

## ADVIES

Van:	adviescommissie burgerlijk procesrecht
Datum:	6 juni 2025
Betreft:	<b>Advies opheffing onderscheid dagvaardings- en verzoekschriftprocedure</b>

## SAMENVATTING

### Conclusie

*In december 2024 heeft de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht van het Ministerie van Justitie & Veiligheid (hierna: de “Commissie”) een advies uitgebracht over de opheffing van het onderscheid tussen de dagvaardings- en de verzoekschriftprocedure. De Commissie adviseert om tot één uniforme procedurevorm voor geschilbeslechting te komen, een zogenoemd “basismodel”, dat elementen van de dagvaardings- en de verzoekschriftprocedure combineert. De procedure zou dan aanvangen met een oproeping die in principe wordt verzorgd door het gerecht. De opheffing van het onderscheid vereist hercodificatie van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In dat kader wil de Commissie zoveel mogelijk bestaande regels behouden waar zij goed functioneren, maar ook de wet vereenvoudigen en verduidelijken door kernbegrippen en uitgangspunten explicieter vast te leggen.*

*De adviescommissie burgerlijk procesrecht van de NOvA (hierna: de “adviescommissie”) onderkent het nut van vereenvoudiging en modernisering van het burgerlijk procesrecht, en van het in de wet verankeren van in de rechtspraak geformuleerde regels, bijvoorbeeld ten aanzien van het appelprocesrecht. Tegelijkertijd meent de adviescommissie dat dit een complex en ingrijpend wetgevingsproject zal zijn dat niet onderschat moet worden, en dat de voorstellen van de Commissie op onderdelen bijzonder ambitieus zijn. De adviescommissie beperkt zich in dit advies tot signalering van enkele belangrijke punten van aandacht, zorg of twijfel.*

### Kernpunten

- De adviescommissie heeft ernstige bedenkingen bij het overhevelen van de taken van de gerechtsdeurwaarder naar de gerechten in het kader van de oproeping.*
- Het voorstel om het recht van verzet te beperken tot gevallen waarin niet op voorhand evident is dat het verstek berust op een keuze van de verweerder, dus tot gevallen waarin niet duidelijk is of het inleidende stuk de verweerder daadwerkelijk heeft bereikt, is bezwaarlijk en in de praktijk niet werkbaar.*
- De praktijk heeft bij meerpartijengedingen behoefte aan duidelijke kaders. Het voorstel om voor meerpartijengedingen aan te sluiten bij het systeem van de verzoekschriftprocedure en deelname van derden/belanghebbenden aan het geding te vergemakkelijken, leidt tot complexere procedures en uitdijning van het geschil.*
- De adviescommissie heeft ernstige bedenkingen bij het voorstel om (slechts) de hoofdlijnen en kernregels van het procesrecht op te nemen in het wetboek en die hoofdlijnen en kernregels uit te werken in door de gerechten op te stellen landelijke procesreglementen.*

## CONSULTATIEREACTIE

### Inleiding

De Commissie is gevraagd te adviseren over de mogelijkheid en wenselijkheid van het opheffen van het onderscheid tussen de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure in het burgerlijk

procesrecht. Dit verzoek is ingegeven door het streven naar vereenvoudiging van het procesrecht en het verminderen van procedurele belemmeringen voor rechtzoekenden.

De Commissie concludeert dat het onderscheid tussen beide procedures historisch gegroeid is, maar in de huidige praktijk vaak niet meer op inhoudelijke gronden is te rechtvaardigen. Volgens de Commissie is het goed mogelijk en wenselijk om tot één uniforme procedurevorm te komen voor geschilbeslechting, een zogenoemd 'basismodel', dat elementen van beide bestaande procedures combineert. Deze nieuwe procedure zou eenvoudiger, flexibeler en toegankelijker moeten zijn, met behoud van fundamentele waarborgen zoals hoor en wederhoor, partijautonomie, en procedurele rechtszekerheid. Voor zaken waarin de rechter primair een bestuurs- of toezichhoudende taak vervult (zoals bijvoorbeeld in sommige procedures in het personen- en familierecht), adviseert de Commissie dat het basismodel met enkele afwijkingen wordt toegepast, vanwege de specifieke aard van deze procedures.

