aanmerking te komen voor een verlaagd griffierecht.

De Raad voor de rechtspraak spreekt waardering uit voor de wijze van totstandkoming en de nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van de rechtspraak. De Raad kan zich op hoofdlijnen met het voorontwerp verenigen. De Raad geeft aan dat de rechtsgang nader moet worden ingevuld met nieuwe landelijke procesreglementen, nieuwe werkprocessen en (web)formulieren ten behoeve van de uniformiteit van de rechtspleging. De Raad vraagt te bevestigen dat zij bevoegd is om tot de genoemde nadere invulling over te gaan. De Raad merkt op dat de nieuwe digitale procedure eerst in werking kan treden wanneer de digitale systemen volledig werken, alsmede betrouwbaar en stabiel zijn. De Raad adviseert om in de wet tot uitdrukking te brengen dat overwegingen betreffende de omvang van stukken en de specificatie waar in de stukken het gewenste bewijs kan worden gevonden, een rol spelen bij de bevoegdheid van de rechter om een stuk te weigeren. De Raad vindt de mogelijkheid om het proces-verbaal te vervangen door een beeld- of geluidsopname een waardevolle aanvulling voor de rechtspraak. De Raad meent dat in bestuursrechtelijke zaken slechts met toestemming van partijen van een zitting mag worden afgezien in gevallen waarin een zaak nog niet op zitting is geweest en deze evenmin kennelijk (on)gegrond of kennelijk niet-ontvankelijk is verklaard. De Raad adviseert om de regeling betreffende de openbare uitspraak in het bestuursrecht te herformuleren en te laten aansluiten bij de regeling in het civiele recht. De Raad doet een aantal suggesties om de dagvaardingsprocedure en de verzoekschriftprocedure verder te integreren. De Raad vreest voor begripsverwarring als alle civiele procedures worden ingeleid met een verzoekschrift, terwijl daarmee zowel vorderingen als verzoeken worden ingediend. De Raad adviseert gebruik te maken van een nieuwe neutrale term: de procesinleiding. De Raad vindt het een voordeel dat de rechter wordt aangespoord om de mogelijkheid van een gecombineerde behandeling van vorderingen en verzoeken na te gaan. De Raad is een voorstander van de invoering van de mogelijkheid dat een wederpartij of belanghebbende informeel kan worden opgeroepen als alternatief voor betekening door de deurwaarder. De Raad dringt erop aan dat in de wettekst wordt verduidelijkt dat de rechter partijen tijdens de mondelinge behandeling in de gelegenheid stelt om het woord te voeren, terwijl partijen altijd ten minste in persoon moeten verschijnen, al dan niet vergezeld van een vertegenwoordiger, tenzij de rechter toestemming geeft om af te zien van een verschijning in persoon. De Raad heeft waardering voor de in het voorontwerp opgenomen uniforme en ambtshalve te handhaven termijnen voor proceshandelingen vanaf het aanbrengen van de zaak en vindt het terecht dat ook voorzien is in een termijn waarbinnen de rechter uitspraak doet. Voor wat betreft verlenging van de uitspraaktermijn bepleit de Raad invoering van een regeling voor het civiele recht die aansluit bij de regeling voor het bestuursrecht. De mogelijkheid om tijdens de

mondelinge behandeling getuigen te horen, juicht de Raad toe. De Raad meent dat een regeling die inhoudt dat over zogenoemde incidenten bij eindbeslissing wordt beslist, te ver gaat. De Raad juicht daarentegen de uitbreiding van de mogelijkheid tot het doen van een mondelinge uitspraak toe. De Raad meent dat de mogelijkheid van het voeren van mondeling verweer in kantonzaken behouden moet blijven en merkt op dat het voorontwerp dit aspect niet nader regelt. De Raad vindt het een verstandige keuze om het nieuwe procesrecht gefaseerd in werking te laten treden. De Raad is een groot voorstander van de verplichting om digitaal te procederen, maar vraagt zich in verband met natuurlijke personen af of het in alle zaken direct duidelijk is of deze handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. De Raad vraagt om in de toelichting in te gaan op de waarborgen voor het behoud van vertrouwelijkheid van gegevens die zijn opgenomen in het digitale systeem. De Raad geeft aan dat het digitale systeem in voorkomende gevallen duidelijk moet aangeven op welke momenten het niet mogelijk was om de gerechten digitaal te bereiken. Voorts vraagt de Raad om aandacht te besteden aan de vraag wie eigenaar is van het digitale dossier en wie daartoe toegang heeft tijdens en na het afsluiten van de procedure. De Raad heeft ten aanzien van de meeste hiervoor genoemde onderwerpen suggesties gedaan voor technische verbetering van het voorontwerp en heeft op een aantal punten verzocht om aanvulling van de memorie van toelichting. Het Verbond van Verzekeraars is positief over het voorontwerp. Het Verbond meent dat de introductie van een basisprocedure leidt tot een vereenvoudigde rechtsgang. Procederen wordt eenvoudiger en overzichtelijker voor de rechtszoekende, aldus het Verbond. De verplichting om digitaal te procederen sluit aan bij de digitalisering die de (rechtsbijstand-)verzekeraars binnen de eigen organisatie doorvoeren of hebben doorgevoerd. Het Verbond staat positief ten opzichte van het sneller doorlopen van de procedure, zodat sneller duidelijkheid wordt verkregen. Deze vernieuwingen leiden voor (rechtsbijstand-)verzekeraars tot een besparing van kosten. Het Verbond stelt wel dat er voldoende mogelijkheid voor het verkrijgen van uitstel moet blijven bestaan voor het geval een verwerende partij zich in een laat stadium meldt bij de rechtshulpverlener en er dus weinig tijd overblijft voor het opstellen van een verweerschrift. Ook hecht het Verbond aan het behoud van (een variant op) de mogelijkheid om op lange termijn te dagvaarden. Het Verbond vraagt om een nadere toelichting ten aanzien van de reikwijdte van de regievoering door de rechter, met name terzake de mogelijkheid om omvangrijke bewijsstukken in bepaalde gevallen te weigeren. Het Verbond merkt op dat de beoogde gefaseerde inwerkingtreding van de wetgeving leidt tot een versnipperde situatie in het land die in de praktijk eenvoudig tot onduidelijkheden kan leiden. Het Verbond wijst er in dat verband op dat rechtsbijstandverzekeraars in het gehele land procederen. Het Verbond vraagt rechters daarvoor begrip te tonen en waar mogelijk welwillendheid te betrachten in de regievoering. Het Verbond verzoekt afsluitend om zo vroeg mogelijk betrokken te worden bij het ontwikkelen en vaststellen van de (systeem)technische vereisten waaraan de digitale gegevensuitwisseling moet voldoen, ten behoeve van de tijdige aanpassing van de bestaande ICT-systemen. VNO-NCW en MKB Nederland geven aan dat digitalisering een positieve bijdrage kan leveren aan een goed functionerende rechtspraak, waardoor een ondernemer die uitsluit wil over een contract of vergunning, binnen redelijke termijn een bindende rechterlijke uitspraak kan krijgen. Tegelijkertijd wijzen VNO-NCW/MKB er op dat een versnelling en vereenvoudiging van het procesrecht ook tot gevolg hebben dat bedrijven kunnen worden bestookt met claims van opponenten, terwijl soms pas bij de rechter duidelijk wordt of dergelijke claims gerechtvaardigd zijn. VNO-NCW/MKB stellen voor te bepalen dat iemand die een procedure aanhangig maakt al bij het aanbrengen van de zaak alle bewijsstukken

moet overleggen waarover hij op dat moment beschikt of zou kunnen beschikken. Daarnaast wordt gepleit voor een uitbreiding van de bestuursrechtelijke bepaling voor misbruik van procesrecht, zodat iemand die een zaak aanhangig maakt zekerheid moet stellen dat hij de proceskosten van de wederpartij en diens schade kan betalen. Voorts wordt gevraagd om aanpassing van het bestuursprocesrecht zodat in beroep uitsluitend gronden mogen worden aangevoerd die eerder in de zienswijze ten aanzien van een omgevingsvergunning waren genoemd en enigszins zijn uitgewerkt.

Meerdere van de hiervoor genoemde instanties hebben aangegeven dat op termijn een verdere stroomlijning en vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht wenselijk is in aansluiting op de onderhavige wetgevingsoperatie. In dat kader is bijvoorbeeld gevraagd om verdergaande stroomlijning van vordering- en verzoekprocedures en herziening van het bewijsrecht.

Naar aanleiding van de hiervoor genoemde adviezen is het voorontwerp op een aantal punten inhoudelijk aangepast. 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 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 NOvA en de KBvG de mogelijkheid opgenomen dat een verweerder wordt opgeroepen op lange 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 CBP 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 na de zomer 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, met de Afdeling bestuursrechtspraak 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 de KEI Rechtspraak mij heeft verzekerd dat het digitale systeem daarvoor gereed is. Naast de hiervoor bedoelde adviesaanvraag aan een aantal partijen, is het voorontwerp openbaar gemaakt via een internetconsultatie. De internetconsultatie heeft geresulteerd in reacties van onder meer enkele advocatenkantoren, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, enkele

individuele rechters, een gemeente en de sociaal raadslieden. Veel van de ontvangen opmerkingen zijn van technische aard. Meer in het algemeen valt op dat wordt gepleit voor het behoud van de «dagvaarding op lange termijn», waarop hiervoor al is ingegaan. Daarnaast wordt de in het voorontwerp vereiste samenhang tussen een vordering in conventie en in reconventie afgewezen, omdat daarmee de efficiënte afhandeling van verschillende zaken door dezelfde rechter onnodig wordt beperkt. De aanduiding «verzoekschrift» voor het procesinleidende stuk wordt door velen als verwarrend aangemerkt omdat met dat verzoekschrift ook vorderingen kunnen worden ingesteld. Verzocht is te verduidelijken dat de beoogde regievoering door de rechter niet tot gevolg heeft dat de rechter voorbij zal gaan aan een gezamenlijk verzoek van partijen voor een bepaalde proceshandeling en dat partijen voldoende gelegenheid moeten hebben om hun standpunt over het voetlicht te brengen tijdens de mondelinge behandeling. Deze opmerkingen hebben geleid tot een verbeterde formulering van de respectievelijke artikelen.

16. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft op zichzelf geen directe financiële gevolgen voor de rijksbegroting. Het wetsvoorstel schept onder andere randvoorwaarden waardoor de rechterlijke macht in de toekomst waar mogelijk en nodig een toegankelijker en eenvoudiger rechtsgang kan bieden in het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht. Dat er naast deze kwaliteitsimpuls ook efficiencyvoordelen zijn te behalen is evident, maar dat is noch voor de Rechtspraak, noch voor het ministerie doelstelling of hoofdreken voor dit traject. In het kader van het Prijsakkoord 2014–2016 is met de Raad voor de rechtspraak afgesproken dat de efficiencyvoordelen als gevolg van dit traject kunnen worden ingezet voor de invulling van de algemene efficiencytaakstelling uit het Regeerakkoord (3,2% in 2016 en oplopend naar 8,9% vanaf 2018). Binnen het prijsakkoord 2014–2016 is tevens een tijdelijke tegemoetkoming van € 26,5 miljoen voor de jaren 2014, 2015 en 2016 in de prijzen 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 frictiekosten, 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 maak ik begin 2016 een nieuwe afspraak met de Raad.

De Raad verwacht dat de werklast per bestuurs- en civiele zaak afneemt, met name doordat de administratieve medewerkers minder werkzaamheden aan een zaak hoeven te verrichten. De Raad geeft ook aan dat op dit moment nog niet mogelijk is een goed onderbouwde inschatting te maken van de financiële gevolgen van het innovatie- en digitaliseringsprogramma, omdat nog niet op alle onderdelen exact duidelijk is op welke wijze de eigen werkprocessen zullen moeten worden gewijzigd. 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.

17. Administratieve lasten en andere effecten wetsvoorstel

Het civiele en bestuursprocesrecht biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. Waar in Rv en de Awb eisen worden gesteld aan de informatie-uitwisseling met de rechter of de wederpartij, hangen die direct samen met deze waarborgfunctie. Strikt genomen vallen de lasten die met deze informatieverplichtingen gepaard gaan onder het begrip administratieve lasten, maar vanwege het bijzondere karakter worden ze niet onverkort als administratieve lasten aangemerkt. Het civiele en bestuursprocesrecht vallen met het oog daarop buiten de kwantitatieve reductiedoelstellingen voor administratieve lasten.¹⁸ Voor de volledigheid zij opgemerkt dat met het wetsvoorstel geen nieuwe informatieverplichtingen in het leven worden geroepen.

Voor professionele partijen ontstaat met dit wetsvoorstel de verplichting om digitaal met het gerecht te communiceren. Zij moeten daarvoor beschikken over een computer, een internetverbinding en eventueel scanapparatuur voor de digitalisering van papieren stukken. Aangenomen wordt dat vrijwel alle professionele partijen reeds daarover beschikken. Verwacht mag worden dat de onderdelen van dit wetsvoorstel die zijn gericht op de digitalisering van het bestuursprocesrecht, zullen bijdragen aan een vermindering van de lasten die voor het bestuur zijn verbonden aan het voeren van bestuursrechtelijke procedures. Een vergelijkbare verwachting bestaat ten aanzien van professionele private partijen die bij procedures betrokken zijn. Het effect kan echter niet worden gekwantificeerd omdat onbekend is om hoeveel procedures het gaat en wat de besparing per procedure zal zijn; dit laatste zal per soort procedure sterk kunnen verschillen.

Om de effecten van dit wetsvoorstel op professionele partijen in kaart te brengen, heb ik een extern adviesbureau verzocht een impactanalyse te maken. In de impactanalyse is onderzocht welke gevolgen de digitalisering en de verbetering van de rechtsgang hebben voor professionele partijen. Voor het onderzoek zijn de NOvA, de KBvG, de VNG, de Belastingdienst, het UWV en VNO-NCW/MKB benaderd. VNO-NCW/MKB heeft afgezien van deelname aan het onderzoek. Dankzij de gesprekken met deurwaarders en enkele van hun cliënten (specifieke bedrijven) zijn de effecten voor bedrijven als gevolg van dit wetsvoorstel wel zijdelings betrokken bij de impactanalyse.

Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat een eiser straks drie opties heeft om zijn wederpartij op de hoogte te stellen van de civielrechtelijke procedure die hij over zijn vordering is gestart of gaat starten. Hij kan daartoe een deurwaarder de opdracht geven om een procesinleiding te betekenen en daarna de procedure starten bij de rechtbank. Of de eiser kan eerst de procedure starten en vervolgens op formele of informele wijze zijn wederpartij daarvan op de hoogte stellen, met de mogelijkheid om na informele bezorging alsnog een deurwaarder in te schakelen als de verweerder niet is verschenen. De inschatting die op basis van de impactanalyse is gemaakt, is dat in kantonzaken tussen de 15 en 35% en in de rechtbankzaken tussen de 10 en 20% van de gevallen de eiser of diens advocaat de wederpartij op informele wijze op de hoogte zal stellen van de procedure. Op basis van de impactanalyse wordt geschat dat deze informele bezorging in ongeveer 10% van alle aangebrachte zaken succesvol zal verlopen. Dat betekent dat een verweerder verschijnt nadat hij op informele wijze door de eiser is bericht over de procedure.

Verder blijkt uit de impactanalyse dat de digitalisering van de rechtsgang bij grote en middelgrote advocatenkantoren, rechtsbijstandsverzekeraars en bestuursorganen naar verwachting tot besparingen zal leiden. Dankzij de digitalisering hoeven zij geen kosten meer te dragen voor het per post of per koerier versturen van (proces)stukken aan de rechter en eventueel

¹⁸ Actal, brochure «Meten is weten II», p. 33.

de wederpartij. Zo besparen zij ook op print- en kopieerkosten. Hierdoor kunnen professionele partijen die veel procederen eveneens op ondersteunend personeel besparen. Voor die kleine advocatenkantoren die voornamelijk optreden voor natuurlijke personen zal de besparing naar verwachting beperkt zijn. Deze cliënten zullen vaak niet digitaal willen of kunnen communiceren. Hun advocaten zullen voor hun cliënt de stukken uit het digitale dossier op papier moeten omzetten en papieren stukken moeten digitaliseren. Dat maakt dat zij minder voordelen ondervinden van de digitalisering van de rechtsgang. Het is evenwel geen verslechtering ten opzichte van de huidige situatie, waarin de advocaat door de wederpartij of het gerecht op papier aangeleverde stukken eveneens moet kopiëren voor zijn cliënt.

De effecten als gevolg van de verbetering van de civielrechtelijke rechtsgang zijn nog niet goed in te schatten. Daarvoor is de wijze waarop de rechter regie zal voeren doorslaggevend, alsmede hoe vaak partijen en hun procesvertegenwoordigers een beroep doen op de mogelijke uitzonderingen binnen de basisprocedure. Op basis van het stramien dat nu in de wet wordt neergelegd is de verwachting dat partijen sneller een uitspraak tegemoet kunnen zien. Voor het berekenen van de doorlooptijden bij de gerechten zal rekening moeten worden gehouden met de nieuwe opzet van de procedure, waarbij procedures kunnen worden gestart doordat zij worden aangebracht bij het gerecht, maar waarbij de eiser een zekere flexibiliteit heeft ten aanzien van de datum waarop de verweerder dient te verschijnen. Deze datum kan maximaal zes maanden na de dag van indiening van de procesinleiding liggen. Indien dan bij het berekenen van doorlooptijden zou worden uitgegaan van het moment van aanbrengen bij het gerecht, zou de gemiddelde doorlooptijd op papier kunnen toenemen, zonder dat daadwerkelijk voor partijen een langere doorlooptijd ontstaat. Voor het berekenen van de doorlooptijden ligt daarom voor de hand dat primair wordt uitgegaan van de datum waarop de verweerder is verschenen of uiterlijk had kunnen verschijnen in de procedure.

Ik heb voorts een extern bureau verzocht onderzoek te doen naar de behoefte van burgers aan digitalisering van de rechtsgang en verbetering van de procedure, in het bijzonder het efficiënte verloop daarvan. Uit dit onderzoek blijkt dat burgers graag gebruik willen maken van de toekomstige digitale mogelijkheden bij de rechtspraak, zolang dit veilig is en eenvoudig in het gebruik. Burgers vinden evenwel niet dat digitaal procederen verplicht gesteld zou moeten worden voor hen, omdat niet iedereen bij machte is om digitaal te procederen.

Burgers hechten er voorts aan om de rechter in persoon te kunnen zien. Daartoe dient de mondelinge behandeling, die centraal komt te staan in de basisprocedure. In sommige gevallen, bijvoorbeeld als het geschil een parkeerboete betreft, stelt een deel van de burgers prijs op digitale mogelijkheden om de rechter en de wederpartij te kunnen zien, zonder af te hoeven reizen naar de behandelende rechtbank. In zo'n geval kan een videoconferentie uitkomst bieden. De wet staat hieraan ook na de voorgestelde wijzigingen niet in de weg. Burgers vinden verder dat procedures niet te lang mogen duren. Zij hechten eraan om zo snel mogelijk een weloverwogen en duidelijk gemotiveerde uitspraak van de rechter te ontvangen. Het wetsvoorstel sluit hierop aan.

ARTIKELEN

Artikel I Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Inleiding

Waar artikelen uit het huidige Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering worden aangehaald, wordt daarachter «oud» vermeld of wordt gesproken

over het «huidige» artikel. Waar enkel een artikel wordt genoemd, is daarmee een artikel uit het wetsvoorstel bedoeld, of een artikel dat ongewijzigd is gebleven.

De vervanging van de dagvaarding en het verzoekschrift door een meer uniforme inleiding van de procedure en de invoering van de nieuwe basisprocedure leiden door het hele wetboek heen tot een groot aantal terminologische wijzigingen. Waar mogelijk en wenselijk zijn termen ook vereenvoudigd. Het gaat om de volgende terminologische aanpassingen:

- «Zaken die bij dagvaarding of bij verzoekschrift moeten worden ingeleid» worden vervangen door de omschrijving: zaken waarbij een vordering is ingesteld, respectievelijk een verzoek is ingediend. Deze zaken worden respectievelijk «vorderingszaken» en «verzoekzaken» genoemd. Zo worden ook de termen «dagvaardingsprocedure» en «verzoekschriftprocedure» vervangen door de termen «vorderingsprocedure» respectievelijk «verzoekprocedure».
- Degene die de vordering of het verzoek aanhangig maakt, wordt aangeduid als «eiser» respectievelijk «verzoeker». Termen als «aanlegger» worden niet meer gebruikt.
- Degene die door de eiser in een vorderingsprocedure wordt betrokken, wordt ook voordat hij verschijnt in de procedure, «verweerder» genoemd. De belanghebbende die een verweerschrift indient, blijft belanghebbende. Dat laatste is ook het uitgangspunt van de recente Reparatiwet griffierechten burgerlijke zaken (Stb. 2013, 92). De term «partijen» wordt gebruikt als verzamelbegrip.
- De «conclusie van antwoord» wordt vervangen door het «verweerschrift».
- «Terechtzitting» wordt vervangen door «zitting» of door «mondelinge behandeling», omdat het woord terechtzitting tegenwoordig meer een associatie met een strafrechtelijke procedure heeft. De zitting is de overkoepelende term voor de diverse mogelijke bijeenkomsten van de rechter met partijen (waaronder ook de mondelinge behandeling) en eventuele andere betrokkenen, zoals getuigen en deskundigen.

Zie verder naar paragraaf 12.2 van het algemeen deel van deze toelichting voor de terminologische wijzigingen ten gevolge van de digitalisering van de stukkenwisseling.

De hiervoor genoemde wijzigingen worden hierna niet per artikel toegelicht.

Het consultatiedocument bevatte een regeling van de basisprocedure in de artikelen 77a e.v. De Adviescommissie burgerlijk procesrecht en de Hoge Raad hebben aandacht gevraagd voor de inbedding van de basisprocedure in de systematiek van het bestaande Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Geadviseerd is om de basisprocedure op te nemen in de Eerste Titel van het Eerste Boek van dat wetboek. Dat advies is overgenomen. Een tweetal bepalingen kon bij nader inzien beter worden toegevoegd aan bestaande artikelen, omdat zij in algemene zin betrekking hebben op de regierol van de rechter. Daartoe zijn respectievelijk artikel 19 en 22 aangevuld. De overige bepalingen zijn hernummerd tot de artikelen 30a tot en met 30q. Zij zijn geplaatst na artikel 30 omdat zij een concrete invulling van de procedure betreffen, terwijl de artikelen 19 tot en met 30 meer het karakter van algemene beginselen hebben. Dit is ook tot uitdrukking gebracht in de wijziging van het opschrift van de derde afdeling («Algemene beginselen voor procedures») en het opschrift van de nieuwe derde afdeling A («Algemene voorschriften voor procedures»). De bestaande artikelen 31 en 32 volgen na artikel 30q, omdat zij een concrete verbetering of aanvulling van het vonnis, arrest of beschikking mogelijk maken, die kan volgen op de mondelinge of schriftelijke uitspraak van artikel 30p respectievelijk 30q.

I onderdelen A-G (artikelen 2, 3, 6, 7, 9, 11 en 12)

De rechtsmacht van de Nederlandse rechter wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Het bestaande onderscheid tussen vorderingen en verzoeken in verband met de rechtsmacht, wordt gehandhaafd. Dat vereist een technische aanpassing van artikelen waarin nu wordt gerefereerd aan zaken die met een dagvaarding dan wel met een verzoekschrift worden ingeleid.

Artikel 7, tweede lid, wordt aangepast aan de mogelijkheid dat voortaan zowel een verzoek als een vordering bij dezelfde procesinleiding aan de rechter kan worden voorgelegd en daarmee ook een tegenverzoek en een tegenvordering (de huidige reconventionele vordering). De bevoegdheid van de rechter ten aanzien van de vordering strekt zich dan ook uit over verzoeken, tegenverzoeken en tegenvorderingen, tenzij er sprake is van onvoldoende samenhang (zie ook de toelichting bij artikel 30i, achtste lid). In artikel 7 is aldus voor de bevoegdheid van de rechter in gemengde procedures het uitgangspunt van artikel 30b, tweede lid, gevolgd, namelijk dat de regels van de vorderingsprocedure leidend zijn. Voorwaarde voor de gezamenlijke behandeling is dat de samenhang tussen vordering, verzoek, tegenvordering en tegenverzoek zodanig is dat redenen van doelmatigheid een gezamenlijke behandeling rechtvaardigen.

I onderdeel I (artikel 19)

De rechter heeft in de nieuwe basisprocedure een sterkere regierol gekregen ten aanzien van het verloop van de procedure. Het is wenselijk dat de verantwoordelijkheid van de rechter voor een voorspoedig verloop van de procedure ook expliciet wordt neergelegd in de wet. Artikel 19, tweede lid, bepaalt daarom dat de rechter ambtshalve of op verlangen van een van partijen alle beslissingen neemt die nodig zijn voor een goed verloop van de procedure. Voordat de rechter een dergelijke beslissing neemt, hoort hij partijen, hetgeen voortvloeit uit het eerste lid van artikel 19. Overwogen is of de instemming van partijen vereist moet zijn voordat de rechter een beslissing als bedoeld in artikel 19 kan nemen. Daarvoor is niet gekozen omdat de kans gering is dat partijen hierover overeenstemming zullen bereiken. Voor die gevallen waarin partijen het wel eens zijn over het verloop van de procedure zal de rechter daar doorgaans gehoor aan geven, tenzij hij van oordeel is dat dat zou leiden tot strijd met de goede procesorde. In geval de rechter een beslissing als bedoeld in artikel 19 neemt, staat daartegen alleen met het eindvonnis beroep open op basis van artikel 337, tweede lid.

I onderdeel J (artikel 22)

Voor de indiener van een digitaal stuk is het relatief eenvoudig om bijvoorbeeld een stuk van enorme omvang, een grote hoeveelheid stukken of verwijzingen naar websites in te dienen. Om die reden bepaalt het tweede lid van artikel 22 dat de rechter door partijen overgelegde gegevens of bescheiden buiten beschouwing laat als zij op zijn verzoek niet aangeven ter toelichting of staving van welke stelling de gegevens en bescheiden zijn bedoeld en welk onderdeel daartoe van belang is. Dit artikellid codificeert jurisprudentie van de Hoge Raad op dit punt. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat indien een partij ook na een verzoek van de rechter om opheldering «ter toelichting of staving van welke stelling het gedeponeerde materiaal is bedoeld en welk (onder)deel van het gedeponeerde daartoe van belang is», onvoldoende heeft voldaan aan de substantiëeringsplicht, «de rechter het gedeponeerde materiaal terzijde [kan] laten» (HR 31 januari 2003, *NJ* 2004, 48). De rechter zal dus na ontvangst van dergelijk materiaal zonder substantiëring, de indiener in de

gelegenheid moeten stellen alsnog aan te geven waartoe die stukken dienen en welke passages relevant zijn. Voldoet indiener daar niet aan, dan mag de rechter het materiaal buiten beschouwing laten.

I onderdelen K, L en M (artikel 27, 28, 29)

In de artikelen 27 tot en met 29 zijn slechts terminologische aanpassingen doorgevoerd. De volgorde van de artikelen 28 en 29 is omgedraaid zodat de bepaling over de uitspraak chronologisch volgt op de bepaling over de zitting.

I onderdeel N (Derde afdeling A, artikelen 30a-30q)

Artikel 30a

Dit wetsvoorstel heeft tot gevolg dat elke vordering- en verzoekprocedure begint met het indienen van een procesinleiding. De gegevens die ten minste in de procesinleiding moeten worden opgenomen, staan opgesomd in artikel 30a. Deze gegevens betreffen onder meer de naam en het adres van de partijen, een beschrijving van de vordering of het verzoek, de datum van verschijning van verweerder in een vorderingsprocedure, de tegen de vordering of het verzoek aangevoerde verweren, de bewijsmiddelen van de verweerder en de bevoegde rechter. In de procesinleiding behoeven beduidend minder gegevens te worden opgenomen dan de gegevens die naar huidig recht in een dagvaarding moeten worden vermeld. In plaats daarvan gaat het gerecht veel van de benodigde informatie verschaffen in het oproepingsbericht als bedoeld in artikel 111, dat samen met de procesinleiding bij de verweerder moet worden bezorgd of betekend. Verder gelden de aanvullende eisen voor de procesinleiding en het oproepingsbericht die in de tweede en derde titel staan voor respectievelijk de vorderingsprocedure en de verzoekprocedure.

De op grond van het huidige artikel 111, derde lid, opgenomen verplichting om de tegen de vordering aangevoerde verweren en de gronden daarvoor te vermelden en de bewijsmiddelen en getuigen te noemen die kunnen dienen ter staving van de betwiste gronden van de vordering, wordt in artikel 30a, derde lid, onder f en g, opgenomen en daarmee ook van toepassing gemaakt op het verweer van een belanghebbende in een verzoekprocedure. In deze procedures zal dit vooral van toepassing zijn op de zogenaamde contentieuze verzoeken. De belanghebbende is daarin vergelijkbaar met een gedaagde in een huidige dagvaardingsprocedure die zich verweert tegen het standpunt van eiser, denk aan een ontslagprocedure tussen werkgever en werknemer. Maar ook overigens kan het voorspoedige verloop van de procedure bevorderd worden wanneer in verzoekprocedures tevoren duidelijk is wat de visie van de belanghebbenden is, zo die er zijn. Verder volgt wat betreft de indiening van overige stukken tijdens de procedure, uit de substantiëringsplicht en uit het beginsel van concentratie van debat dat stukken zo snel mogelijk overgelegd moeten worden. In artikel 30k, vijfde lid, is dit geëxpliciteerd door op te nemen dat beschikbare stukken bij de indiening van de procesinleiding en anders uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling moeten zijn ingediend. De bedoeling hiervan is de huidige praktijk te handhaven en zo mogelijk te verbeteren. In zaken waarin digitaal geprocedeerd moet worden, krijgen de verweerder en de belanghebbende na ontvangst van het oproepingsbericht toegang tot het digitale dossier (door zich te authenticeren met een authenticatiemiddel, zoals DigiD). Zij hebben dan in beginsel toegang tot alle stukken. Maar net als nu gebruikelijk is, zullen de bewijsmiddelen waarop eiser zich in de procesinleiding beroept, samen met het oproepingsbericht moeten worden betekend of bezorgd. Zij maken immers deel uit van de procesin-

leiding die nog steeds bij de verweerder bezorgd of betekend moet worden.

De gegevens die in artikel 30a, derde lid, zijn opgesomd zijn niet limitatief. Dat betekent dat bijvoorbeeld in een landelijk procesreglement bepaald kan worden dat partijen ook hun digitale adres kenbaar moeten maken aan de rechtspraak, ten behoeve van de notificaties waarmee de toevoeging van stukken of berichten aan het digitale dossier in «Mijn Zaak» kenbaar worden gemaakt.

De ondertekening van de procesinleiding is geregeld in artikel 30a, vierde lid. Artikel 84 over de ondertekening van conclusies en akten is door de nieuwe terminologie nog enkel bedoeld voor langere respectievelijk kortere schriftelijke stukken die tijdens de procedure worden ingediend. De formulering van het vierde lid sluit aan bij die van artikel 83 Rv.

Artikel 30b

Met de procesinleiding kunnen gelijktijdig zowel een vordering als een verzoek aan de rechter worden voorgelegd, mits de Nederlandse rechter ten aanzien van beide bevoegd is. Dit maakt procederen in bepaalde zaken, bijvoorbeeld bij de ontbinding van een arbeidsovereenkomst waarbij achterstallig loon of schadevergoeding wordt gevorderd, eenvoudiger en goedkoper, omdat maar één procesinleiding hoeft te worden opgesteld en maar één keer griffierecht hoeft te worden betaald. De Raad voor de rechtspraak heeft opgemerkt dat dit een positief aspect van dit voorstel is, omdat het de rechter aanspoort om de mogelijkheden van een gecombineerde behandeling van verschillende zaken na te gaan. De Adviescommissie burgerlijk recht heeft in verband met de gecombineerde procedure opgemerkt dat moet worden gewaarborgd dat deze voor de heffing van griffierecht wordt beschouwd als één zaak. Dat aspect zal bij de Invoeringswet worden betrokken. Daar zal ook worden geregeld dat voor dergelijke procedures de hoogte van het griffierecht bepaald zal worden door het vorderingsdeel van de procedure.

Wanneer in gecombineerde procedures een deel van de vorderingen of verzoeken onder de bevoegdheid van de kantonrechter vallen en andere onder de bevoegdheid van de civiele rechter, dan wordt de hoofdregel van artikel 94 gevolgd. Als het gaat om vorderingen of verzoeken die naar hun aard bij de kantonrechter thuishoren, zoals een arbeidszaak of een consumentenzaak, is de kantonrechter ook bevoegd om van de andere vorderingen en verzoeken kennis te nemen, voor zover de samenhang zich tegen afzonderlijke behandeling verzet. Hiertoe is artikel 94, tweede en derde lid, aangepast (zie aldaar). Lenen de gezamenlijk aangebrachte vorderingen en verzoeken zich naar het oordeel van de rechter niet voor gezamenlijke behandeling, dan splitst hij de zaak. In de eventuele beslissing tot splitsing vermeldt de rechter wat de gevolgen van de splitsing zijn voor het betalen van griffierecht. De gesplitste zaken worden voortgezet in de stand waarin de zaak zich bevond op het moment van de splitsing (vierde lid). Tegen een beslissing tot splitsing kan op basis van artikel 337, tweede lid, alleen tegelijk met het eindvonnis beroep worden ingesteld.

