de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
De heer I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

datum 24 december 2010
van Ontwikkeling

onderwerp Advies concept-wetsvoorstel houdende aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering i.v.m. de wijziging van het recht op inzage, afschrift of uittreksel van bescheiden

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 29 september 2010, kenmerk 5669513/10/6, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") advies uit te brengen inzake het concept-wetsvoorstel houdende aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ("**Rv**") i.v.m. de wijziging van het recht op inzage, afschrift of uittreksel van bescheiden (het "**Wetsvoorstel**"). Helaas heeft het uitbrengen van het advies enige vertraging opgelopen, waardoor de Raad het advies niet binnen de gebruikelijke twee maanden heeft kunnen uitbrengen. Deze vertraging is mede veroorzaakt door een interne administratieve fout, die tot gevolg heeft gehad dat de adviesaanvraag de behandelende afdeling eerst op 3 november 2010 heeft bereikt.

Het Wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel regelt dat degene die partij is bij een rechtsbetrekking recht heeft op inzage, afschrift of uittreksel van bescheiden aangaande die rechtsbetrekking. Het recht kan buiten rechte worden ingeroepen en zo nodig in rechte worden afgedwongen.

Het Wetsvoorstel strekt ertoe het recht op inzage, afschrift of uittreksel van bepaalde bescheiden aangaande een rechtsbetrekking te verruimen. Het geldende recht op afschrift van bescheiden is neergelegd in artikel 843a Rv. Hoewel die bepaling bij de herziening van het burgerlijke procesrecht in 2002 is uitgebreid om partijen ruimere mogelijkheden te geven om de waarheid boven tafel te krijgen, is thans nog onduidelijk of degene die de bescheiden bezit en van wie afschrift wordt verlangd, bij de rechtsbetrekking partij moet zijn. Het voorgestelde artikel 162a Rv beoogt te verduidelijken dat zowel de wederpartij als derden gehouden zijn afschrift van bescheiden te verschaffen.

Naast verduidelijking beoogt het Wetsvoorstel ook voordelen te bieden aan partijen. Zo zal een tijdige opheldering van de feiten volgens de Memorie van Toelichting (**"MvT"**) bijdragen aan een efficiëntere waarheidsvinding en stelt het partijen in staat zich zo goed mogelijk op een procedure voor te bereiden. Bijgevolg biedt het voorgestelde recht op afschrift van bescheiden ook voordelen aan de rechtspraak: volgens de MvT leidt het Wetsvoorstel tot verhoging van efficiency, betere stroomlijning, versnelling en kostenbesparing bij de rechtspraak.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

Advies

Het Wetsvoorstel geeft aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Opmerkingen vooraf

De verduidelijkingen die de wetgever in het Wetsvoorstel heeft gegeven zijn erg gewenst en overwegend goed bruikbaar voor de praktijk.

Hoewel artikel 843a-zaken thans niet apart geregistreerd worden, is de indruk dat het huidige recht op afschrift van bescheiden redelijk wordt toegepast, althans meer dan het 'beperkt gebruik' waarover de MvT (zie p. 5) spreekt. Het gebruik neemt ook nu al toe, meer dan het gebruik van bijvoorbeeld het voorlopig getuigenverhoor en het voorlopig deskundigenbericht. De algemene inschatting is dat zich thans per jaar ongeveer 250 à 300 843a-zaken per jaar voordoen (zowel eerste aanleg als in hoger beroep).

Overigens merkt de Raad op dat het voor de wetgever de moeite waard kan zijn om het onderhavige Wetsvoorstel te vergelijken met het voorstel voor wetgeving dat J. Ekelmans in paragraaf 15.4 van zijn proefschrift 'De exhibitieplicht' (eerste druk 2010, Kluwer) heeft gedaan.

