

Vergaderjaar 2014–2015

34 138

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 december 2014 en het nader rapport d.d. 16 januari 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 oktober 2014, no. 2014002048, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet strekt ertoe het burgerlijk procesrecht in hoger beroep en cassatie te vereenvoudigen en te digitaliseren en bouwt voort op een eerder ingediend voorstel dat betrekking heeft op procedures in eerste aanleg.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de mondelinge behandeling, de mondelinge uitspraak, het griffierecht en de systematiek van het wetsvoorstel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 oktober 2014, nr. 2014002048, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 december 2014, nr. W03.14.0387/II, bied ik U hierbij aan. Het ontwerp geeft de Afdeling advisering aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

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

1. Mondelinge behandeling

Naar geldend recht vindt bij verzoekprocedures in hoger beroep standaard een mondelinge behandeling plaats. Voorgesteld wordt te bepalen dat een mondelinge behandeling alleen wordt gehouden indien de rechter daartoe aanleiding ziet of een partij daarom vraagt, naar analogie van de vorderingsprocedure in hoger beroep. Volgens de toelichting is het niet wenselijk om in verzoekprocedures standaard een mondelinge behandeling voor te schrijven, omdat de categorie verzoekzaken te divers is. Naast zuivere verzoekzaken zoals op het terrein van het personen- en familierecht, de schuldsanering van natuurlijke personen en de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ), waarin het voor de hand ligt om een mondelinge behandeling te houden, zijn er ook andere – zoals sommige meer contentieuze zaken –, waarin een mondelinge behandeling, na de mondelinge behandeling in eerste aanleg, niets toevoegt, aldus de toelichting. Daarom wordt bepaald dat in verzoekprocedures in hoger beroep geen mondelinge behandeling wordt gehouden, tenzij de rechter daartoe aanleiding ziet of een partij daarom vraagt.

Het gewicht van de mondelinge behandeling in de civiele procedure heeft de afgelopen decennia aan betekenis gewonnen. In verzoekprocedures (beroep en hoger beroep) is de mondelinge behandeling hoofdregel, in vorderingsprocedures in eerste aanleg idem, en in hoger beroep heeft de comparitie na aanbrengen ingang gevonden.² Ook het wetsvoorstel getuigt op diverse plaatsen van deze ontwikkeling. Zoals de toelichting onderkent, dient in «zuivere» verzoekprocedures mondelinge behandeling in hoger beroep uitgangspunt te zijn, omdat de feiten in deze zaken vaak onderhevig zijn aan verandering en de rechter in hoger beroep rekening dient te houden met de laatste ontwikkelingen. Deze «zuivere» verzoekprocedures vertegenwoordigen een belangrijk deel van de verzoekprocedures. Blijkens het wetsvoorstel eerste aanleg zal de regering de keuze voor een vorderings- of verzoekprocedure vooralsnog niet ter discussie stellen. Hierdoor blijft de «contentieuze» verzoekschrift-procedure bestaan.

In aanmerking genomen dat de regering volgens de toelichting de bestaande praktijk wil continueren, ontgaat het de Afdeling waarom het wetsvoorstel wat betreft de mondelinge behandeling bij zuivere verzoekprocedures in hoger beroep van deze lijn afwijkt en als uitgangspunt neemt dat in beginsel geen mondelinge behandeling plaatsvindt. Ook de rechtspraak dringt aan op behoud van de huidige regeling. In de expert-bijeenkomsten en in de consultatiefase is van verschillende zijden naar voren gebracht dat de regeling voor de mondelinge behandeling in deze verzoekzaken gehandhaafd dient te blijven.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in zuivere verzoekzaken en in het bijzonder de verzoekzaken op het terrein van het personen- en familierecht, de BOPZ en in schuldsaneringszaken de mondelinge behandeling in hoger beroep in verzoekprocedures tot uitgangspunt te nemen, tenzij een partij te kennen geeft daarop geen prijs te stellen, evenals nu het geval is. De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

1. Mondelinge behandeling

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, dragen de wetsvoorstellen inzake de vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep en cassatie, bij aan het toenemend belang van

² Hoge Raad 31 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:3076, paragraaf 3.4.2.