In een gecombineerde procedure zijn op de vordering en het verzoek de bepalingen van toepassing die gelden voor vorderingsprocedures, tenzij de wet of de rechter anders bepaalt (tweede lid). Voor toepassing van de bepalingen van de vorderingsprocedure is gekozen omdat deze bepalingen gedetailleerder zijn dan de bepalingen voor de verzoekprocedure en de rechter en partijen daarmee meer houvast hebben. Overwogen is om op de vordering en het verzoek ieder de eigen regels van de vorderingsprocedure respectievelijk de verzoekprocedure toepasselijk te laten zijn. Hiervoor is niet gekozen omdat telkens discussie zou kunnen ontstaan over het toepasselijke regime voor een bepaalde proceshandeling en dit zou kunnen leiden tot het feitelijk houden van twee

procedures. Dat zou de beoogde vaart in en overzichtelijkheid van de procedure belemmeren. Daarom is een duidelijke keuze gemaakt. Voor een aantal gevallen waarin de combinatie van een vordering en een verzoek tot discussie over het verloop van de procedure zou kunnen leiden, is in de wet een nadere regeling opgenomen, namelijk in de artikelen 30j, tweede lid (oproeping van belanghebbenden door de rechtbank), 109, eerste lid (relatieve bevoegdheid) en 112, derde lid (bezorging van een gecombineerde procesinleiding door eiser bij de verweerder). In het geval van artikel 109 is de rechter bevoegd van de woonplaats van verweerder bij de vordering en wat betreft de artikelen 30j en 113 moet zowel de eiser de procesinleiding bezorgen of laten betekenen bij verweerder als de rechtbank de belanghebbende oproepen (zie verder de toelichting bij de desbetreffende artikelen). Daarnaast is in artikel 30b, derde lid, duidelijk gemaakt dat voor wat betreft de gevolgen van het niet tijdig betalen van griffierecht en het instellen van hoger beroep en cassatie, voor de vordering en het verzoek ieder het eigen regime blijft gelden. Wanneer tegen een uitspraak op een vordering of een verzoek geen hoger beroep (of cassatie) 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. Ook als er in bijzondere bepalingen voor een vorderings- of verzoekprocedure een afwijkende termijn voor het instellen van hoger beroep staat, is deze termijn leidend voor het instellen van het gehele, gecombineerde, hoger beroep. 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).

Ten slotte is rekening gehouden met de mogelijkheid dat de vorderingsprocedure en de verzoekprocedure op onderdelen zo specifiek kunnen zijn voor vorderingen of verzoeken dat het op die onderdelen niet wenselijk is de regels voor de vorderingsprocedure op een verzoek toe te passen. Dat geldt in ieder geval voor de regels betreffende verstek en verzet en de mogelijkheid om incidentele vorderingen in te stellen. Daar verzet de aard van de bepaling uit de vorderingsprocedure zich tegen toepassing op verzoeken (het omgekeerde zal minder snel het geval zijn). In artikel 30b, tweede lid, is bovendien de mogelijkheid opgenomen voor de rechter om met het oog op een goede procesorde af te wijken van de hoofdregel dat de bepalingen voor de vorderingsprocedure voorrang hebben boven de bepalingen voor de verzoekprocedure. Met deze vangnetbepaling kan de rechter concrete vraagstukken oplossen die zich mogelijk in verband met gecombineerde procesinleidingen voordoen. De rechter kan dus bepalen dat op een verzoek uit een gecombineerde procesinleiding in afwijking van de hoofdregel niet de regels van de vorderingsprocedure maar (bijzondere) regels van de verzoekprocedure van toepassing zijn. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn in het familieprocesrecht.

Met dit wetsvoorstel worden geen inhoudelijk wijzigingen van het bewijsrecht voorzien. Voor de doelstellingen van het programma KEI is wijziging van het bewijsrecht niet noodzakelijk en zouden discussies daarover eenvoudig tot vertraging van het wetsvoorstel kunnen leiden. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met verschillen in het bewijsrecht wanneer vorderingen respectievelijk verzoeken moeten worden beoordeeld. Hier zal de rechter prudent dienen om te gaan met artikel 284 (dat gaat over de toepasselijkheid van het bewijsrecht in verzoekzaken), met behulp van de mogelijkheid die hij in het tweede lid van artikel 30b heeft gekregen om van de hoofdregel af te wijken.

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is uitgelegd, is digitaal procederen het uitgangspunt. Dit is neergelegd in artikel 30c. Hetzelfde uitgangspunt geldt in het bestuursprocesrecht op grond van artikel 8:36a Awb. Met digitaal procederen wordt bedoeld digitale stukkenwisseling. Het is niet de doelstelling van dit wetsvoorstel om ook de mondelinge behandeling van een zaak uitsluitend digitaal, via een online zitting, af te handelen, hoewel de wet zich niet tegen een zitting door middel van een videoconferentie verzet. Buiten de mondelinge behandeling en andere zittingen zal ieder contact digitaal kunnen geschieden: het indienen van een procesinleiding of verweerschrift en het indienen van andere processtukken, bewijsmiddelen (voor zover dat digitaal mogelijk is), akten en conclusies. Ook berichten, mededelingen en oproepingen van de rechter aan partijen zullen digitaal worden verstuurd. Telkens wanneer een van de partijen digitaal een stuk indient bij de griffie, verstuurt de griffier een (automatische) ontvangstbevestiging (zie artikel 30d, eerste lid). Deze is van belang voor de vraag wanneer het stuk geacht moet zijn te zijn ingediend.

Digitaal procederen beoogt de toegang tot de rechter te vereenvoudigen. Tegelijkertijd kan de verplichting om digitaal te procederen voor bepaalde groepen juist een belemmering vormen om naar de rechter te gaan. Om die reden geldt de verplichting niet voor iedereen (zesde lid). Bij wet en algemene maatregel van bestuur wordt bepaald voor welke partijen de verplichting om digitaal stukken in te dienen niet geldt. Deze verplichting geldt niet voor natuurlijke personen en niet voor informele verenigingen, tenzij zij worden vertegenwoordigd door een advocaat of gemachtigde derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent. Voor hen blijft het mogelijk om via de papieren weg te procederen. Voor de vennootschap onder firma, de commanditaire vennootschap en de maatschap geldt dat zij noch onder de categorie rechtspersonen, noch onder de categorie natuurlijke personen vallen (zie hierover ook Hoge Raad d.d. 8 juli 2011 (LJN: BQ2800)). In het griffierecht worden zij beschouwd als niet-natuurlijke personen en betalen zij het griffierecht voor de categorie rechtspersonen (zie de indeling in de tabel van de Wet griffierechten burgerlijke zaken). In die zin moet ook het gebruik van de term «natuurlijke personen» worden opgevat in artikel 30c, vierde lid. Daartoe behoren niet de rechtspersonen en ook niet alle andere niet-natuurlijke personen in de zin van vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen en maatschappen. Als de vennoten of maten een procedure voeren in naam van de vennootschap of maatschap, dienen ook zij digitaal te procederen. In de genoemde gevallen kan de rechter vrij eenvoudig vaststellen of iemand als privé persoon dan wel in naam van de vennootschap of maatschap procedeert. Zie verder paragraaf 12.1.3 in het algemeen deel voor een verdere toelichting over deze uitzondering. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen meer personen van de verplichting worden ontheven om digitaal stukken in te dienen. Te denken valt aan rechtspersonen naar buitenlands recht in geval zij niet worden vertegenwoordigd door een professionele procesvertegenwoordiger en zij zelf vooralsnog geen DigiD of eHerkenning kunnen krijgen. Op deze manier wordt gegarandeerd dat partijen die geen gebruik kunnen maken van het internet, daarvoor onvoldoende expertise hebben, of geen authenticatiemiddelen kunnen verkrijgen om digitaal toegang te krijgen tot de rechter, toegang tot de rechter behouden.

De natuurlijke persoon die een digitaal formulier invult waarmee hij de procesinleiding digitaal indient bij de rechtbank of die een digitaal verweerschrift indient, wordt geacht daarmee te kennen gegeven dat hij digitaal wenst te procederen. Dient de natuurlijke persoon de procesinleiding of het verweerschrift op papier in, dan zal ten aanzien van hem de procedure op papier gevoerd worden. Dit volgt uit het zevende lid. Het is

mogelijk om van papieren stukkenwisseling over te stappen op digitale stukkenwisseling en vice versa, maar het is niet de bedoeling dat er naar believen een processtuk digitaal en vervolgens een ander processtuk op papier wordt aangeleverd (dit ligt anders voor bewijsmiddelen). Is er eenmaal van spoor gewisseld en is die wisseling toelaatbaar (men mag op papier procederen), dan dient men die vorm van procesvoering in beginsel voort te zetten.

Wanneer een partij op papier stukken wisselt met het gerecht, heeft dat tot gevolg dat het gerecht waar de procedure loopt, gehouden is om stukken en mededelingen aan deze partij op papier ter beschikking te stellen. Nadat deze partij heeft aangegeven dat hij de stukken per post van de griffie wenst te ontvangen, krijgt hij vanaf dat moment alle stukken gedurende de hele procedure per post. Mocht hij tussentijds toch voor de digitale weg kiezen, dan kan hij dat bij de griffier aangeven en zal hij geen post meer ontvangen van de griffier. Het omgekeerde geldt voor een natuurlijke persoon die op papier mag procederen, maar aan het begin van de procedure voor de digitale weg heeft gekozen. Blijkt dit voor hem tijdens de procedure om hem moverende redenen onwenselijk, dan kan hij de griffier verzoeken om voortaan op papier met hem te communiceren. Dit leidt niet tot een verplichting voor de griffier om hem alle vóór dat moment gewisselde stukken op papier ter beschikking te stellen. De verplichting voor de griffier om door de ene partij digitaal ingediende stukken op papier aan de andere, niet digitaal procederende partij ter beschikking te stellen, geldt niet voor de procesinleiding waarmee een vordering wordt ingesteld, omdat die immers door de eiser zelf bij de wederpartij bezorgd moet worden (zie hiervoor artikelen 112 en 113). De verplichting om stukken op papier ter beschikking te stellen betreft ook stukken die door een andere partij digitaal zijn ingediend (zie daarvoor ook artikel 30c, zevende lid). Stukken die op papier zijn ingediend, worden door de griffie gedigitaliseerd en in het digitale dossier geplaatst. Dat geldt ook voor de procesinleiding, indien deze op papier is ingediend. De verplichting om digitaal te procederen geldt voor alle andere procespartijen. Professionele rechtsbijstandverleners zoals advocaten, rechtsbijstandsverzekeraars en deurwaarders worden verplicht tot digitale communicatie. Zij worden geacht professioneel te zijn, wanneer zij beroepshalve rechtsbijstand verlenen. Wie vanuit een familie- of vriendschapsrelatie optreedt als gemachtigde bewindvoerder, curator of mentor, is (doorgaans) geen professionele gemachtigde en mag papieren stukken indienen. Als een natuurlijke persoon aanvankelijk vrijwillig met bijstand van een gemachtigde digitaal procedeert, maar deze gemachtigde zich in de loop van de procedure terugtrekt, kan overgestapt worden op papieren procesvoering. In beginsel dienen ook anderen die bij de procedure worden betrokken hun stukken digitaal in bij de rechter, tenzij de rechter anders bepaalt. Hierbij moet worden gedacht aan de digitale indiening van stukken door deskundigen, organisaties zoals het Openbaar Ministerie en de Raad voor de kinderbescherming. De rechter kan zowel ten aanzien van partijen als ten aanzien van anderen bepalen dat de stukken niet digitaal hoeven te worden ingediend. Hiertoe kan bijvoorbeeld worden overgegaan ten aanzien van vertrouwelijke of concurrentiegevoelige gegevens (vgl. artikel 22, eerste lid). De verplichting om digitaal te procederen en de uitzonderingen daarop gelden op grond van artikel 8:36a Awb ook in het bestuursprocesrecht. Op basis van het vierde lid kunnen in een algemene maatregel van bestuur desgewenst nog andere uitzonderingen op de verplichting tot digitale stukkenwisseling worden opgenomen. Er behoeft niet te worden voorzien in een uitzondering voor driedimensionale voorwerpen, die bijvoorbeeld in procedures over intellectuele-eigendomsrechten worden ingediend. Daarvoor kan de huidige praktijk gehandhaafd blijven; zij kunnen bijvoorbeeld worden meegenomen naar de mondelinge behandeling.

In de wet wordt op verschillende plaatsen geëist dat een bepaalde handeling schriftelijk geschiedt. Voorbeelden hiervan zijn de artikelen 130 en 283 (schriftelijke verandering van eis en verzoek). Het tweede lid van artikel 30c geeft invulling aan de term schriftelijk door te bepalen dat schriftelijke handelingen digitaal geschieden, tenzij de rechter anders bepaalt en tenzij het om de uitgezonderde categorieën natuurlijke personen van het vierde lid gaat. Zie het algemeen deel (paragraaf 12) voor een nadere uiteenzetting over de verschillende aspecten van digitalisering van de procedure en over de interpretatie van de term «schriftelijk» (paragraaf 12.2.3).

De procesinleiding moet worden ondertekend door de eiser, zoals geregeld in artikel 30a, vierde lid. Artikel 30i, zevende lid regelt de ondertekening van het verweerschrift door verweerder. Verder moeten akten en conclusies door de indiener ondertekend worden (artikel 83), processen-verbaal van schikkingen door partijen (artikel 30m, eerste lid) en processen-verbaal van partij-, getuigen- en deskundigenverklaringen (artikelen 30n, vierde lid, 180 en 198, vierde en vijfde lid) door degene die de verklaring heeft afgelegd. Aan andere geschriften, zoals bewijsstukken en correspondentie tussen de rechter en partijen, wordt de eis van ondertekening niet gesteld. Door de digitalisering van de procedure, worden (proces)stukken voortaan via het digitale systeem van de gerechten ingediend en vindt communicatie tussen de rechter en partijen voortaan plaats via dit digitale systeem. Zoals eerder in deze toelichting uiteengezet, kunnen partijen en hun vertegenwoordigers uitsluitend inloggen op en berichten verzenden naar dit systeem met middelen die voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Aangezien het inloggen met een dergelijk middel (zoals DigiD of eHerkenning) een vorm is van een elektronische handtekening, roept dit de vraag op naar de betekenis hiervan voor de in de wet vereiste ondertekening. Om onduidelijkheid op dit punt te voorkomen en om eisen te kunnen stellen aan elektronische handtekeningen die worden gebruikt bij procederen langs elektronische weg, is in artikel 30c (en voor de Awb in artikel 8:36d) de volgende regeling getroffen.

In het derde lid is een omschrijving opgenomen van het begrip elektronische handtekening. De begripsomschrijving is overgenomen uit de Verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van richtlijn 1999/93/EG (Verordening 2012/146). Deze verordening is van toepassing vanaf 1 juli 2016. Thans wordt bezien op welke wijze deze verordening dient te worden geoperationaliseerd. Vooruitlopend daarop wordt de in artikel 3, zesde lid, van die verordening opgenomen omschrijving van het begrip elektronische handtekening opgenomen in dit artikel en in artikel 8:36d Awb. Ook in het Wetboek van Strafvordering wordt voorzien in een vergelijkbare bepaling.

De definitie van het begrip elektronische handtekening omvat verschillende vormen van elektronische handtekeningen. Zij schrijft noch een bepaalde techniek voor, noch een bepaald minimum aan de technische betrouwbaarheid. Het vierde lid van artikel 30c voorziet erin dat bij algemene maatregel van bestuur eisen kunnen worden gesteld aan de elektronische handtekening. Het gaat hierbij om technische eisen, die vaak zo snel wijzigen, dat vastleggen in de wet niet in de rede ligt. Bovendien zullen aan de elektronische ondertekening van stukken en mededelingen die worden uitgewisseld, hoge veiligheidseisen worden gesteld. Een voorbeeld van een elektronische handtekening is een «tablethandtekening». Op dit moment is nog niet duidelijk of de gerechten in de praktijk van zo'n variant handtekening gebruik willen maken, bijvoorbeeld voor de ondertekening van een proces-verbaal. Zou die behoefte op termijn blijken, dan kan bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur

worden bepaald aan welke eisen de daarvoor benodigde elektronische gegevensdrager moet voldoen.

Het derde lid bepaalt ten slotte dat procesinleidingen, verweerschriften, akten en conclusies die langs elektronische weg worden ingediend, gelden als ondertekend. Om een stuk te kunnen indienen moet de indiener gebruik maken van een middel dat voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Daarmee authenticceert hij zichzelf. Gedurende de sessie waarin hij is ingelogd, is er een associatie tussen hem en de gegevens of stukken die hij indient. Het is niet nodig daarnaast nog een extra elektronische handtekening te verlangen. Een natuurlijke persoon die ervoor kiest om op papier te procederen, moet zijn beroepsschrift of verzoekschrift nog steeds fysiek ondertekenen. De handtekening blijft daarom vereist in de artikelen 30a, vierde lid, en 30i, zevende lid, en 83, eerste lid. Bovendien kunnen akten en conclusies ook ter zitting genomen worden, die dan moeten zijn ondertekend.

Wanneer een partij op papier stukken indient terwijl zij dat digitaal moet doen, biedt de rechter haar op grond van het achtste lid de gelegenheid dit vormverzuim te herstellen binnen een bepaalde termijn. Om te voorkomen dat deze herstelmogelijkheid wordt aangegrepen om een langere termijn te krijgen voor het indienen van stukken, zal het op papier ingediende stuk dezelfde inhoud dienen te bevatten als het digitale stuk. Als een partij het vormverzuim niet herstelt, kan de rechter beslissen dat die partij mag voortgaan op de ingeslagen papieren weg, haar niet-ontvankelijk verklaren in haar vordering, verzoek of beroep, of het te laat ingediende stuk buiten beschouwing laten (achtste lid). Zou de rechter er bijvoorbeeld pas tijdens de zitting achter komen dat de eiser of verweerder niet onder de uitzondering van artikel 30c, vierde lid, valt, dan draagt het niet bij aan de doelmatigheid en snelheid van de procedure als de mondelinge behandeling wordt aangehouden om de desbetreffende partij in de gelegenheid te stellen alle stukken alsnog digitaal in te dienen. Is echter onmiddellijk of kort na indiening van de procesinleiding of het verweerschrift duidelijk dat dit ten onrechte op papier is gebeurd en doet de eiser of verzoeker niets nadat hij daarvan op de hoogte is gesteld en de gelegenheid heeft gehad de procesinleiding of het verweerschrift alsnog digitaal in te dienen, dan kan de rechter hem niet-ontvankelijk verklaren in zijn verzoek of vordering. De omstandigheden van het geval zijn hier doorslaggevend. Het wordt aan de rechter overgelaten om te oordelen welke gevolgen er verbonden moeten worden aan het ten onrechte kiezen van de niet-digitale route. Worden andere stukken dan de procesinleiding ten onrechte op papier ingediend, dan biedt de rechter eveneens een mogelijkheid tot het alsnog digitaal indienen van die stukken. Maakt de partij daarvan geen gebruik, dan kan de rechter het desbetreffende stuk buiten beschouwing laten. Het stuk dat alsnog langs elektronische weg wordt ingediend, moet overigens identiek zijn aan het stuk dat eerder op papier was ingediend. In plaats van partijen in de gelegenheid stellen een stuk alsnog digitaal in te dienen, kan de rechter ook bepalen dat de procedure wordt voortgezet volgens de regels die gelden voor stukkenwisseling op papier (negende lid).

Het tiende lid betreft een uitzondering op het zesde lid voor het geval er een technische verstoring is van het digitale systeem en deze in de weg staat aan digitale indiening van een procesinleiding of aan tijdige indiening van stukken door partijen, terwijl de technische verstoring niet in de risicosfeer van partijen ligt (de verschoonbare termijnoverschrijding). Een zelfde regeling bestaat voor beroepsschriften al in het bestuursrecht (artikel 6:11 Awb, in artikel 8:36a, zevende lid, Awb wordt een zelfde regeling getroffen voor overige stukken). Indien als gevolg van een technische verstoring, bijvoorbeeld aan de kant van de gerechten, een partij een stuk niet op tijd kan indienen, volgt geen niet-ontvankelijk verklaring wegens termijnoverschrijding. Zie hierover ook de toelichting in paragraaf 12.1.4 van het algemeen deel. Een termijnoverschrijding is op

grond van het voorgaande in beginsel bijvoorbeeld niet verschoonbaar wanneer degene die de stukken digitaal wil indienen, daartoe op het allerlaatste moment overgaat en vervolgens blijkt dat hij niet voor het verstrijken van de termijn in staat is om een grote hoeveelheid documenten bij de rechter te bezorgen omdat hij een beperkte of trage internetverbinding heeft. Zoals dat nu reeds geldt voor de indiening van papieren stukken, blijft de indiener verantwoordelijk voor de tijdige verzending. Overigens zal de indiener van stukken via het digitale systeem van de gerechten per ommekeer een ontvangstbevestiging ontvangen wanneer de indiening is geslaagd. Indien geen ontvangstbevestiging is ontvangen, moet de verzender ervan uitgaan dat de stukken vooralsnog niet zijn ontvangen door de rechter. Bij algemene maatregel van bestuur wordt deze bepaling nader uitgewerkt.

Artikel 30d

Het eerste lid strekt ertoe het tijdstip van ontvangst door de bestuursrechter van een langs elektronische weg verzonden bericht vast te stellen. Dit is in het bijzonder van belang om te kunnen constateren of het bericht tijdig is ontvangen (bijvoorbeeld de tijdige ontvangst van een procesinleiding in hoger beroep).

Voor de vraag of een bericht (waaronder ook stukken en mededelingen worden begrepen) is ontvangen, is niet relevant of het daadwerkelijk is geopend en gelezen door de griffier of de rechter. Of en wanneer het wordt geopend en gelezen behoort tot de verantwoordelijkheid van de griffier c.q. de rechter. Ten aanzien van conventionele post ligt dit niet anders; daar staat de ontvangst ook los van de kennisname van de inhoud van het bericht. Van elk stuk dat wordt ingediend via het digitale systeem voor gegevensverwerking wordt aan de indiener een ontvangstbevestiging verstrekt in dit digitale systeem.

Het tweede lid strekt ertoe het tijdstip van ontvangst door de geadresseerde vast te stellen van een bericht dat door de bestuursrechter is geplaatst in het digitale systeem voor gegevensverwerking. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om correspondentie aan partijen zoals een verzoek om een verweerschrift in te dienen voor een bepaalde datum of een uitnodiging voor de zitting. Het tijdstip waarop de rechtspraak de geadresseerde een notificatiebericht stuurt waaruit blijkt dat er een bericht voor hem toegankelijk is (hetzij in «Mijn Zaak», hetzij via system-to-system), is het tijdstip waarop de geadresseerde dat bericht heeft ontvangen. Een dergelijke vaststelling is van belang als vanaf dat tijdstip bepaalde termijnen gaan lopen, zoals de termijn om de gronden in hoger beroep aan te vullen. De notificatieberichten zullen automatisch door het digitale systeem worden verzonden. Om een dergelijk bericht te kunnen ontvangen zullen partijen en betrokkenen een digitaal adres moeten opgeven waar de notificatieberichten naar toe kunnen worden gestuurd. Hoewel notificatieberichten verschillende digitale vormen kunnen hebben, denkt de rechtspraak er vooralsnog aan om de notificatieberichten per e-mail te gaan verzenden.

Het derde lid strekt ertoe het tijdstip vast te stellen waarop partijen of andere betrokkenen bij de procedure een stuk of bericht hebben ontvangen dat door een andere partij of betrokkene bij de procedure langs elektronische weg is ingediend. Het gaat dan bijvoorbeeld om een verweerschrift of om schriftelijke inlichtingen waar de rechter om heeft verzocht. Een dergelijk bericht is op grond van het eerste lid door de rechter langs elektronische weg ontvangen, zodra het bericht het digitale systeem voor gegevensverwerking van de gerechten heeft bereikt. Voor de verweerder en voor andere betrokkenen geldt echter dat het bericht pas is ontvangen op het tijdstip dat aan hen een notificatiebericht is verzonden. Bij indiening via system-to-system vallen deze tijdstippen namelijk niet noodzakelijk samen. Ook van het toegankelijk worden van

nieuwe stukken en berichten van anderen dan de rechter of de griffier worden notificatieberichten verzonden. Alle betrokkenen kunnen indien zij dat wensen een notificatiebericht ontvangen. Dit geldt dus ook voor de indiener. Voor hem kan het immers relevant zijn te weten wanneer het stuk voor de andere deelnemers aan de procedure toegankelijk is geworden. Voor de notificatieberichten geldt dat deze uitsluitend vermelden dat er een nieuw bericht in «Mijn Zaak» toegankelijk is geworden of klaar staat in het digitale systeem van de gerechten om via de system-to-systemkoppeling te worden opgehaald. Om van de inhoud kennis te kunnen nemen, moet dus worden ingelogd of moet het bericht worden opgehaald via system-to-system.

Van de ontvangst van notificatieberichten kan desgewenst worden afgezien. Indien een betrokkene daarvoor kiest, geldt ingevolge het vierde lid als tijdstip van ontvangst van een bericht, het tijdstip waarop dit bericht voor hem toegankelijk is geworden in «Mijn Zaak» of via system-to-system. Tijdens de consultatie is gebleken dat niet iedereen prijs stelt op notificatieberichten. Om hieraan tegemoet te komen is erin voorzien dat van die berichten kan worden afgezien. Wie die keuze maakt is zelf verantwoordelijk voor het tijdig controleren of er nieuwe berichten zijn in het systeem.

Artikel 30e

De bestuursrechter moet partijen en belanghebbenden berichten over bijvoorbeeld de datum en het tijdstip van een mondelinge behandeling of andere zitting en de beschikbaarheid van een vonnis of beschikking. De kennisgeving hiervan geschiedt in beginsel digitaal als er langs elektronische weg wordt geprocedeerd. Hier geldt uiteraard de eerdergenoemde uitzondering voor onder meer natuurlijke personen als bedoeld in artikel 30c, zesde lid. Indien een dergelijke partij te kennen heeft gegeven op papier te willen procederen, dan dient de rechtbank van zijn kant ook op papier te communiceren. Zodra een partij haar stukken op papier heeft ingediend, dient de rechter ervan uit te gaan dat met die partij op papier gecommuniceerd wordt en papieren stukken worden gewisseld. Ook als een partij ten onrechte op papier gecommuniceerd heeft, zal de rechter deze partij op papier moeten benaderen, totdat de rechter haar niet-ontvankelijk heeft verklaard in haar vordering. De oproeping bedoeld in artikel 30e is ruimer dan de oproeping van partijen. Ook de oproeping voor een mondelinge behandeling van anderen die bij de procedure betrokken zijn, zoals getuigen, deskundigen en instanties als het Openbaar Ministerie of de Raad voor de kinderbeoordeling (het huidige artikel 273) wordt door artikel 30e beheerst.

Artikel 30f

Artikel 30f bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de eisen waaraan digitaal berichtenverkeer met de gerechten (bijvoorbeeld het indienen van stukken in «Mijn Zaak») en de eisen waaraan het digitale systeem voor gegevensverwerking van de gerechten ten minste moeten voldoen. Dat geldt ook voor diverse andere onderwerpen die te maken hebben met de uitwerking van stukkenwisseling langs elektronische weg. Denk hierbij aan de digitale indiening door partijen en de digitale ontvangst door het gerecht van procesinleidingen, verweerschriften, bewijsstukken en andere stukken en aan de opmaak en ondertekening van digitale stukken. Door deze onderwerpen in te vullen in een algemene maatregel van bestuur kan de regelgeving op eenvoudige wijze worden aangepast aan nieuwe ICT-ontwikkelingen. Artikel 30f heeft ook betrekking op het oproepingsbericht dat de deurwaarder ingevolge artikel 113 kan opstellen en dat eerst bij de wederpartij wordt betekend, alvorens het bij het gerecht wordt ingediend.

Die indiening zal elektronisch geschieden, zodat het onder het elektronisch verkeer met de rechter en het digitale systeem voor gegevensverwerking van de gerechten valt. Het is van belang dat dat oproepingsbericht op eenvormige wijze wordt opgesteld en niet verschilt van het door de griffier te verstrekken oproepingsbericht. In de algemene maatregel van bestuur en in een landelijk procesreglement zullen hierover nadere regels gesteld kunnen worden.

Artikel 30g

De oproeping van derden in een procedure is onder het huidige recht op grond van artikel 118 alleen mogelijk in de dagvaardingsprocedure. Er is echter geen reden om artikel 118 enkel voor procedures inzake vorderingen te reserveren, zodat het artikel algemeen is geformuleerd en is geplaatst in titel 1. Daardoor kan de bepaling onder het nieuwe recht ook in verzoekprocedures (en gecombineerde procedures) toegepast worden. Doordat in verzoekprocedures al met belanghebbenden rekening wordt gehouden, zij een eigen positie in de procedure hebben en door de rechter worden opgeroepen, zal artikel 30g in verzoekprocedures naar verwachting echter slechts een geringe rol spelen. De formulering van artikel 30g is verder vrijwel gelijk aan die van het huidige artikel 118 en is aangepast aan de nieuwe terminologie.

Artikel 30h

Net als onder het huidige recht kan een mondelinge behandeling worden uitgesteld (artikel 30o, eerste lid, onder a). In dat geval moeten partijen daarvan in kennis worden gesteld. Dat geldt niet voor degenen aan wie de nieuwe datum al is meegedeeld. Deze bepaling staat thans in artikel 279, vijfde lid, maar is verplaatst naar titel 1 omdat deze situatie zich zowel bij vorderingen als verzoeken kan voordoen.

Artikel 30i

Voor het indienen van verweer geldt op grond van artikel 111, tweede lid, onder c, een termijn van vier weken in kantonzaken en een termijn van zes weken in andere zaken, te rekenen vanaf het moment dat de verweerder in de procedure is verschenen. Deze termijn biedt de verweerder in de meeste gevallen voldoende tijd om een verweerschrift op te stellen en houdt tegelijkertijd de vaart in de procedure. In bijvoorbeeld ingewikkelde zaken of bij ziekte kan een langere termijn wenselijk zijn. De rechter kan een langere termijn toestaan als dat met het oog op een goede instructie van de zaak noodzakelijk is (artikel 30o).

Het verweerschrift moet op schrift worden ingediend (eerste lid). Op grond van artikel 30c, tweede lid, wordt hieraan voldaan wanneer het verweerschrift in digitale vorm is ingediend, maar ook hier geldt de uitzondering voor natuurlijke personen en informele verenigingen zoals omschreven in artikel 30c, zesde lid, die op papier mogen procederen. Het verweer moet met redenen omkleed zijn. Dit is overgenomen uit de eerste volzin uit het huidige artikel 128, tweede lid, die geschrapt wordt. De mogelijkheid naar huidig recht om in kantonzaken tijdens een zitting mondeling verweer te voeren, blijft bestaan (artikel 30i, tweede lid). Hetzelfde geldt voor het in die gevallen mondeling ter zitting nemen van akten en conclusies. Daarmee wordt beoogd de drempel om verweer te voeren zo laag mogelijk te houden. Het tweede lid heeft niet tot gevolg dat een advocaat of gemachtigde ook mondeling aktes en conclusies mag nemen indien een partij zich door hem laat bijstaan. Dit lid ziet enkel op het voeren van verweer door de partij die in persoon procedeert in kantonzaken. Mede met het oog op dergelijke zittingen voor de kantonrechter is ook het derde lid toegevoegd, waarin een bepaling vergelijkbaar

met het huidige artikel 84, derde lid, is opgenomen. Die bepaling voorziet er in dat in procedures bij de sector kanton de zakelijke inhoud van een mondelinge verweer dat wordt gevoerd zonder dat de wederpartij daarbij aanwezig is, op schrift wordt gesteld en door de griffier naar de wederpartij wordt gezonden, tenzij de rechter toezending niet noodzakelijk acht. De nieuwe basisprocedure gaat uit van één schriftelijke ronde, gevolgd door een mondelinge behandeling. De datum van de mondelinge behandeling wordt bepaald zodra de verweerder is verschenen in een vorderingsprocedure of de verzoeker de procesinleiding in een verzoekschriftprocedure heeft ingediend (artikel 30j). In het vierde en vijfde lid is de tekst van het huidige artikel 128, derde en vierde lid, overgenomen over de excepties en het principale verweer. De terminologie is aangepast, een inhoudelijke wijziging is niet beoogd.

Het verweerschrift vermeldt tevens de bewijsmiddelen en de getuigen waarover de verweerder kan beschikken (zesde lid). Voor wat betreft het bijvoegen van de bewijsstukken geldt hier hetzelfde als bij de procesinleiding: dat dient zo snel mogelijk te gebeuren, voor zover mogelijk tegelijk met het verweerschrift, maar in ieder geval zo snel mogelijk en uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling (zie artikel 30k, vijfde lid, en de toelichting bij artikel 30a). Indien nodig kan de rechter de verweerder bevelen om ontbrekende gegevens te verstrekken op de voet van artikel 19, tweede lid. Het oude artikel 128, vijfde lid, laatste volzin, is daarom niet overgenomen in artikel 30i.

