

20180720.012 09:04 0003



**Nederlandse
Vereniging voor
Rechtspraak**

De Minister voor Rechtsbescherming

Postbus 2030 I
2500 EH DEN HAAG

Datum
19 juli 2018

Uw kenmerk
2242586

Contactpersoon

Onderwerp
Advies over Experimentenwet rechtspleging

Geachte heer

Bij brief van 20 april 2018 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel houdende regels betreffende experimenten in de rechtspraak (Experimentenwet rechtspleging).

Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR.

Strekking concept-wetsvoorstel

Het concept-wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag om te experimenteren met innovatieve gerechtelijke procedures. Bij algemene maatregel van bestuur zal bij wijze van experimenten kunnen worden afgeweken van de wetgeving die gaat over de toegang tot en de rechtspraak door de burgerlijke rechter. Afwijking wordt mogelijk van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie, de Faillissementswet, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op de rechtsbijstand. De experimenten zijn van tijdelijke aard en worden geëvalueerd. Op basis van de uitkomst van de evaluatie zal worden besloten of het experiment aanleiding geeft tot definitieve aanpassing van de wetgeving. Door te experimenteren met innovatieve procedures kan in de praktijk worden onderzocht hoe de procesvoering voor de burgerlijke rechter, inclusief de regelgeving rond griffierechten en rechtsbijstand, kan worden verbeterd met het oog op de behoefte van rechtzoekende burgers en bedrijven aan meer eenvoud, snelheid, flexibiliteit en effectiviteit bij gerechtelijke procedures.

Advies

Civiele procedure

Het initiatief van de wetgever om experimenten in de civiele procedure mogelijk te maken ten behoeve van de bevordering van de innovatie in de rechtspraak verdient ondersteuning. De WeCo verwacht echter dat het wetsvoorstel voor de civiele procedure niet het gewenste resultaat oplevert.

Griffierechten

Als het gaat om de rechtszoekende burger zijn de griffierechten een belangrijk punt van aandacht. De veroordeelde schuldenaar - die doorgaans wel wil, maar niet kan betalen - moet en wordt ook met de proceskosten belast. Die kosten zijn doorgaans een veelvoud van de oorspronkelijke vordering en veroorzaken een neerwaartse spiraal voor schuldenaren aan de onderkant van de samenleving. Het feit dat is gesteld dat op het gebied van de griffierechten - waarbij met name de hoogte van de griffierechten voor kleine vorderingen een probleem vormen - geen wijziging valt te voorzien, is volgens de WeCo een gemiste kans. Juist hier zou het wenselijk zijn te experimenteren, zoals thans reeds door diverse gremia wordt bepleit (de schuldenrechter is daar een voorbeeld van).

Financiële ruimte

Een ander punt van aandacht als het gaat om het slagen van experimenten is de financiële ruimte. Voor het starten van nieuwe initiatieven (de buurt- of vrederechter is hiervan een voorbeeld) zijn voldoende financiële middelen immers een voorwaarde. Zonder dergelijke financiële ruimte, en die valt volgens de wetgever niet te verwachten, kunnen volgens de WeCo geen grote innovaties worden gerealiseerd.

Beperking tot één rechtsgebied

De mogelijkheid om te experimenteren is voorts slechts beperkt tot het civiele procesrecht. Daardoor zal bijvoorbeeld een schuldenrechter geen allesomvattende oplossing kunnen bieden. Immers, een deel van de schulden ontstaat door problemen 'aan de inkomenskant'. Een terrein dat onder meer wordt bestreken door het bestuursrecht (bijvoorbeeld de sociale verzekeringen) en waar deze wetgeving niet voor geldt. Om die reden pleit de WeCo voor het betrekken van het bestuursrecht bij de experimenten binnen de rechtspraak. Hieraan wordt onder 'bestuursprocesrecht' nader aandacht besteed.

Duur experimenten

Ter zake van de voor de experimenten vastgestelde periode is de WeCo van mening dat drie jaren - minus de geoogde tijd voor de evaluatie - te kort is om werkelijk resultaat te boeken. Een langere tijdsduur om te kunnen experimenteren maakt tevens mogelijk andere rechtsgebieden hierin te betrekken. Het wetsvoorstel ware op dit punt aan te passen.

Kantonprocedure

De memorie van toelichting is geënt op de gang van zaken voor de handelskamer en gaat uit van langdurige en ingewikkelde procedures. Bij de sector kanton komen die - in het algemeen - niet voor. Daar wordt na de dagvaarding en het (vaak mondelinge) antwoord,

dat door de griffier wordt genoteerd, direct een mondelinge behandeling bepaald. Incidenten, provisie, deskundigen of bewijsopdrachten, waarover in de memorie van toelichting wordt gesproken, zijn in de kantonprocedure zeldzaam.