de mondelinge behandeling in de civiele procedure. Dat laat onverlet dat ook kritisch gekeken is of bepaalde processtappen standaard in iedere procedure noodzakelijk zijn, zo ook de mondelinge behandeling. Deze vraag past in het kader van dit wetsvoorstel, dat is gericht op vereenvoudiging en bevordering van de voortgang van de procedure in hoger beroep en cassatie. Het is niet de bedoeling noch de verwachting dat het wetsvoorstel de mondelinge behandeling in hoger beroep in verzoekprocedures op losse schroeven zet. In de toelichting is de rechtspraak op dit punt handvatten gegeven. Aangegeven is dat vooral in vorderingsprocedures, indien in eerste aanleg een mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden, een mondelinge behandeling in hoger beroep niet steeds toegevoegde waarde heeft. Een mondelinge behandeling kan de procedure dan onnodig vertragen en de capaciteit van de rechterlijke macht kan dan nuttiger worden besteed. Ook is aangegeven dat juist in de zuivere verzoekprocedures, waaraan de Afdeling in het bijzonder refereert, een mondelinge behandeling voor de hand ligt, omdat uitspraak gedaan dient te worden rekening houdend met de laatste ontwikkelingen bij partijen. Ik verwacht dat mondelinge behandelingen in dergelijke zaken normaliter zullen worden gehouden, overeenkomstig de huidige praktijk. In contentieuze verzoekzaken is dat wellicht anders, indien – vergelijkbaar met vorderingsprocedures – reeds in eerste aanleg een mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden en er geen gewijzigde omstandigheden zijn waarmee rekening gehouden moet worden. Het past in een doelmatige procesvoering en bij de regierol van de rechter wanneer hij beoordeelt of er aanleiding is voor een mondelinge behandeling en zo dat niet het geval is, hij partijen wijst op het recht te worden gehoord. In het laatstgenoemde geval zal hij een mondelinge behandeling houden als één van die partijen of beide te kennen geven van dat recht gebruik te willen maken. Het past ook in de verdergaande harmonisatie van de vorderings- en de verzoekprocedure om op dit punt geen onderscheid tussen die twee procedures in de wet te maken, indien dat niet noodzakelijk is; de respectievelijke artikelen 354 en 360a Rv zijn gelijkkluidend. De Afdeling adviseert in zuivere verzoekzaken en in het bijzonder de verzoekzaken op het terrein van het personen- en familierecht, de BOPZ en schuldsaneringszaken, de mondelinge behandeling in hoger beroep tot uitgangspunt te nemen. Dit zou echter afbreuk doen aan de beginselen van de harmonisatie van de procedures, de regiefunctie van de rechter en de doelmatige procesvoering. Het zou leiden tot een nieuw onderscheid in de wet tussen zuivere en contentieuze verzoekzaken en leidt daarmee tot drie procedures – voor vorderingen, voor zuivere en voor contentieuze verzoeken – in plaats van tot verdergaande harmonisatie. Ik wil de huidige eenvormige behandeling in de wet van zuivere en contentieuze verzoekprocedures in dit wetsvoorstel ongemoeid laten. Zoals in het nader rapport bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 4) is opgemerkt, is dit wetsvoorstel niet het moment om de gegroeide praktijk ter discussie te stellen, wegens gebrek aan overeenstemming daarover onder deskundigen. Op de langere termijn zal worden gezien of de verzoek- en de vorderingsprocedure verder naar elkaar toe kunnen groeien. Ik heb er alle vertrouwen in dat de rechter in zowel vorderings- als verzoekprocedures zorgvuldig zal afwegen of er aanleiding is om een mondelinge behandeling te houden en dat daarnaast partijen behoorlijk worden geïnformeerd over het recht te worden gehoord.

2. Mondelinge uitspraak

Ingevolge het wetsvoorstel is het hof bevoegd mondeling ter zitting uitspraak te doen bij tussenarresten en uitspraken in kort geding. De mondelinge uitspraak bestaat uit de beslissing en de gronden van de beslissing, neergelegd in een proces-verbaal.³ De verkorte vorm bespaart de rechter tijd en kosten. De Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht heeft geadviseerd deze mogelijkheid uitsluitend te bieden voor tussenuitspraken waartegen geen rechtsmiddel openstaat en het proces-verbaal te beperken tot het dictum. De gronden zouden binnen veertien dagen moeten worden neergelegd in een schriftelijke uitspraak (arrest of beschikking), conform de bestaande praktijk. Ook de Raad voor de Rechtspraak beveelt aan te bepalen dat na de mondelinge uitspraak een volledig uitgewerkt arrest dient te worden opgesteld. De regering heeft dit voorstel niet overgenomen, omdat artikel 30p bepaalt dat dictum en gronden worden opgenomen in het proces-verbaal van de zitting. Indien de rechter er niet zeker van is dat hij alle gronden duidelijk voor ogen heeft, kan de conclusie zijn dat deze zaak zich niet leent voor een mondelinge uitspraak, aldus de toelichting.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk welke bezwaren er zijn om de mondelinge uitspraak neer te leggen in een arrest of beschikking, indien de rechter dat van belang acht. Weliswaar bepaalt artikel 30p dat de mondelinge uitspraak wordt neergelegd in een proces-verbaal, maar zonder nadere toelichting valt niet in te zien waarom de rechter (in hoger beroep) op een mondelinge uitspraak niet een (tussen)arrest of beschikking binnen veertien dagen zou mogen laten volgen. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