Het achtste lid regelt het tegenverzoek en de tegenvordering. De huidige bepalingen over reconventie, de artikelen 136 en 282, vierde lid, vervallen om die reden. Bij het verweerschrift kan een tegenvordering worden ingesteld of een tegenverzoek worden ingediend, ongeacht of de procedure een vordering of een verzoek betreft. Dit past binnen het model waarin in de procesinleiding zowel een vordering als een verzoek aanhangig gemaakt kan worden. Met name in arbeidszaken wordt nu soms al toegestaan dat een tegenvordering (bijvoorbeeld over achterstallig salaris) wordt ingediend in een huidige verzoekschriftprocedure over een ontslagzaak. Deze praktijk wordt met dit wetsvoorstel ondersteund. Evenals nu in artikel 137 is bepaald, moeten bij die tegenvordering of dat tegenverzoek de daartegen aangevoerde verweren en de gronden daarvoor worden vermeld. De eiser of verzoeker en overige verweerders of belanghebbenden kunnen bij de rechter tegen een tegenvordering of tegenverzoek een verweerschrift indienen indien zij elkaars wederpartij zijn. Dat bepaalt het negende lid. De termijn voor het indienen van dit verweerschrift is gelijk aan de termijnen die voor het verweerschrift zijn geregeld in artikel 111, tweede lid, onder c: vier weken in kantonzaken en zes weken in overige zaken, tenzij de wet of de rechter anders bepaalt. Ten slotte bepaalt het negende lid dat de zaken betreffende de vordering of het verzoek en de tegenvordering of het tegenverzoek tegelijk worden behandeld en bij een en hetzelfde vonnis of bij dezelfde beschikking worden beslist, tenzij de rechter van oordeel is dat de een vóór de ander kan worden afgedaan.

Artikel 30j

Een mondelinge behandeling wordt bepaald zodra de verweerder is verschenen als bedoeld in artikel 114 of nadat de verzoeker de procesinleiding in een verzoekschriftprocedure heeft ingediend (eerste lid). De mondelinge behandeling zal in beginsel plaatsvinden op een termijn van ongeveer negen weken na het verschijnen van verweerder in een vorderingsprocedure (in een procedure zonder tegenvorderingen, tegenverzoeken of incidentele vorderingen en dergelijke) en zeventien weken na het indienen van de procesinleiding in een verzoekschriftprocedure. De gerechten zijn voornemens hiervoor een zogenoemde zittingsprikker te ontwikkelen, waarmee de datum en het tijdstip van de mondelinge

behandeling eenvoudig en digitaal kunnen worden bepaald, nadat de verhinderdata van partijen en hun raadslieden zijn geïnventariseerd. De rechter kan beslissen dat een mondelinge behandeling op een langere termijn dan gemiddeld moet plaatsvinden, wanneer de aard of complexiteit van de procedure aanleiding geeft tot een extra proceshandeling als bedoeld in artikel 30o, die moet plaatsvinden voorafgaand aan de mondelinge behandeling. De termijn tussen de oproeping van partijen en de mondelinge behandeling is ten minste drie weken, tenzij sprake is van een behandeling in kort geding. Het tweede en vierde lid van artikel 30j zijn overgenomen uit het huidige artikel 279, eerste en tweede lid. De oproeping van alle betrokkenen voor de mondelinge behandeling bij zowel de vorderings- als de verzoekprocedure blijft zoals die nu is: die gebeurt door de griffier (derde lid).

Een mondelinge behandeling heeft geen toegevoegde waarde en blijft achterwege indien de rechter zich in een verzoekprocedure aanstonds onbevoegd verklaart of de eiser of verzoeker niet-ontvankelijk verklaart in zijn vordering of verzoek (vijfde lid). In dat geval eindigt de procedure onmiddellijk. Als de rechter het verzoek kan toewijzen zonder belanghebbenden te horen of in het geval er geen belanghebbenden zijn, is evenmin een mondelinge behandeling nodig. De rechter kan voorts de mondelinge behandeling achterwege laten en uitspraak doen met instemming of op verlangen van partijen (zesde lid). Wanneer hij, nadat kennis is genomen van het verlangen van partijen, toch een mondelinge behandeling wil houden, is motivering van de afwijzing van het verlangen niet nodig. In veel kantonzaken is het houden van een mondelinge behandeling niet proportioneel. Daarom is voor kantonzaken gekozen voor het uitgangspunt dat de rechter kan bepalen dat de mondelinge behandeling achterwege blijft indien geen van partijen, mits zij zijn gewezen op het recht ter zitting te worden gehoord, binnen een door hem gestelde redelijke termijn heeft verklaard dat zij gebruik wil maken van dit recht. Deze werkwijze is naar het oordeel van de regering in overeenstemming met artikel 6 EVRM. Het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op een «oral hearing» is namelijk niet absoluut (vgl. EHRM 23 november 2006, nr. 73053/01, AB 2007/51, Jussila t. Finland). Hetzelfde uitgangspunt geldt in het bestuursprocesrecht op grond van artikel 8:57 Awb. Mocht de rechter in kantonzaken menen dat een zaak zich leent voor een mondelinge uitspraak, dan zal hij een mondelinge behandeling moeten houden; de mondelinge behandeling is een voorwaarde voor het doen van een mondelinge uitspraak (artikel 30p).

Artikel 30k

De mondelinge behandeling vormt het hart van de nieuwe basisprocedure. Uitgangspunt is dat de rechter na de mondelinge behandeling uitspraak kan doen. Daarvoor is vereist dat uiterlijk aan het eind van de mondelinge behandeling alle benodigde informatie over een zaak op tafel ligt. Artikel 30k zorgt er voor dat de mondelinge behandeling naar wens van de rechter en van partijen kan worden ingericht, dat partijen weten wat ze kunnen verwachten op een mondelinge behandeling en dat stukken voorafgaand aan de mondelinge behandeling ingediend moeten zijn. De brede inzetbaarheid van de mondelinge behandeling als centraal punt in de procedure dient vooral een goed en efficiënt verloop van de procedure. De Adviescommissie burgerlijk procesrecht merkte hierover in haar advies op (p. 11): «Een interactieve en dynamische mondelinge behandeling verdient verreweg de voorkeur boven een statisch pleidooi. Een mondelinge behandeling biedt ruimte aan de rechter om opheldering te krijgen over bepaalde feitelijke of juridische aspecten van het geschil, en aan partijen om hun stellingen toe te lichten en te verduidelijken, naar elkaars standpunten te luisteren en daarop te reageren. In een mondelinge behandeling kunnen ook achterliggende belangen aan de orde

komen en kan de rechter conflictoplossing in brede zin faciliteren, waarbij schikkingsmogelijkheden evenzeer kunnen worden besproken als een verwijzing naar mediation of voeging met andere lopende zaken over hetzelfde conflict.»

Tijdens de mondelinge behandeling dient de rechter in elk geval partijen in de gelegenheid te stellen om hun stellingen mondeling toe te lichten (artikel 30k, eerste lid). Deze mogelijkheid komt in de plaats van het huidige pleidooi (vgl. artikel 134 oud). Daarnaast kan de rechter de mondelinge behandeling gebruiken om inlichtingen te verzamelen (artikel 30k, eerste lid onder a, vgl. artikel 88 oud) of om partijen in de gelegenheid te stellen hun stellingen nader te onderbouwen bijvoorbeeld met getuigenbewijs (artikel 30k, eerste lid, onder b). De rechter kan de mondelinge behandeling daarnaast gebruiken om een schikking te beproeven (eerste lid, onder c, huidige artikel 87). De mogelijkheid van een schikking is van belang in vorderingszaken, maar kan ook in verzoekzaken een rol spelen. De bepaling is daarom opgenomen in titel 1. De regierol van de rechter en het onderscheid tussen de basisprocedure en de procedure waarin extra proceshandelingen worden gezet, komen onder meer tot uitdrukking in de mogelijkheid om de mondelinge behandeling te gebruiken als regiezitting (artikel 30k, eerste lid, onder d). Dat laat onverlet dat de rechter, al dan niet op verzoek van partijen, ook kan bepalen dat voorafgaand aan de indiening van het verweerschrift eerst een regiezitting zal plaatsvinden in zaken die inhoudelijk of qua omvang complex zijn, zodat hij met partijen kan overleggen over het vervolg van de procedure. Tijdens de regiezitting kunnen afspraken worden gemaakt over eventuele extra proceshandelingen en de termijnen die daarvoor gelden (artikel 30o, eerste lid, onderdeel c). Er kunnen extra zittingen worden afgesproken voor bijvoorbeeld getuigenverklaringen of stukkenwisselingen. Ten slotte kan de mondelinge behandeling door de rechter worden gebruikt om aanwijzingen te geven of om te bevelen andere proceshandelingen te verrichten die hij geraden acht (artikel 30k, eerste lid, onderdeel d). De rechter kan op grond van het voorgaande tijdens de mondelinge behandeling maatwerk leveren en datgene doen wat noodzakelijk is voor een goede procesorde. Onder die goede procesorde wordt mede een efficiënte procesvoering verstaan. In de nieuwe basisprocedure kunnen partijen getuigen en partijdeskundigen meenemen naar de zitting (tweede lid). Dit ziet op de bewijsrechtelijke onderbouwing; anderen dan partijen kunnen tijdens de mondelinge behandeling informatie verstrekken en deze informatie kan voor het bewijs worden gebruikt in de uitspraak. Een voorafgaande bewijsopdracht of voorafgaand bevel tot een deskundigenbericht is niet nodig voor het meenemen van de getuige of de deskundige en het horen van deze persoon tijdens de mondelinge behandeling. Maar ook als er tevoren een bewijsopdracht ligt, kan de desbetreffende partij een getuige meenemen naar de mondelinge behandeling om de getuigenverklaring als bewijs te laten dienen. Hiermee kunnen afzonderlijke zittingen voor het horen van getuigen en deskundigen worden voorkomen. Op deze wijze kan efficiënter worden omgegaan met de tijd van partijen, hun advocaten en de rechter.

De negende afdeling van de tweede titel over bewijs is in vorderingsprocedures van toepassing op het horen van getuigen en partijdeskundigen tijdens de mondelinge behandeling. Omdat het bewijsrecht in vorderingsprocedures afwijkt van het bewijsrecht in verzoekprocedures, is aan het tweede lid toegevoegd dat het huidige artikel 284 in acht moet worden genomen. Dat artikel verklaart de bewijsartikelen van overeenkomstige toepassing, tenzij de aard van de zaak zich hiertegen verzet. Wanneer partijen geen toestemming krijgen voor het horen van getuigen of partijdeskundigen tijdens de mondelinge behandeling, kan daarvoor een afzonderlijke zitting worden gehouden zoals in de huidige procedure gebruikelijk is. De rechter kan dus ook hier maatwerk leveren.

Voorkomen moet worden dat het verloop van de mondelinge behandeling kan worden verstoord doordat een zeer groot aantal getuigen of deskundigen wordt meegenomen om te worden gehoord. Om die reden bepaalt het tweede lid dat voor het horen van getuigen of partijdeskundigen tijdens de mondelinge behandeling voorafgaande toestemming van de rechter nodig is. Ten minste tien dagen voorafgaand aan de zittingsdag worden de namen van getuigen gemeld aan de griffier en de wederpartij (artikel 170). Dat wil echter nog niet zeggen dat zij dan ook daadwerkelijk gehoord zullen worden. Het staat de rechter vrij om het te laten afhangen van het verloop van de mondelinge behandeling of hij de getuigen en deskundigen daadwerkelijk wil horen.

De griffier bericht partijen ingevolge het derde lid voor zover mogelijk van te voren over het doel en de beoogde opbouw van de mondelinge behandeling. Bijvoorbeeld kan worden aangegeven welke onderwerpen de rechter in elk geval wil bespreken. Op die manier kunnen partijen en hun rechtsbijstandverleners zich zo goed mogelijk voorbereiden op de mondelinge behandeling.

De regels inzake procesvertegenwoordiging blijven hetzelfde. In aansluiting op de bestaande regels van de artikelen 79–81 en 280 bepaalt het vierde lid hoe partijen op de mondelinge behandeling verschijnen. In kantonzaken verschijnen partijen in persoon of bij gemachtigde. In zaken waarin partijen niet in persoon kunnen procederen (niet-kantonzaken) verschijnen partijen in persoon of bij advocaat. De rechter kan bevelen dat een partij in persoon op de mondelinge behandeling verschijnt.

Artikel 30k, vijfde lid, houdt ten slotte termijnen in voor het indienen van stukken voorafgaand aan de mondelinge behandeling. De termijn is relevant voor het indienen van processtukken en andere stukken. Het doel van deze termijn is dat de rechter en partijen voldoende gelegenheid hebben de stukken, conclusies en akten voor aanvang van de mondelinge behandeling te bestuderen. Door voldoende voorbereidingstijd te geven, is de kans groter dat de zaak met één mondelinge behandeling kan worden afgerond. Deze stukken dienen zo veel mogelijk tegelijk met de procesinleiding en het verweerschrift overgelegd te worden of anderszins uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling te worden ingediend, tenzij de wet een andere termijn geeft. Voor de duur van de termijn is aansluiting gezocht bij de reeds bestaande tiendagentermijn in het bestuursrecht (artikel 8:58 Awb).

Wanneer stukken te laat worden overgelegd, laat de rechter deze buiten beschouwing (vijfde lid). Dit is anders indien de goede procesorde zich daartegen verzet. Zo kan het doelmatig zijn dat partijen nog later dan tien dagen voor de mondelinge behandeling stukken indienen wanneer een omgangsregeling of alimentatie wordt gevorderd en een van de ouders enkele dagen voor de zitting is verhuisd of van baan is veranderd. In dergelijke gevallen is het van belang dat deze informatie in de procedure kan worden betrokken. Indien als gevolg van een technische storing, bijvoorbeeld aan de kant van de gerechten, een partij een stuk niet op tijd kan indienen, is artikel 30c, tiende lid, van toepassing en wordt dit stuk niet wegens termijnoverschrijding buiten beschouwing gelaten. Zie hierover ook de toelichting bij laatstgenoemd artikel en de toelichting in het algemeen deel in paragraaf 12.1.4. Een vergelijkbare regel geldt in het bestuursrecht (artikelen 6:11 en 8:36, vijfde lid, Awb). Tegelijkertijd is het mogelijk dat een stuk dat twaalf dagen – dus tijdig – voor de zitting wordt ingediend, niettemin in strijd kan zijn met de goede procesorde, als het een zeer omvangrijk stuk is waarover de indiener al eerder beschikte. Zie voor de toevoeging van een verwijzing naar artikel 85 en de verhouding tussen dat artikel en artikel 30k, vijfde lid, de toelichting bij eerstgenoemde artikel.

Het zesde lid is van belang wanneer een partij nadere informatie moet verstrekken aan de rechter op basis van artikel 22 Rv. Wanneer de rechter partijen beveelt bepaalde stellingen toe te lichten of bescheiden over te

leggen, stelt hij daarvoor een termijn vast. Deze termijn moet zodanig worden gekozen dat de gevraagde bescheiden tijdig voor de datum van de mondelinge behandeling worden overgelegd.

Artikel 30l

De rechter kan tijdens de mondelinge behandeling onder meer partijen verzoeken hem inlichtingen te geven (artikel 30k, eerste lid, onder a). Artikel 30l beschrijft hoe het geven van inlichtingen vervolgens plaatsvindt en luidt gelijk aan artikel 88, tweede en vierde lid (oud).

Artikel 30m

Een mondelinge behandeling kan onder meer worden gebruikt om een schikking te beproeven (artikel 30k, eerste lid, onder c). De huidige schikkingscomparitie (artikel 87) blijft dus onder de algemene noemer van een mondelinge behandeling bestaan. Wanneer tijdens een zitting een schikking tot stand komt en een partij daarom vraagt, wordt een proces-verbaal opgemaakt, dat mede wordt ondertekend door partijen of hun daartoe gevolmachtigden. Dat geldt al op grond van het huidige artikel 87 en komt te staan in het nieuwe artikel 30m, eerste lid. De ondertekening van het proces-verbaal door partijen tijdens de mondelinge behandeling zal vooralsnog plaatsvinden door het zetten van een «natte» handtekening, ook als partijen hun stukken langs elektronische weg hebben ingediend. Het papieren stuk is dan het origineel. Een gescande kopie van het origineel kan uiteraard wel in het digitale dossier worden opgenomen. Bij ministeriële regeling worden eisen gesteld waaraan een zogeheten tablethandtekening moet voldoen. Wanneer de gerechten zover zijn om van een zogeheten tablethandtekening gebruik te maken, zal hiervoor een nadere regeling getroffen worden.

Wanneer geen schikking tot stand komt, bepaalt de rechter wat de volgende proceshandeling zal zijn (tweede lid). Dat kan betekenen dat de mondelinge behandeling wordt voorgezet voor het verkrijgen van nadere inlichtingen, of dat partijen alsnog kort de gelegenheid krijgen hun stellingen nader toe te lichten. Het kan ook betekenen dat een nieuwe mondelinge behandeling moet worden gepland ten behoeve van een getuigenverklaring. Omgekeerd kan de rechter ter zitting concluderen dat hij genoeg informatie heeft en uitspraak zal doen. Zo wordt voorkomen dat de procedure stil komt te liggen. Ook is het mogelijk dat partijen hun gesprekken over een mogelijke schikking nog willen voortzetten na afloop van de zitting. In dat geval zou de rechter kunnen aangeven dat hij vonnis zal wijzen tenzij partijen hem binnen een bepaalde termijn berichten dat een schikking is bereikt. Een proces-verbaal van schikking (waaraan executoriale kracht kan worden verleend) kan op verzoek van partijen ook worden opgemaakt indien partijen de schikking niet tijdens een mondelinge behandeling bereiken.

De schikkingscomparitie is van de tweede titel, die alleen over vorderingen gaat, verhuisd naar de algemene eerste titel. Dat impliceert dat zij ook van toepassing is geworden op verzoekprocedures. Een voorbeeld van een verzoekprocedure waarin veel wordt geschikt, is de deelgeschilprocedure.

Artikel 30n

In de huidige wet is het proces-verbaal steeds apart geregeld bij de afzonderlijke proceshandelingen waar het op ziet: de schikkingscomparitie (artikel 87, derde lid), de inlichtingencomparitie (artikel 88, derde lid) en diverse artikelen in de afdeling over bewijs. Alleen de huidige verzoekschriftprocedure kent een algemene bepaling over het opstellen van een proces-verbaal van de zitting: artikel 279, vierde lid. Het nieuwe artikel 30n

geeft een algemene regeling voor het proces-verbaal dat wordt opgemaakt tijdens de mondelinge behandeling, ongeacht de aanleiding voor het proces-verbaal. De rechter maakt ambtshalve een proces-verbaal op, of op verzoek van een partij die daarbij belang heeft (artikel 30n, eerste lid, onder a). Dit laatste kan zich voordoen als partijen bepaalde erkenningen hebben gedaan of vorderingen hebben ingetrokken. Geen proces-verbaal wordt opgemaakt van informatie die al uit de ingediende stukken blijkt. Een proces-verbaal wordt ook opgesteld als ten aanzien van een zaak hoger beroep of cassatie wordt ingesteld en het desbetreffende rechtscollege vraagt om een proces-verbaal (eerste lid, onder b). Een dergelijk beleid met betrekking tot processen-verbaal kan de rechter tijd besparen, terwijl partijen over een proces-verbaal kunnen beschikken als zij daarbij belang hebben. Dit is overigens overeenkomstig het bestuursrecht.

Het proces-verbaal in de hiervoor bedoelde zin is geen woordelijk verslag van al hetgeen tijdens de zitting is gebeurd, maar geeft daarvan een zakelijke samenvatting (derde lid). Het vierde lid geeft de mogelijkheid om daar waar een volledige weergave van een onderdeel van een zitting gewenst is, deze op te stellen. Het voorgestelde vierde lid ziet specifiek op het proces-verbaal van partij-, getuigen- of deskundigenverklaringen. De formulering is in zoverre gelijk aan artikel 8:61, achtste lid, Awb en komt ook overeen met artikel 180 Rv, met uitzondering van het voorlezen van het proces-verbaal, dat is vervangen door het voorhouden ervan aan partijen. Dat geeft meer gelegenheid om het proces-verbaal op een andere wijze aan partijen voor te leggen, bijvoorbeeld door toezending van een digitaal bestand. Het vijfde lid van artikel 30n bepaalt dat het proces-verbaal door de rechter wordt ondertekend. De beschikbaarstelling van het proces-verbaal aan partijen van het zesde lid is overgenomen uit de artikelen 91 en 290, tweede lid, Rv en uit artikel 8:61, negende lid Awb. Nieuw is dat de rechter ook kan beslissen om een beeld- of geluidsopname van de mondelinge behandeling te maken die het papieren proces-verbaal kan vervangen (zevende lid). Dat kan in het bijzonder praktisch zijn bij een getuigen- of deskundigenverhoor. Of het wenselijk en zinvol is om ook van de rest van de zitting een opname te maken of een opname te maken van de verkorte weergave van de zitting, staat ter beoordeling van de rechter. Aan het zevende lid is toegevoegd dat er op verzoek van de hogerberoepsrechter of de Hoge Raad alsnog een schriftelijk proces-verbaal wordt opgemaakt in gevallen waarin de rechter in eerste aanleg heeft besloten dat een beeld- of geluidsopname in de plaats treedt van het proces-verbaal van de zitting. Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel is naar voren gekomen dat het niet efficiënt zou zijn als hogere rechters hele zittingen moeten terugkijken. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft hierop gewezen. De rechter die de mondelinge behandeling voorziet, zal erop moeten letten dat in geval van digitale vastlegging de namen van de in het tweede lid van artikel 30n genoemde personen duidelijk blijken uit die opname. De fysieke ondertekening van het proces-verbaal door de rechter (vijfde lid) is niet mogelijk, maar ook niet nodig, omdat de opname een één op één weergave van (een deel van) de zitting is, waar hij zelf bij is. De rechter hoeft dus niet te tekenen om uitdrukking te geven aan hun akkoord met de wijze waarop het gebeurde ter zitting is vastgelegd. Het zesde lid is onverkort van toepassing: ook de digitale vastlegging van de opname zal ter beschikking van partijen moeten worden gesteld. Dit geschiedt door plaatsing van de opname in het digitale dossier, dat via Mijn Zaak beschikbaar is. Aan partijen die op papier procederen wordt het proces-verbaal op papier ter beschikking gesteld op grond van artikel 30c, zevende lid. De aanwezigheid van een partij die op papier procedeert is geen belemmering voor de rechtbank om tevens een beeld- of geluidsopname van de zitting te maken. Door gebruik te maken van technische hulpmiddelen kan steeds een lastenverlichting voor de griffier worden

gerealiseerd; het zal eenvoudiger zijn om een proces-verbaal op te stellen in geval er reeds een opname van de zitting beschikbaar is. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden opgesteld over beeld- of geluidsopnamen. Op deze wijze kunnen de aan deze opnamen gestelde eisen eenvoudig worden aangepast aan technische ontwikkelingen.

Artikel 30o

De basisprocedure gaat uit van een stramien van één schriftelijke ronde met vaste termijnen, gevolgd door een mondelinge behandeling en een uitspraak. De verwachting vanuit de gerechten is dat deze procedure past voor 90–95% van de niet-incassozaken. Een dergelijk percentage is verklaarbaar wanneer wordt bedacht dat in veel zaken geen bewijsopdracht volgt. Uiteraard zijn er ook zaken waarin bijvoorbeeld een separaat getuigenverhoor of deskundigenbericht nodig blijkt of waarbij de handhaving van de vaste termijnen wringt met het uitgangspunt dat partijen hun standpunt behoorlijk over het voetlicht moeten kunnen brengen, bijvoorbeeld omdat een deel van de partijen in het buitenland verblijft, of omdat stukken moeten worden vertaald voor een deel van de partijen. In dergelijke gevallen kan de rechter in overleg met partijen beslissen dat aanvulling van de basisprocedure noodzakelijk is met een extra zitting om getuigen of deskundigen te horen of door verlenging van termijnen voor nadere proceshandelingen, zoals een extra schriftelijke ronde. Of aanvulling nodig is, wordt bepaald aan de hand van het beginsel van hoor en wederhoor (artikel 19) en met het oog op een goede instructie van de zaak. Artikel 30o biedt in die gevallen de mogelijkheid van extra proceshandelingen. De afwijkingen of aanvullingen op de basisprocedure kunnen bestaan uit langere termijnen, uitstel van de mondelinge behandeling, een extra schriftelijke ronde (de huidige repliek en dupliek uit de artikelen 132, 208, tweede lid, en 210, tweede lid of een schriftelijke ronde over door de rechter aangewezen onderwerpen), een extra mondelinge behandeling of andersoortige zitting (zoals een regiezitting of een getuigen- of deskundigenverhoor) of het indienen van andere nadere (bewijs)stukken met de mogelijkheid voor de wederpartij om daarop te reageren. In het eerste lid, onder c, is opgenomen dat een mondelinge behandeling of andere zitting door de rechter kan worden gelast. Dit is bedoeld om duidelijk te maken dat een mondelinge behandeling in alle gevallen en in elke stand van het geding kan worden gehouden. Dit sluit aan bij de huidige tekst van de artikelen 87 en 88 voor de schikkings- en de inlichtingencomparitie. Zij biedt een grote flexibiliteit om de aangebrachte zaak op maat voor te bereiden en te voeren. Zo kunnen regiezittingen ook onmiddellijk na de start van een procedure worden ingelast, derhalve voordat de schriftelijke stukkenwisseling is afgerond. Het digitale systeem van de gerechten zal partijen de mogelijkheid bieden om aan te geven of zij een regiezitting wensen kort na de start van de procedure. Uiteraard kan een regiezitting ook op initiatief van de rechter worden georganiseerd. Uitgangspunt is nu een fysieke regiezitting in aanwezigheid van partijen. In de toekomst zal een regiezitting ook digitaal, bijvoorbeeld met videoconferencing, kunnen plaatsvinden. De wet staat hieraan niet in de weg. De rechter kan ambtshalve of op verzoek van een partij deze mogelijkheden tot uitbreiding van de basisprocedure toestaan en bepaalt daarvoor termijnen (tweede lid). Overwogen is of tegen het toestaan of afwijzen van een verzoek een hogere voorziening moet openstaan. Het openstellen van een hogere voorziening houdt het risico in dat partijen enkel een verzoek als bedoeld in artikel 30o doen om de procedure te vertragen. Daarom staat alleen appel tegelijk met dat van het eindvonnis open op basis van artikel 337, tweede lid.

De nieuwe basisprocedure gaat ervan uit dat partijen volledig zijn in hun procesinleiding en hun verweerschrift en dat de mondelinge behandeling zo kan worden ingevuld dat alle relevante facetten van een zaak goed besproken kunnen worden. Wanneer zich in uitzonderlijke gevallen vlak voor of tijdens de mondelinge behandeling nieuwe ontwikkelingen voordoen, zal de rechter aanvullende stappen op grond van artikel 30o toestaan. Doet de rechter dit niet, dan kan de partij die aanvullende stappen noodzakelijk acht hiertegen opkomen tegelijk met het hoger beroep tegen de einduitspraak in eerste aanleg. Er staat geen zelfstandig hoger beroep open tegen de processuele beslissing.

Artikel 30p

De mogelijkheid om mondeling een tussenvonnis te wijzen indien alle partijen ter zitting zijn verschenen, bestaat al op grond van artikel 232. Die mogelijkheid wordt nu overgenomen in artikel 30p en uitgebreid. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om mondeling einduitspraak te doen indien alle partijen ter zitting zijn verschenen. De uitspraak vindt plaats onmiddellijk na de mondelinge behandeling, maar nog wel ter zitting (eerste lid). In de praktijk zou de rechter bijvoorbeeld kunnen aangeven dat hij bereid en in staat is om een half uur na afloop van de mondelinge behandeling mondeling uitspraak te doen. Hij zal dan de zitting schorsen en vervolgens heropenen om de uitspraak te doen. Ten behoeve van het incorporeren van de regeling voor tussenvonnissen uit artikel 232, tweede lid, onder a, is in artikel 30p opgenomen dat «tijdens» de mondelinge behandeling mondeling uitspraak kan worden gedaan. De mondelinge uitspraak hoeft, evenals een tussenvonnis, niet alle gegevens te bevatten die artikel 230 vereist (tweede lid). Volstaan kan worden met de beslissing en de gronden van de beslissing. De mondelinge uitspraak moet worden neergelegd in een proces-verbaal (derde en vierde lid). Dat proces-verbaal moet binnen twee weken na de uitspraak in afschrift naar partijen gestuurd worden. Door invoering van dit algemene artikel wordt het huidige artikel 232, tweede lid, onder a, dat over het mondelinge tussenvonnis gaat, overbodig. Artikel 8:67 Awb kent reeds de mogelijkheid van een mondelinge einduitspraak. Ook op dit punt vindt dus harmonisatie plaats met het bestuursprocesrecht.

Artikel 30q

KEI Rechtspraak verwacht dat de rechter in de praktijk veelal in staat zal zijn om uitspraak te doen nadat de mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden. Soms zal de rechter echter nog behoefte hebben aan een tweede mondelinge behandeling of zal een extra schriftelijke ronde nodig zijn. Dit zijn voorbeelden van de extra proceshandelingen waartoe de rechter op grond van de goede procesorde kan beslissen op de voet van artikel 30o. Wanneer de rechter uitspraak wil doen, kan dat mondeling indien voldaan is aan de voorwaarden van artikel 30p Rv. Doorgaans zal de rechter echter schriftelijk uitspraak doen.

De basisprocedure introduceert verschillende termijnen voor partijen om het verloop van de procedure te versnellen, zoals een termijn voor het indienen van een verweerschrift. De beoogde versnelling zou geheel teniet worden gedaan indien de uitspraak lang op zich laat wachten. Daarom benadruk ik dat de uitspraak van de rechter binnen een bepaalde termijn na afloop van de mondelinge behandeling, van wezenlijk belang is. In overleg met de gerechten is gekozen voor een termijn van zes weken (eerste lid). Verwacht wordt dat deze termijn in de regel haalbaar is voor uitspraken in eerste aanleg. De termijn sluit aan op hetgeen reeds is bepaald in artikel 8:66 Awb. De termijn van zes weken zal niet in alle gevallen haalbaar zijn, gezien de grote diversiteit in omvang en complexiteit van zaken en de fluctuatie in de instroom van zaken. In

complexe zaken ligt het ook voor de hand dat extra proceshandelingen in de zin van artikel 30o nodig blijven. In dergelijke gevallen is het niet realistisch om van de rechter te verwachten dat hij altijd binnen een termijn van zes weken uitspraak kan doen. Daarom kan de rechter in bijzondere omstandigheden beslissen dat hij op een andere door hem te bepalen termijn uitspraak doet. De verwijzing naar bijzondere omstandigheden sluit aan bij het bepaalde in artikel 8:66 van de Awb. De rechter moet partijen bij de verlenging tevens informatie verstrekken over de datum waarop de uitspraak in dat geval zal worden gedaan (tweede lid). In de consultatieronde is door de Raad voor de rechtspraak bepleit dat wordt bepaald dat het uitstel van de uitspraak maximaal zes weken mag duren, teneinde harmonisatie met het bestuursprocesrecht te bewerkstelligen. Tegelijkertijd is door de NVvR betoogd dat termijnen voor het doen van uitspraak in het algemeen slechts gegarandeerd kunnen worden wanneer de gerechten over meer mankracht gaan beschikken. De Adviescommissie burgerlijk procesrecht heeft op haar beurt bepleit om geen termijn te verbinden aan een beslissing tot uitstel. Alles afwegende acht ik het niet zinvol om een wettelijke termijn voor de mogelijkheid van uitstel van de uitspraak te bepalen, wanneer onvoldoende vaststaat dat deze in de praktijk zal worden gehaald. De thans voorgestelde regeling geeft enerzijds duidelijk aan dat rechters moeten streven naar het doen van uitspraak binnen een termijn van zes weken, terwijl er voldoende ruimte overblijft om in bijzondere omstandigheden rekening te houden met de omstandigheden van het geval en te beslissen tot uitstel. In het derde lid van artikel 30q is bepaald dat de rechter de uitspraak kan uitstellen of achterwege laten op gezamenlijk verzoek van partijen. Aan partijen wordt geen uitspraak opgedrongen wanneer zij dat beide niet willen.

I onderdeel O (artikel 31)

De minuut van een vonnis, arrest of beschikking, waarnaar het huidige tweede lid van artikel 31 verwijst en waarop verbeteringen kunnen worden gesteld, bestaat in een digitale omgeving niet meer. Daarom wordt voorgesteld de verbeteringen in de uitspraak zelf te verwerken en daarbij de datum van de uitspraak van de wijziging en de naleving van het eerste lid (partijen moeten de gelegenheid krijgen om te reageren op de voorgenomen verbetering) te vermelden. Ook in de nieuwe situatie moet meteen duidelijk zijn dat het gaat om een uitspraak die verbeterd is, wat er verbeterd is en wanneer. Het ligt voor de hand op de eerste pagina of het voorblad van de uitspraak te vermelden dat sprake is van een gewijzigde versie. De praktische vormgeving kan aan de gerechten worden overgelaten.

Omdat de uitspraak in de toekomst veelal niet meer in papieren vorm aan partijen wordt verzonden, maar in «Mijn Zaak» ter beschikking wordt gesteld (zie ook artikel 231), is inlevering van de reeds gewezen, maar inmiddels gewijzigde uitspraak niet zinvol. In de huidige praktijk vindt inlevering overigens ook niet of nauwelijks meer plaats. Daarom is de inlevering in het derde lid geschrapt. Het derde lid geeft voldoende bescherming tegen tenuitvoerlegging van de verouderde uitspraak. Gehandhaafd is de regel dat het eerder verstrekte afschrift zijn kracht heeft verloren en dat een reeds aangevangen executie wordt voortgezet op grond van de verbeterde uitspraak.