De opheffing van het onderscheid vereist hercodificatie van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De Commissie stelt voor om zoveel mogelijk bestaande regels te behouden waar zij goed functioneren, en om de wet duidelijker en toegankelijker te maken door kernbegrippen en uitgangspunten explicieter vast te leggen.

#### **Punten van aandacht en belangrijkste bezwaren**

Als gezegd onderkent de adviescommissie het nut van een vereenvoudiging en modernisering van het burgerlijk procesrecht en het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Het is goed dat met enige regelmaat wordt bezien of de regelgeving nog voldoet aan de behoeften van de huidige tijd en of er aanleiding is in de rechtspraak ontwikkelde regels wettelijk te verankeren. Daar is op sommige deelterreinen van het procesrecht ook zeker aanleiding toe. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat er gemoderniseerd wordt 'om het moderniseren'. Procedures en standaarden die zich hebben bewezen in de praktijk, kunnen en moeten behouden blijven als er geen directe noodzaak is om die op de schop te nemen. Kort gezegd: *if it ain't broke, don't fix it*. Ook moet voorzichtig worden omgegaan met het 'oversimplificeren' van civiele procedures vanuit de gedachte dat de toegang tot de rechter vergroot moet worden. Toegang tot de rechter is een groot goed en een essentieel onderdeel van de rechtsstaat, maar het faciliteren van die toegang voor de eisende partij mag niet ten koste gaan van de gedaagde partij (bijvoorbeeld doordat minder strenge eisen worden gesteld aan de wijze van oproeping van de gedaagde).

De adviescommissie beperkt zich in dit advies tot signalering van enkele elementen uit het advies van de Commissie waarover zij twijfels of opmerkingen heeft.

Dat betreft achtereenvolgens:

1. Het voorstel dat het gerecht in het nieuwe basismodel verantwoordelijk wordt voor de oproeping van de verweerder, waarbij het exploit van dagvaarding wordt afgeschaft en de oproeping digitaal of via de post verloopt of via een nog in te stellen 'functionaris van het gerecht'.
2. Het voorstel om het recht van verzet tegen een verstekuitspraak te beperken tot gevallen waarin niet op voorhand evident is dat het verstek berust op een keuze van de verweerder, en dit recht te beperken tot het geval dat niet duidelijk is of het inleidende stuk de verweerder daadwerkelijk heeft bereikt.

3. Het voorstel om in het nieuwe basismodel bij meerpartijengedingen aan te sluiten bij het systeem van de verzoekschriftprocedure, dat eenvoudiger en flexibeler zou zijn en de rechter meer vrijheid zou laten om te bepalen wie als partij aan het geding mag deelnemen.
4. Het voorstel om de hoofdlijnen en kernregels van het procesrecht uit te werken in door de gerechten op te stellen landelijke procesreglementen.

**Ad 1) Procesinleiding wordt ingediend bij gerecht; gerecht verantwoordelijk voor oproeping**

In het voorgestelde basismodel voor een uniforme civiele procedure adviseert de Commissie om de procedure te laten beginnen met het indienen van een 'procesinleiding' bij het gerecht. De wederpartij wordt vervolgens opgeroepen door het gerecht. De oproeping zou in de meeste gevallen plaatsvinden via informele middelen, zoals per (aangetekende) post, per e-mail of via een beveiligd digitaal portaal (zoals DigiD of eHerkenning). Alleen in situaties waarin verstekverlening mogelijk is of bij gebrekkige bereikbaarheid, zou een formelere wijze van oproeping nodig zijn. In die gevallen stelt de Commissie voor dat een 'functionaris van het gerecht' de oproeping verzorgt. Deze functionaris zou bevoegdheden krijgen die vergelijkbaar zijn met die van een deurwaarder, maar zou onderdeel zijn van de rechterlijke organisatie. De extra kosten hiervan zouden kunnen worden verdisconteerd in de hoogte van de griffierechten.