Verwachtingen van de wetgever t.a.v. de gevolgen van het Wetsvoorstel voor de rechterlijke macht

Blijkens pagina 10 van de MvT heeft de wetgever de volgende verwachtingen t.a.v. de gevolgen van het Wetsvoorstel voor de rechterlijke macht:

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

"Het recht op afschrift van bescheiden kan een betrekkelijk snel, goedkoop en betrouwbaar alternatief zijn voor (voorlopige) getuigenverhoren. In de regel zal het verschaffen van afschrift van bescheiden ook eenvoudiger zijn dan het gelasten van (voorlopige) deskundigenberichten. Onder omstandigheden kan het zelfs een alternatief zijn voor (voorlopige) plaatsopnemingen. Als de ruimte wordt benut, dan zal waarschijnlijk minder vaak van (voorlopige) getuigenverhoren, (voorlopige) deskundigenberichten en (voorlopige) plaatsopnemingen gebruik hoeven te worden gemaakt. Het gerechtelijke apparaat zal per saldo minder zwaar kunnen worden belast, omdat bewijs op een efficiëntere wijze kan worden vergaard. De verwachting is dan ook gerechtvaardigd dat het aangepaste recht op afschrift van bescheiden aanleiding geeft tot verhoging van efficiency, betere stroomlijning, versnelling en kostenbesparing."

a) *De verwachting van de wetgever dat het recht op afschrift van bescheiden "nieuwe stijl" een alternatief kan zijn voor (voorlopige) getuigenverhoren, (voorlopige) deskundigenberichten en (voorlopige) plaatsopnemingen*

De Raad is van mening dat het recht op afschrift van bescheiden "nieuwe stijl" geen alternatief is voor (voorlopige) getuigenverhoren, (voorlopige) deskundigenberichten en (voorlopige) plaatsopnemingen.

Het recht op afschrift van bescheiden kan alleen een alternatief zijn als dezelfde informatie ook zou kunnen worden verkregen door middel van een getuigenverhoor, een deskundigenbericht of een plaatsopneming. Dit zal onder andere afhangen van de aard en omvang van de verlangde informatie. In het merendeel van de gevallen zal er echter niet van een alternatief sprake zijn. Met name bij deskundigenberichten en plaatsopnemingen kan daaruit meer of andere informatie worden achterhaald dan uit op te vragen bescheiden kan blijken. Het gaat bij deskundigenberichten immers vaak om het interpreteren en beoordelen van informatie (bijv. taxaties en bouwkundige, medische, en financiële onderzoeken). Ditzelfde geldt deels ook voor plaatsopnemingen. Ook zal in veel gevallen meer of andere informatie kunnen worden verkregen uit getuigenverhoren. Inzage in stukken kan niet gelijkgesteld worden met deze (voorlopige) activiteiten. Vaak is het zo dat de rechter, ook al beschikt hij/zij over de stukken, nog getuigen of deskundigen wil horen of de situatie ter plaatse wil zien. Partijen willen hun stukken ook vaak op die manier nader onderbouwen.

De grenzen van het recht op afschrift zijn beperkter dan die van het voorlopig getuigenverhoor. Bij het recht op afschrift dient de justitiabele al voor ogen te hebben om welke bescheiden het gaat. Bij een voorlopig getuigenverhoor hoeft men nog niet zo concreet te zijn. Voor het houden van een voorlopig getuigenverhoor kan al volstaan dat de justitiabele wil onderzoeken of hij/zij mogelijk een vordering op een ander heeft. Voorts zijn er weinig mogelijkheden om een verzoek tot het houden van een voorlopig getuigenverhoor te weigeren. Daarnaast kunnen er binnen een voorlopig getuigenverhoor veel meer vragen gesteld worden dan binnen het beperkte kader van het opvragen van bescheiden.

Bij een deskundigenbericht wil men een deskundig oordeel hebben over een bepaald onderwerp. Niet valt in te zien op welke wijze het opvragen van bescheiden hiervoor een alternatief zou kunnen vormen, tenzij het zou gaan om het opvragen van een deskundigenrapport. Echter ook dan bestaat nog steeds het

risico dat partijen zich op het standpunt zullen stellen dat zij bij de totstandkoming van die rapportage niet betrokken zijn geweest en dus behoefte hebben aan een nieuw rapport.

Plaatsopnemingen komen met name voor in burengeschillen. In die zaken ontkomt de rechter er niet aan om met eigen ogen een bepaalde situatie te gaan bekijken omdat de reeds overgelegde stukken - veelal kadastrale kaarten of foto's van schuurtjes, erfafscheidingen, beplanting etc. - niet de gewenste duidelijkheid verschaffen. Daar doet een recht op afschrift van bescheiden niet aan af.

b) *De opvatting van de wetgever dat de uitbreiding van het recht op afschrift er waarschijnlijk toe zal leiden dat er minder vaak van (voorlopige) getuigenverhoren, (voorlopige) deskundigenberichten en (voorlopige) plaatsopnemingen zal behoeven te worden gemaakt*