I onderdeel P (artikel 33)

Nu digitale communicatie het uitgangspunt van de gerechten wordt en daarvoor een algemene regeling wordt getroffen in artikel 30c Rv e.v., kan artikel 33, dat ziet op elektronische berichten aan de gerechten, worden geschrapt.

I onderdeel Q (artikel 34)

In een digitale omgeving is er geen reden meer om van degene die de procedure start te verlangen dat hij aan de rechter bij wie een zaak terecht komt na toepassing van een rechtsmiddel (verzet, hoger beroep en cassatie), een afschrift overlegt van het verwijzende vonnis of het vonnis waartegen het rechtsmiddel is ingesteld, of dat hij het hele dossier van die zaak overlegt, zoals in het huidige artikel 34, eerste lid, staat. Gaat het om de toepassing van een rechtsmiddel, dan kan de rechter bij wie verzet, hoger beroep of cassatie is ingesteld de stukken terzake de eerste aanleg verkrijgen via het digitale systeem van de gerechten. Hetzelfde geldt wanneer een zaak wordt verwezen naar een andere rechter (zie hierover verder de toelichting bij artikel 74). Het voorgestelde artikel 34 voorziet er nu in alle gevallen in dat bij verwijzing of toepassing van een rechtsmiddel de stukken ambtshalve van het gerecht waar de procedure wordt voortgezet, ter beschikking komen van deze laatste. De neutrale term «afschriften» heeft betrekking op digitale en papieren exemplaren van het vonnis, het arrest, de beschikking en de overige stukken die in het zaaksdossier zitten. Doordat ook papieren processtukken – in zaken waarin een of meer partijen op papier mogen procederen – bij de gerechten gescand zullen worden, zal dit artikel door verloop van tijd geen betrekking meer hebben op papieren dossiers. Het verstrekken van de stukken zal in digitale zin vooral betekenen dat er toegang wordt verstrekt tot die stukken. Daarbij moeten de gerechten bepalen welke personen binnen een gerecht autorisatie hebben voor toegang tot een dossier. In een digitale omgeving is er geen reden meer om de stukken in origineel van het ene gerecht naar het andere gerecht te laten zenden. Daarom is de laatste volzin van het huidige derde lid dat daarover gaat, geschrapt.

I onderdeel R (artikel 35)

Artikel 35 biedt reeds de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot door de rechter te stellen termijnen voor het verrichten van proceshandelingen. Daarbij kunnen beperkingen worden gesteld aan de mogelijkheid om daarvoor uitstel te verlenen. Overwogen is om het artikel te schrappen nu het wetsvoorstel meer wettelijke termijnen vastlegt. Omdat echter niet kan worden uitgesloten dat in de toekomst behoefte blijkt te bestaan aan een nadere regeling van termijnen voor bepaalde proceshandelingen of dat de wens bestaat om beperkingen te stellen aan de mogelijkheid om uitstel te verlenen, is daarvan afgezien. Ook het tweede lid blijft gehandhaafd. Wel is een grondslag toegevoegd zodat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden bepaald over de opmaak en inrichting van de door partijen in het geding te brengen stukken. Dit kan nodig zijn in het kader van het opstellen van gedigitaliseerde stukken in een bepaald format.

I onderdelen T en U (artikel 44a)

De terminologie van artikel 44a wordt aangepast aan de gewijzigde EU-terminologie van het Verdrag van Lissabon. Het gaat om de aanduiding voor de Europese Commissie zoals neergelegd in artikel 13 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, die in de plaats komt van «Commissie van de Europese Gemeenschappen».

I onderdelen V en W (artikel 69)

Naar huidig recht kan het zich voordoen dat bij vergissing een vordering aan de rechter wordt voorgelegd met een verzoekschrift of een procedure over een verzoek wordt begonnen met een dagvaarding. Artikel 69 regelt voor die gevallen de «spoorwisseling». In het voorgestelde systeem zullen

dergelijke fouten naar verwachting minder voorkomen. In de eerste plaats bestaat het onderscheid tussen dagvaarding en verzoekschrift niet meer. Vorderingen en verzoeken beginnen beide met het indienen van een procesinleiding. In de tweede plaats zal bij het langs elektronische weg indienen van de procesinleiding worden gevraagd naar de aard van de zaak. Op die manier kan in de meeste gevallen geautomatiseerd worden vastgesteld of sprake is van een vordering of een verzoek en kan de eiser of verzoeker meteen op het juiste spoor worden gezet. Mocht desondanks het verkeerde spoor worden gevolgd dan zal dat doorgaans al bij de oproeping blijken. De gerechten zullen een vordering niet bezorgen bij belanghebbenden en indien de deurwaarder is ingeschakeld, zal hij opmerken dat de procesinleiding een verzoek in plaats van een vordering behelst. Een groot deel van het huidige artikel 69 is daarom niet meer nodig. Een beperkte wisselbepaling is gehandhaafd. De rechter brengt de spoorwisseling onder de aandacht van eiser dan wel verzoeker, zodat deze zijn procesinleiding kan verbeteren en de oproeping alsnog op de juiste wijze kan geschieden. Hiervoor zijn termijnen opgenomen in artikel 69, teneinde de voortgang niet te veel te belemmeren. De eiser of verzoeker krijgt twee weken de tijd om de procesinleiding aan te passen of aan te vullen aan de juiste procedurevoorschriften en eiser krijgt daarnaast twee weken om die verbeterde procesinleiding houdende een vordering bij de verweerder te betekenen. De rechtbank zal de verbeterde procesinleiding naar de belanghebbende sturen. De termijnen voor de spoorwisseling van verzoek- naar vorderingsprocedure sluiten aan bij die in artikel 112. Gehandhaafd zijn de leden die gaan over de aanpassing van de stellingen aan de toepasselijke procesregels (nieuwe tweede lid) en over het rechtsmiddelenverbod (nieuwe derde lid).

I onderdeel X (artikel 70)

Dit artikel is niet inhoudelijk gewijzigd. Er zijn slechts terminologische aanpassingen doorgevoerd.

I onderdeel Y (artikel 71)

In het vierde lid is de informatie herschikt die in een verwijzingsvonnis moet worden opgenomen. De informatie over het betalen van griffierechten uit het huidige artikel 111, tweede lid, aanhef en onderdelen k en l, staat in de nieuwe procedure in het oproepingsbericht van artikel 111 (zie tweede lid, onderdelen f en g). Deze informatie zal in het verwijzingsvonnis moeten worden opgenomen (vierde lid, onderdeel c). Tevens is opgenomen dat de stand waarin het geding zich bevindt in het vonnis moet worden vermeld. Dat hangt samen met artikel 74, dat inhoudt dat de procedure wordt voortgezet voor de rechter waarnaar is verwezen, in de stand waarin het zich bevindt op het moment van verwijzing. Nu de rechter partijen voor de volgende proceshandeling moet uitnodigen (artikel 34), moet het voor de rechter duidelijk zijn waarvoor hij partijen uitnodigt.

In het vijfde lid is de laatste volzin geschrapt. De regel dat een rechter naar wie een zaak is verwezen aan die verwijzing gebonden is, valt nu onder de meer algemene formulering van het gewijzigde artikel 74, dat op alle verwijzingen betrekking heeft.

In het kader van de consultatie heeft de Raad voor de rechtspraak opgemerkt dat dit artikel leidt tot overbodig heen- en weergeschuif tussen rechters en dat het zou kunnen vervallen omdat de handels- en kantonsectoren volledig zijn geïntegreerd. De Raad meent dat de rechter aan wie de zaak is toegewezen een andere pet kan opzetten om de zaak voort te zetten en dat hij enkel hoeft te bepalen dat verplichte rechtsbijstand (niet meer) nodig is en dat hij een ander procesreglement moet toepassen. Juist deze twee laatste aspecten, waaraan ook nog het aspect van het

griffierecht toegevoegd moet worden, maken echter dat het artikel naar mijn mening niet gemist kan worden. Tegelijkertijd kan het aan de interne organisatie van de gerechten worden overgelaten om een dergelijke verwijzing zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Dat zal vooral betekenen dat de rechter aan wie de zaak was voorgelegd, die zaak ook in de andere hoedanigheid zal kunnen behandelen, zodat de voorbereiding van de zaak niet verloren gaat en door een tweede rechter opnieuw moet worden opgepakt. Partijen zullen in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich te beraden of ze een advocaat in de arm willen nemen en meer griffierecht willen betalen (wanneer de zaak van kantonrechter naar civiele rechter verwezen moet worden) of dat ze verder zonder advocaat willen procederen (wanneer de zaak onder de competentie van de kantonrechter valt). Artikel 71 laat voldoende vrijheid aan de rechter om in overleg met partijen de meest efficiënte wijze van verwijzing te realiseren.

I onderdeel Z (artikel 73)

Dit artikel is niet inhoudelijk gewijzigd. Een verwijzing is aangepast.

I onderdeel AA (artikel 74)

Artikel 74 komt grotendeels te vervallen. Het eerste en tweede lid regelen thans dat bij verwijzing door de rechter van een zaak die bij dagvaarding wordt ingeleid, een partij de overige partijen bij exploit kan oproepen (vgl. artikel 71 of 73). Die leden komen te vervallen. Volgens het resterende artikel 74 zal na de verwijzing door de ene naar de andere rechter de procedure in de stand waarin deze zich bevindt bij de nieuwe rechter worden voortgezet. Een proceshandeling van een van partijen, zoals de oproeping van een andere partij, is niet meer vereist. Dit vermindert ook het risico dat de zaak stil komt te liggen wanneer geen van partijen de ander oproept. Het digitale dossier wordt door de griffie van de verwijzende rechter ter beschikking gesteld aan de griffie van het gerecht waarnaar verwezen is (artikel 34). De rechter bepaalt de datum voor de volgende proceshandeling en nodigt partijen daarvoor uit. Het huidige derde lid over voorzetting van de procedure na verwijzing is gehandhaafd en iets algemener geformuleerd, zodat het van toepassing is op alle procedures waarin een rechter heeft moeten verwijzen naar een andere rechter. Ook de regel dat een rechter naar wie een zaak is verwezen aan die verwijzing gebonden is, is nu algemeen van toepassing op alle verwijzingen.

I onderdeel BB (artikel 77)

Artikel 77 is niet inhoudelijk gewijzigd. Er zijn slechts terminologische aanpassingen doorgevoerd.

I onderdeel CC (opschrift)

De huidige tweede titel regelt de dagvaardingsprocedure in eerste aanleg. Nu met het wetsvoorstel alle civiele procedures aanvangen met een zogenoemde procesinleiding, vervalt de term dagvaarding. Een procedure die betrekking heeft op een vordering wordt voortaan aangeduid als vorderingsprocedure. Op een vorderingsprocedure zijn naast de bepalingen over de basisprocedure uit de derde afdeling A van de eerste titel ook de bepalingen uit de tweede titel van toepassing. Deze laatstgenoemde bepalingen over de vorderingsprocedure stemmen nagenoeg overeen met de bepalingen in de huidige tweede titel over de dagvaardingsprocedure. De voorgestelde wijzigingen worden hieronder bij de artikelen toegelicht. De belangrijkste wijzigingen houden verband met de

digitalisering van de rol en een uitgebreidere regiefunctie van de rechter, zie bijvoorbeeld artikel 82.

I onderdeel DD (artikel 78)

Als de verzoekprocedure noch een andere bijzondere wettelijke regeling van toepassing is, geldt ingevolge artikel 78 de vorderingsprocedure. Er kan dus geen leemte bestaan. Wat onder vorderingsprocedure wordt verstaan, blijkt uit artikel 30a, tweede lid. Het voorgestelde artikel 261 regelt hetzelfde voor de tweede titel over verzoekprocedures. Beide artikelen gaan ervan uit dat de wetgeving aangeeft welke procedure van toepassing is. Dat zal veelal blijken uit de terminologie. Een «verzoek» leidt tot een verzoekprocedure. Een «vordering» tot een vorderingsprocedure. In de invoeringswet die in aansluiting op dit wetsvoorstel zal worden ingediend, zal wetgeving waarin nog sprake is van termen als «dagvaarding» en «dagvaarden», worden aangepast. Ook de wetgeving die spreekt van een «verzoekschrift» en niet van een «verzoek», zal worden gewijzigd, omdat het verzoekschrift niet meer een onderscheidende term zal zijn. Het huidige tweede lid van artikel 78 vervalt omdat de zaken waarop de tweede titel van toepassing is niet meer worden aangeduid als zaken die bij dagvaarding moeten worden ingeleid, maar als vorderingszaken. Nieuw is dat met de procesinleiding zowel een vordering als een verzoek aan de rechter kan worden voorgelegd. Daarop gelden ingevolge artikel 30b, tweede lid, in beginsel de bepalingen van de vorderingsprocedure. Hierop bestaan enkele uitzonderingen, zie daarvoor nader artikel 30b en de toelichting bij dat artikel.

I onderdeel EE (artikel 82)

Het huidige artikel 82, eerste en tweede lid, regelt wanneer conclusies en akten worden genomen in kantonzaken. De rolzitting is daarbij thans nog leidend. In de toekomst stelt de rechter in iedere individuele zaak de datum vast waarop de volgende proceshandeling moet zijn verricht. Voor verschillende proceshandelingen, zoals het bezorgen van de procesinleiding bij de verweerder, het verschijnen van de verweerder en het indienen van verweer, gelden vaste termijnen. Dat biedt partijen inzicht in en zekerheid ten aanzien van het verloop van hun proces. Door de vaste termijnen is de procesgang ook eenvoudiger te digitaliseren. Hoewel het uitgangspunt geldt van vaste termijnen, staat de rechter uitzonderingen toe waar die nodig zijn (artikel 30o, eerste lid, onder a). Denk bijvoorbeeld aan een zaak met veel buitenlandse partijen. In een dergelijke zaak kan het noodzakelijk zijn om partijen tijd te geven voor de vertaling van stukken of om een uitspraak van een buitenlandse rechter af te wachten alvorens de Nederlandse rechter verder kan. De rechter krijgt hier dus een sterkere regiefunctie; hij kan zo meer maatwerk leveren.

De huidige aanduiding van de conclusie van antwoord is vervangen door het meer gangbare «verweerschrift». Daarom is in artikel 82 aan de opsomming «conclusies en akten» het verweerschrift toegevoegd. Het huidige onderscheid tussen kantonzaken en niet-kantonzaken bij het indienen van conclusies en akten blijft bestaan, maar deze indiening zal in niet-kantonzaken worden beheerst door artikel 30k, vijfde lid. Het huidige artikel 82, derde lid, wordt geschrapt. Op grond van artikel 30k, vijfde lid, moeten processtukken en andere stukken in beginsel tien dagen voor de mondelinge behandeling worden ingediend, tenzij de wet anders bepaalt. Artikel 82 houdt een afwijkende termijn in voor kantonzaken. De mogelijkheid om in kantonzaken conclusies en akten ook (mondeling) ter zitting te nemen en ter zitting mondeling verweer te voeren is verplaatst naar artikel 30i, tweede lid. Thans bestaat die mogelijkheid tijdens de rolzitting. Ook in de toekomst zullen de gerechten zittingen organiseren waarin gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die artikel 30i

biedt. De desbetreffende zitting zal echter niet als rolzitting worden aangeduid. De rechter geeft daartoe aan op welke tijd en plaats mondeling verweer kan worden gevoerd. De Raad voor de rechtspraak meent dat het voeren van mondeling verweer in kantonzaken niet per se ten overstaan van een rechter hoeft plaats te vinden.¹⁹ Ook een gekwalificeerde stafjurist zou deze taak kunnen vervullen. Het wetsvoorstel wijzigt het bestaande recht niet. Ik meen dat voor een mondeling verweer kenmerkend is dat de rechter kennis neemt van het mondelinge standpunt van een verweerder, zonder tussenliggende vertaalslag van een derde. Wanneer het standpunt van de verweerder niet in aanwezigheid van de rechter wordt uitgesproken en derhalve wordt neergelegd in een schriftelijk verslag ten behoeve van de rechter, is van een mondeling verweer niet langer sprake.

I onderdeel FF (artikel 84)

De wijzigingen in artikel 84 betreffen enkel terminologische aanpassingen.

I onderdeel GG (artikel 85)

Artikel 85 geeft regels voor het overleggen van producties. Artikel 30k, vijfde lid, voegt daaraan de regel toe dat processtukken in beginsel tot tien dagen voor de mondelinge behandeling kunnen worden ingediend. Het huidige derde lid van artikel 85 biedt een soepeler regime voor het overleggen van producties en verhoudt zich niet met de voorgestelde termijn van tien dagen. Het oude derde lid van artikel 85 vervalt om die reden. Wanneer niet aan de termijn van tien dagen wordt voldaan, moet de wederpartij zich daarop kunnen beroepen. In het nieuwe derde lid is daarom een verwijzing opgenomen naar artikel 30k, vijfde lid. De andere wijzigingen in het artikel zijn een gevolg van veranderingen in terminologie.

Het tweede lid van artikel 85 (en artikel 86) blijft ook in geval van digitale stukkenwisseling van belang voor die gevallen waarin een partij het papieren stuk dat in gescande vorm in het digitale dossier is opgenomen, wil inzien.

Het (nieuwe) derde lid zal door invoering van artikel 30k, vijfde en zesde lid, aan belang inboeten. Te laat ingediende stukken zullen door de rechter buiten beschouwing gelaten worden, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet. De wederpartij mag niet in zijn belang worden geschaad door te laat ingediende stukken. Het derde lid zal een vangnetfunctie hebben ter naleving van het eerste en tweede lid van artikel 85 en voor die gevallen waarin de partij op enig moment in de procedure en nog uiterlijk tot aan het eindvonnis zich erop wil beroepen dat hij benadeeld is naar aanleiding van (het moment van) indiening van een stuk, of het ontbreken daarvan, door de wederpartij. Ter verduidelijking van de verhouding tussen artikel 30k, vijfde lid, en artikel 85, derde lid, is aan artikel 30k, vijfde lid, toegevoegd dat het artikel 85, derde lid, onverlet laat.

Wat betreft voorwerpen die in het kader van bewijslevering worden ingediend (bijvoorbeeld in intellectuele-eigendomszaken), blijft de huidige praktijk ongewijzigd. Zij worden meegenomen ter zitting of gedeponneerd en van dat depot wordt een akte van depot opgemaakt (zie het landelijk procesreglement voor civiele dagvaardingszaken bij de rechtbank, artikel 2.10). Deze akte zal in het digitale dossier worden opgenomen.

¹⁹ Vgl. advies Raad voor de rechtspraak over het voorontwerp, p. 23.

I onderdeel HH (artikelen 87–92)

De huidige artikelen 87–92 zijn bepalend voor de inrichting en afronding van een zitting. De artikelen hebben betrekking op de comparitie van partijen (schikking, artikel 87), de inlichtingencomparitie (artikel 88), het overleggen van bescheiden (artikel 89), proceshandelingen ter rolle (artikel 90), het proces-verbaal (artikel 91) en het verzenden van stukken door de griffier (artikel 92). Een aantal van deze artikelen is overbodig geworden door de algemene regeling van de mondelinge behandeling. Artikel 30k, eerste lid, onder a en c, bepaalt dat de mondelinge behandeling kan worden gebruikt voor het verstrekken van inlichtingen of het beproeven van een schikking. Gekozen is voor een plaats in artikel 30k omdat de schikking niet alleen van belang is in vorderingszaken maar ook in verzoekzaken, bijvoorbeeld deelgeschilprocedures. Het voorgestelde artikel 30k, vijfde en zesde lid, regelt het overleggen van bescheiden. De proceshandeling ter rolle na een mislukte of nog niet afgeronde schikking is geregeld in artikel 30m, tweede lid. De rechter maakt op grond van artikel 30n, eerste lid, proces-verbaal op. Ten slotte is het verzenden van stukken door de griffier geregeld in artikel 30e. De artikelen 87–92 komen daarmee te vervallen.

I onderdelen II, JJ en MM (artikelen 93, 94 en 97)

In de nieuwe basisprocedure kan met de procesinleiding zowel een vordering als een verzoek aan de rechter worden voorgelegd (artikel 30b). Dit zal vooral van belang zijn voor arbeidsrechtelijke zaken. Daarom zal met name de kantonrechter in aanraking komen met deze gemengde procesinleidingen. De afdeling over kantonzaken staat in de titel over de dagvaardings- c.q. vorderingsprocedure, maar de kantonrechter is nu ook al bevoegd in geval een wettelijke bepaling hem aanwijst in verzoekprocedures, zoals bij diverse arbeidsrechtelijke verzoeken uit Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Naar aanleiding van de invoering van de mogelijkheid om gecombineerde procesinleidingen in te dienen, wordt nu in artikel 94 uitdrukkelijk de bevoegdheid van de kantonrechter geregeld indien hij wel bevoegd is ten aanzien van een onderdeel van die gecombineerde procesinleiding (bijvoorbeeld het verzoek), maar niet ten aanzien van het andere onderdeel (de vordering). Deze regeling volgt de hoofdregel van het huidige artikel 94: de aardzaken die op grond van artikel 93, onder c of d onder de bevoegdheid van de kantonrechter vallen, bepalen de bevoegdheid ten aanzien van de andere onderdelen van de procesinleiding. Deze regeling wijkt in zoverre af van de hoofdregel van artikel 7, tweede lid, (de bevoegdheid ten aanzien van het verzoek volgt de bevoegdheid ten aanzien van de vordering), dat de aardzaak bij de kantonrechter bepalend is voor zijn bevoegdheid en niet de vordering. De keuze voor de kantonrechter voor bepaalde categorieën zaken, zoals arbeidszaken en consumentenzaken is immers een principiële, die zo min mogelijk doorkruist dient te worden. Daarbij geldt op basis van artikel 94, tweede lid, het criterium dat deze gezamenlijke behandeling mogelijk is voor zover de samenhang tussen de vorderingen en verzoeken zich tegen een afzonderlijke behandeling verzet. Zuivere verzoeken die onder de competentie van de kantonrechter vallen, worden nog steeds beheerst door de derde titel van Rv. De overige wijzigingen in de artikelen 93, 94 en 97 beperken zich dan ook tot wijziging van de terminologie inzake de dagvaarding en de reconventionele vordering. In dit laatste geval is in een vorderingszaak voor de kantonrechter naast een tegenvordering ook een tegenverzoek mogelijk en in een verzoekzaak ook een tegenvordering. Dit volgt ook uit artikel 30i, achtste lid.

Het huidige artikel 96 biedt partijen de mogelijkheid om in onderling overleg hun geschil aan de kantonrechter van hun keuze voor te leggen. Het gaat dan om zaken waarover anders de sector civiel van de rechtbank beslist. Nadat partijen zich tot hem hebben gewend, bepaalt de kantonrechter hoe verder moet worden geprocedeerd. De kantonrechter kan een procesgang voorschrijven die afwijkt van de procesgang die staat beschreven in de wet. Om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid van het huidige artikel 96 moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Het moet gaan om zaken die ter vrije bepaling van partijen staan en partijen moeten zich gezamenlijk tot de desbetreffende kantonrechter wenden. Deze voorwaarden zijn vanzelfsprekend omdat niet van de wettelijke procesgang moet kunnen worden afgeweken in zaken van openbare orde en in gevallen waarin één van partijen dat niet wil. Deze eisen dienen dus te blijven gelden.

Een deel van de gerechten onderzoekt of in bepaalde zaken, zoals burengeschillen, een informelere procesgang kan bijdragen aan een definitieve afdoening van een geschil. Doordat de rechter en partijen in deze procedures kunnen afwijken van het reguliere procesrecht, kan de rechter bijvoorbeeld al bij het starten van de procedure vragen stellen die gericht zijn op het achterhalen van het onderliggende geschil. Ook in het kader van de e-kantonprocedure (die per 1 juni 2014 voor alle rechtzoekenden is opengesteld) wordt gebruik gemaakt van het huidige artikel 96. Partijen binden zich aan kortere termijnen, waardoor zij binnen acht weken een uitspraak van de rechter kunnen verkrijgen en voeren de procedure vanaf het begin digitaal (met uitzondering van de mondelinge behandeling).

Om gebruik te kunnen maken van een dergelijke informelere procesgang moet voldaan worden aan de voorwaarden van artikel 96. De huidige voorwaarde dat partijen zich samen tot de kantonrechter van hun keuze wenden, leidt er volgens de gerechten toe dat weinig gebruik wordt gemaakt van artikel 96. Aannemelijk is dat partijen die al een geschil hebben moeilijk onderling overeenstemming bereiken over daarmee samenhangende kwesties als de te volgen procesgang. Het vermoeden bestaat dat een partij welwillender tegenover een procesgang als bedoeld in artikel 96 staat wanneer de kantonrechter haar daarvoor uitnodigt dan wanneer de wederpartij dat doet. Om die reden bepaalt het nieuwe tweede lid dat indien slechts een van partijen zich tot de kantonrechter wendt voor toepassing van het eerste lid, er ook sprake is van een gezamenlijke keuze indien alle andere partijen de kantonrechter berichten dat zij instemmen met deze keuze. Met deze toevoeging blijft gelden dat een afwijking van de wettelijk voorgeschreven procesgang niet mogelijk is wanneer één van partijen dat niet wil. Het voordeel van de nieuwe formulering is dat partijen zich niet meer in een gezamenlijke brief tot de kantonrechter hoeven te wenden.

Mogelijk wordt dus dat een partij bij de kantonrechter aangeeft gebruik te willen maken van de procedure van artikel 96. Vervolgens nodigt de kantonrechter de andere partij(en) daarvoor uit. De kantonrechter zal de andere partij(en) daarbij goed moeten informeren over de gevolgen van instemming met een procedure op grond van artikel 96. Het moet de andere partij(en) duidelijk worden gemaakt dat zij met hun instemming afstand doen van de «gewone» procedure als beschreven in titels 1 en 2. De kantonrechter zal de andere partij(en) ook moeten informeren op welke wijze en binnen welke termijn zij hun instemming kunnen geven. Vanwege het belang dat partijen goed worden geïnformeerd, ligt het in de rede dat in het landelijk procesreglement wordt voorgeschreven welke informatie de kantonrechter moet geven wanneer hij op verzoek van een partij de andere partij(en) uitnodigt voor een procedure op grond van artikel 96. Het voorstel vereist niet dat partijen hun instemming geven

voordat de kantonrechter partijen heeft gesproken. Mogelijk is dat de kantonrechter partijen uitnodigt voor een eerste gesprek waarin hij onder meer de procedure nader uitlegt en daarna partijen in de gelegenheid stelt aan te geven of zij met de artikel 96 procedure instemmen. Wanneer zij instemmen met deze procedure en er overeenstemming bestaat over de wijze waarop het geding zal worden gevoerd, kan de rechter die zitting overigens ook gebruiken voor andere, meer inhoudelijke zaken, zoals een uitwisseling van standpunten. Volgt er geen instemming, dan zal een reguliere procedure ingesteld moeten worden om de zaak alsnog aan de rechter voor te leggen. In het eerste gesprek, of als geen gesprek plaatsvindt, dan schriftelijk, zal de kantonrechter moeten melden dat het zonder voorbehoud instemmen met deze procedure tot gevolg heeft dat er geen rechtsmiddel zal openstaan tegen de beslissing van de kantonrechter (zie artikel 333 Rv). Wanneer de kantonrechter de uitnodiging verstuurt, is de kans naar verwachting desalniettemin groter dat de wederpartij mee wil doen, terwijl tegelijkertijd door de betrokkenheid van de kantonrechter gewaarborgd is dat de wederpartij niet tegen haar zin van de wettelijk voorgeschreven procesgang wordt afgehouden. Wanneer de wederpartij niet instemt, is een procedure als bedoeld in artikel 96 niet mogelijk. De eiser kan dan wel alsnog een procesinleiding volgens de regels van de basisprocedure indienen.

I onderdelen NN en OO (artikelen 99 en 107)

De wijzigingen zijn enkel van terminologische aard.

I onderdeel PP (artikel 109)

De regels inzake de relatieve bevoegdheid in zaken betreffende een vordering (artikelen 99–110) en betreffende een verzoek (artikelen 262–270) blijven gelijk. Omdat het in de nieuwe basisprocedure mogelijk is met een procesinleiding zowel een vordering als een verzoek voor te leggen (artikel 30b), moet bepaald worden welke rechter bij een dergelijke gecombineerde procedure relatief bevoegd is ten aanzien van zowel de vordering als het verzoek. Artikel 109, eerste lid, bepaalt dat in dat geval de rechter van de woonplaats van de verweerder bij de vordering bevoegd is. Dit sluit aan bij de hoofdregel voor de relatieve bevoegdheid bij vorderingen (artikel 99). Op deze manier wordt rekening gehouden met de belasting van een verweerder als hij buiten zijn woonplaats voor de rechter moet verschijnen; de mondelinge behandeling wordt immers centraal gesteld. Wanneer de rechter van de woonplaats van de eiser bevoegd zou zijn, zou de verweerder in zijn verdediging kunnen worden geschaad wanneer de reiskosten hem afhouden van aanwezigheid. In verzoekprocedures is zowel de rechter van de woonplaats van verzoeker als de rechter van de woonplaats van (een van) de belanghebbende(n) bevoegd, zodat de keuze voor de rechter van de woonplaats van verweerder niet strijdig is met de hoofdregel in verzoekprocedures. Uitzonderingen op deze competentieregeling in gecombineerde procedures gelden voor het geval waarin het verzoek niet behoort tot de absolute bevoegdheid van de rechter of de wet anders bepaalt. Aan deze laatste uitzondering is toegevoegd dat met «de wet» niet de hoofdregel van de competentieregeling voor de verzoekprocedure uit artikel 262 is bedoeld. Met uitzonderingen in de wet wordt gedoeld op de bevoegdheidsregels voor bijzondere verzoekprocedures. Wordt een vordering gecombineerd met een verzoek waarvoor een bijzondere relatieve bevoegdheidsregeling geldt, en de rechter van de woonplaats van verweerder bij de vordering is volgens die bijzondere bevoegdheidsregel niet de bevoegde rechter bij het verzoek, dan zal de procedure moeten worden gesplitst op grond van artikel 30b, vierde lid. Voorbeelden van 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).

I onderdeel QQ (artikel 110)

De verwijzing naar artikel 74 is aangepast aan de wijziging in dat artikel.

I onderdelen RR en SS (artikelen 111–115)

Artikel 111

De titel van de vierde afdeling is aangepast aan de dienovereenkomstige derde titel van de verzoekprocedure, zodat zij beide «oproeping» luiden. De opbouw van de tweede en derde titel is zo veel mogelijk gelijklopend. Het huidige artikel 111 bepaalt in de eerste plaats dat dagvaarding bij exploit geschiedt. Nu de dagvaarding vervalt, vervalt ook het eerste lid van artikel 111. In het nieuwe eerste lid is het oproepingsbericht geregeld dat de griffier aan de eiser stuurt wanneer deze laatste de procedure eerst aanhangig maakt bij de rechtbank alvorens de procesinleiding te bezorgen of te laten betekenen bij de verweerder (de procedure van artikel 112). Als de eiser voorafgaand aan het starten van de procedure een deurwaarder inschakelt, die op basis van de door de gerechten voorgeschreven kenmerken een oproepingsbericht opstelt en dit eerst betekent bij de verweerder alvorens de zaak in te dienen bij de rechtbank, is een door de griffier te verstrekken oproepingsbericht niet meer nodig. In het oproepingsbericht wordt de procesinleiding integraal opgenomen en het geheel wordt bij de verweerder bezorgd of betekend. In geval van digitale indiening van de procesinleiding wordt het oproepingsbericht digitaal verzonden. In antwoord op een papieren procesinleiding volgt een papieren bericht (artikel 30e). Het oproepingsbericht bevat de informatie die in het tweede lid van artikel 111 is voorgeschreven.

Het huidige tweede lid bepaalt welke gegevens in het exploit van dagvaarding moeten worden vermeld. Deze bepaling is gedeeltelijk vervangen door artikel 30a. Artikel 30a schrijft voor welke gegevens door de eiser in de procesinleiding, houdende een vordering of een verzoek, moeten worden opgenomen. Het gaat hier om gegevens die alleen door eiser verstrekt kunnen worden. Het voorgestelde artikel 111, tweede lid, bevat de gegevens die door de rechtbank (of door de deurwaarder in het geval van artikel 113) in het oproepingsbericht worden verstrekt. Deze wijzigingen hebben ertoe geleid dat de procesinleiding op een aantal punten is vereenvoudigd ten opzichte van de dagvaarding. De informatie die voortaan niet meer door eiser wordt verstrekt en ingevolge artikel 111 door het gerecht (of de deurwaarder) in het oproepingsbericht wordt opgenomen, betreft de wijze van verschijnen door de verweerder en de gevolgen van het niet-verschijnen, de termijn voor het indienen van een verweerschrift, de verschuldigdheid van griffierecht en in kort geding de plaats en het tijdstip van de mondelinge behandeling (huidig artikel 111, onder g, h, i, j, k en l). De overige informatieverplichtingen uit het huidige artikel 111 zijn verplaatst naar artikel 30a. Met de gerechten is afgestemd dat zij hier een taak van de eiser overnemen. Voor deze taakverschuiving is gekozen omdat het gerecht de betreffende informatie eenvoudiger kan geven dan een procespartij die incidenteel een procedure start. Een eenvoudige procesinleiding is voor burgers en bedrijven ook van belang in relatie tot de nieuwe mogelijkheid om de procesinleiding en het oproepingsbericht zonder deurwaarder bij de verweerder te bezorgen. Voor het gerecht vormt de nieuwe taak een last van beperkte omvang. De te geven informatie kan eenvoudig worden afgeleid uit de door eiser in de procesinleiding te verstrekken informatie. Het gerecht kan de informatie daarom in beginsel geautomatiseerd aanleveren. In de consultatieronde is

opgemerkt dat voorkomen moet worden dat de eiser met het oproepingsbericht van de rechtbank in de hand – ten onrechte – de indruk kan wekken dat de rechtbank reeds uitspraak heeft gedaan en de verweerder is veroordeeld. Een dergelijk oneigenlijk gebruik van het oproepingsbericht moet inderdaad zo veel mogelijk worden voorkomen door een eenduidige opmaak. KEI Rechtspraak houdt rekening met dit aandachtspunt.