De adviescommissie heeft ernstige bedenkingen bij dit onderdeel van het voorstel, in het bijzonder het overhevelen van taken en verantwoordelijkheden van de deurwaarder naar de rechtspraak. De daarvoor gegeven argumenten zijn niet onderbouwd en overtuigen niet.

Hoewel de Commissie onderkent dat bij de betekening van een oproeping door een deurwaarder "*met behoorlijke zekerheid vaststaat hoe de oproeping heeft plaatsgevonden*", terwijl die zekerheid ontbreekt bij de oproeping per (aangetekende) post "*die door de huidige gebreken in de postbezorging sowieso minder betrouwbaar is*",<sup>1</sup> geeft de Commissie de voorkeur aan de informele oproeping. Nadeel van de inzet van een deurwaarder zou zijn dat die de procedure zwaarder en minder laagdrempelig maakt en dat deze in sommige gevallen als (onnodig) escalerend wordt ervaren. Een exploit zou "*een nogal formeel stuk [zijn] (...) dat de verschijning van de opgeroepene in de procedure niet erg pleegt te bevorderen*".

Deze redenen overtuigen niet, zeker niet in de context van commerciële geschillen of procedures tegen buitenlandse partijen. Voor de eisende partij en voor een ordelijk verloop van de procedure is het allerbelangrijkste dat met de grootst mogelijke zekerheid kan worden vastgesteld dat, wanneer en aan wie het procesinleidende stuk is uitgereikt. Daarvoor hebben we in Nederland een uitstekend functionerend netwerk van gerechtsdeurwaarders, die de kennis en ervaring hebben om dit op een efficiënte manier te doen, en die bovendien een maatschappelijke rol vervullen bij de signalering van bijvoorbeeld schuldenproblematiek of onjuistheden in registers zoals het BRP of de KVK. De postbezorging in Nederland daarentegen is zeker de laatste jaren verre van betrouwbaar. Poststukken – inclusief bijvoorbeeld door de rechtspraak verzonden vonnissen – worden regelmatig verkeerd, te laat of helemaal niet bezorgd. Wanneer bezorging binnen een termijn cruciaal is, is postbezorging volstrekt onbetrouwbaar; dit in tegenstelling tot betekening door een deurwaarder.

---

<sup>1</sup> Advies, nr. 25.

Dat een deurwaardersexploot de verschijning van de opgeroepene in de procedure niet zou bevorderen, valt niet in te zien. Vanwege het officiële karakter van een deurwaardersexploot zal een opgeroepene juist eerder geneigd zijn de oproeping serieus te nemen en voor de rechter te verschijnen dan wanneer hij een oproeping krijgt per brief, per e-mail of zelfs Whatsapp. Niet zelden worden zaken geschikt nadat de dagvaarding is betekend (maar voordat de procedure is aangebracht). Voor zover het probleem erin gelegen zou zijn dat deurwaardersexploten als ontoegankelijk of onbegrijpelijk worden ervaren vanwege het formele en soms archaïsche taalgebruik, is dat te ondervangen door exploiten in beter begrijpelijke taal op te stellen; het ingrijpend veranderen van het systeem is daarvoor niet nodig.

De algemene stelling dat de inzet van de deurwaarder de procedure zwaarder en minder laagdrempelig maakt, is ten eerste niet onderbouwd. Als dit al zo is, is ten tweede de vraag of dit erg is. Zolang het voor rechtzoekenden geen onoverkomelijke drempel is om een procedure te beginnen, kan het helemaal geen kwaad als zij zich afvragen of het voeren van een procedure en dus het inschakelen van een deurwaarder wel echt nodig is. Het systeem moet de toegang tot de rechter waarborgen, maar de stap naar de rechter moet ook niet té gemakkelijk genomen worden.

De adviescommissie ziet geen voordelen in de door de Commissie voorgestelde oplossing waarbij een functionaris van het gerecht de oproeping verzorgt. Deze functionaris zou dezelfde taak, bevoegdheid en verantwoordelijkheid krijgen als de huidige deurwaarder, maar niet optreden in opdracht van de eiser of verzoeker *“maar – meer neutraal – als onpartijdig vertegenwoordiger van het gerecht”*.<sup>2</sup>

Ten eerste betekent dit een aanzienlijke extra belasting voor de gerechten, die nu al kampen met een capaciteitstekort en achterstanden, terwijl zij, anders dan de deurwaarders, niet de kennis, ervaring en het netwerk hebben om deze taken uit te voeren.