De voorgestelde inzet van de deskundige lekenrechter roept de vraag op op welke wijze deze kan worden getraind in onafhankelijkheid, (processuele) deskundigheid en in ongelijkheidscompensatie, zoals de rechter in zich heeft. Daarnaast kan de rechter worden gewraakt en is deze onderdeel van een organisatorische structuur waarbinnen men elkaar kan vervangen ter zitting, vonnissen kan meelezen en met elkaar overlegt teneinde rechtseenheid te kunnen waarborgen. Hoe deze beginselen van goede rechtspraak worden gewaarborgd, zou in de memorie van toelichting nader uitgelegd dienen te worden.

Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

In voorgesteld artikel 1, onder a is opgenomen dat bij wijze van experiment afgeweken kan worden van het Eerste, Tweede en Derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv), met uitzondering van enkele artikelen uit deze boeken. Blijkens de opsomming is het mogelijk ook af te wijken van art. 24, dat ziet op de taak van de rechter ter zake van de aan hem voorgelegde zaak. In het memorie van toelichting ware te verduidelijken waarom dit artikel niet onder de uitzonderingen is opgenomen.

Bestuursprocesrecht

De WeCo is van mening dat er nadrukkelijk behoefte bestaat aan experimenten met het bestuursprocesrecht en met combinaties van civiel- en bestuursprocesrecht.

Eerdere advisering WeCo

Daartoe zij allereerst gewezen op de recente reactie van de WeCo naar aanleiding van het advies van regeringscommissaris Scheltema¹. De WeCo constateerde: "De problematiek van de dynamiek van de zorgvraag in relatie tot de besluitvorming heeft volgens de WeCo voor een belangrijk deel een andere oorzaak dan de structuur van de rechtsbescherming in de Awb, namelijk dat de uitvoering van de toegekende zorg door de overheid wordt uitbesteed aan private partijen." Daaruit trok de WeCo de conclusie dat "de rechtsbescherming anders moet worden aangepakt, maar ook dat de overheid aanspreekbaar en verantwoordelijk dient te blijven voor de uitvoering van een taak als die wordt uitbesteed, om het even of dat gebeurt aan een andere overheidsinstantie of aan een private partij."

De geschillen in het sociale domein hebben, naar de WeCo constateerde "een gemengd privaatrechtelijk/bestuursrechtelijk karakter." Daarom adviseerde de WeCo als volgt: "Als object van beoordeling door de rechter moet de gehele rechtsbetrekking voorliggen, dus niet alleen meer een toekenningsbesluit, maar ook wijzigingsbesluiten, voortbouwende besluiten en uitvoeringshandelingen, ook van de particuliere zorgverlener die namens de gemeente de zorg uitvoert. Dat maakt het waarschijnlijk nodig dat de rechter ook (privaatrechtelijke) overeenkomsten van opdracht tussen een gemeente en een thuiszorgverlener bij de beoordeling moet kunnen betrekken. Het betekent ook dat de rechter de bevoegdheid moet krijgen om de rechtsbetrekking te wijzigen als dat op grond

¹ Reactie op het advies van de regeringscommissaris prof. mr. M. Scheltema inzake geschilbeslechting sociaal Domein, NVvR, d.d.7 december 2017

20180720.012 09:04 0006

van zijn rechtmatigheidsoordeel nodig is, of als partijen hem daarom verzoeken in het kader van een minnelijke oplossing van het conflict.

Die bevoegdheid tot wijziging van de rechtsbetrekking zou zich ook moeten uitstrekken tot het voor de toekomst (zorg kan immers toch niet met terugwerkende kracht worden geleverd of teruggegeven) wijzigen van eerder genomen besluiten waarmee de rechtsbetrekking is gevestigd of gewijzigd."

Ontwikkelingen in het bestuursrecht

Vergelijkbare ontwikkelingen, met vergelijkbare gevolgen voor de rechtsbescherming, doen zich voor in het kader van de (uitvoering van de) Jeugdwet, waarin door sommige gemeenten al "besluitloos" wordt bestuurd, in de zin dat aanspraken soms direct worden toegekend en uitgevoerd zonder dat eerst een tijdrovende bureaucratische procedure moet worden doorlopen, met niet alleen tijdverlies als gevolg maar ook het risico dat in de tussentijd door het uitblijven van hulp jeugdigen nadeel ondervinden.

In de WMO is thans al sprake van gemeenten die door middel van blockchain-technologie voorzieningen toekennen en in beheer geven, waarbij evenmin nog sprake is van besluitvorming in de klassieke betekenis.

Tevens valt te wijzen op ontwikkelingen bij het toekennen, verdelen en uitvoeren van subsidiegelden, waarbij vaak sprake is van publiek-private samenwerking en waarbij de rol van de diverse partijen diffuus is. Dergelijke ontwikkelingen laten zich samenvatten als een verschuiving van een *besturende* overheid naar een *sturende* overheid.