Het huidige derde lid van artikel 111 over de vermelding van het verweer en de substantiëringsplicht (de vermelding van de verweermiddelen) is verhuisd naar artikel 30a, derde lid, onder f. Daarmee komt ook het derde lid van artikel 111 te vervallen. Door de plaatsing in titel 1 (derde afdeling A) geldt de substantiëringsplicht zowel voor vorderingszaken als verzoekzaken. De verplichting om de verweren en de gronden daarvoor te vermelden geldt in verzoekzaken uiteraard alleen in geval van contentieuze verzoeken.

Artikelen 112 en 113

De artikelen 112 en 113 zijn nieuw en regelen de wijze waarop de procedure bekend kan worden gemaakt aan de wederpartij. Er zijn drie mogelijkheden voor de eiser.

Nieuw is de mogelijkheid voor de eiser om eerst te bezien of de verweerder verschijnt na een vormvrije bezorging (artikel 112, eerste lid). De eiser kan de procesinleiding via informele weg bezorgen, bijvoorbeeld per gewone brief of per e-mail (zie hierover nader paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting). In het huidige recht bestaat er al een informele weg in geval van een kort geding bij de kantonrechter (artikel 255, tweede lid). Bezorging via informele weg kan de procedure in bepaalde gevallen eenvoudiger en goedkoper maken. Denk bijvoorbeeld aan langlopende (zaken)relaties waarbij partijen het eens zijn dat een vraag die hen verdeeld houdt aan de rechter moet worden voorgelegd of aan zaken waarin de advocaat van de verweerder akkoord is met de informele bezorging van de procesinleiding op zijn kantoor. De kosten van een deurwaardersexploot kunnen dan worden bespaard. De Adviescommissie burgerlijk procesrecht heeft ten aanzien van de keuzevrijheid van procespartijen opgemerkt dat deze past in het civiele procesrecht waarin het veelal gaat om zaken over rechtsgevolgen die ter vrije bepaling van partijen staan.

In het geval van een bezorging via informele weg krijgt eiser hiervoor twee weken (artikel 111, tweede lid, onder c). Verschijnt de verweerder niet op de laatste dag waarop hij diende te verschijnen, dan is op basis van dat niet-verschijnen geen verstekvonnis mogelijk. Daarom krijgt eiser nog een tweede termijn van twee weken na afloop van de termijn van verschijnen, om de procesinleiding bij de verweerder te laten betekenen bij exploit van de deurwaarder (artikel 112, tweede lid). In dat geval wordt de termijn die verweerder had om te verschijnen verlengd met vier weken vanaf het eerdere moment van verschijning. De deurwaarder vermeldt de nieuwe datum waarvoor de verweerder kan verschijnen in het oproepingsbericht dat hij daartoe wijzigt (artikel 112, vijfde lid). Zowel de gegevens die de eiser in de procesinleiding vermeldt als de gegevens die door het gerecht in het oproepingsbericht zijn vermeld, kunnen door de deurwaarder worden verbeterd of aangevuld op grond van het vijfde lid, bijvoorbeeld na nader onderzoek of op advies van de deurwaarder. Als de eiser de zaak eerst heeft aangebracht bij de rechtbank, is de informatie die in het oproepingsbericht is verwerkt, afhankelijk van de informatie die de eiser bij het invullen van de procesinleiding aan de griffie heeft aangeleverd. Het moet ook dan mogelijk zijn voor de deurwaarder, ter voorkoming van eventuele fouten in het oproepingsbericht, om hierin wijzigingen en aanvullingen aan te brengen, die bijvoorbeeld nodig zijn naar aanleiding van het onderzoek dat de deurwaarder doet in onder

andere de Basisregistratie personen. Het gewijzigde oproepingsbericht moet bij de verweerder worden betekend binnen dezelfde termijn als geldt voor het betekenen van het (oorspronkelijke) oproepingsbericht, zijnde twee weken na de uiterlijke verschijningstermijn zoals opgenomen in het oorspronkelijke oproepingsbericht. Het gewijzigde oproepingsbericht vervangt het eerdere oproepingsbericht (artikel 112, vijfde lid). Dat betekent bijvoorbeeld dat de in het gewijzigde oproepingsbericht genoemde termijnen voor het verschijnen leidend zijn. Wanneer de verweerder niet in de procedure verschijnt, kan de rechtbank een verstekvonnis wijzen. Laat eiser de formele betekening achterwege nadat verweerder niet is verschenen naar aanleiding van de informele betekening, dan wordt eiser niet-ontvankelijk verklaard (artikel 112, derde lid). In het voorgestelde systeem zendt het gerecht de eiser een bericht wanneer de verweerder is verschenen. Dit kan geautomatiseerd geschieden. De eiser krijgt geen bericht van het gerecht als de verweerder niet is verschenen. Het is de verantwoordelijkheid van de eiser om de verweerder op de hoogte te stellen van de procedure en het is daarmee ook aan hem om ervoor zorg te dragen dat dit op juiste wijze geschied. Als de verweerder in de procedure verschijnt, dan heeft hij na dat moment zes weken (in kantonzaken vier weken) om een verweerschrift in te dienen (artikel 111, tweede lid, onder c). Als de eiser voor de minimale verschijningstermijn van twee weken (vier weken na indiening bij de rechtbank, op grond van artikel 30a, derde lid, onder c) kiest en eerst de informele en daarna de formele betekeningssweg doorloopt, duurt het maximaal acht weken alvorens een verstekvonnis gewezen kan worden en in totaal maximaal veertien weken alvorens de procedure tot en met het verweerschrift is gevorderd. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de eiser ook tussentijds kan overgaan tot betekening van het oproepingsbericht, in geval hem duidelijk wordt dat de wederpartij niet van plan is om naar aanleiding van de informele oproeping te verschijnen in de procedure. De tweede mogelijkheid voor de eiser bestaat uit formele betekening van het oproepingsbericht door de deurwaarder, nadat de eiser de procedure heeft aangebracht bij de rechtbank (artikel 112, eerste lid). De betekening dient ook dan te geschieden binnen twee weken na indiening van de procesinleiding bij de rechtbank. Na de indiening ontvangt de eiser in dat geval een oproepingsbericht van de rechtbank (artikel 30a, vijfde lid) waarin de procesinleiding is opgenomen (artikel 111, tweede lid, aanhef) en dat hij door de deurwaarder kan laten betekenen bij verweerder. Als er fouten staan in dit oproepingsbericht, doordat de eiser verkeerde gegevens heeft ingevuld in de procesinleiding, kan de deurwaarder deze herstellen en een nieuw oproepingsbericht genereren. De verweerder krijgt de tijd om te verschijnen bij de rechtbank binnen vier weken na het aanbrengen van de procesinleiding bij de rechtbank. Als de eiser en deurwaarder de procesinleiding al snel bij verweerder betekenen, heeft de verweerder meer tijd om te verschijnen. Verweerder kan er overigens ook voor kiezen om eerder in de procedure te verschijnen. Op deze manier is het vier weken na indiening van de procesinleiding bij de rechtbank duidelijk of er een verstekzaak is of dat er op tegenspraak geprocedeerd gaat worden. In het laatste geval heeft de verweerder, nadat hij in de procedure is verschenen, zes weken de tijd om zijn verweerschrift in te dienen. In totaal duurt de stukkenwisseling in een basisprocedure in dat geval ten minste tien weken vanaf het moment van indiening. De derde mogelijkheid is dat eiser zich eerst wendt tot een deurwaarder (artikel 113, zie ook paragraaf 5 in het algemeen deel van de toelichting). Deze kan voor hem een oproepingsbericht opstellen en daarin de inhoud van de procesinleiding opnemen. Alleen de datum van indiening van de procesinleiding bij de rechtbank uit de aanhef van het tweede lid van artikel 111, hoeft hij daar niet bij te vermelden, daarom wordt die niet genoemd in artikel 113, tweede lid. Deze procesinleiding wordt door de deurwaarder eerst betekend bij de wederpartij en daarna wordt zij

ingediend bij de rechtbank. Als de eiser zonder procesvertegenwoordiging mag procederen, kan hij zelf de procesinleiding indienen of kan de deurwaarder dat doen in opdracht van de eiser. In de overige gevallen geschiedt indiening doorgaans door de advocaat van de eiser of door de deurwaarder, hoewel eiser het ook zelf zou kunnen doen. De indiening bij de rechtbank moet onverwijld na betekening bij verweerder plaatsvinden. Het digitale dossier ontstaat pas als de procedure is gestart en de procesinleiding en het betekende oproepingsbericht zijn ingediend. Als de eiser die in persoon procedeert en dat op papier wenst te doen, de stukken zelf bij de rechtbank wenst in te dienen of ze per post naar de rechtbank wenst te verzenden, dan zal het digitale dossier bij de rechtbank iets later beschikbaar komen voor de verweerder. Maar hij beschikt al over de procesinleiding en de bewijsmiddelen waarop de eiser zich in de procesinleiding beroept, die net als nu gebruikelijk is, zullen worden meebetekend, en kan zich twee weken beraden of hij in de procedure zal verschijnen. Bovendien procedeert slechts een klein deel van de natuurlijke personen zonder professionele rechtsbijstandverlener. Het aantal gevallen waarin de eiser de stukken per post zal indienen in een kanton-procedure zal daarom beperkt zijn. In deze variant kan in geval de verweerder niet verschijnt een verstekvonnis na ongeveer twee weken vanaf het moment van indiening worden gewezen. Als de verweerder wel verschijnt duurt de stukkenwisseling in een basisprocedure ten minste acht weken vanaf het moment van indiening.

Ten aanzien van gebreken in procesinleidingen die blijken op het moment dat de deurwaarder betekent, blijft de huidige praktijk gehandhaafd: wanneer vlak voor of tijdens de betekening blijkt dat er een fout staat in het oproepingsbericht, bijvoorbeeld in de adressering van de verweerder, kan de deurwaarder dit ter plaatse aanpassen. Doordat hij een scan van de uitgebrachte betekening indient (net als in de huidige situatie een kopie per post wordt ingediend bij het gerecht), beschikt de rechter over dezelfde gewijzigde gegevens.

Het staat eiser vrij een keuze uit te maken uit de hiervoor geschetste drie mogelijkheden. De keuze zal afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval. Verwacht hij bijvoorbeeld dat hij de wederpartij kan bereiken en dat deze zonder hulp van een deurwaarder zal verschijnen, dan kan de eiser kiezen voor de vormvrije variant. Wil hij daarentegen zo veel mogelijk hulp bij het opstellen van de procesinleiding, dan kan hij vanaf het eerste begin de hulp van een deurwaarder inroepen. De tweede mogelijkheid die hierboven is geschetst is de tussenvariant voor de eiser die zelf zijn zaak aan de rechter wil voorleggen, maar de hulp van de deurwaarder wil hebben om zeker te zijn van de betekening bij de wederpartij.

De termijn die verweerder heeft om in de procedure te verschijnen is gekozen vanaf het moment van indiening van de procesinleiding bij de rechtbank. Dat is het formele moment waarop de procedure wordt gestart en het moment is in alle drie de varianten zowel voor verweerder als voor de rechtbank kenbaar, omdat het moment van indiening bij de rechtbank in het oproepingsbericht wordt aangegeven (artikel 111, tweede lid, aanhef). De twee weken voor de eiser om de procesinleiding bij de verweerder te bezorgen is gekozen om hem in de gelegenheid te stellen pas de deurwaarder in te schakelen als hij de zaak bij de rechtbank heeft ingediend. Maar niets hoeft de eiser er van te weerhouden om onmiddellijk na ontvangst van het oproepingsbericht dit bij de verweerder te bezorgen of te laten betekenen. De termijn voor de verweerder om te verschijnen is eveneens ten minste twee weken, namelijk vier weken na indiening. Dit is een redelijke termijn om te bedenken of men zich in de procedure wil mengen. De verweerder heeft na die twee weken nog zes weken om zijn verweerschrift in te dienen.

Het derde lid brengt tot uitdrukking dat de eiser zijn vordering ook moet bezorgen of betekenen bij de verweerder als deze tevens belanghebbende

is bij een procedure waarin een vordering en een verzoek zijn gecombineerd in één procesinleiding. In dat geval moet de rechtbank ook de belanghebbende oproepen om op de mondelinge behandeling te verschijnen (artikel 279, eerste lid). Daar kan echter langere tijd overheen gaan, omdat de rechtbank belanghebbenden pas oproept wanneer de datum van de mondelinge behandeling vaststaat. Met de vaststelling van die datum moet in verband met de vordering die met dezelfde procesinleiding is ingesteld, worden gewacht totdat de verweerder is verschenen (artikel 30j).

Artikel 114

Het huidige artikel 114 bepaalt dat de gewone termijn van dagvaarding ten minste een week bedraagt. De termijn voor dagvaarding wordt in dit wetsvoorstel vervangen door een termijn voor verschijning door de wederpartij. Deze is opgenomen in artikel 30a, derde lid, onder c, en bedraagt minimaal vier weken en maximaal zes maanden na de dag van de indiening van de procesinleiding bij de rechtbank of minimaal twee weken en uiterlijk zes maanden na betekening van de procesinleiding bij de verweerder in het geval op grond van artikel 113 de procesinleiding na betekening bij de rechtbank wordt ingediend. Voorgesteld wordt in artikel 114 te bepalen op welke wijzen een verweerder in de procedure kan verschijnen. Vanaf dat moment is immers duidelijk dat de procedure op tegenspraak plaatsvindt en kan de rechtbank een mondelinge behandeling plannen. De term «verschijnen» vervangt hier de oudere term «zich stellen», ter vereenvoudiging en modernisering van de terminologie. Artikel 114, eerste lid, geeft aan dat er drie wijzen zijn waarop een verweerder kan verschijnen. Hij kan een verweerschrift indienen, mits hij dan ook meteen het griffierecht binnen de termijn van verschijning betaalt, de naam en het adres van zijn gemachtigde of rechtsbijstandverlener doorgeven of het gerecht schriftelijk berichten dat hij in de procedure betrokken wenst te worden. Op grond van artikel 30c, tweede lid, kan ook op digitale wijze aan deze eis van schriftelijkheid worden voldaan. In kantonprocedures kan het betekenen dat een verweerder naar de rechtbank gaat om mondeling te melden dat hij zich wil verweren en daar een formulier ondertekent om dat te bevestigen. Omdat een verweerder in kantonzaken geen griffierecht hoeft te betalen, is die voorwaarde van onderdeel a in kantonzaken niet van toepassing. In het tweede lid is voor het kort geding in aanvulling op het eerste lid toegevoegd dat de verweerder kan verschijnen door op de mondelinge behandeling te verschijnen. Door de korte termijn waarop een kort geding soms gehouden wordt, zijn de wijzen van verschijning van het eerste lid niet altijd toepasbaar.

Artikel 115

Het huidige artikel 115, eerste en tweede lid, geeft termijnen voor het dagvaarden van gedaagden in het buitenland. Deze termijn is ten minste vier weken voor gedaagden met een woon- of verblijfplaats in een staat waar de Betekeningsverordening van toepassing is of met een woon- of verblijfplaats in een staat in Europa die partij is bij het Betekeningsverdrag (eerste lid). De betekening in een staat waar de Betekeningsverordening van toepassing is, vindt plaats volgens de regels van de verordening, artikel 56 Rv en de Uitvoeringswet Betekeningsverordening. Betekening in een staat in Europa die partij is bij het Betekeningsverdrag vindt plaats volgens de regels van het verdrag, artikel 55 Rv en de Uitvoeringswet Betekeningsverdrag. Voor gedaagden met een bekende woonplaats in een andere staat dan de voornoemde, geldt naar huidig recht een termijn van dagvaarding van ten minste drie maanden (tweede lid). Het derde lid ziet op de situatie dat de gedaagde in Nederland geen bekende woon- of

verblijfplaats heeft maar wel in Nederland verblijft. In dat geval is de termijn van dagvaarding naar huidig recht ten minste een week, indien het exploit in Nederland wordt gedaan aan de verweerder in persoon, dan wel aan een door de verweerder voor deze zaak gekozen woonplaats. In het voorstel vervalt de term «termijn van dagvaarding» omdat de dagvaarding en de rolzitting waartegen gedagvaard wordt, zijn vervangen. De term «termijn van dagvaarding» kan niet zonder meer worden vervangen door de term «termijn van verschijning» omdat deze een verschillend aanvangspunt hebben. Op grond van het huidige artikel 119 vangt de termijn van dagvaarding aan op de dag, volgend op die waarop het exploit is uitgebracht. De termijn van verschijning begint op grond van artikel 30a, derde lid, onder c, te lopen vanaf het moment van indienen van de procesinleiding. Uitgangspunt in het voorstel is dat de termijnen die gelden voor het in rechte betrekken van verweerders in het buitenland niet worden verkort. Dat zou op praktische bezwaren stuiten. Om de termijnen in artikel 115 gelijk te houden, is de term «termijn van dagvaarding» vervangen door «de termijn van verschijning, te rekenen vanaf het moment van betekening van het oproepingsbericht».

Concreet betekent dit voor oproeping volgens artikel 112 en oproeping volgens artikel 113 het volgende. Bij oproeping op grond van de regels van artikel 112 begint de procedure met het indienen van de procesinleiding. Uiterlijk twee weken na het indienen van de procesinleiding moet het oproepingsbericht worden betekend bij de verweerder (artikel 112, eerste lid). Om te voldoen aan de termijnen van artikel 115 moet de eiser bij het bepalen van de verschijningstermijn rekening houden met deze twee weken omdat het moment van indienen van de procesinleiding voor het moment van betekenen ligt. De eiser kan op grond van artikel 30a een verschijningstermijn kiezen, variërend van vier weken tot zes maanden. In het oproepingsbericht zal dus een termijn om te verschijnen van ten minste zes (vier plus twee) weken, respectievelijk vier maanden (minimaal drie maanden plus twee weken) moeten staan om te voldoen aan de eisen van artikel 115. De verschijningstermijn mag op grond van artikel 30a ook niet langer zijn dan zes maanden, te rekenen vanaf het moment van indienen van de procesinleiding.

Wanneer de verweerder in het buitenland woont, is betekening binnen twee weken, zoals artikel 112 vereist, soms onmogelijk. Oproeping volgens de regels van artikel 113 biedt dan mogelijkheden. Oproeping op grond van artikel 113 begint met het betekenen van het oproepingsbericht bij de verweerder. De eiser kan daarvoor de tijd nemen die hij nodig heeft, afgezien van eventuele verjaringstermijnen. Na betekening dient de eiser op grond van artikel 113, derde lid, zijn procesinleiding onverwijld bij de rechtbank in te dienen. Artikel 30a, derde lid, onder c, vereist dat er een periode van minimaal twee weken en maximaal zes maanden zit tussen de betekening van de procesinleiding en het verstrijken van de verschijningstermijn. Artikel 115 vereist dat er ten minste vier weken, respectievelijk drie maanden zitten tussen de betekening en het verlopen van de termijn om te verschijnen. Om aan de eisen van de artikelen 30a, 113 en 115 te voldoen moet de eiser minimaal een verschijningstermijn van vier weken respectievelijk drie maanden geven waarbij de verschijningsstermijn niet langer mag zijn dan zes maanden, te rekenen vanaf het moment van indienen van de procesinleiding. (indien voor de weg van artikel 112 wordt gekozen), of van betekening (indien voor de weg van artikel 113 wordt gekozen).

Vermelding verdient nog dat wanneer wordt betekend volgens de regels van de Betekeningsverordening, er een uitzondering geldt op artikel 115. Artikel 119 bepaalt dat de termijn van verschijning in dat geval aanvangt op de dag, volgend op de datum van verzending als bedoeld in artikel 56, het tweede lid, onder a. Het derde lid van artikel 115 ziet op de situatie dat de verweerder in Nederland geen bekende woonplaats of bekend werkelijk verblijf heeft. Naar huidig recht is de termijn van dagvaarding

ten minste een week, te rekenen vanaf de betekening, indien het exploit in Nederland wordt gedaan aan de verweerder in persoon, dan wel aan een door de verweerder voor deze zaak gekozen woonplaats. Het derde lid vereist nu een verschijningstermijn van twee weken, te rekenen van de dag van betekening, zoals ook in de basisprocedure geldt.

I onderdeel TT (artikel 116)

Voor houders van aandelen of andere effecten die niet op naam staan of waarvan de houders niet bij naam bekend zijn en in zaken over onredelijk bezwarende bedingen in algemene voorwaarden, is de huidige termijn van oproeping ten minste vier weken. De bestaande termijn voor dagvaarding wordt vervangen door een termijn voor verschijnen door de verweerder. Deze termijn wordt verlengd tot minimaal zes weken en maximaal zes maanden, gelijk het bepaalde in artikel 115. Zie de toelichting op dat artikel.

I onderdeel UU (artikel 117)

Artikel 117 betreft de bestaande mogelijkheid om de termijn waarop de gedaagde moet worden gedagvaard – in de nieuwe procedure de termijn waarin de verweerder kan verschijnen – te bekorten. De regeling blijft inhoudelijk hetzelfde. Nu de procesinleiding voortaan ook informeel, namelijk op andere wijze dan bij exploit, kan worden bezorgd, wordt artikel 117 in die zin aangepast. De verwijzing naar de in de voorgaande artikelen genoemde termijnen is aangepast aan de gewijzigde artikelen.

I onderdeel VV (artikel 118)

De inhoud van het huidige artikel 118 betreffende de oproeping van derden is verplaatst naar artikel 30g. Zie de toelichting bij artikel 30g.

I onderdeel WW (artikel 119)

De reikwijdte van artikel 119 is beperkt. Het huidige artikel regelt wanneer de termijn van dagvaarding aanvangt. Omdat de dagvaarding vervalt, ontvalt de betekenis aan de eerste volzin van artikel 119, eerst lid. Die wordt daarom geschrapt. Voor zover het gaat om een procedure waarin de verweerder geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland heeft, maar wel in een staat waar de EU-Betekenningsverordening van toepassing is (de verweerders die onder artikel 56 vallen), blijft artikel 119 wel relevant. De terminologie van het artikel is aangepast. De rest van het eerste lid en het tweede lid worden samengetrokken, omdat het tweede lid niet meer nodig is voor de berekening van de algemene termijn voor verschijning, die in artikel 30a, derde lid, onder c, wordt geregeld. Het gaat nu in artikel 119 nog enkel om de oproeping van verweerders zonder bekende woon- of verblijfplaats in Nederland.

I onderdeel XX (artikel 120)

Het huidige artikel 120 bepaalt dat gebreken in de dagvaarding tot nietigheid leiden. Het artikel wordt gewijzigd omdat vorderingsprocedures niet langer starten met het uitbrengen van een dagvaarding. Voortaan wordt het oproepingsbericht met daarin de procesinleiding houdende de vordering door de deurwaarder betekend (of op andere wijze door eiser bij de verweerder bezorgt). De huidige verwijzing naar de roldatum en de termijn van dagvaarding is vervangen door een verwijzing naar de termijnen voor verschijning en oproeping. De rechter kan een andere termijn bepalen. Het herstelexploit kan ingevolge het nieuwe tweede lid worden uitgebracht tot voor de dag waarop verweerder is verschenen of

had moeten verschijnen. Doordat verweerder in de nieuwe procedure zelf eerder kan verschijnen dan de uiterste datum waarop hij moet verschijnen, wordt het meer dan nu het geval is van belang om een herstelexploit zo snel mogelijk uit te brengen. Nu kan het nog tot de roldatum. De verwijzing naar artikel 111, derde lid, is vervangen door een verwijzing naar artikel 30a, derde lid, onder f en g, het artikel waarheen de inhoud van artikel 111, derde lid, verplaatst wordt.

I onderdeel TT (artikel 121)

Artikel 121 regelt een uitzondering op het verlenen van verstek in geval het exploit van dagvaarding nietig is. Inhoudelijk blijft de regeling hetzelfde. Het artikel zal na de wijzigingen van dit wetsvoorstel enkel gelden voor het geval de procesinleiding door de deurwaarder bij exploit betekend is. In geval van een vormvrije bezorging kan er geen verstek verleend worden.

De roldatum in het tweede lid is vervangen door de datum van verschijning door de verweerder. Aan het tweede lid is toegevoegd dat de in artikel 120, derde lid, bedoelde termijnen in acht moeten worden genomen. Dat betekent dat de rechter een termijn moet verbinden aan het uitbrengen van het herstelexploit. Met deze regeling wordt beoogd procedures te bekorten en partijen duidelijkheid te verschaffen. Verder zijn de wijzigingen van terminologische aard.

I onderdeel ZZ (artikel 122)

De wijziging van het eerste lid is terminologisch van aard. Zie de toelichting op artikel 120.

I onderdeel AAA en BBB (artikel 123)

De wijzigingen in artikel 123 zijn van terminologische aard.

I onderdeel CCC (artikel 125)

De titel van de vijfde afdeling is aangepast aan de dienovereenkomstige titel van de vierde afdeling van de verzoeksprocedure, zodat zij beide «verloop van de procedure» luiden. De opbouw van de tweede en derde titel is zoveel mogelijk gelijklopend.

Artikel 125 bepaalt vanaf welke dag het geding aanhangig is. Het huidige artikel 125 gaat uit van het uitbrengen van een dagvaarding en het aanbrengen van de zaak op een bepaalde roldatum. Het geding zal in de nieuwe procedure aanhangig zijn met ingang van de dag waarop de procesinleiding bij de rechtbank is ingediend (ook wel «aangebracht») als bedoeld in artikel 30a, eerste lid. Dit moment is kenbaar voor het gerecht. Dat is niet het geval ten aanzien van de dag waarop de eiser de procesinleiding zonder deurwaarder bij de verweerder bezorgt.

De dag van het aanhangig maken is van belang voor de toepassing van de termijn voor het verschijnen door de verweerder (indien gekozen wordt voor de weg van artikel 112), het indienen van een verweerschrift, voor het instellen van de eis in de hoofdzaak (artikelen 700, derde lid, en 1019i Rv) en voor stuitingshandelingen. Het is belangrijk om op te merken dat het aanhangig maken op zichzelf geen stuitingshandeling is als bedoeld in artikel 3:317 van het Burgerlijk Wetboek. Voor het stuiten van de verjaring vereist artikel 3:317 BW een schriftelijke aanmaning of een schriftelijke mededeling waarin de schuldeiser zich ondubbelzinnig zijn recht op nakoming voorbehoudt. Voor stuiting is dus een bericht aan de schuldenaar vereist. Het voorleggen van de procesinleiding aan de rechter is geen mededeling aan de schuldenaar. Daarvan is wel sprake wanneer de schuldeiser na het voorleggen van de procesinleiding het oproepingsbe-

richt bij de schuldenaar bezorgt. In het huidige systeem begint de procedure met het dagvaarden van de gedaagde. Dat is meteen een stuitingshandeling. In het voorgestelde systeem begint de procedure met het voorleggen van de procesinleiding aan de rechter. Dat is op zichzelf geen stuitingshandeling. De schuldeiser die met het oproepingsbericht wil stuiten, moet de tijd voor het betekenen daarvan dus incalculeren, tenzij hij een deurwaarder inschakelt op de voet van artikel 113 Rv. In dit laatste geval wordt immers de procesinleiding wel eerst bij de verweerder betekend alvorens de zaak bij de rechtbank aan te brengen. De schuldeiser hoeft echter niet te wachten op het oproepingsbericht om de verjaring te kunnen stuiten. Hij kan ook eerder door een aanmaning of schriftelijke mededeling de verjaring stuiten. Dat is in de praktijk ook gangbaar. Nu het indienen van de procesinleiding geen stuitingshandeling is, is de regeling inzake de verschoonbare termijnoverschrijding uit artikel 30c, tiende lid, niet relevant voor de verjaring. Die bepaling kan alleen tot gevolg hebben dat een niet-ontvankelijk verklaring achterwege blijft.

De overige onderdelen van artikel 125 kunnen vervallen. De indiening van de procesinleiding uit het tweede lid is niet meer gekoppeld aan een roldatum, maar is de eerste handeling in de procedure (artikel 30a) of volgt onverwijld na betekening in geval van toepassing van artikel 113. De elektronische indiening uit het derde lid wordt geregeld in artikel 30c. Het wordt voortaan overgelaten aan de interne administratie van de gerechten of zij nog een soort rolsysteem willen handhaven, zodat ook het vierde lid kan vervallen. Omdat het aanhangig zijn van de procedure in het eerste lid is gewijzigd, vervalt de grond aan het vijfde lid en kan het vervallen. Het is in de nieuwe procedure niet meer mogelijk dat een zaak aanhangig is zonder dat de rechtbank er kennis van heeft kunnen nemen.

I onderdeel DDD (artikelen 126–127)

Op grond van het huidige recht kan de eiser een gedaagde op bijvoorbeeld de termijn van een jaar dagvaarden. De gedaagde kan er belang bij hebben dat een zitting op een kortere termijn plaatsvindt. Het huidige artikel 126 biedt daarom de mogelijkheid om de roldatum te vervroegen (anticipatie). In de nieuwe procedure kan de verweerder zelf bepalen wanneer hij verschijnt, hij hoeft niet te wachten tot het eind van de termijn die de eiser hem daarvoor gegeven heeft. Na verschijning van verweerder, gaat de rechtbank door met de procedure en zal de mondelinge behandeling gepland worden. Het is dus niet meer nodig dat de zitting vervroegd kan worden. Artikel 126 vervalt daarom.

Het huidige artikel 127 geeft een nadere regeling voor de inschrijving van het exploit van dagvaarding ter griffie, het inschrijven van de zaak op de rol door de gedaagde en de in artikel 126 bedoelde anticipatie. Deze situaties doen zich niet meer voor in de nieuwe procedure. Daarom vervalt artikel 127.

I onderdeel EEE (artikel 127a)

De wijziging in artikel 127a is van terminologische aard.

I onderdeel FFF (artikel 128)

De voorgestelde wijzigingen van artikel 128 zijn een gevolg van het vervangen van de rol als volgsysteem door een digitaal volgsysteem van de gerechten en het schrappen van de term «roldatum» of «rolzitting» als aanknopingspunt voor vervolgstappen in de procedure. In plaats van aanknopen bij de roldatum wordt in het eerste lid aangeknoopt bij het verschijnen van de verweerder in de procedure. De eis dat het verweerschrift met redenen omkleed moet zijn, is opgenomen in het nieuwe artikel 30i, eerste lid. In het tweede lid van artikel 128 wordt de term

conclusie van antwoord vervangen door de meer gangbare term verweerschrift. Het huidige derde, vierde en vijfde lid zijn inhoudelijk verplaatst naar de basisprocedure in eerste aanleg (artikel 30i, vierde, vijfde en zesde lid).

I onderdeel GGG (artikel 129)

In het wetsvoorstel is bepaald dat vermindering van eis is toegestaan totdat de rechter heeft bepaald binnen welke termijn hij eindvonnis zal wijzen, wat doorgaans de wettelijke termijn zal zijn en in sommige gevallen een andere termijn. Tot nu toe is eisvermindering mogelijk tot het daadwerkelijk wijzen van het eindvonnis. In de nieuwe procedure is eisvermindering (evenals de eiswijziging van artikel 130) meer aan banden gelegd. Zodra de rechter meedeelt wanneer hij eindvonnis zal wijzen, doorgaans aan het eind van de mondelinge behandeling, is eisvermindering niet meer mogelijk. Als een partij dan ook ter zitting erachter komt dat hij zijn eis wil verminderen, zal hij daartoe ter zitting moeten vragen om een nadere akte te mogen nemen. Dit past in de voortgang die met de nieuwe procedure wordt beoogd. Hierdoor wordt een nieuwe mondelinge behandeling of schriftelijke ronde en het daarmee gepaard gaande tijdsverloop voorkomen.

I onderdeel HHH (artikel 130)

In artikel 130 is evenals in artikel 129 de verandering of vermeerdering van eis en gronden nog slechts mogelijk totdat de rechter heeft bepaald binnen welke termijn hij het eindvonnis zal wijzen. Zie de toelichting bij artikel 129.