Ten tweede lijkt in het advies te worden onderschat wat er komt kijken bij de betekening van stukken, zeker in complexere gevallen, bijvoorbeeld in zaken met een groot aantal gedaagden, betekening in het buitenland of zaken waarbij veel producties worden meebetekend met de dagvaarding. In deze gevallen moeten extra controles in de registers (zoals KVK) worden gedaan, (beëdigde) vertalingen worden gemaakt en zijn kosten gemoeid met print- en kopieerwerk. In het huidige systeem is (de advocaat van) de eiser/verzoeker hiervoor samen met de door hem ingeschakelde deurwaarder verantwoordelijk. Dat is ook logisch, want het is in het belang van de eiser/verzoeker dat dit goed gebeurt. Een fout bij de betekening kan ertoe leiden dat geen verstek kan worden verleend, dat een partij niet-ontvankelijk is als bijvoorbeeld hoger beroep wordt ingesteld, of dat een uitspraak niet in het buitenland kan worden erkend of ten uitvoer kan worden gelegd. De adviescommissie ziet niet in waarom de verantwoordelijkheid voor een correcte oproeping (en de daarmee gemoeide tijd en kosten) bij het gerecht moet worden gelegd, te meer daar de gerechten simpelweg niet geëquipeerd zijn om deze taak uit te voeren. De gerechten zullen een (beroeps)aansprakelijkheidsverzekering moeten afsluiten voor niet juiste of ontijdige oproepingen, gelijk aan de verzekeringen die advocaten en deurwaarders hebben afgesloten.

Ten derde meent de adviescommissie, in het verlengde van het voorgaande punt, dat in het voorgestelde model een spanning kan bestaan tussen de verantwoordelijkheid van (de aangewezen ‘functionaris’ van) het gerecht voor de juiste en tijdige oproeping van de verweerder, en de controle die de rechter van datzelfde gerecht uitoefent op die oproeping in het geval de

---

<sup>2</sup> Advies, nr. 25.

verweerder niet in de procedure verschijnt en beslist moet worden over de vraag of verstek kan worden verleend.

Ten vierde lijkt in het advies te worden aangenomen dat een oproeping door een functionaris van het gerecht tot minder kosten voor de rechtzoekende leidt dan oproeping door een deurwaarder. De extra kosten voor het gerecht zouden volgens de Commissie kunnen worden verdisconteerd in een hoger griffierecht. De adviescommissie meent dat de suggestie dat oproeping door een deurwaarder (te) duur is, onjuist en onterecht is. De kosten worden niet lager door de verantwoordelijkheid voor de oproeping bij het gerecht neer te leggen in plaats van bij de deurwaarder. Ook de gedachte dat het voor de rechtzoekende gunstiger is om de oproepingskosten te verdisconteren in het griffierecht, is onjuist. Dat griffierecht is de eiser in het voorgestelde systeem dan direct bij het aanhangig maken van een procedure kwijt, terwijl in het huidige systeem de kans bestaat dat de zaak na het uitbrengen van de dagvaarding wordt geschikt. De eiser hoeft de zaak dan niet aan te brengen en hoeft alleen de kosten van de deurwaarder te betalen (en geen griffierecht). De gerechten worden dan ook niet belast met een zaak die geen doorgang hoeft te vinden. Overigens zijn de kosten van betekening door een deurwaarder bepaald redelijk en in de praktijk relatief behapbaar.