Rechtsbeschermingsmodel Awb niet meer adequaat

Wat deze summier aangestipte ontwikkelingen met elkaar gemeen hebben is volgens de WeCo dat het klassieke rechtsbeschermingsmodel van de Awb niet meer adequaat is, omdat het besluit niet meer of in elk geval in veel minder bepalende mate het voertuig is voor het toekennen van rechten (gewezen zij op de toekenningsbesluiten in de WMO, die in de literatuur als "kaderbesluiten" worden aangemerkt en die door een particuliere uitvoerder worden geconcretiseerd) en het bepalen van verplichtingen en omdat taken steeds vaker worden uitbesteed aan particuliere instanties op een zodanige wijze dat ook niet kan worden gezegd dat die met openbaar gezag zijn bekleed (en dus geen bestuursorgaan zijn in de zin van art 1:1, eerste lid, onder b, Awb). Dit brengt mee dat de rechtsbetrekkingen die ontstaan vaak een hybride privaatrechtelijk/bestuursrechtelijk karakter hebben.

Rechtsbetrekking staat centraal

Al enige jaren is in algemene zin sprake van een discussie in het bestuurs(-proces)recht over het centraal stellen van rechtsbetrekkingen in plaats van besluiten, waarbij de bestuursrechter op basis van een verzoekschriftprocedure over meerdere besluiten en uitvoeringshandelingen in onderlinge samenhang kan oordelen. Voorbeelden hiervan zijn:

- De inschakeling van de figuur van de 'amicus curiae' door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- De ontwikkeling van een speciale procedure die een hybride is van privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke elementen (de Arbiter Bodembeweging) ten behoeve van het oplossen van geschillen omtrent aardbevingsschade in Groningen.



Invloed technologische ontwikkelingen

Tenslotte verdient vermelding dat de technologische ontwikkelingen zoals die zich sinds, ongeveer 1990, hebben voorgedaan, waaronder de ict-revolutie, gevolgen heeft voor de manier waarop overheid en burgers met elkaar communiceren en betrekkingen met elkaar aangaan. Het bestaande bestuursrechtelijk systeem dat gebaseerd is op bestuursorganen die door middel van besluiten besturen, lijkt zijn langste tijd gehad te hebben en niet meer adequaat te zijn.

Uitbreiding Experimentenwet naar Awb

Gelet op het voorgaande is de WeCo van mening dat de werkingssfeer van de Experimentenwet dient te worden uitgebreid naar de Awb, zodat ook kan worden geëxperimenteerd met verruiming van de toegang tot de rechter, door bijvoorbeeld ook beroep open te stellen tegen uitvoeringshandelingen die geen besluitkarakter (in de zin van artikel 1:3 Awb) hebben en met verruimde bevoegdheden voor de bestuursrechter, bijvoorbeeld om ook privaatrechtelijke overeenkomsten ter uitvoering van besluiten te beoordelen. De introductie van verzoekschriftprocedures in plaats van het vernietigingsberoep tegen besluiten als rechtsingang is een ander voorbeeld van experimenten die gewenst worden in het bestuursrecht.

Ook kan worden gedacht aan experimenten met een verruimde regeling van de bestuursrechter om opvolgende, op elkaar voortbouwende besluiten van rechtswege mee te nemen in lopende procedures en een bevoegdheid om naar aanleiding van een geschil over een vervolgbesluit of een uitvoeringshandeling (of overeenkomst) de formele rechtskracht van een eerder genomen besluit open te breken teneinde een geschil effectief te kunnen beslechten.

Tegelijkertijd kan worden gedacht aan experimenten waarbij de civiele rechter (bijvoorbeeld de kantonrechter) de bevoegdheid krijgt om over bestuursrechtelijke besluiten te oordelen als het karakter van een hybride rechtsbetrekking beter bij een civiele rechter kan worden neergelegd, hetgeen bijvoorbeeld in Jeugdwetzaken het geval zou kunnen zijn.

Algemene maatregel van bestuur

De naar aanleiding van het onderhavige concept-wetsvoorstel opgestelde algemene maatregelen van bestuur ontvangt de WeCo graag ter advisering.

Conclusie

Ter zake van het oorspronkelijke onderwerp van het wetsvoorstel, experimenteren in de civiele procedure mogelijk maken, is de WeCo van mening dat experimenteren goed is, maar hiervan zonder de juiste aandacht voor de gevolgen van de griffierechten, de beperkte duur van de experimenten, het verwachte gebrek aan financiële ruimte en de beperking tot alleen de civiele procedure, niet teveel moet worden verwacht.

Ter zake van de betrekking van andere rechtsgebieden bij de Experimentenwet is de WeCo van mening dat er behoefte bestaat aan experimenteerruimte binnen het bestuursrecht en binnen de combinatie civiel- en bestuursrecht, gelet op de reeds ontwikkelde bestuursrechtelijke experimenten en de vaststelling dat het rechtsbeschermingsmodel van de Awb niet meer adequaat is.

20180720.01.09:04.0008

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,
i/o

voorzitter