In de consultatie is vanuit de praktijk de suggestie gedaan om aan het eerste lid toe te voegen dat de eis of de gronden ook mondeling ter zitting veranderd of vermeerderd kunnen worden. Hoewel dit op het eerste oog leidt tot vereenvoudiging van de procedure en van de gang van zaken op de zitting, is deze suggestie niet overgenomen. In artikel 30i, tweede lid, staat voor kantonzaken de mogelijkheid om ten algemene conclusies en akten mondeling ter zitting te nemen. Hier vervult deze mogelijkheid een duidelijke rol om de partij die zonder advocaat of gemachtigde procedeert, te helpen in de procedure. Het opstellen van een schriftelijke conclusie of akte zou daar een voorwaarde zijn die partijen te veel zou kunnen belemmeren in hun procesvoering. In procedures waarin partijen gebruik moeten maken van een advocaat, kan deze in een akte duidelijk maken hoe de eiswijziging geformuleerd moet worden, zonder dat de rechter in discussie hoeft te gaan met de partij over de vraag hoe een en ander in het proces-verbaal geformuleerd dient te worden. De mogelijkheid van mondelinge eiswijziging voegt dan ook buiten de kantonprocedure weinig toe.

Een eventuele eiswijziging moet op grond van het huidige recht (derde lid) tijdig door de eiser bekend worden gemaakt aan een partij die nog niet in de procedure is verschenen. Het betreft hier een niet verschenen gedaagde tegen wie verstek is verleend, nadat een exploit is uitgebracht (artikel 139 Rv). Onder die omstandigheden is het niet zinvol te bepalen dat de eiswijziging ook informeel bekend kan worden gemaakt aan de wederpartij. Overeenkomstig het advies van de Adviescommissie burgerlijk procesrecht, de Raad voor de rechtspraak en de KBvG is de huidige regel gehandhaafd dat de eiswijziging aanstonds bij exploit moet worden aangezegd aan de verweerder.

I onderdeel III (artikelen 131- 138)

Deze artikelen kunnen vervallen omdat zij inhoudelijk zijn vervangen door de regels van de basisprocedure in de nieuwe derde afdeling A in titel 1

(artikel 30j, eerste lid) of verband houden met regels die zijn geschrapt. Replik en dupliek zijn geen onderdeel van de basisprocedure. Indien de rechter meent dat een extra schriftelijke ronde noodzakelijk is met het oog op de goede procesorde, kan hij op de voet van artikel 30o, eerste lid, onder b, partijen bij nader stuk laten reageren op elkaars standpunten. De termen repliek en dupliek komen in de wettekst echter niet meer voor. Artikel 133 vervalt nu een aantal termijnen in de wet is opgenomen en overigens de rechter in het kader van zijn regiefunctie, onder meer op grond van artikel 30o Rv, termijnen kan vaststellen en verlengen. In de wet van 2002 is de rol van het pleidooi teruggedrongen tot die gevallen waarin geen comparitie van partijen heeft plaatsgevonden. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld te bepalen dat in procedures bij de rechtbank in beginsel een mondelinge behandeling plaatsvindt nadat partijen hun standpunten schriftelijk hebben uitgewisseld via de procesinleiding en het verweerschrift. Tijdens de mondelinge behandeling worden partijen door de rechter in de gelegenheid gesteld om hun stellingen zo nodig nog nader toe te lichten (zie ook de toelichting op artikel 30k en paragraaf 7 van het algemeen deel van de toelichting). In deze opzet heeft het pleidooi als afzonderlijke proceshandeling geen toegevoegde waarde meer en kan artikel 134 worden geschrapt. De artikelen 135–138 vervallen omdat in een (soms aangepaste) regeling is voorzien met de regels van de basisprocedure in de nieuwe derde afdeling A van titel 1. Artikel 135 dat betrekking heeft op het informeren van een partij die in persoon procedeert over het procesverloop is overbodig geworden. De procedurestappen liggen meer dan nu vast met de nieuwe basisprocedure en de griffier bericht partijen zo veel mogelijk van tevoren over de door de rechter beoogde invulling van de mondelinge behandeling (artikel 30k, derde lid). De regeling omtrent de eis in reconventie is verhuisd naar artikel 30i, achtste en negende lid.

I onderdeel JJJ (artikel 139)

Artikel 139 betreft het verlenen van verstek aan de gedaagde door de rechter. Het artikel is gewijzigd als gevolg van de mogelijkheid in artikel 113 om een procesinleiding vormvrij te bezorgen bij de verweerder. Toegevoegd is dat indien de verweerder niet verschijnt of niet tijdig griffierecht betaalt, de rechter alleen verstek verleent indien de procesinleiding door een deurwaarder is betekend. Het is voor de schuldenaar van groot belang dat hij weet dat er een procedure tegen hem is begonnen. Alleen dan heeft hij de kans om zich te verweren. Wanneer hij verschijnt, is duidelijk dat hij op de hoogte is gebracht van de procedure. Een vormvrije bezorging van de procesinleiding is in dat geval verantwoord. Wanneer de schuldenaar na oproeping per brief of anderszins vormvrije oproeping door de schuldeiser niet verschijnt, is niet zeker of de schuldenaar weet heeft van de procedure. Wanneer de rechter de vordering in dat geval bij verstek zou toewijzen, zou dat de belangen van de schuldenaar veronachtzamen. Voordat de rechter verstek verleent, dient hij voldoende zekerheid te hebben dat de procesinleiding de wederpartij heeft bereikt en dat deze de gelegenheid heeft gehad te verschijnen en zich te verweren. De vereiste mate van zekerheid wordt geboden door betekening van de procesinleiding door de deurwaarder. Het artikel is in die zin aangepast.

I onderdelen KKK, LLL en MMM (artikelen 140–142)

De wijzigingen in de artikelen 140–142 zijn van terminologische aard.

Het verzet door een gedaagde die bij verstek is veroordeeld, is geregeld in de artikelen 143 tot en met 148. Artikel 143 is aangepast aan de nieuwe basisprocedure zoals neergelegd in de nieuwe derde afdeling A van titel 1. Uit het eerste lid blijkt dat het verzet wordt gedaan door het indienen van een procesinleiding als bedoeld in artikel 30a, eerste lid. Degene die verzet doet, ontvangt van het gerecht een bericht van ontvangst en een oproepingsbericht. Op grond van het tweede lid van artikel 143 moet degene die verzet heeft ingesteld het oproepingsbericht bij exploit betekenen bij de wederpartij. Voor de vraag of het verzet tijdig is ingesteld, is op grond van het voorgaande voortaan doorslaggevend het tijdstip waarop de procesinleiding bij de rechtbank is ingediend, niet het tijdstip waarop het exploit is betekend bij de wederpartij. De overige wijzigingen in de artikelen 146 en 147 zijn van terminologische aard en vervangen verwijzingen naar elementen van artikelen die zijn verplaatst.

Artikelen 149–207

De regels inzake bewijs blijven inhoudelijk hetzelfde. Technische wijzigingen zullen worden opgenomen in de Invoeringswet. Deze technische wijzigingen zijn onder meer het gevolg van de digitalisering van de rol en het schrappen van de omschrijving «rol» in termen als rolzitting en rolbeschikking. Daarnaast zal worden bepaald dat het proces-verbaal van een getuigenverhoor (artikel 180), een deskundigenbericht (198) en een plaatsopneming kan worden vervangen door digitale vastlegging. Het voorstel bepaalt dit al voor het proces-verbaal van de mondelinge behandeling in artikel 30n, zevende lid. Een uitzondering betreft de aanpassing van artikel 170, eerste lid. In dat artikel is de termijn bepaald voor de kennisgeving aan de griffier en de wederpartij van de getuigen die een partij gehoord wil zien. Die bepaling is voortaan ook van toepassing in geval een partij getuigen wil meenemen naar de mondelinge behandeling op grond van artikel 30k, tweede lid. Het oude artikel geeft hiervoor een termijn van een week. Die termijn is verlengd tot ten minste tien dagen in aansluiting op artikel 30k lid 5, dat regelt dat alle processtukken tot uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling moeten zijn ingediend en in aansluiting op dezelfde termijnen die in de Awb gelden (artikelen 8:58 en 8:60 Awb). De wijziging van artikel 170 moet voorkomen dat de situatie ontstaat dat na de tiendagentermijn nog een melding kan binnenkomen dat een partij getuigen wil meenemen naar de mondelinge behandeling.

I onderdeel RRR (artikel 208)

De verwijzing in artikel 208 naar de artikelen 133 en 134 moet vervallen omdat de desbetreffende artikelen verdwijnen. Artikel 134 heeft betrekking op het pleidooi. De mogelijkheid om een mondelinge toelichting te geven wordt onderdeel van de mondelinge behandeling (artikel 30k, aanhef). Artikel 133 betreft termijnen voor het indienen van conclusies. Artikel 30k, vijfde lid, bepaalt in dat verband dat processtukken en andere stukken zo snel mogelijk en tot uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling moeten worden ingediend, tenzij de wet een andere termijn voorschrijft. De termijn van tien dagen is niet geschikt voor het indienen van incidentele vorderingen. Een vordering tot inzage van bescheiden als bedoeld in artikel 843a moet bijvoorbeeld in bepaalde gevallen ook na de mondelinge behandeling kunnen worden gedaan. Artikel 208 bepaalt daarom dat de rechter in afwijking van artikel 30k, vijfde lid, termijnen kan vaststellen voor het indienen van incidentele vorderingen. Verder is de aanvulling van het eerste lid van terminologische aard.

Het tweede lid van artikel 208 is niet meer nodig omdat de mogelijkheid van een tweede schriftelijke ronde al onderdeel is van de uitgebreide procedure van artikel 30o, eerste lid, onder b. De rechter kan op grond daarvan partijen in de gelegenheid stellen schriftelijk te reageren op elkaars standpunten. Dat artikel staat in de derde afdeling A van de algemene titel 1 en is ook toepasbaar bij incidentele vorderingen.

I onderdeel SSS (artikel 209)

De wijziging van artikel 209 is van technische aard.

I onderdeel TTT (artikel 210)

In artikel 210 zijn diverse wijzigingen doorgevoerd om de in dat artikel bedoelde momenten en stukken aan te passen aan de nieuwe procedure.

I onderdeel UUU (artikel 215)

De bepaling is inhoudelijk hetzelfde gebleven. De terminologie is gemoderniseerd door aan te sluiten bij artikel 30q. Bepalend voor gelijktijdige beslissing in de hoofdzaak en de zaak in vrijwaring is of in beide zaken een zelfde datum voor uitspraak is bepaald.

I onderdeel VVV (artikel 216)

De wijziging in artikel 216 is van terminologische aard.

I onderdeel WWW (artikel 218)

De wijzigingen in artikel 218 zijn van terminologische aard. Omdat de term «conclusie» niet meer alle stukken zoals conclusie van eis, conclusie van antwoord en alle volgende conclusies dekt, is in artikel 218 aangegeven dat de vordering van voeging of tussenkomst genomen kan worden totdat de laatste standpuntuitwisseling heeft plaatsgevonden. Dat kan dus al zijn bij het indienen van het verweerschrift en bij toepassing van de mogelijkheid van artikel 30o, eerste lid, onder b, kan dat zijn bij de laatste keer dat partijen van de rechter gelegenheid krijgen schriftelijk hun standpunten uit te wisselen. Hiermee wordt beoogd de huidige praktijk ongewijzigd te laten.

I onderdelen XXX, YYY en ZZZ (artikelen 220–222)

Artikel 220 regelt onder welke voorwaarden een zaak op verzoek van een partij kan worden verwezen naar een andere rechter. Een van de gronden voor verwijzing is dat een zaak verknocht is aan een zaak die reeds bij een andere gewone rechter van gelijke rang aanhangig is. Artikel 222 bepaalt onder welke voorwaarden zaken die bij dezelfde rechter aanhangig zijn, op verzoek van een partij kunnen worden gevoegd. Artikel 3:305a, zesde lid, van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de rechter in collectieve actie zaken ook ambtshalve kan voegen en verwijzen. Tijdens de plenaire behandeling van de Wet collectieve afhandeling massaschade is toegezegd om samen met de gerechten en de Raad voor de rechtspraak te bezien of het wenselijk is de bevoegdheid van de rechter tot ambtshalve voeging of verwijzing ook toe te kennen in andere zaken dan collectieve acties (Handelingen II 2012/13, nr. 61, item 9, p. 77). Dit wetsvoorstel geeft de rechter een grotere regierol. Daarbij past dat de rechter ook ambtshalve zaken kan voegen en verwijzen. De rechter zal partijen hier eerst over moeten horen, omdat bijvoorbeeld kan blijken dat de twee zaken niet verknocht zijn. Door te voegen of te verwijzen kunnen de rechter en partijen doelmatiger werken. Het gewijzigde artikel 220 en artikel 222

geven de rechter daarom de bevoegdheid ambtshalve te verwijzen of te voegen. Daarmee is aan de genoemde toezegging voldaan. Omdat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat de procesinleiding zowel een vordering als een verzoek bevat en titel 2 in beginsel alleen van toepassing is op vorderingszaken, is aan artikel 220, eerste lid, en artikel 222, eerste lid, toegevoegd dat van verknochte zaken ook sprake kan zijn als de ene zaak een vordering betreft en de andere zaak een verzoek. Dezelfde zin is toegevoegd aan artikel 285 over verwijzing in verzoekprocedures.

De overige wijzigingen zijn van terminologische aard. Ook artikel 221 is aangepast aan de nieuwe basisprocedure en de termijnen van oproeping genoemd in artikel 113.

I onderdeel AAAA (artikel 225)

Naar huidig recht kan een partij het geding schorsen door betekening van de schorsingsgrond aan de wederpartij of door indiening van een daartoe strekkende akte. In de praktijk kiest een partij altijd voor het indienen van een akte omdat dat goedkoper is dan een exploit. De mogelijkheid van het betekenen van de schorsingsgrond is daarom geschrapt. Daarnaast wordt de rol niet meer in de wet genoemd vanwege de eerder genoemde vervanging van de rol door het digitale volgsysteem van de gerechten.

I onderdeel BBBB (artikel 227)

Het tweede lid is in overeenstemming gebracht met de digitalisering van de rol en de sterkere regiefunctie van de rechter. Na het hervatten van het geding bepaalt de rechter de volgende proceshandeling en verbindt hij daaraan een termijn. Hij brengt de partijen daarvan op de hoogte. De procedure wordt voortgezet in de stand waarin deze zich bij de schorsing bevond, aldus de aanhef van het eerste lid. De wijziging van het eerste lid, onder b, is het gevolg van het afschaffen van roldata.

I onderdeel CCCC (artikel 228)

Evenals in artikel 225 vervalt in artikel 228 de mogelijkheid van betekening van de schorsingsgrond, omdat in overeenstemming met de heersende praktijk altijd wordt gekozen voor het – goedkopere – indienen van een akte. Het tweede lid is aangevuld overeenkomstig de uitspraak van de Hoge Raad op 9 december 2011 (NJ 2012, 514). De akte waarmee een geschorste zaak wordt hervat bevat de mededeling van de schorsing van het geding en de schorsingsoorzaak en de aanzegging dat een andere advocaat moet worden gesteld.

I onderdeel DDDD (artikel 229)

Artikel 229 vervalt omdat de dagbepaling van de uitspraak in vorderingszaken en verzoekzaken wordt geregeld in artikel 30q.

I onderdeel EEEE (artikel 230)

In geval van verstek zal de procesinleiding altijd zijn betekend door de deurwaarder. Voor het verstekvonnis kan dan eenvoudigweg worden volstaan met een kort vonnis met daaraan gehecht een afschrift van het betekende oproepingsbericht. Het tweede lid is dienovereenkomstig aangepast.

I onderdeel FFFF (artikel 231)

De wijziging is van terminologische aard.

I onderdeel GGGG (artikel 232)

Op grond van het huidige artikel 232, tweede lid, onder a, kan de rechter onder bepaalde omstandigheden een mondeling tussenvonnis wijzen tijdens een schikkingscomparitie en een inlichtingencomparitie. De bedoelde comparities gaan met dit wetsvoorstel op in de meer flexibel in te zetten mondelinge behandeling (artikel 30k, eerste lid, aanhef en onder c) en in artikel 30p is het mondelinge vonnis, waaronder ook het tussenvonnis, geregeld. Daarom kan artikel 232, tweede lid, onder a, vervallen. Ook tijdens een mondelinge behandeling kan het wenselijk zijn dat de rechter een mondeling tussenvonnis wijst, bijvoorbeeld ten behoeve van een bewijsopdracht.

I onderdeel HHHH (artikel 237)

De wijziging in artikel 237 is van terminologische aard.

I onderdelen IIII, JJJJ en KKKK (artikelen 246–247)

De rol heeft ten gevolge van het wetsvoorstel geen functie meer. Aan de doorhaling van een zaak bestaat nog wel behoefte, zoals ook is gebleken uit de consultatie. Daarom wordt afgezien van het voorstel in de consultatie om paragraaf 1 (artikelen 246–248) van de dertiende afdeling over het doorhalen van een zaak op de rol te schrappen. Wel moet de terminologie aangepast worden aan het verdwijnen van de rol als formele term in de wet. Teneinde het administratieve karakter van de doorhaling te behouden, is de term «doorhaling op de rol» vervangen door «doorhaling ter griffie». Daarmee wordt beoogd de huidige praktijk en het huidige karakter van doorhaling van zaken te behouden.

I onderdelen LLLL en MMMM (artikelen 249–250)

Artikel 249 betreft het eenzijdig afstand doen van de procedure door de eiser. Dat is mogelijk zolang de verweerder geen verweerschrift heeft ingediend. Dit uitgangspunt wordt niet gewijzigd. De terminologie wordt aangepast.

I onderdeel NNNN (artikel 251)

Een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is het bespoedigen van het verloop en de afronding van procedures. Het blijft daarnaast wenselijk dat in bepaalde gevallen verval van instantie kan worden gevorderd of dat de rechter deze ambtshalve uitsprekt als een zaak langer dan twaalf maanden stil ligt. In de consultatieversie van het wetsvoorstel was deze paragraaf geschrapt, maar de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht en de Raad voor de rechtspraak wezen erop dat deze wijze van beëindiging van de zaak zonder dat vonnis wordt gewezen niet gemist kan worden, bijvoorbeeld voor het geval er na enige tijd geen contact meer gelegd kan worden met partijen.

I onderdelen OOOO en PPPP (artikelen 254–255)

De bepalingen over het kort geding blijven inhoudelijk gelijk. Ondanks de kortere doorlooptijden die met de nieuwe basisprocedure worden beoogd, zal er in bepaalde gevallen behoefte blijven bestaan aan het treffen van voorlopige voorzieningen door de rechter op heel korte termijn, zoals de opheffing van een beslag. De bepalingen van de derde afdeling A van titel 1 over de nieuwe basisprocedure zijn ook van toepassing op de procedure in kort geding, tenzij daarvan op grond van

de veertiende afdeling wordt afgeweken. De voorgestelde wijzigingen zijn enkel van redactionele aard.

I onderdelen QQQQ en RRRR (artikel 261)

Op verzoekprocedures zijn in de eerste plaats de bepalingen van de nieuwe basisprocedure van toepassing (artikel 30a e.v.). Indien de procesinleiding een verzoek bevat, zijn in aanvulling daarop de bepalingen van de derde titel van toepassing. Deze bepalingen zijn grotendeels gelijk aan de bepalingen die naar huidig recht gelden voor de verzoekschriftprocedure. Artikel 261 bepaalt het toepassingsgebied van de derde titel. Naar huidig recht bepaalt artikel 261 dat deze titel van toepassing is op alle zaken die met een «verzoekschrift» moeten worden ingeleid. Dat wordt gewijzigd in zaken waarin een «verzoek» wordt ingediend, inhoudelijk leidt dat niet tot een verandering. Ongewijzigd blijft dat de derde titel ook van toepassing is op zaken waarin de rechter ambtshalve een beschikking geeft. Denk bijvoorbeeld aan de benoeming van een tijdelijke voogd (artikel 1:299 van het Burgerlijk Wetboek) of onderbewindstelling (artikel 1:370, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek). Op procedures waarin zowel een vordering als een verzoek aan de rechter wordt voorgelegd, zijn in beginsel de bepalingen van de tweede titel van toepassing (zie artikel 30b en de toelichting op dat artikel).

I onderdeel SSSS (artikel 262)

Onderdeel b van artikel 262 vervalt. Welke rechter bevoegd is in zaken waarbij zowel een vordering als een verzoek aan de rechter worden voorgelegd, is geregeld in artikel 109, eerste lid.

I onderdeel TTTT (artikelen 263 en 267)

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de formulering van twee artikelen over de bevoegdheid van de rechter van de rechtbank Den Haag alsnog aan te passen aan de Wet herziening gerechtelijke kaart (Stb. 2012, 313),

I onderdeel UUUU (artikel 268)

De wijziging in het eerste lid is van terminologische aard. In het tweede lid is verduidelijkt dat dit artikel verwijst naar artikel 12 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

I onderdeel VVVV (artikel 269)

Als gevolg van de verplaatsing van het bepaalde in het huidige artikel 262, onderdeel b, naar artikel 109, eerste lid, moet artikel 269 ook naar artikel 109, eerste lid, verwijzen. Het artikel is in deze zin aangepast.

I onderdeel WWWW (artikel 271)

Artikel 271 bepaalt dat de griffier verzoekers en belanghebbenden schriftelijk oproept. Hieronder kan ook digitaal oproepen worden verstaan, mits is voldaan aan de in de artikelen 30c, 30e en 30f genoemde voorwaarden. Ook de oproeping van verzoeker wordt beheerst door deze artikelen. Belanghebbenden zullen doorgaans bij brief worden opgeroepen, omdat de rechtbank niet over hun digitale adres zal beschikken en zij nog niet hebben kunnen aangeven of zij digitaal wensen te communiceren met de rechtbank en met verzoeker, voor zover deze belanghebbenden natuurlijke personen zijn. De rechter kan ook bepalen

dat de oproeping op andere wijze geschiedt. Zo is in zaken met een groot aantal belanghebbenden oproeping via een website mogelijk.

I onderdeel XXXX (artikelen 273 en 274)

Dit artikel houdt thans nog in dat een gerechtelijke autoriteit, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de kindbescherming door de griffier worden opgeroepen bij gewone brief. Met de introductie van een algemene regeling voor de oproeping door de griffier in artikel 30e, kan artikel 273 vervallen. De genoemde instanties zullen voortaan via de elektronische weg kunnen worden opgeroepen. Hetgeen in het huidige artikel 274 is bepaald over oproepingen die bij brief geschieden, staat nu in artikel 30e, tweede lid. Artikel 274 kan daarom vervallen.

I onderdeel YYYY (artikel 276)

Wat er in een oproeping moet staan en wanneer deze moet worden verzonden staat voortaan in de artikelen 30j, derde en vierde lid, en 111. Artikel 276, eerste lid, vervalt om die reden en een verwijzing naar genoemd artikel is in het nieuwe eerste lid toegevoegd.

I onderdelen ZZZZ en AAAAA (artikel 278)

Het huidige verzoekschrift vervalt en wordt vervangen door de procesinleiding houdende een verzoek, als bedoeld in artikel 30a. Wat er in de procesinleiding moet staan, volgt uit artikel 30a, derde lid. Voor de procesinleiding waarmee uitsluitend een verzoek inzake een nalatenschap wordt gedaan, moet ook de laatste woonplaats van de overledene worden vermeld. Dat voorschrift blijft bestaan. Voor het overige kan de inhoud van het huidige artikel 278 vervallen. De aantekening op het verzoekschrift door de griffier van de dag van indiening van het verzoekschrift (vierde lid) volgt al uit de ontvangstbevestiging die ingevolge artikel 30a, vijfde lid, door de griffier wordt verstrekt. Voor procesinleidingen waarmee (tevens) een vordering wordt ingesteld, gelden aanvullende eisen. Die staan in artikel 112.

I onderdeel BBBBB (artikel 279)

Artikel 279 komt in zijn geheel te vervallen. De oproeping van belanghebbenden in verzoekprocedures blijft zoals die nu is: door de rechtbank en wordt geregeld in artikel 30j, tweede lid. Artikel 279, eerste, tweede en derde lid, vervalt om die reden. Het proces-verbaal van de mondelinge behandeling is geregeld in artikel 30n. Het vierde lid van artikel 279 is daarmee eveneens overbodig geworden. Het huidige vijfde lid over hernieuwde oproeping in een aangehouden zaak, wordt geregeld in artikel 30h.

I onderdelen CCCCC en DDDDD (artikelen 280 en 281)

De wijzigingen in de artikelen 280 en 281 zijn van terminologische aard.

I onderdeel EEEEE (artikel 282)

Artikel 282 regelt het indienen van het verweerschrift door belanghebbenden in verzoekprocedures. Op dit verweerschrift is eveneens artikel 30i van toepassing. Diverse onderdelen die eerst in artikel 278 stonden, waarnaar in artikel 282 wordt verwezen, zijn samen met de voorschriften voor het verweerschrift in vorderingszaken, opgenomen in de algemene derde afdeling A van de eerste titel in artikel 30i. Wel is in artikel 282 een

verwijzing toegevoegd naar artikel 30a, derde en vierde lid, waarin de naam, adres en woonplaats zijn vermeld die eerst in artikel 278, eerste lid, stonden.

Nieuw is de termijn van tien dagen voor indiening van het verweerschrift door belanghebbenden voorafgaand aan de aanvang van de mondelinge behandeling. Dit voorstel past in het streven dat procedures vaart behouden. Gekozen is voor een termijn van tien dagen om aan te sluiten bij de termijn die op grond van artikel 30k, vijfde lid, geldt voor het indienen van processtukken. Evenals in artikel 30k, vijfde lid, is rekening gehouden met mogelijke andere wettelijke termijnen voor bijzondere procedures (zie bijvoorbeeld voor echtscheidingsprocedures in artikel 801 Rv). Hierdoor hebben de rechter, de verzoeker en belanghebbenden tien dagen voor de mondelinge behandeling een zo compleet mogelijk dossier en kunnen zij zich goed voorbereiden. De rechter kan een later moment voor de indiening van het verweerschrift toestaan. Ongewijzigd blijft in het eerste lid dat verweerder aan de overige partijen een afschrift overhandigt van het verweerschrift indien hij dat met toestemming van de rechter pas indient tijdens de mondelinge behandeling. De formulering is enkel aangepast aan de nieuwe procedure.

Het tweede lid is geschrapt. Het indienen van afschriften is in een digitale omgeving niet meer nodig. Ten aanzien van de partij die op papier procedeert, is verzending van papieren afschriften door de griffier geregeld in artikel 30c, zevende lid.

In het nieuwe tweede lid is de tekst van het huidige derde lid opgenomen over de oproeping van degenen die een verweerschrift hebben ingediend, maar nog niet als belanghebbende zijn opgeroepen. Ook een niet-opgeroepen belanghebbende mag een verweerschrift indienen, mits hij daarbij een werkelijk belang heeft. In de huidige wet vult dit lid de oproeping op grond van artikel 279 aan en daarom blijft dit lid ook staan ter aanvulling van de oproeping in artikel 30j, tweede lid. Het tegenverzoek uit het vierde lid is verplaatst naar artikel 30i, achtste en negende lid.

I onderdeel FFFFF (artikel 283)

In artikel 283 is evenals in de artikelen 129 en 130 de verandering, vermindering of vermeerdering van het verzoek of de gronden nog slechts mogelijk totdat de rechter heeft bepaald binnen welke termijn de eindbeschikking zal geven. Zie de toelichting bij artikel 129.

I onderdeel GGGGG (artikel 284)

De wijziging in artikel 284 is van terminologische aard.

I onderdeel HHHHH (artikel 285)

Dit artikel betreft de verwijzing van een zaak teneinde deze samen te voegen met een bij een andere rechter ingediende zaak. Voorwaarde voor verwijzing is dat bij een andere rechter reeds een verzoek over hetzelfde of een verknocht onderwerp is ingediend. De verwijzing van een dergelijke zaak blijft mogelijk. Wel moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat het wetsvoorstel voorziet in procedures die zowel een vordering als een verzoek betreffen. De vraag kan dan opkomen of het onderwerp in een procesinleiding houdende een vordering verknocht kan zijn met een procesinleiding houdende een verzoek. In artikel 285, eerste lid, is verduidelijkt dat van verknochte zaken inderdaad sprake kan zijn als de ene zaak een vordering betreft en de andere zaak een verzoek. Dezelfde zin is toegevoegd in artikel 220 en 222.

I onderdeel IIIII (artikel 286)

Dit artikel regelt thans de datum waarop de rechter uitspraak doet in een verzoekschriftprocedure. Het artikel kan vervallen omdat artikel 30q in een algemene regeling voorziet.

I onderdeel JJJJJ en KKKKK (artikelen 287 en 290)

De wijzigingen in de artikelen 287 en 290 zijn van terminologische aard.

Artikel II Algemene wet bestuursrecht

II onderdeel A (artikel 6:15)

Artikel 6:15 regelt de verplichting om onjuist geadresseerde en ingezonden bezwaar- of beroepschriften door te zenden naar het wel bevoegde orgaan. In de oorspronkelijke tekst stond dat het orgaan dat het bezwaar- of beroepschrift doorzendt, daarop de datum van ontvangst van het bezwaar- of beroepschrift dient aan te tekenen. Bij doorzending van digitaal ontvangen bezwaar- of beroepschriften ligt dit niet in de rede. Daarom wordt in het artikel techniek-neutraal bepaald dat bij de doorzending wordt vermeld op welke datum het document is ontvangen. Bij bezwaar- en beroepschriften die per gewone post worden doorgezonden kan de datum derhalve nog steeds op het papieren exemplaar worden aangetekend. Overigens kan hierbij nog worden opgemerkt dat onjuiste adressering zich niet goed meer laat denken bij beroepschriften die op een centraal digitaal adres van de rechtspraak moeten worden ingediend.

II onderdeel B (artikel 6:17)

Als iemand zich laat vertegenwoordigen, behoort de gemachtigde de op de zaak betrekking hebbende stukken te ontvangen. Tot nu toe verkreeg hij deze stukken, zowel in de bezwaarfase als in beroep en hoger beroep, meestal doordat ze hem op papier werden toegestuurd. Toesturen per email kan gelet op het bepaalde in afdeling 2.3 in bepaalde gevallen ook. De actuele ontwikkelingen in het kader van de digitalisering laten echter een verschuiving zien van «het aanleveren van stukken» naar «het delen van stukken». De voorgestelde wijziging bewerkstelligt dat duidelijk is dat ook deze manier van ter beschikking stellen van stukken geoorloofd is. Zo kan er derhalve ook voor worden gekozen de gemachtigde een digitale sleutel te geven waarmee hij kan inloggen op het digitale systeem van de gerechten om alle op de zaak betrekking hebbende stukken te kunnen lezen en desgewenst te kopiëren voor eigen gebruik. De wijziging laat onverlet de mogelijkheid dat bestuursorganen de op de zaak betrekking hebbende stukken per post aan de gemachtigde sturen. Dit laatste is aan de orde indien een natuurlijke persoon zich laat vertegenwoordigen door een gemachtigde die niet beroepsmatig rechtsbijstand verleent en die ervoor kiest om op papier te procederen.

II onderdeel C (artikel 6:19)

De oorspronkelijke tekst van het derde lid verplichtte het bestuursorgaan om onverwijld mededeling te doen van een nieuw genomen besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, aan het orgaan waarbij het beroep tegen het bestreden besluit aanhangig is. De onverwijld mededeling heeft als functie te waarborgen dat het geadresseerde orgaan toepassing kan geven aan het eerste lid. Praktisch gezien kan het geadresseerde orgaan alleen zinvol toepassing geven aan het eerste lid, indien het ook daadwerkelijk over het nieuw genomen besluit

beschikt. Om deze reden is bepaald dat het bestuursorgaan het nieuwe besluit voortaan ter beschikking moet stellen van het orgaan waarbij het beroep aanhangig is.

II onderdeel D (artikel 6:20)

Zie de toelichting bij artikel 6:19.

II onderdeel E (artikel 7:1a)

Indien het bestuursorgaan instemt met het overslaan van de bezwaarprocedure, zendt het het bezwaarschrift door aan de bestuursrechter. De ontvangstdatum van het bezwaarschrift moet daarbij worden vermeld. Het is niet langer nodig dat deze vermelding op het bezwaarschrift zelf wordt aangetekend. In het digitale systeem voor gegevensverwerking van de gerechten en de Afdeling bestuursrechtspraak zal een voorziening worden getroffen voor dit type zaken.

I onderdeel F (artikel 8:13)

Artikel 8:13 maakt het mogelijk dat een zaak door de rechtbank ambts-halve of op verzoek wordt verwezen naar een andere rechtbank indien dit naar haar oordeel gewenst is. Voorheen moesten de stukken na instemming met de verwijzing door de rechtbank waarnaar verwezen was, worden doorgestuurd door de verwijzende rechtbank. Doorzending is niet meer nodig indien gebruik wordt gemaakt van een digitaal systeem waarmee de stukken toegankelijk kunnen worden gemaakt voor de rechtbank waarnaar verwezen is. De zinsnede die het doorzenden regelde kan dan ook vervallen.