De opvatting van de wetgever dat de uitbreiding van het recht op afschrift er waarschijnlijk toe zal leiden dat er minder vaak van (voorlopige) getuigenverhoren, (voorlopige) deskundigenberichten en (voorlopige) plaatsopnemingen gebruik zal behoeven te worden gemaakt, wordt niet zondermeer gedeeld. Dit kan anders zijn als men de gevorderde inzage ook daadwerkelijk krijgt, maar dat is vaak niet zo. Bovendien geldt ook hier dat het vaak zo is dat de rechter, ook al beschikt hij/zij over de stukken, nog getuigen of deskundigen wil horen of de situatie ter plaatse wil zien. Voorzichtige inschatting is dat de uitbreiding van het recht op afschrift zou kunnen leiden tot een verminderd gebruik van ten hoogste 25% van (voorlopige) getuigenverhoren, (voorlopige) deskundigenberichten en (voorlopige) plaatsopnemingen.

c) *De verwachting van de wetgever dat het aangepaste recht op afschrift van bescheiden aanleiding geeft tot verhoging van efficiency, betere stroomlijning, versnelling en kostenbesparing*

De verwachting van de wetgever dat het aangepaste recht op afschrift van bescheiden aanleiding geeft tot verhoging van efficiency, betere stroomlijning, versnelling en kostenbesparing bij de rechtspraak wordt niet zondermeer gedeeld nu daarvoor ook een verzoek zal moeten worden ingediend en de behandeling daarvan tijd kost. Bovendien is de verwachting dat er meer verzoeken zullen worden ingediend. De praktijk zal dit dus moeten uitwijzen. De mogelijkheid om bij verzoekschrift buiten een bodemprocedure in de hoofdzaak om te vragen om afschrift van bepaalde bescheiden zou ertoe kunnen leiden dat er gerichter kan worden geprocedeerd in de hoofdzaak of dat die hoofdzaak uiteindelijk zelfs niet eens aanhangig wordt gemaakt. In dit verband wordt nog opgemerkt dat geregeld pas in de loop van een procedure duidelijk wordt welke informatie van beslissende betekenis is. In dat geval kan de rechter bovendien partijen verzoeken stukken in het geding te brengen (zie artikel 22 Rv).

Werklast

Aantallen zaken

Het huidige aantal zaken waarin het recht op inzage, afschrift of uittreksel van bescheiden voorkomt (artikel 843a Rv-zaken) wordt, zoals eerder vermeld, op 250 tot 300 zaken per jaar geschat in zowel eerste aanleg als hoger beroep. De verwachting van de wetgever, dat het aantal zaken waarin het recht op inzage, afschrift of uittreksel van bescheiden voorkomt, ten gevolge van het Wetsvoorstel zal toenemen, wordt door de Raad gedeeld. Deze toename valt op dit moment echter moeilijk te kwantificeren.

De opvatting van de wetgever dat de uitbreiding van het recht op inzage, afschrift of uittreksel van bescheiden er waarschijnlijk toe zal leiden dat er minder vaak van (voorlopige) getuigenverhoren, (voorlopige) deskundigenberichten en (voorlopige) plaatsopnemingen gebruik zal behoeven te worden gemaakt, wordt, zoals eerder vermeld, niet zondermeer door de Raad gedeeld. Naar voorzichtige inschatting van de Raad zou de uitbreiding van het recht op afschrift hooguit kunnen leiden tot een verminderd gebruik van 25% van (voorlopige) getuigenverhoren, (voorlopige) deskundigenberichten en (voorlopige) plaatsopnemingen.

Werklast per zaak

Het vijfde lid van het voorgestelde artikel 162b Rv bepaalt dat op het verzoekschrift tot het verschaffen van inzage, afschrift of uittreksel van bescheiden niet eerder wordt beschikt dan nadat een behandeling heeft plaatsgevonden, waartoe de verzoeker, degene die de bescheiden tot zijn beschikking heeft en de wederpartij, mits de wederpartij bekend is, wordt opgeroepen. Ingevolge lid 5 van het voorgestelde artikel 162b Rv vindt er dus altijd een mondelinge behandeling plaats, hetgeen tot meer zittingen leidt en dus tot een werklastverzwaring per zaak. De praktijk heeft voorts geleerd dat de (huidige) 843a-zaken ook vrij bewerkelijk zijn, hetgeen ook de verwachting is voor het recht op afschrift "nieuwe stijl".