2. Mondelinge uitspraak

In het wetsvoorstel is het beginsel opgenomen dat een mondelinge uitspraak door een hof uitsluitend is toegestaan voor tussenarresten en uitspraken in kort geding. De mondelinge uitspraak wordt vervolgens neergelegd in een proces-verbaal. Dat proces-verbaal bevat ingevolge het voorgestelde artikel 30p Rv de beslissing en de gronden voor de beslissing. Daarmee is het proces-verbaal weliswaar een beknopte, maar wel volwaardige, gemotiveerde uitspraak. Gebruikmaking van deze mogelijkheid wordt verwacht in die gevallen waarin het in het belang van partijen is om een mondelinge uitspraak te doen en het hof meent dat het mogelijk is om meteen de gronden van de beslissing te geven. De zaak moet zich dus lenen voor een beknopte uitspraak, hetgeen aan het oordeel van het hof – gegeven de regierol – kan worden overgelaten. Het zal hier vooral gaan om zaken als bewijsopdrachten en andere eenvoudige tussenarresten en eenvoudige kort gedingen. Het voordeel van de voorgestelde gang van zaken is vooral dat een doelmatige procesvoering in bepaalde gevallen kan worden bevorderd. Dit levert tijdswinst op voor partijen en de rechter. Partijen krijgen op deze wijze reeds tijdens de zitting een uitspraak en weten daarmee meteen waar ze aan toe zijn. De tenuitvoerlegging kan zo direct plaatsvinden op basis van het proces-verbaal dat in executoriale vorm wordt uitgegeven, zoals nu in artikel 30p, vijfde lid, is voorgesteld. Zou het proces-verbaal niet executeerbaar zijn, dan zou moeten worden gewacht op het uitgeschreven arrest. Dat zou afbreuk doen aan de doelmatigheid van de mondelinge uitspraak en zou onnodig vertragend zijn. Dat zou ook gelden als een aanvullende eis zou worden gesteld om het executeerbare proces-verbaal uit te werken in een arrest. Er zouden dan in feite twee uitspraken liggen:

³ Ingevolge artikel 30p van het wetsvoorstel eerste aanleg.

het beknopte proces-verbaal in executoriale vorm en het arrest, wat verwarring kan scheppen en afbreuk kan doen aan de helderheid en eenvormigheid van de uitspraak. De voorgestelde artikelen 30p en 30q, eerste lid, Rv laten nu geen ruimte voor een uitgeschreven vonnis of arrest na een mondelinge uitspraak, nu het schriftelijke arrest ingevolge artikel 30q, eerste lid, alleen wordt gegeven als geen mondelinge uitspraak is gedaan.

In het kader van de uniformering van de civiele en de bestuursrechtelijke procedure sluit deze regeling aan bij hetgeen in het bestuursrecht gebruikelijk is, ook in hoger beroep. Het voorgestelde artikel 30p, leden 1 tot en het 3, Rv over het mondelinge vonnis is geformuleerd naar het voorbeeld van artikel 8:67 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook in het bestuursrecht volgt geen uitgeschreven uitspraak op het proces-verbaal. De memorie van toelichting is in deze zin aangepast.