I onderdeel G (artikel 8:32a)

Dit artikel biedt de bestuursrechter de mogelijkheid om gegevens of bescheiden – ongeacht of het gaat om digitale gegevens en bescheiden of om op papier verstrekte gegevens en bescheiden – buiten beschouwing te laten. De tekst van het artikel is ontleend aan een arrest van de Hoge Raad (HR 31 januari 2003, NJ 2004, 48). Vooral voor digitale berichten geldt, dat er eenvoudig andere stukken aan kunnen worden gehecht van aanzienlijke omvang of verwijzingen naar internetadressen. Dat er omvangrijke stukken worden ingediend is op zichzelf geen probleem. Van belang is immers dat de rechter zich een correct en volledig beeld van het geschil kan vormen. Wel dient de indiener op duidelijke wijze te concretiseren welk deel of welke gedeelten van het ingediende materiaal relevant is voor de zaak. Laat hij dit, ook na een verzoek van de rechter om opheldering welk deel van het ingediende materiaal dient ter toelichting of onderbouwing van zijn stellingen, na, dan kan de rechter het materiaal (of het gedeelte van het materiaal waarop de vraag alsnog aan te geven welke passages relevant zijn, betrekking had) buiten beschouwing laten omdat de indiener onvoldoende heeft voldaan aan zijn substantiëringsplicht. Voorkomen moet worden dat de bestuursrechter gehouden zou zijn talloze stukken of verwijzingen te doorzoeken op relevantie voor de zaak in het kader waarvan zij zijn meegezonden. Voor het civiele recht is een identieke bepaling voorgesteld (zie artikel 22, tweede lid, Rv, zie hierboven de toelichting bij dat artikel).

Tegen het buiten beschouwing laten van verschafte gegevens en bescheiden kan niet worden opgekomen. Dit volgt uit artikel 1:1, tweede lid, onderdeel c. De bestuursrechter is immers geen bestuursorgaan. Niettemin kan tegen een procesbeslissing, zoals het buiten beschouwing laten van omvangrijke digitale bestanden, op grond van artikel 8:104,

derde lid, aanhef en onder b, tegelijk met het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep worden ingesteld.

I onderdeel H (Afdeling 8.1.6a Digitaal verkeer met de bestuursrechter)

In 2010 is in artikel 8:40a van de Awb een wettelijke basis gecreëerd om langs elektronische weg met de bestuursrechter te communiceren en te procederen (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter, Stb. 2010, 173). Tot nu toe hield dit in dat beroepschriften langs elektronische weg aan de bestuursrechter konden worden toegezonden. Partijen waren daartoe niet verplicht. Op de digitale verzending van beroepschriften zijn de bepalingen van afdeling 2.3 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard.

Gelet op het voornemen van de regering om over te stappen van de mogelijkheid om een beroepschrift digitaal in te dienen naar de verplichting om volledig digitaal te gaan procederen voor rechtspersonen en natuurlijke personen die worden vertegenwoordigd door personen die beroepsmatig rechtsbijstand verlenen, kon de totstandkoming van artikel 8:40a worden beschouwd als een eerste stap. Het artikel is destijds opgenomen in afdeling 8.1.7, omdat deze afdeling regels bevatte over de wijze waarop de griffier stukken aan partijen moest verzenden. Er bestonden op dat moment geen wettelijke voorschriften die regelden op welke wijze partijen de bestuursrechter moesten benaderen. De wetgever was destijds van oordeel dat een andere keuze, zoals het creëren van een nieuwe afdeling over het (digitaal) verkeer tussen burgers en bestuursrechters, de opbouw en systematiek van hoofdstuk 8 te zeer zouden verstoren. Deze argumenten gaan thans niet meer op. De overige artikelen van Afdeling 8.1.7 Awb hebben immers slechts betrekking op het verzenden van stukken *in papieren vorm en door de griffier* aan partijen en anderen.

Nu digitaal procederen in veel zaken de hoofdregel wordt, terwijl afdeling 2.3 Awb uitgaat van het beginsel van nevenschikking, kan niet meer worden volstaan met het van overeenkomstige toepassing verklaren van die afdeling. Het is dan ook aangewezen thans een afzonderlijke afdeling te wijden aan het digitale verkeer met de bestuursrechter. Deze afdeling is opgenomen in hoofdstuk 8, omdat dit hoofdstuk uitsluitend betrekking heeft op het beroep op de bestuursrechter. Hoofdstuk 6, dat algemene bepalingen bevat over bezwaar, administratief beroep en beroep op de bestuursrechter en hoofdstuk 7, dat bijzondere bepalingen bevat over bezwaar en administratief beroep, zijn – althans op dit moment – niet geschikt voor een regeling over digitaal verkeer met de bestuursrechter, omdat er geen verplichting geldt om bezwaarschriften en administratief-beroepschriften digitaal aan het bestuursorgaan te zenden. Aangezien digitaal procederen de hoofdregel wordt, ligt het voor de hand de regeling over het digitaal verkeer met de bestuursrechter op te nemen vóór de afdeling die de verzending van stukken op papier regelt.

Digitaal procederen beoogt de toegang tot de rechter te vereenvoudigen. Tegelijkertijd kan de verplichting om digitaal te procederen voor bepaalde groepen juist een belemmering vormen om naar de rechter te gaan. Om die reden geldt de verplichting niet voor iedereen (art. 8:36b). Bij wet en algemene maatregel van bestuur wordt bepaald voor welke partijen de verplichting om digitaal beroep in te stellen en stukken te wisselen niet geldt.

Artikel 8:36a

Zoals hierboven vermeld wordt digitaal procederen in beginsel de hoofdregel en procederen «op papier» de uitzondering (zie voor de uitzonderingen artikel 8:36b). In het bestuursrecht bestond reeds de bevoegdheid om digitaal te procederen. Deze bevoegdheid wordt thans

omgezet in een verplichting. Het feit dat aan de keuzevrijheid in een groot aantal zaken in beginsel een einde komt, betekent dat de verplichting om digitaal te procederen uit de wet dient te volgen. De onderhavige bepaling strekt daartoe. Het eerste lid bepaalt dat beroepschriften digitaal dienen te worden ingediend. Het artikel is ook van toepassing op het hoger beroep (art. 8:108 Awb) en op beroep in cassatie (art. 29 AWR). Op grond van het tweede lid worden ook de overige stukken tijdens een procedure digitaal uitgewisseld in «Mijn Zaak» of via het automatische berichtenverkeer (system-to-system). De term stukken ziet op alle documenten die in het kader van een procedure langs elektronische weg worden uitgewisseld (zoals processtukken en andere op de zaak betrekking hebbende stukken) of verzonden (zoals uitstelverzoeken of de uitnodiging voor een zitting en het afschrift van de uitspraak). De informatie in deze documenten hoeft niet noodzakelijkerwijs ooit «in papieren vorm» te hebben bestaan.

Instanties die niet (of niet volledig) werken met papieren dossiers, maar de op de zaak betrekking hebbende informatie digitaal opslaan, zullen ten behoeve van een beroepsprocedure die informatie overdragen, die in hun ogen relevant is voor de zaak. Deze ten behoeve van een beroepsprocedure in een document bijeengebrachte informatie wordt eveneens als een stuk beschouwd. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan schermprints die de verweerder in belastingzaken pleegt over te leggen en waarop digitaal vastgelegde informatie over de desbetreffende aangifte en belastingaanslag is bijeengebracht. Deze informatie kan en zal veelal een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming door het bestuursorgaan en heeft daardoor betrekking op de zaak. In bepaalde gevallen zullen ook zogeheten metadata relevant zijn en in het geding moeten worden gebracht (bijvoorbeeld over het tijdstip van invoeren van de gegevens of de vraag of andere data zijn overgeschreven).

Het derde lid bepaalt dat de verplichting tot digitale indiening ook geldt voor verzoeken, zoals verzoeken om voorlopige voorziening, herziening, versnelde behandeling, wraking, voeging, verwijzing en schadevergoeding op grond van titel 8.4, en het doen van verzet. Artikel 30c, eerste lid, Rv bevat een soortgelijke bepaling. Waar deze wet het mogelijk maakt om verzoeken mondeling ter zitting te doen, blijft dit uiteraard toegestaan. Indien het bestuursorgaan instemt met het overslaan van de bezwaarprocedure, zendt het het bezwaarschrift (of een na de instemming ontvangen bezwaarschrift) eveneens langs elektronische weg door aan de bestuursrechter (vierde lid). De ontvangstdatum van het bezwaarschrift hoeft niet op het bezwaarschrift zelf te worden aangetekend, maar dient nog wel te worden gemeld (zie de toelichting bij onderdeel E).

Via een identificatie- en autorisatiesysteem zullen ook andere bij de zaak betrokkenen dan partijen, toegang moeten kunnen krijgen tot «Mijn Zaak» voor het indienen van stukken, zoals bijvoorbeeld een deskundigenbericht. De vormgeving daarvan wordt nog ontworpen door de gerechten en de Raad voor de rechtspraak respectievelijk de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, en de Hoge Raad. Onderzocht wordt of hier gebruik gemaakt kan worden van het eigen identificatiemiddel van de andere betrokkene (thans Digid of e-Herkening) samen met een door de gerechten verstrekte code, waarmee de derde kan inloggen in «Mijn Zaak». Ook gemachtigden en advocaten krijgen naast partijen zelf via hun eigen identificatiemiddel toegang tot «Mijn Zaak» en/of een system-to-systemkoppeling.

De rechter kan zowel partijen, waaronder begrepen hun advocaten of gemachtigden, als derden een uitzondering toestaan op de verplichting om stukken digitaal in te dienen. Dit zal bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn vanwege toepasselijkheid van artikel 8:29 Awb. Ook kan worden gedacht aan stukken waarvan kennisneming de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een partij of de persoonlijke levenssfeer van een ander (onevenredig) kan schaden. De bestuursrechter kan in dat geval bepalen dat de kennisneming voorbehouden is aan een bepaalde gemachtigde

zoals bijvoorbeeld een advocaat of arts (artikel 8:32 Awb). In de meeste gevallen zullen deze stukken toch digitaal kunnen worden ingediend omdat het digitale systeem van de rechtspraak technisch zo wordt vormgegeven dat beperkte kennisname gewaarborgd is. Voorts zou dit aan de orde kunnen zijn bij technische storingen, waardoor «Mijn Zaak» tijdelijk niet bereikbaar is, het system-to-systemverkeer tijdelijk niet mogelijk is, of een partij geen toegelaten middel kan aanvragen (zoals Digid of E-herkenning). Om te voorkomen dat de toegang tot de rechter in het geding komt, moet het mogelijk zijn om in dergelijke gevallen tijdelijk te kunnen terugvallen op indiening van stukken langs papieren weg. Ook voor derden, zoals deskundigen, kan de bestuursrechter zo nodig een uitzondering toestaan om stukken digitaal in te dienen, bijvoorbeeld omdat dit bezwaarlijk voor hen is. De verwachting is echter dat de meeste derden vandaag de dag ook de voorkeur zullen geven aan het indienen van stukken langs digitale weg.

Overigens dient de bestuursrechter de ontvangst van het langs elektronische weg ingediende stuk schriftelijk te bevestigen. Dit volgt voor beroepschriften rechtstreeks en voor overige stukken via het derde lid van dit artikel, uit artikel 6:14. Artikel 6:14 schrijft niet voor via welk spoor (post of elektronische weg) de ontvangstbevestiging moet worden verzonden. Van elektronisch ingediende stukken zal de ontvangst evenwel langs elektronische weg worden bevestigd. Vergeleken met de conventionele weg is de extra inspanning van het bevestigen langs elektronische weg buitengewoon gering. De ontvangstbevestiging kan immers volledig geautomatiseerd plaatsvinden. De ontvangstbevestiging betekent niet meer dan de enkele bevestiging van de ontvangst van het ingediende stuk. Zij houdt derhalve geen beoordeling in of het beroepschrift voldoet aan artikel 6:5 of dat het tijdig is ingediend.

In het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de vraag wat het rechtsgevolg moet zijn indien een partij tot digitale indiening van stukken verplicht is, maar zij daaraan niet voldoet. Op grond van het bepaalde in het vijfde lid wordt deze partij in de gelegenheid gesteld het verzuim te herstellen door de stukken die reeds op papier waren ingediend, alsnog digitaal in te dienen. De bestuursrechter stelt hem daarvoor een termijn. Om te voorkomen dat deze herstelkans wordt aangegrepen om een langere termijn te krijgen, zal het alsnog digitaal ingediende stuk dezelfde inhoud moeten hebben als het op papier ingediende stuk. Laat de partij na het verzuim te herstellen, dan beschikt de rechter over de mogelijkheid het beroep niet-ontvankelijk te verklaren (indien het beroepschrift ten onrechte niet digitaal was ingediend) of het niet digitaal ingediende stuk buiten beschouwing te laten (indien het gaat om een ander stuk als bedoeld in het tweede lid). Daarnaast beschikt de rechter op grond van het zesde lid over de mogelijkheid te beslissen dat de partij mag voortgaan op de papieren weg. Aan deze mogelijkheid zal met name behoefte bestaan als tijdens de mondelinge behandeling blijkt dat het op papier ingediende stuk eigenlijk digitaal had moeten worden ingediend. De omstandigheden van het geval zijn hier doorslaggevend. Het wordt aan de rechter overgelaten om te oordelen welke gevolgen moeten worden verbonden aan het ten onrechte kiezen van de niet-digitale route. Het zevende lid vormt een aanvulling op artikel 6:11. Op grond van artikel 6:9, eerste lid, geldt dat beroepschriften tijdig zijn ingediend indien zij voor het einde van de termijn zijn ontvangen. Dit geldt zowel voor de verzending per post als bij digitaal procederen. In geval een bezwaar- of beroepschrift na afloop van de termijn is ingediend, blijft niet-ontvankelijkverklaring ervan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest, zo volgt uit artikel 6:11. De te late indiening kan te maken hebben met een technische verstoring van het digitale systeem, die niet in de risicosfeer van partijen ligt en waardoor het niet mogelijk is om het beroepschrift digitaal in te dienen. In een dergelijk geval biedt artikel 6:11 derhalve uitkomst. Het voorgestelde

zevende lid vormt hierop een aanvulling, in die zin dat het geldt voor andere stukken dan het beroepschrift, die in de procedure eveneens digitaal moeten worden ingediend. Ook voor deze stukken geldt dat zij mogelijk niet tijdig kunnen worden ingediend als er sprake is van een technische verstoring van het digitale systeem. Zie hierover ook de toelichting in paragraaf 12 van het algemeen deel. Ook bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van verschoonbare termijnoverschrijding bij technische verstoringen die niet in de risicosfeer liggen van partijen, zullen de omstandigheden van het geval doorslaggevend zijn. Het zevende lid heeft geen betrekking op de wijze waarop het stuk is ingediend; digitaal of op papier. Dat kan ook niet omdat denkbaar is dat het stuk bij een technische storing die kort voor het einde van de indieningstermijn optreedt en kort na het verstrijken daarvan alweer voorbij is, alsnog digitaal wordt ingediend. Denkbaar is echter ook dat de indiener in dat geval al heeft gekozen voor verzending per post. De rechter toetst in elk individueel geval of verschoonbaarheid kan worden aangenomen (zie ook paragraaf 12.1.14 van het algemeen deel van deze toelichting).

Artikel 8:36b

Als gezegd, beoogt digitaal procederen de toegang tot de rechter te vereenvoudigen. Omdat de verplichting om digitaal te procederen voor bepaalde groepen juist een belemmering zou kunnen vormen om naar de rechter te gaan, geldt deze verplichting niet voor iedereen. Bij wet en algemene maatregel van bestuur wordt bepaald voor welke partijen de verplichting om digitaal stukken te wisselen niet geldt. Natuurlijke personen en verenigingen waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte, worden niet verplicht om digitaal te procederen, tenzij ze zich laten vertegenwoordigen door een advocaat of gemachtigde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent (eerste lid). Particulieren die een procedure voeren voor zichzelf, bijvoorbeeld tegen de WOZ-aanslag die ze voor hun woning ontvingen, en zelfstandigen zonder personeel kunnen dit dus op papier blijven doen. Ook een particulier die een andere particulier helpt en voor hem als gemachtigde optreedt, of de wettelijke vertegenwoordiger die in het geding optreedt voor een natuurlijke persoon die onbekwaam is om in rechte te staan (artikel 8:21), kan dit derhalve op papier blijven doen. Ook informele verenigingen die een procedure voeren voor zichzelf kunnen dit op papier doen. Alle overige niet-natuurlijke personen moeten wel digitaal procederen. Dat geldt in eerste instantie voor alle rechtspersonen, maar ook voor vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen en maatschappen. Zij vallen noch onder de categorie rechtspersonen, noch onder de categorie natuurlijke personen (zie hierover ook Hoge Raad d.d. 8 juli 2011 (LJN: BQ2800)). In het griffierecht worden zij beschouwd als niet-natuurlijke personen en betalen zij het griffierecht voor de categorie rechtspersonen (zie artikel 8:41, tweede lid, onder c). In die zin moet ook het gebruik van de term «natuurlijke personen» worden opgevat in artikel 8:36b, eerste lid. Daartoe behoren niet de rechtspersonen en ook niet alle andere niet-natuurlijke personen in de zin van vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen en maatschappen. Als de vennoten of maten een procedure voeren in naam van de vennootschap of maatschap, dienen ook zij digitaal te procederen. In de genoemde gevallen kan de rechter vrij eenvoudig vaststellen of iemand als privé persoon dan wel in naam van de vennootschap of maatschap procedeert. Zie verder paragraaf 12.1.3 in het algemeen deel voor een verdere toelichting op deze uitzondering.

Uiteraard staat het natuurlijke personen vrij om wel langs digitale weg te procederen. Gelet op het feit dat particulieren de digitale weg in het dagelijks leven ook voor veel zaken gebruiken (als het gaat om contacten

met de overheid kan worden gedacht aan het digitaal doen van belasting-aangifte of het aanvragen van AOW of een parkeervergunning bij sommige gemeenten), verwacht de regering dat particulieren ook gebruik zullen willen maken van de digitale weg indien zij beroep instellen bij de bestuursrechter. Op de keuze die een particulier of een informele vereniging maakt aan het begin van de procedure, kan gedurende de procedure nog worden teruggekomen. Dit betekent dat iemand die een procedure langs papieren weg begint en gaandeweg besluit om toch digitaal te procederen, van spoor kan wisselen; in het digitale systeem zal met deze mogelijkheid rekening worden gehouden. Andersom kan ook van spoor worden gewisseld. Voorkomen moet worden dat iemand die digitaal is begonnen, de procedure niet kan afronden om de enkele reden dat hij vanaf een bepaald moment geen beschikking meer heeft over een computer. Voor overige niet-natuurlijke personen geldt dit niet omdat zij, als professionele partij, in staat moeten worden geacht in een alternatief te voorzien. Tot slot zal het systeem van de rechtspraak erin voorzien dat personen die zelf op papier stukken indienen, wel toegang kunnen krijgen tot «Mijn Zaak». Op die manier kunnen zij desgewenst het dossier inzien. Mochten er stukken in het dossier zitten waarop artikel 8:39, tweede lid, van toepassing is, dan kunnen zij die dus digitaal inzien. Zij hebben dan dus de keuze om via «Mijn Zaak» kennis te nemen van deze stukken of om gebruik te maken van de reeds bestaande mogelijkheid om ter griffie de stukken in te zien (zie artikel 8:39, tweede lid, laatste volzin).

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen meer categorieën van partijen worden ontheven van de verplichting om digitaal te procederen. Zoals ook is aangegeven in het algemeen deel van deze toelichting, kan hierbij worden gedacht aan bepaalde (buitenlandse) partijen die niet kunnen beschikken over Nederlandse authenticatiemiddelen, zoals e-Herkenning, en die ook niet worden bijgestaan door een beroepsmatige rechtsbijstandverlener die wel digitaal kan procederen. Om technische redenen is het op dit moment nog niet mogelijk om hen toegang te geven tot «Mijn Zaak» en komen zij evenmin in aanmerking voor het berichten-verkeer via system-to-system. Door het mogelijk te maken bij algemene maatregel van bestuur voor meer partijen een uitzondering te maken, wordt gegarandeerd dat de toegang tot de rechter gegarandeerd blijft. Daarnaast kunnen op basis van het tweede lid in een algemene maatregel van bestuur desgewenst nog andere uitzonderingen op de verplichting tot digitale stukkenwisseling worden opgenomen. Er hoeft niet te worden voorzien in een uitzondering voor driedimensionale voorwerpen, zoals monsters van een ingevoerd product in douanezaken. Voor die zaken kan de huidige praktijk gehandhaafd blijven; zij kunnen bijvoorbeeld worden meegenomen naar de mondelinge behandeling.

Het derde lid bepaalt dat een partij die op papier procedeert, de overige stukken die in de procedure worden gewisseld en de mededelingen van de bestuursrechter (zoals de uitnodiging om op een zitting te verschijnen) ook op papier ontvangt. Op de verzending van de papieren stukken is uiteraard afdeling 8.1.7 van toepassing. Om redenen van efficiëntie aan de kant van de rechtspraak wordt er niet in voorzien dat iemand die zelf wel digitaal stukken indient, de aan hem gerichte stukken op papier kan krijgen.

Artikel 8:36c

Het eerste lid strekt ertoe het tijdstip van ontvangst door de bestuursrechter van een langs elektronische weg verzonden bericht vast te stellen. Dit is in het bijzonder van belang om te kunnen constateren of het bericht tijdig is ontvangen (bijvoorbeeld de tijdige ontvangst van een (hoger) beroepschrift). De formulering sluit aan bij die van artikel 2:17, eerste lid, Awb.

Voor de vraag of een bericht (waaronder ook stukken en mededelingen worden begrepen) is ontvangen, is niet relevant of het daadwerkelijk is geopend en gelezen door de griffier of de bestuursrechter. Of en wanneer het wordt geopend en gelezen behoort tot de verantwoordelijkheid van de griffier c.q. de bestuursrechter. Ten aanzien van conventionele post ligt dit niet anders; daar staat de ontvangst ook los van de kennisname van de inhoud van het bericht. Van elk stuk dat wordt ingediend via het digitale systeem voor gegevensverwerking wordt aan de indiener een ontvangstbevestiging verstrekt in dit digitale systeem. Vergelijken met de conventionele weg is de extra inspanning van het bevestigen langs elektronische weg buitengewoon gering. De ontvangstbevestiging kan immers volledig geautomatiseerd plaatsvinden. De ontvangstbevestiging betekent niet meer dan de enkele bevestiging van de ontvangst van het ingediende stuk. Zij houdt derhalve geen beoordeling in of het beroepsschrift voldoet aan artikel 6:5 of dat het tijdig is ingediend.

Het tweede lid strekt ertoe het tijdstip van ontvangst door de geadresseerde vast te stellen van een bericht dat door de bestuursrechter is geplaatst in het digitale systeem voor gegevensverwerking. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om correspondentie aan partijen zoals een verzoek om een verweerschrift in te dienen voor een bepaalde datum of een uitnodiging voor de zitting. Het tijdstip waarop de rechtspraak de geadresseerde een notificatiebericht stuurt waar uit blijkt dat er een bericht voor hem toegankelijk is (hetzij in «Mijn Zaak», hetzij via system-to-system), is het tijdstip waarop de geadresseerde dat bericht heeft ontvangen. Een dergelijke vaststelling is van belang als vanaf dat tijdstip bepaalde termijnen gaan lopen, zoals de termijn om hoger beroep in te stellen. De notificatieberichten zullen automatisch door het digitale systeem worden verzonden. Om een dergelijk bericht te kunnen ontvangen zullen partijen en betrokkenen een digitaal adres moeten opgeven waar de notificatieberichten naar toe kunnen worden gestuurd. Hoewel notificatieberichten verschillende digitale vormen kunnen hebben, denkt de Rechtspraak er vooralsnog aan om de notificatieberichten per e-mail te gaan verzenden. Het verzenden van notificatieberichten door *bestuursorganen* heeft thans geen zelfstandige juridische betekenis. Artikel 2:17, eerste lid, Awb staat daar aan in de weg (zie ook CRvB 7 augustus 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1216). In het digitale systeem voor gegevensverwerking van de gerechten heeft de verzending van notificatieberichten wel relevante juridische betekenis.

Het derde lid strekt ertoe het tijdstip vast te stellen waarop partijen of andere betrokkenen bij de procedure een stuk of bericht hebben ontvangen dat door een andere partij of betrokkene bij de procedure langs elektronische weg is ingediend. Het gaat dan bijvoorbeeld om een verweerschrift of om schriftelijke inlichtingen waar de rechter om heeft verzocht. Een dergelijk bericht is op grond van het eerste lid door de bestuursrechter langs elektronische weg ontvangen, zodra het bericht het digitale systeem voor gegevensverwerking van de gerechten heeft bereikt. Voor de wederpartij en voor andere betrokkenen geldt echter dat het bericht pas is ontvangen op het tijdstip dat hem een notificatiebericht is verstrekt buiten het digitale systeem. Bij indiening via system-to-system vallen deze tijdstippen namelijk niet noodzakelijk samen. Ook van het toegankelijk worden van nieuwe stukken en berichten van anderen dan de rechter of de griffier worden notificatieberichten verzonden. Alle betrokkenen kunnen indien zij dat wensen een notificatiebericht ontvangen. Dit geldt dus ook voor de afzender. Voor hem kan het immers relevant zijn te weten wanneer het stuk voor de andere deelnemers aan de procedure toegankelijk is geworden. Voor de notificatieberichten geldt dat deze uitsluitend vermelden dat er een nieuw bericht in «Mijn Zaak» toegankelijk is geworden of klaar staat in het digitale systeem van de gerechten om via de system-to-systemkoppeling te worden opgehaald. Om van de inhoud

kennis te kunnen nemen, moet dus worden ingelogd of moet het bericht worden opgehaald via system-to-system.

Overigens dient de bestuursrechter de ontvangst van het langs elektronische weg ingediende stuk schriftelijk te bevestigen. Dit is volgt uit de laatste volzin van artikel 8:36c, eerste lid. Van elektronisch ingediende stukken zal de ontvangst evenwel langs elektronische weg worden bevestigd. Vergeleken met de conventionele weg is de extra inspanning van het bevestigen langs elektronische weg buitengewoon gering. De ontvangstbevestiging kan immers volledig geautomatiseerd plaatsvinden. De ontvangstbevestiging betekent niet meer dan de enkele bevestiging van de ontvangst van het ingediende stuk. Zij houdt derhalve geen beoordeling in of het beroepsschrift voldoet aan artikel 6:5 of dat het tijdig is ingediend.

Van de ontvangst van notificatieberichten kan desgewenst worden afgezien. Indien een betrokkene daarvoor kiest geldt ingevolge het vierde lid als tijdstip van ontvangst van een bericht, het tijdstip waarop dit bericht voor hem toegankelijk is geworden in «Mijn Zaak» of via system-to-system. Tijdens de consultatie is gebleken dat niet iedereen prijs stelt op notificatieberichten. Om hieraan tegemoet te komen is erin voorzien dat van die berichten kan worden afgezien. Wie die keuze maakt is zelf verantwoordelijk voor het tijdig controleren of er nieuwe berichten zijn in het systeem.

Artikel 8:36d

De Awb stelt de eis dat bepaalde geschriften die in een bestuursrechtelijke procedure worden ingediend of opgesteld worden ondertekend door de indiener of opsteller. Dit geldt voor bezwaar- en beroepsschriften, verzoekschriften, processen verbaal en uitspraken. Aan andere geschriften, zoals verweerschriften, bewijsstukken en correspondentie tussen de bestuursrechter en partijen, wordt deze eis niet gesteld. Door de digitalisering van de procedure, worden (proces)stukken voortaan via het digitale systeem van de gerechten ingediend en vindt communicatie tussen de bestuursrechter en partijen voortaan plaats via dit digitale systeem. Zoals eerder in deze toelichting uiteengezet kunnen partijen en/of hun vertegenwoordigers uitsluitend inloggen op en berichten verzenden naar dit systeem met middelen die voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Aangezien het inloggen met een dergelijk middel (zoals DigiD of eHerkenning) een vorm is van een elektronische handtekening, riep dit de vraag op naar de betekenis hiervan voor de in de hoofdstukken 6 tot en met 8 van deze wet vereiste ondertekening. Om onduidelijkheid op dit punt te voorkomen en om eisen te kunnen stellen aan elektronische handtekeningen die worden gebruikt bij procederen langs elektronische weg, is in dit artikel een regeling getroffen.

In het eerste lid is een omschrijving opgenomen van het begrip elektronische handtekening. De begripsomschrijving is overgenomen uit de Verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van richtlijn 1999/93/EG (Verordening 2012/146). Deze verordening is van toepassing vanaf 1 juli 2016. Thans wordt gezien op welke wijze deze verordening dient te worden geoperationaliseerd. Vooruitlopend daarop wordt de in artikel 3, zesde lid, van die verordening opgenomen omschrijving van het begrip elektronische handtekening opgenomen in dit artikel en in Rv (zie artikel 30c, derde lid). Ook in het Wetboek van Strafvordering wordt voorzien in een vergelijkbare bepaling.

De definitie van het begrip elektronische handtekening, omvat verschillende vormen van elektronische handtekeningen. Zij schrijft noch een bepaalde techniek voor, noch een bepaald minimum aan de technische

betrouwbaarheid. Het tweede lid van deze bepaling voorziet erin dat bij algemene maatregel van bestuur eisen kunnen worden gesteld aan de elektronische handtekening. Het gaat hierbij om technische eisen, die vaak zo snel wijzigen, dat vastleggen in de wet niet in de rede ligt. In zijn algemeenheid kan hieraan nog worden toegevoegd dat aan de elektronische ondertekening van stukken en mededelingen hoge veiligheidseisen zullen worden gesteld. Om deze reden is dit onderwerp dan ook in hoofdstuk 8 geregeld. Opname van de bepaling in hoofdstuk 2 lag niet in de rede omdat het niet nodig is om elke vorm van digitale communicatie tussen burgers en overheid te koppelen aan een ondertekening waarvoor dezelfde hoge eisen gelden. Dit zou immers betekenen dat het niet meer mogelijk zou zijn om een eenvoudige vraag aan een bestuursorgaan te stellen via bijvoorbeeld een website. Ook opname in hoofdstuk 6 lag niet in de rede omdat de verplichting om gebruik te maken van een elektronische handtekening dan ook zou gelden bij de indiening van bezwaar- en administratieberoepschriften.

Een voorbeeld van een elektronische handtekening is een «tablethandtekening». Op dit moment is nog niet duidelijk of de gerechten in de praktijk van zo'n variant handtekening gebruik zullen willen maken, bijvoorbeeld voor de ondertekening van een proces-verbaal. Zou die behoefte op termijn blijken, dan kan bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur worden bepaald aan welke eisen de daarvoor benodigde elektronische gegevensdrager moet voldoen.

Het derde lid bepaalt dat een beroepschrift, een verzoek om voorlopige voorziening of een schadeverzoek dat langs elektronische weg wordt ingediend, geldt als ondertekend. Om een stuk te kunnen indienen moet de indiener gebruik maken van een middel dat voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Daarmee authenticceert hij zichzelf. Gedurende de sessie waarin hij is ingelogd is er een associatie tussen hem en de gegevens en/of stukken die hij indient. Het is niet nodig daarnaast nog een extra elektronische handtekening te verlangen. Een natuurlijke persoon die ervoor kiest om op papier te procederen, moet zijn beroepschrift of verzoekschrift nog steeds ondertekenen door middel van een «natte handtekening». De artikelen 6:5 en 8:82 worden met het oog op de papieren stroom die zal blijven bestaan, dus niet gewijzigd.

Artikel 8:36e

In verschillende artikelen is bepaald dat een proces-verbaal wordt opgemaakt of dat de griffier aantekening houdt van het verhandelde ter zitting. Het was de gewoonte dit in schriftelijke vorm te doen. Nieuw is dat ook een beeld- of geluidsopname van de zitting, maar ook van bijvoorbeeld een comparitie, kan worden gemaakt die het schriftelijke proces-verbaal of de schriftelijke aantekeningen van het verhandelde ter zitting kunnen vervangen. De combinatie van beeld en geluid is uiteraard ook toegestaan. Het dient wel te gaan om opnamen die door of uit naam van de rechter zijn gemaakt. Hoewel in de Awb niet met zoveel woorden is bepaald dat een proces-verbaal een schriftelijk stuk dient te zijn, wordt met deze bepaling voorkomen dat er discussie zou kunnen ontstaan over de vraag of beeld- of geluidsopnamen ook zijn toegestaan. Door gebruik te maken van technische hulpmiddelen kan aldus een lastenverlichting voor de griffier c.q. de gerechtsauditeur worden gerealiseerd. Voor het maken van beeld- en geluidsopnamen van de zitting is het niet relevant of er digitaal of «op papier» wordt geprocedeerd. Bij het verstrekken van een kopie van de opnamen, speelt dit wel een rol. Partijen die op papier stukken wisselen, krijgen het proces-verbaal desgewenst op papier (zie artikel 8:36b, derde lid; voorstelbaar is echter ook dat een partij die op papier procedeert het proces-verbaal wel digitaal wil ontvangen). Partijen die digitaal stukken wisselen, krijgen het proces-verbaal uiteraard digitaal. Aan artikel 8:61, derde lid, is een onderdeel toegevoegd dat waarborgt dat

er alsnog een proces-verbaal wordt opgemaakt als de hogerberoeps-rechter of de Hoge Raad daar om vraagt. In de consultatie is door o.a. de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opgemerkt dat het niet efficiënt zou zijn als hogerberoepsrechters hele zittingen zouden moeten terugkijken. Het artikel is bedoeld om de efficiëntie te vergroten. Of en op welke wijze van de mogelijkheden die het artikel biedt, in een zaak gebruik wordt gemaakt, wordt evenwel aan de rechtspraak overgelaten. In procesregelingen kan nader worden ingevuld in welke gevallen beeld- en of geluidopnamen worden gebruikt. In de consultatieversie van het wetsvoorstel bevatte dit artikel ook de mogelijkheid dat het proces-verbaal van de uitspraak werd vervangen door een geluidsopname. Deze bepaling stuitte evenwel op bezwaren en is daarom niet teruggekomen in het wetsvoorstel.