Als het huidige systeem van betekening al zou moeten worden gewijzigd, ziet de adviescommissie niet in waarom niet zou kunnen worden aangehaakt bij de voorschriften voor oproeping van de wederpartij zoals die in de KEI-wetgeving was opgenomen. In die wetsvoorstellen was opgenomen dat de griffie van het gerecht waarbij de zaak aangebracht een oproepingsbericht opstelt dat de eiser/verzoeker aan zijn wederpartijen moest bezorgen. De KEI-wetgever liet het uitdrukkelijk over aan de eiser/verzoeker te beslissen op welke wijze hij het oproepingsbericht en de procesinleiding aan zijn wederpartij liet bezorgen. Voor zover de adviescommissie (uit eigen ervaring) weet, werkt die procedure naar tevredenheid in civiele zaken bij de Hoge Raad.

***Ad 2) Recht van verzet beperken tot gevallen waarin niet op voorhand evident is dat het verstek berust op een keuze van de verweerder***

De Commissie meent dat net als in het huidige systeem van een verstekuitspraak in beginsel verzet open moet staan, om te voorkomen dat door het verstek een feitelijke instantie verloren gaat. Wel stelt de Commissie dat *“kan (...) worden overwogen om het recht van verzet te beperken tot gevallen waarin niet op voorhand evident is dat het verstek berust op een keuze van de verweerder, dus dit recht te beperken tot het geval dat niet duidelijk is of het inleidende stuk de verweerder daadwerkelijk heeft bereikt”*.<sup>3</sup>

Aan dit voorstel kleven wat de adviescommissie betreft de volgende bezwaren.

Ten eerste is in de praktijk door de rechter niet (laat staan objectief) vast te stellen wat de reden is voor het niet-verschijnen van een verweerder (tenzij evident is dat het procesinleidende stuk de verweerder niet heeft bereikt). Voor het niet (direct) in de procedure verschijnen kunnen tal van redenen zijn. Die redenen kunnen niet bepalend zijn voor de vraag of een partij het recht op verzet toekomt.

Ten tweede geldt dat verstek alleen kan worden verleend als de gedaagde niet verschijnt terwijl *“de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen”* (artikel 139 Rv). Als niet duidelijk is of het inleidende stuk de verweerder wel heeft bereikt, zou geen verstek verleend

<sup>3</sup> Advies, nr. 22.

moeten worden, en wordt dus ook niet toegekomen aan de vraag of de niet-verschenen gedaagde het recht heeft om verzet in te stellen.

**Ad 3) Voorstel om in het nieuwe basismodel bij meerpartijgedingen aan te sluiten bij het systeem van de verzoekschriftprocedure**

De Commissie gaat in het advies uitvoerig in op meerpartijgedingen. De regelingen in de dagvaardings- en de verzoekschriftprocedure lopen in dat opzicht sterk uiteen.

In de dagvaardingsprocedure geldt het beginsel van subjectieve cumulatie: elk geschil tussen een partij en een andere wordt als een afzonderlijke zaak beschouwd, ook als ze samen in één procedure worden gebracht. Dat brengt onder meer mee dat partijen zelfstandig een rechtsmiddel moeten instellen, en dat deelname van derden aan het geding formele incidenten vereist (zoals voeging, tussenkomsst of vrijwaring). De Commissie noemt dit systeem minder flexibel, wat problemen kan veroorzaken als partijen of hun advocaten niet bedacht zijn op deze structuur.

De verzoekschriftprocedure kenmerkt zich volgens de Commissie door meer flexibiliteit en snelheid. Iedereen met een belang (belanghebbenden) kan eenvoudig deelnemen aan de procedure, en de rechter kan belanghebbenden ambtshalve oproepen. Uitspraken binden in beginsel alle betrokken partijen, ook in hun onderlinge verhouding.

Voor het voorgestelde basismodel wordt geadviseerd om aan te sluiten bij het systeem van de verzoekschriftprocedure.<sup>4</sup> Dit biedt meer eenvoud en voorkomt overbodige procedurele tussenstappen. Tegelijkertijd stelt de Commissie wel voor om bepaalde elementen van de dagvaardingsprocedure op te nemen, zoals dat partijen zelf bepalen tegen wie zij procederen. De rechter zou flexibel moeten kunnen bepalen wie als partij mag deelnemen aan het geding, waarbij verzoeken tot deelname van derden (bijvoorbeeld voeging of vrijwaring), meer informeel kunnen worden gedaan en daarop kan worden beslist. De mogelijkheid van het instellen van een tegeneis moet niet beperkt zijn tot het onderwerp van het oorspronkelijke verzoek (zoals nu is bepaald in artikel 282 lid 4 Rv), maar een tegeneis moet ook kunnen worden ingesteld “tegen ieder van de andere procespartijen”.<sup>5</sup> Wordt het geding door deelnemende derden en/of ingestelde tegeneisen te complex, dan moet de rechter de mogelijkheid hebben om de procedure te splitsen in afzonderlijke zaken.