De Raad stelt vast dat de in artikel 162b, lid 6, Rv geboden mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan de wijze waarop inzage, afschrift of uittreksel wordt verschaft tot een verzwaring van de werklast van de rechter en de gerechtsambtenaar zal leiden. De rechter zal een tussenuitspraak moeten doen, waarbij partijen in de gelegenheid worden gesteld om de kosten te begroten. De griffie krijgt vervolgens een extra controlerende taak, o.a. het bewaken van de termijnen en nagaan of het voorschot is voldaan. De schatting is dat de griffie daar wel een uur per zaak extra voor nodig heeft en de rechter ongeveer 0,5 uur per zaak. Bovendien is de verwachting dat een dergelijke gang van zaken tot een vertraging van de procedure met minimaal drie maanden zou kunnen leiden. Voor zover het mogelijk zal zijn standaard-tekstblokken te maken met daarin de te stellen voorwaarden als bedoeld in lid 6, zal dit uiteindelijk echter niet tot wezenlijke werklastverzwaring leiden. De werklastverzwaring hangt er dus vanaf hoezeer bij het formuleren van deze voorwaarden rekening moet worden gehouden met alle aspecten van een specifieke zaak. Het opnemen van voorwaarden in een vonnis zal wat extra denk- en typewerk opleveren, maar dat valt te verwaarlozen ervan uitgaande dat het niet de bedoeling is dat de rechtbank (rechter of de griffie) wordt belast met het toezicht op de naleving van gestelde voorwaarden.

Uit het voorgaande concludeert de Raad dat het Wetsvoorstel tot een beperkte werklastverzwaring voor de Rechtspraak leiden (dit betreft zowel een uitbreiding van het aantal zaken als een verzwaring van de werklast per zaak). Nu het huidige aantal zaken waarin het recht op inzage, afschrift of uittreksel van bescheiden voorkomt echter niet heel hoog is, en de aanzuigende werking van het Wetsvoorstel op dit moment moeilijk te kwantificeren valt, zijn de werklastgevolgen ten gevolge van het Wetsvoorstel naar het oordeel van de Raad niet substantieel te noemen. Mocht dit in de praktijk anders blijken te zijn, dan behoudt de Raad zich het recht voor om op een later tijdstip op deze inschatting van de werklastgevolgen terug te komen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. J.C. van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak

b.a.

Bijlage: overig wetstechnisch commentaar

Artikel 162b, lid 6, Rv

Het voorgestelde artikel 162b, lid 6, Rv komt als volgt te luiden:

"De rechter kan de voorwaarden waaronder en de wijze waarop inzage, afschrift of uittreksel wordt verschaft, bepalen. De artikelen 195 en 196 zijn van overeenkomstige toepassing."

De Raad constateert dat de overeenkomstige toepassing van de artikelen 195 en 196 Rv nieuw is ten opzichte van de huidige praktijk. In artikel 843a Rv wordt geen regeling gegeven met betrekking tot de kosten gemoeid met het recht op afschrift van bescheiden, anders dan de algemene regel dat die kosten voor rekening komen van degene die afschrift wenst. De nieuwe regeling biedt meer handvaten voor de rechter waar het betreft het kunnen werken met voorschotten. Dat kon onder de oude regeling weliswaar ook, maar nu staat het met zoveel woorden ook in de wet. De Raad acht dit dus een verbetering voor de praktijk omdat partijen nu hierop bedacht kunnen zijn.

Anderzijds is volgens het Wetsvoorstel de verzoeker om een afschrift degene die (in beginsel) de kosten moet dragen en dus niet, zoals in het geval van exhibitie-incidenten, degene die uiteindelijk de hoofdzaak verliest. Dit laatste acht de Raad een verslechtering.

Ten aanzien van de tweede volzin van artikel 162b, lid 6, Rv ("De artikelen [...] van overeenkomstige toepassing.") merkt de Raad op dat deze niet valt te begrijpen zonder kennis te nemen van de inhoud van de artikelen 195 en 196 Rv. Teneinde onnodig 'geblader' te besparen, verdient het naar de mening van de Raad de voorkeur om - in plaats van een verwijzing naar genoemde artikelen - de tekst van de artikelen 195 en 196 Rv in het voorgestelde artikel 162b op te nemen.