3. Teruggave griffierecht

Om de mogelijkheid te behouden dat partijen kunnen schikken zonder dat griffierecht verschuldigd is, heeft de Raad voor de Rechtspraak bepleit om de termijn voor het indienen van het hoger beroepschrift te verlengen, dan wel te regelen dat het griffierecht wordt teruggeven als de zaak wordt ingetrokken voordat de verweerder is verschenen. Een eventuele terugbetaalregeling kan worden geregeld in de invoeringswet. Daarom zal in dat kader worden gezien of een terugbetalingsregeling mogelijk is voor griffierechten, aldus de toelichting.⁴ Bij het wetsvoorstel eerste aanleg is eenzelfde mededeling gedaan.⁵

Gelet op het feit dat het wetsvoorstel invoeringswet nog niet beschikbaar is en het antwoord op deze vraag wel van belang is voor de in de beide voorstellen gehanteerde beroepstermijnen, adviseert de Afdeling thans aan te geven of bedoelde betalingsregeling zal worden voorgesteld of niet.

3. Teruggave griffierecht

Inmiddels is een voorontwerp van het wetsvoorstel Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht openbaar gemaakt en in consultatie gegaan. Daarin is voorgesteld om in artikel 11 van de Wet griffierechten burgerlijke zaken te bepalen dat wanneer een eiser een zaak intrekt voordat de verweerder in de procedure is verschenen of uiterlijk in de procedure had kunnen verschijnen, de griffier twee derde deel van het reeds betaalde griffierecht aan de eiser zal terugstorten. Indien eiser het griffierecht nog niet heeft voldaan, zal hij in dit geval nog slechts een derde verschuldigd zijn. Door een vast gedeelte van het griffierecht terug te betalen, zal de hoogte van het resterende griffierecht in verhouding blijven tot de hoogte van de vordering, in lijn met het griffierechtenstelsel. Daarmee zal tevens worden voorkomen dat het resterende griffierecht voor een lage vordering een relatief hoog bedrag is, vergeleken met een hoge vordering.

In overeenstemming met het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel in deze zin aangevuld.

4. Systematiek

Het wetsvoorstel brengt de huidige vierde afdeling «Hoger beroep tegen beschikkingen» onder in de achtste titel, omdat de zevende titel expliciet van toepassing zou zijn verklaard op vorderingen.⁶ Strikt genomen

⁴ Toelichting, paragraaf 4 (termijnen en 7 (adviezen).

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 3, blz. 21.

⁶ Toelichting, artikel I, onderdeel R.

hebben alleen de afdelingen van de zevende titel betrekking hebben op vorderingszaken; de zevende titel zelf draagt de naam «hoger beroep». De Afdeling adviseert óf de zevende titel een andere naam te geven, óf de vierde afdeling van de zevende titel (opnieuw) te wijden aan de verzoekprocedure.

4. Systematiek

In overeenstemming met het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel het opschrift van de zevende titel zodanig aangepast dat daaruit blijkt dat deze titel enkel ziet op hoger beroep in vorderingsprocedures. Omdat dat opschrift identiek is aan het voorgestelde opschrift van de eerste afdeling van deze titel, is dat laatste opschrift nu ongewijzigd gelaten, afgezien van een tekstuele verbetering.

5. Redactionele kanttekeningen

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

5. Redactionele kanttekeningen

Met de redactionele opmerkingen van de Afdeling is rekening gehouden. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel artikel 343, tweede lid, te herformuleren en nog een enkele aanpassing in de memorie van toelichting te doen.

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

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

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

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0387/II

- in artikel I, onderdeel B (artikel 332), sub 2, na «derde» toevoegen: lid.
- (de inhoud van) artikel I, onderdelen D en E verwisselen.
- in artikel 341 « het beroep» vervangen door: het hoger beroep.
- aan artikel 344 (artikel I, onderdeel I) na «artikel 30j,« toevoegen: zesde lid.
- in artikel 347, derde lid, (artikel I, onderdeel J) «ten hoogste» schrappen.
- artikel 357, eerste lid, eerste volzin, en artikel 361a (artikel I, onderdeel Q, en onderdeel X) als volgt formuleren: In afwijking van artikel 30q, eerste lid, doet de rechter uitspraak binnen tien weken na de datum van de mondelinge behandeling, respectievelijk de laatste proceshandeling.
- in artikel I, onderdeel MM «en wordt «artikel 401» vervangen door: artikel 401b» laten vervallen.
- aan artikel I, onderdeel UU toevoegen dat aan artikel 408a, eerste lid, onder a, na «toelichtingen» een komma wordt toegevoegd.
- artikel I, onderdeel LLL (artikel 426b) als volgt formuleren: De verweerder heeft een termijn van drie weken voor het indienen van een door een advocaat bij de Hoge Raad getekend verweerschrift nadat de griffier hem heeft bericht over de indiening van het cassatieberoep. Artikel 276, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing op het bericht van de griffier.