De adviescommissie vraagt zich af of de praktijk bij dit voorstel gebaat is. Anders dan de Commissie veronderstelt, is het huidige systeem dat geldt voor de dagvaardingsprocedure juist heel duidelijk, omdat partijen precies weten tegen wie zij wel en niet procederen en welke gevolgen dit heeft. Het feit dat partijen of hun advocaten kennelijk niet altijd bekend zijn met het beginsel van subjectieve cumulatie en de procesrechtelijke gevolgen daarvan, is geen reden om dat beginsel dan maar overboord te gooien.

Het vergemakkelijken van deelname van derden/belanghebbenden aan het geding en het mogelijk maken van het instellen van een (tegen)eis tegen ieder van de procespartijen leidt bovendien eerder tot complexere procedures en tot uitdijning van het geschil. Dat risico moet niet worden onderschat.

---

<sup>4</sup> Advies, nr. 35.

<sup>5</sup> Advies, nr. 36.

Verder merkt de adviescommissie op dat de visie van de Commissie op “belanghebbenden”, (bijvoorbeeld in nr. 23 *“Dat belanghebbenden niet verschijnen, heeft in dat geval veel minder invloed op de behandeling en beslissing.”*) onvoldoende recht doet aan de belangrijke rol/positie van belanghebbenden in bepaalde procedures. Reeds nu, maar zeker indien wordt overgegaan tot het opheffen van het onderscheid tussen dagvaardingsprocedures en verzoekschriftprocedures, verdient het aanbeveling bijzondere aandacht te besteden aan de positie van de belanghebbenden, bijvoorbeeld door het oproepen van bekende belanghebbenden wettelijk verplicht te stellen en sancties te verbinden aan het niet-informereren van belanghebbenden (o.a. in verband met de vaste beroepstermijn in artikel 996 Rv).

***Ad 4) Voorstel om de hoofdlijnen en kernregels van het procesrecht uit te werken in door de gerechten op te stellen landelijke procesreglementen***

De adviescommissie heeft, mede vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, ernstige bedenkingen bij de visie van de Commissie zoals opgenomen onder nr. 16: *“Een goed wetboek bevat de hoofdlijnen en kernregels van het procesrecht, naar de Adviescommissie meent. Uitwerking van die hoofdlijnen en kernregels kan op veel punten worden overgelaten aan door de gerechten zelf op te stellen landelijke procesreglementen, zoals nu al het geval is. Voordeel van deze opbouw is dat het procesrecht meer flexibel is, doordat procesreglementen makkelijker en sneller kunnen worden gewijzigd en dus ook makkelijker en sneller kunnen worden aangepast aan opgedane ervaringen en ontwikkelingen die daartoe nopen.”* De door de Commissie voorgestelde rol van landelijke procesreglementen zou een vergaande en onwenselijke wijziging zijn ten opzichte van de huidige situatie. Daarbij merkt de adviescommissie op dat juist de waarborgen van een wetgevingsproces leiden tot gebalanceerde regelgeving. Dat maakt dat een procesreglement naar zijn aard beperkt dient te blijven tot een praktische leidraad. De procespraktijk leert dat rechtbanken en gerechtshoven die praktische leidraad al verschillend interpreteren en dat plaatselijk verschillen bestaan in toepassing van de landelijke procesreglementen. Deformalisering van procesrechten door meer regels van burgerlijk procesrecht als rechtersregelingen te bestempelen zal naar mening van de adviescommissie onherroepelijk leiden tot verschillende uitleg en toepassing van die regels. Dat komt de rechtseenheid en rechtszekerheid niet ten goede.