Artikel 8:36f

Op grond van deze bepaling kunnen nadere regels worden gesteld over het verkeer langs digitale weg tussen de bestuursrechter en partijen en eventuele anderen en kunnen eisen worden gesteld aan het digitale systeem voor gegevensverwerking van de bestuursrechter. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan stukkenverkeer, maar ook aan beeldcommunicatie (zoals voorheen de videoconferentie uit artikel 8:40a, derde lid, Awb). Voor wat betreft het stukkenverkeer is nadere regelgeving noodzakelijk gezien de specifieke stukken die in een (hoger) beroepsprocedure worden gewisseld. Het gaat daarbij niet alleen om (hoger) beroepsschriften, maar ook om bijvoorbeeld verweerschriften, oproepingen, de uitnodiging om op een zitting te verschijnen en (een kopie van) de uitspraak. Het is van belang dat wordt gewaarborgd dat de verzending van stukken langs digitale weg even betrouwbaar en vertrouwelijk is als verzending van stukken per (aangetekende) post. Deze waarborgen – die met name zijn vereist bij cruciale processtukken als bedoeld in artikel 8:37, eerste lid – kunnen worden gecreëerd in een algemene maatregel van bestuur. Voorts kan worden gedacht aan regels over de (technische) voorwaarden waaraan het digitale verkeer moet voldoen (zoals de omvang van bestanden en het formaat waarin deze aan de rechter moeten worden aangeleverd, de wijze waarop bijlagen moeten worden aangeleverd (bijv. op een bepaalde wijze gerangschikt of voorzien van een bepaalde metadatering), de verplichting om geen bestanden te sturen die schade kunnen toebrengen aan de digitale systemen van de rechtspraak of het betrouwbaarheidsniveau voor authenticatie).

Procesregelingen kunnen – uiteraard voor zover de algemene maatregel van bestuur daartoe ruimte laat – concreet invulling geven aan de eisen die in een op deze bepaling gebaseerde algemene maatregel van bestuur zijn neergelegd (Kamerstukken II 2008/09, 31 867, nr. 3, p. 10 en 21).

Op grond van het tweede lid kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van beeld- en geluidopnamen, anders dan in het digitale verkeer met de bestuursrechter. Hierbij zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om het maken en opslaan van beeld- en geluidopnamen door de rechtspraak tijdens de zitting (zie ook artikel 8:36e).

II onderdelen I tot en met L (Afdeling 8.1.7)

Oorspronkelijk had afdeling 8.1.7 uitsluitend betrekking op de verzending van stukken door de rechtbank, meer in het bijzonder door de griffier, per gewone post. Per 1 juli 2010 veranderde dit. Op die datum werd aan de afdeling een nieuw artikel toegevoegd, artikel 8:40a, dat regels bevat over elektronisch verkeer met de bestuursrechter (Stb. 2010, 173). Daardoor kreeg deze afdeling ook betrekking op de verzending langs elektronische weg. Anders dan de artikelen 8:37 tot en met 8:40, had artikel 8:40a ook betrekking op de verzending van (digitale) stukken *aan* de bestuursrechter.

In verband met de omslag van procederen en communiceren met de bestuursrechter op papier naar digitaal, worden de bepalingen van afdeling 8.1.7 nu licht gewijzigd. Allereerst wordt digitaal procederen en digitale communicatie met de rechter de hoofdregel. In verband hiermee is een nieuw artikel aan deze afdeling toegevoegd: artikel 8:36g. Op grond van dit artikel geschiedt de verzending van berichten door de griffier digitaal, behalve wanneer het gaat om partijen voor wie de verplichting tot digitaal procederen niet geldt en die – door op papier beroep in te stellen – hebben aangegeven dat zij niet langs digitale weg willen procederen. Op deze wijze is wettelijk verankerd dat digitale communicatie ook de hoofdregel is voor de bestuursrechter. Aangezien digitale verzending voortaan de hoofdregel is, is ervoor gekozen het artikel aan het begin van de afdeling op te nemen.

De overige reeds bestaande artikelen van afdeling 8.1.7 worden gehandhaafd. Aan deze artikelen blijft immers behoefte bestaan omdat de verplichting om digitaal te procederen niet voor iedereen geldt. Verwacht wordt dat het aantal zaken waarin er «op papier» wordt geprocedeerd, in de loop van de tijd kleiner wordt omdat ook burgers voor wie de verplichting om digitaal te procederen niet geldt, in de meeste gevallen de voorkeur zullen geven aan de digitale weg. Ook wordt verwacht dat er een beperkt aantal andere berichten zal blijven dat niet langs digitale weg kan worden verstuurd, bijvoorbeeld omdat de geadresseerde (niet zijnde een partij) heeft kenbaar gemaakt niet langs die weg bereikbaar te zijn. De artikelen 8:37 tot en met 8:40 blijven van toepassing op deze niet-digitale stukkenstroom. Zodra een partij haar stukken op papier heeft ingediend (en totdat zij bij de griffier aangeeft digitaal te willen procederen), dient ervan uit te worden gegaan dat deze partij op papier moet worden benaderd. Ook als een partij ten onrechte op papier beroep heeft ingesteld. De rechter zal deze partij dan op papier benaderen en in de gelegenheid stellen het verzuim te herstellen (zie verder de toelichting bij het vijfde lid van artikel 8:36a).

Voorts is artikel 8:37 gewijzigd. Ten eerste kan het artikel alleen nog betrekking hebben op het geval dat een in dit artikel genoemd stuk op papier wordt verzonden aan een geadresseerde die niet verplicht is digitaal te procederen en die dat ook niet doet. Dit zal een partij kunnen zijn die niet verplicht is digitaal te procederen, maar ook bijvoorbeeld een getuige of een deskundige die heeft kenbaar gemaakt niet langs digitale weg te communiceren. Ten tweede is er een document toegevoegd dat in beginsel per aangetekende brief moet worden verzonden: de uitnodiging om te verklaren of van het recht ter zitting te worden gehoord gebruik wordt gemaakt, of te wel de antwoordkaart. In de artikelen 8:57 en 8:64 wordt de mogelijkheid opgenomen om partijen een brief te sturen waarin zij worden gewezen op hun recht om te worden ter zitting te worden gehoord, met het verzoek om aan te geven of zij gebruik willen maken van dit recht. Van de mogelijkheid de antwoordkaartmethode te gebruiken wordt alleen gebruik gemaakt indien de rechter de zaak niet vereenvoudigd wil afdoen (artikel 8:54), maar toch van oordeel is dat een zitting hoogstwaarschijnlijk weinig zin zal hebben. Bij de toelichting op de wijziging van artikel 8:57 wordt nader ingegaan op het gebruik van de antwoordkaartmethode. De onderhavige wijziging strekt ertoe dat de antwoordkaart in geval er op papier wordt geprocedeerd, per aangetekende post wordt verzonden. Gezien het belang van een zitting voor partijen dient de uitnodiging voor een zitting, indien deze plaatsvindt in papieren vorm, in beginsel aangetekend aan hen te worden toegezonden. Hierbij sluit aan dat aangetekende verzending ook de regel is met betrekking tot de papieren antwoordkaart, aangezien de consequentie van het uitblijven van een reactie, verval van het recht op een zitting kan zijn. De figuur van de «brief met ontvangstbevestiging» is uit de artikelen 8:37 en 8:38 verwijderd omdat de Postwet 2009 postdienstverlening in de vorm van een brief met ontvangstbevestiging niet kent. De Postwet 2009 kent

wel de aangetekende brief. Een verlener van de universele postdienst (PostNL is aangewezen als universele postdienstverlener) moet deze vorm van postdienstverlening aanbieden, andere postdienstverleners kunnen deze vorm van postdienstverlening aanbieden. De artikelen 8:39 en 8:40 konden ongewijzigd blijven. Artikel 8:40a maakt geen deel meer uit van afdeling 8.1.7. De materie die in dit artikel werd geregeld is ondergebracht in een nieuwe afdeling 8.1.6a die ziet op digitaal verkeer met de bestuursrechter. Deze nieuwe afdeling is hiervoor toegelicht.

II onderdelen M en N (artikelen 8:42 en 8:52)

Het komt geregeld voor dat er pro forma beroep wordt ingesteld. De indiener van het beroep krijgt dan een termijn van de bestuursrechter om de gronden van het beroep alsnog in te dienen. Het bestuursorgaan moet echter op grond van artikel 8:42 binnen vier weken nadat het beroepschrift aan hem is verzonden niet alleen de op de zaak betrekking hebbende stukken indienen, maar ook een verweerschrift. In de praktijk kleven er aan deze bepaling drie problemen. Ten eerste is het nodig om over de gronden van het beroep te beschikken alvorens zinvol een verweerschrift kan worden opgesteld. Ten tweede kan het indienen van de op de zaak betrekking hebbende stukken veel werk zijn voor het bestuursorgaan. Als er vervolgens geen gronden worden ingediend, is dit werk voor niets geweest. Ten derde hebben bestuursorganen niet altijd behoefte om zich te verweren, maar vereist het artikel in alle gevallen een verweerschrift. In de praktijk wordt er in geval van pro-forma-beroep dan ook stevast uitstel verleend voor het indienen van het verweerschrift en verbindt de bestuursrechter aan het niet indienen van een verweerschrift de gevolgen die haar geraden voorkomen. De onderhavige wijziging leidt ertoe dat artikel 8:42 meer in overeenstemming wordt gebracht met de praktijk en de behoefte van bestuursorganen. Voortaan hoeven de op de zaak betrekking hebbende stukken en het verweerschrift niet meer binnen vier weken nadat beroep is ingesteld te worden ingediend, maar binnen vier weken nadat de gronden van het beroep zijn ingediend. Ook zijn bestuursorganen in beginsel niet meer verplicht, maar bevoegd een verweerschrift in te dienen. Deze regel lijdt uitzondering indien de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht; dan is het indienen ervan wel verplicht voor het bestuursorgaan. De termijn hiervoor bedraagt vier weken nadat de bestuursrechter om het verweerschrift heeft verzocht. Indien het bestuursorgaan ervoor heeft gekozen geen verweerschrift in te dienen, kan de bestuursrechter hier derhalve ook na afloop van de in de eerste volzin genoemde termijn nog om verzoeken. In verband met deze wijziging van artikel 8:42, is het begrip «termijn» in artikel 8:52 vervangen door: termijnen.

II onderdelen O en R (artikelen 8:57 en 8:64)

Deze wijziging strekt ertoe om de bestuursrechter de mogelijkheid te bieden de zogenoemde «antwoordkaartmethode» te hanteren (al dan niet in digitale vorm) indien hij geen gebruik wil maken van de mogelijkheid om de zaak vereenvoudigd af te doen, maar hij niettemin van oordeel is dat een zitting, indien partijen daar geen bezwaar tegen hebben, achterwege kan blijven. De bestuursrechter stelt in dat geval alle partijen in de gelegenheid om binnen een redelijke termijn te verklaren dat zij ter zitting willen worden gehoord. Daarbij worden partijen gewezen op het recht dat zij hebben op een zitting. Indien een partij niet binnen de gestelde (redelijke) termijn reageert wordt zij geacht toestemming te hebben gegeven voor het achterwege laten van de zitting. De zitting wordt gehouden indien een van de partijen heeft verklaard gebruik te willen maken van de zitting. Deze werkwijze is naar het oordeel van de regering in overeenstemming met artikel 6 EVRM. Het in artikel 6 EVRM neerge-

legde recht op een «oral hearing» is namelijk niet absoluut (vgl. EHRM 23 november 2006, nr. 73053/01, AB 2007/51, Jussila t. Finland). De onderhavige wijziging beoogt te regelen wat het gevolg kan zijn wanneer iemand niet reageert op het verzoek van de rechter om toestemming voor het achterwege laten van het onderzoek ter terechtzitting. Uit jurisprudentie volgt dat het de rechter thans niet is toegestaan om een mededeling te doen aan partijen dat een (nadere) zitting achterwege blijft tenzij partijen uitdrukkelijk aangeven te willen worden gehoord (CRvB 5 december 2000, RSV/ 2001/39). Deze jurisprudentie leidt ertoe dat er ook bij het uitblijven van reacties op het verzoek van de rechter om toestemming voor het achterwege laten van het onderzoek ter zitting, toch een zitting wordt georganiseerd. In de praktijk is gebleken dat partijen deze zittingen in veel gevallen niet bijwonen. Dit is, mede gelet op de kosten die zijn gemoeid met het organiseren van een onderzoek ter zitting, niet efficiënt. De wijziging van de artikelen 8:57 en 8:64 strekt ertoe het gevolg van het niet reageren op een verzoek om toestemming te wijzigen: als partijen niet aangeven te willen worden gehoord, kan de zitting achterwege blijven. Deze wijziging strookt met de opvatting van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat het mogelijk is dat impliciet afstand wordt gedaan van het recht op een mondelinge behandeling, als maar duidelijk is dat zulks bewust gebeurt. Zo overwoog het EHRM in de zaak Döry t. Zweden (nr. 28394/95): «The obligation under article 6 § 1 to hold a public hearing is not an absolute one. Thus, a hearing may be dispensed with if a party unequivocally waives his or her right thereto and there are no questions of public interest making a hearing necessary. A waiver can be done explicitly or tacitly, in the latter case for example by refraining from submitting or maintaining a request for a hearing (see among other authorities, Håkansson and Stureson v. Sweden, judgment of 21 February 1990, Series A no. 171-A, p. 20, § 66; and Schuler-Zgraggen v. Switzerland, judgment of 24 June 1993, Series A no. 263, pp. 19–20, § 58).» Vlg. ook EHRM 17 mei 2011, NJ 2012/307 (Suhadoc/Slovenië). De «antwoordkaartmethode» bestaat sinds de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht al voor bestuursorganen in de bezwaarschriftfase. De aanleiding om deze methode wettelijk te verankeren was dat het volgens vaste rechtspraak van zowel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als de Centrale Raad van Beroep niet was toegestaan om het recht om te worden gehoord afhankelijk te stellen van enige niet in de wet voorziene formaliteit, zelfs niet van het terugsturen van een antwoordkaart (ABRS 3 maart 2004, AB 2004, 252 m.nt. NV, ABRS 8 juni 2005, AB 2005, 310 m.nt. NV en CRvB 4 juli 2003, JB 2003/268). Het gevolg hiervan was dat bestuursorganen ook voor belanghebbenden die niet op de uitnodiging om aan te geven of ze prijs stelden op een hoorzitting reageerden, een hoorzitting moesten organiseren, met het risico op onnodig tijdsverlies als vervolgens geen van de belanghebbenden kwam opdagen. Ook in (hoger) beroep is invoering van de «antwoordkaartmethode» wenselijk. De methode bevordert de efficiency doordat niet onnodig zittingen hoeven te worden georganiseerd.

Gezien het belang van een zitting voor partijen dient gewaarborgd te zijn dat het verzoek om toestemming partijen daadwerkelijk bereikt. In de gevallen waarin digitaal wordt geprocedeerd bereikt het verzoek partijen via «Mijn Zaak» of via een system-to-system-koppeling. Antwoorden geschiedt eveneens via die weg, waarbij geldt dat het antwoord tijdig is ontvangen als het voor het eind van de termijn via die weg is gegeven (artikel 8:36a, derde lid, juncto 6:9, eerste lid). In geval op papier wordt geprocedeerd, wordt het verzoek per aangetekende post verzonden (art. 8:37, eerste lid). Bij verzending per post geldt ook het tweede lid van artikel 6:9.

Als bij de voorbereiding van de uitspraak mocht blijken dat het onderzoek toch niet volledig is geweest en dat het onderzoek moet worden voort-

gezet, staat het de rechter niet vrij om zonder meer op basis van de toestemming die is gegeven op grondslag van de vóór de voortzetting van het onderzoek geproduceerde stukken de zaak buiten zitting af te doen. Een dergelijke wijze van afdoening is in die situatie eerst mogelijk indien partijen na kennisneming van de na de voortzetting van het onderzoek verschenen stukken te kennen hebben gegeven dat de eerder verleende toestemming van kracht blijft (CRvB 2 augustus 1994, AB 1995, 64).

II onderdeel P (artikel 8:60)

Partijen die getuigen en deskundigen ter zitting willen horen, doen de bestuursrechter en de andere partijen daar uiterlijk tien dagen voor de dag van de zitting mededeling van. In civiele procedures bedraagt de termijn op grond van artikel 30k, tweede lid, juncto 170 Rv, eveneens tien dagen.

II onderdeel Q (artikel 8:61)

Deze wijziging strekt ertoe te verzekeren dat er op verzoek van de hogerberoepsrechter of de Hoge Raad alsnog een proces-verbaal wordt opgemaakt in gevallen waarin de rechter in eerste aanleg heeft besloten dat een beeld- of geluidsopname in de plaats treedt van het proces-verbaal van de zitting. Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel is naar voren gekomen dat het niet efficiënt zou zijn als hogere rechters hele zittingen moeten terugkijken. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft hierop gewezen.

II onderdeel S (artikel 8:78)

Deze wijziging houdt verband met de uniformering van het burgerlijk en het bestuursprocesrecht ten behoeve van de digitalisering van procedures. De tekst van artikel 8:78 wordt gelijkluidend aan die van de artikelen 121, laatste volzin, van de Grondwet en 28, eerste lid, Rv. Openbaarheid van de uitspraak is een fundamenteel beginsel dat ook volgt uit het volkenrecht (artikel 14, eerste lid, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) en artikel 6, eerste lid, van het EVRM) en dat ertoe strekt de burger te vrijwaren van tegen hem gewezen geheime vonnissen (Kamerstukken II 1979/80, 16 162, nr. 3, p. 22). Aan het beginsel dient invulling te worden gegeven. Indertijd werd ervan uitgegaan dat dit diende te geschieden door de uitspraak in het openbaar uit te spreken. In de hedendaagse praktijk betekent dit evenwel niet dat uitspraken publiekelijk worden voorgelezen; doorgaans is er in het geheel geen publieke belangstelling. De mensenrechtenverdragen vereisen dit ook niet; uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat andere wijzen van openbaarmaking eveneens toelaatbaar zijn. Gedacht kan worden aan het opnemen van de tekst van de uitspraak in een register dat voor iedereen toegankelijk is of het ter beschikking stellen van uitspraken aan belanghebbenden, in combinatie met publicatie van de meest belangrijke uitspraken. Het is vaste jurisprudentie van het Hof dat «many member States of the Council of Europe have a long-standing tradition of recourse to other means, besides reading out aloud, for making public the decisions of all or some of their courts, and especially of their courts of cassation, for example deposit in a registry accessible to the public. The authors of the Convention cannot have overlooked that fact. (...) the Court therefore does not feel bound to adopt a literal interpretation. It considers that in each case the form of publicity to be given to the judgment under the domestic law of the respondent State must be assessed in the light of the special features of the proceedings in question and by reference to the objects and purpose of Article 6 para. 1.» (vgl. EHRM 8 december 1983,

7984/77, Pretto, EHRM 8 december 1983, 8273/78, Axen en EHRM 22 februari 1984, 8209/78, Sutter).

Het juridisch kader inzake de openbaarheid van uitspraken dateert van voor het internettijdperk. Internet biedt kansen om aan de openbaarheid van de uitspraak een meer eigentijdse invulling te geven. De regering beschouwt de wens van de Raad voor de rechtspraak tot wijziging van artikel 8:78 tegen die achtergrond. De openbaarheid van de uitspraak is en blijft daarbij uiteraard een gegeven. De Rechtspraak is voornemens die vorm te geven door per gerecht dagelijks een lijst van gedane uitspraken op te stellen en op rechtspraak.nl te plaatsen. Daarbij wordt de uitspraakdatum en het zaaksnummer van iedere uitspraak vermeld. Een afschrift van een niet op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraak kan onder vermelding van die gegevens worden opgevraagd. Een formulier daarvoor zal op de website van de rechtspraak beschikbaar zijn. Op de kosten daarvoor is artikel 8:79 van toepassing.

II onderdeel T (artikel 8:79)

De terminologie van het artikel wordt aangepast zodat de griffier ook langs digitale weg aan zijn verplichting kan voldoen om partijen en anderen een afschrift van de uitspraak of een proces-verbaal van de mondelinge uitspraak te verstrekken.

II onderdeel U (artikel 8:107)

Van toezending van stukken door de rechtbank aan de hoger beroepsrechter zal na de inwerkingtreding van deze wet geen sprake meer zijn. Stukken zullen ter beschikking worden gesteld door er toegang toe te verlenen. De terminologie van het artikel is aangepast aan deze nieuwe werkwijze.

Artikel III (Overgangsbepaling civielrecht)

Het voorstel treedt op grond van artikel IV gefaseerd in werking. Artikel III bepaalt dat op de vorderingen die bij exploit zijn betekend bij de gedaagde en op de verzoekschriften die aan de civiele rechter zijn voorgelegd voor de dag dat deze wet in werking treedt, het recht van toepassing blijft zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wet. Dit betekent dat het moment waarop een procesinleiding aan de rechter in eerste aanleg, in hoger beroep of in cassatie wordt voorgelegd, bepalend is voor de toepassing van het nieuwe dan wel oude regime tijdens de procedure in die instantie. In geval van toepassing van artikel 113 is het moment van betekening van de procesinleiding bij de verweerder bepalend. Als de dag van betekening of indiening samenvalt met de dag van inwerkingtreding, geldt voor de desbetreffende procesinleiding het nieuwe recht.

Artikel IV (Overgangsrecht bestuursrecht)

De strekking van het overgangsrecht voor bestuursrechtelijke procedures is dat het oude recht van toepassing blijft op beroep tegen besluiten die zijn bekendgemaakt voordat de verplichting om langs elektronische weg te procederen in werking trad, en hoger beroep, beroep in cassatie en verzet tegen uitspraken die zijn bekendgemaakt voor de inwerkingtreding daarvan. Dit betekent dat de verplichting voor bepaalde partijen om langs elektronische weg beroep in te stellen en te communiceren met de rechtbanken, nog niet geldt voor deze besluiten en uitspraken. Als na de inwerkingtreding volgens het oude recht uitspraak wordt gedaan in een zaak, is het nieuwe recht vervolgens wel van toepassing op het hoger beroep. Op een zaak waarop in eerste aanleg het oude recht nog van

toepassing was, is dus niet automatisch in hoger beroep ook het oude recht van toepassing.

Om de overstap naar procederen langs elektronische weg verantwoord uit te voeren, is ervoor gekozen deze wet gefaseerde inwerkingtreding te laten treden. De voorgestelde inwerkingtredingsbepaling (zie artikel V) voorziet hierin. Deze bepaling houdt in dat de artikelen van deze wet in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. De inwerkingtreding kan bovendien per gerecht en per bestuursrechter verschillend worden vastgesteld. Dit betekent dat de verplichting om digitaal te procederen in bepaalde arrondissementen of voor bepaalde hogerberoepsinstanties al wel kan gelden, terwijl dat in andere arrondissementen of voor andere hogerberoepsrechters nog niet het geval hoeft te zijn. Het woord inwerkingtreding in de aanhef van het eerste lid van het onderhavige artikel dient dan ook zo te worden gelezen dat het ziet op de inwerkingtreding van de verplichting om digitaal te procederen voor de concrete zaak.

Als op een zaak oud recht van toepassing is en het bestuursorgaan maakt na de inwerkingtreding van de verplichting om digitaal te procederen een nieuw besluit bekend dat ingevolge artikel 6:19 Awb «meelift» met het al aanhangige beroep, dan geldt het oude recht ook voor dat nieuwe besluit. Als beroep wordt ingesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit (artikel 8:55b Awb), is de datum van bekendmaking van het besluit ongeschikt als peildatum. Voor een dergelijk beroep hanteert het derde lid, onderdeel c, als peildatum de dag waarop het beroepschrift wordt ontvangen. Is die dag gelegen voor de inwerkingtreding van de verplichting om langs elektronische weg te procederen, dan wordt de zaak derhalve afgehandeld volgens het oude recht. Dit geldt ook als er later een besluit als bedoeld in artikel 6:20 Awb wordt genomen. Dit besluit «lift mee» met het al ingestelde, onder het oude recht vallende, beroep. Ook verzoeken om vergoeding van schade die een belanghebbende lijdt of heeft geleden ten gevolge van een in artikel 8:88, eerste lid, genoemde oorzaak, die bij de bestuursrechter zijn ingediend voor de inwerkingtreding van deze verplichting, worden afgehandeld volgens het oude recht. Als het verzoek om schadevergoeding wordt gedaan gedurende beroep of hoger beroep tegen het vermeende schadeveroorzakende besluit waarop ingevolge het eerste lid, onderdeel a, het oude recht van toepassing is, is het oude recht overigens ook van toepassing indien het verzoek pas na de inwerkingtreding wordt gedaan. Gaat het om een schadeverzoek dat na afloop van de beroeps- of hogerberoepsprocedure en na de inwerkingtreding van de verplichting om langs elektronische weg te procederen, bij de bestuursrechter wordt ingediend, dan is het nieuwe recht wel van toepassing.

Herzieningsverzoeken zijn niet aan een wettelijke termijn gebonden. Uit de jurisprudentie blijkt dat herziening moet worden gevraagd binnen een redelijke termijn na het bekend worden van (nieuwe) feiten en omstandigheden. Om te voorkomen dat nog erg lang herzieningsverzoeken kunnen worden gedaan waarop het oude recht van toepassing blijft, stel ik voor om voor herzieningsverzoeken uit te gaan van dezelfde peildatum als voor verzoeken om schadevergoeding. Dat betekent dat het nieuwe recht geldt als het verzoekschrift wordt ingediend na de inwerkingtreding van deze wet.

In het tweede lid wordt een overgangsregeling getroffen voor verzoeken om een voorlopige voorziening. De strekking daarvan is dat daarop hetzelfde recht van toepassing is als op de hoofdzaak. Indien dus een voorlopige voorziening wordt gevraagd hangende beroep tegen een besluit dat is bekendgemaakt voor de inwerkingtreding van de verplichting om langs elektronische weg te procederen, is nog oud recht van toepassing. Maar als vervolgens na de inwerkingtreding van deze verplichting, uitspraak op het beroep wordt gedaan en vervolgens hoger

beroep wordt ingesteld, is op dat hoger beroep het nieuwe recht van toepassing. Als hangende dat hoger beroep een voorlopige voorziening wordt gevraagd, is op laatstgenoemd verzoek om voorlopige voorziening dus ook het nieuwe recht van toepassing.

Artikel V (Inwerkingtreding)

Eerste lid

De digitalisering van de civiele en bestuursrechtelijke procedure is een omvangrijke operatie. Om deze verantwoord uit te voeren, is gefaseerde inwerkingtreding een voorwaarde. De voorgestelde inwerkingtredeingsbepaling voorziet daarin. Die bepaling houdt in dat de artikelen van deze wet in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. De inwerkingtreding kan bovendien per gerecht en per bestuursrechter verschillend worden vastgesteld. De gefaseerde en geografisch verschillende inwerkingtreding is met name van belang voor artikel 30c Rv en artikel 8:36a Awb waarin de verplichting om digitaal te procederen als uitgangspunt is neergelegd. Het voorstel treedt in werking in drie fasen («releases»). In de eerste fase treedt het voorstel in werking voor vorderingszaken waarvoor procesvertegenwoordiging verplicht is. In de tweede fase treedt het voorstel in werking voor vorderingszaken bij de sector kanton en voor besluiten waarop hoofdstuk 7, afdeling 3 of afdeling 7 van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing zijn. In de derde fase treedt het voorstel in werking voor andere verzoeksaken, bijvoorbeeld verzoeken op het terrein van familierecht, handel en kanton en voor alle overige besluiten waartegen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. Per release wordt eveneens gefaseerd. Begonnen wordt met een proef bij twee rechtbanken. Vervolgens volgen drie fasen waarin respectievelijk twee, drie en vier rechtbanken overgaan op het nieuwe systeem. Een zaak die in eerste aanleg is onderworpen aan het nieuwe regime wordt ook in hoger beroep volgens de nieuwe regels behandeld. De ketenpartners zijn over deze gefaseerde inwerkingtreding geconsulteerd en hebben daartegen geen wezenlijke bezwaren geuit.

De zorg die de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over het wetsvoorstel heeft geuit 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.

De Raad voor de rechtspraak heeft er op gewezen dat in verband met de inwerkingtreding rekening moet worden gehouden met bijzondere wetten op het terrein van het familierecht die niet kwalificeren als een civielrechtelijk verzoek, maar vanwege hun werking binnen het familierecht bij voorkeur gelijktijdig met de overige regels van het familierecht gewijzigd moeten worden. Gewezen is op de Wet tijdelijk huisverbod, die bestuursrechtelijk van aard is en de familiezaken die thans aanvangen na het uitbrengen van een dagvaarding (huwelijkvermogensrecht). Inderdaad is het wenselijk om de bedoelde regelgeving allemaal in de derde fase in werking te laten treden. Aangezien de inwerkingtreding bij koninklijk besluit geschiedt, kan daarmee rekening worden gehouden.

De NVvR heeft voorgesteld om het digitaal procederen voor het civiele recht te laten starten met de kleinere, veelal onbetwiste geldvorderingen. Zoals ook de NVvR heeft aangegeven, betreft dit veruit de meeste procedures. Juist omdat het een erg groot aantal procedures betreft – op

jaarbasis betreft het honderdduizenden procedures – heeft de Raad voor de rechtspraak aangegeven dat de massaliteit van het aantal van deze zaken in de weg staat aan het verplicht stellen van digitaal procederen in fase een. Het is wenselijk om het digitale systeem te testen en uit te rollen met een relatief overzichtelijk aantal zaken; aan die voorwaarde kan niet worden voldaan met de talrijke incassoprocedures.

Tweede lid

Het tweede lid treft een voorziening voor het doorzenden, verwijzen en terugwijzen van zaken in civiele en bestuurszaken. De keuze om de wet niet ineens maar gefaseerd in werking te laten treden, betekent dat er tijdelijk in bepaalde rechtbanken en bij bepaalde hogerberoepsrechters al wel digitaal wordt geprocedeerd, terwijl dat bij andere nog niet hoeft en kan. Wanneer een procesinleiding of beroepschrift is ingediend bij een onbevoegde rechter, dient het op grond van de artikelen 71 e.v. Rv en 6:15 Awb te worden doorgezonden. Als het gaat om een procesinleiding of beroepschrift dat voor de inwerkingtreding van deze wet is ingediend, valt het beroep op grond van het bepaalde in de artikelen III en IV, eerste lid, onder het oude recht. Ook na doorzending of verwijzing blijft het oude recht van toepassing. Is een procesinleiding in hoger beroep of een hogerberoepschrift ingediend onder het oude recht, dan geldt mutatis mutandis hetzelfde bij terugverwijzing.

Gaat het echter om een procesinleiding (in eerste aanleg, hoger beroep of cassatie), beroepschrift, hogerberoepschrift, beroep in cassatie of verzoek dat na de inwerkingtreding moet worden doorgezonden of wordt verwezen of teruggewezen, dan kan het zijn dat er bij de doorsturende, verwijzende of terugwijzende rechter anders moet worden geprocedeerd dan bij de rechter die de zaak uiteindelijk gaat behandelen. Als de verplichting om digitaal te procederen nog niet gold bij de rechter die verwijst of terugverwijst, kan het de indiener door de rechter die de zaak gaat behandelen uiteraard niet euvel worden geduid dat hij op papier (hoger) beroep instelde. Op grond van artikel 6:15, derde lid, Awb, is het (hoger)beroepschrift in bestuurszaken tijdig ingediend. Hoe er vervolgens verder wordt geprocedeerd is aan de rechter. Het valt te verwachten dat die rechter die partij dan in de gelegenheid zal stellen de procesinleiding of het (hoger)beroepschrift (of het stuk dat krachtens artikel 74 Rv aan de orde is) alsnog langs elektronische weg in te dienen. De verplichting om langs elektronische weg te procederen zou voor die (professionele) partij immers ook hebben gegolden als zij wel direct bij die rechter (hoger) beroep had moeten of kunnen instellen en ook voor andere zaken bij andere rechters geldt voor professionals dan al dat er langs elektronische weg moet worden geprocedeerd. Voor natuurlijke personen geldt dit uiteraard niet omdat zij nimmer verplicht zijn om langs elektronische weg te procederen.

Andersom kan het zich ook voordoen dat iemand langs elektronische weg beroep in een bestuurszaak of hoger beroep in een civiele zaak instelde, terwijl de rechter naar wie de zaak wordt (terug)verwezen nog op papier werkt. In dat geval zal die rechter moeten besluiten dat de zaak op papier verder gaat.

Als een procesinleiding in hoger beroep of een beroepschrift op papier bij de verkeerde rechter is ingediend, zal deze rechter het stuk doorzenden aan de bevoegde rechter. Als bij deze rechter al wel de verplichting tot digitaal procederen geldt, zal de indiener in de gelegenheid worden gesteld het beroepschrift alsnog digitaal in te dienen (zie de artikelen 30c, zesde lid, Rv en 8:36a, vijfde lid, Awb). Voor de vraag of het beroepschrift

in bestuurszaken tijdig is ingediend, zal dit, tenzij sprake is van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht, geen gevolgen hebben (artikel 6:15, derde lid, Awb).

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk