

Vergaderjaar 2019–2020

35 263

Regels inzake invoering van een tijdelijke mogelijkheid voor experimenten in de rechtspleging (Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 juni 2020

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. De positieve toon van de inbreng van de fracties verheugt mij. Hieronder ga ik in op de vragen in de volgorde waarin ze zijn gesteld. De wetsartikelen verwijzen naar het wetsvoorstel, tenzij anders is aangegeven.

2. Vernieuwing binnen bestaande wet- en regelgeving

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen of de regering ook initiatieven gaat stimuleren die zien op vernieuwing binnen de huidige wet- en regelgeving. Zij denken daarbij onder meer aan het vergroten van de toegankelijkheid van de kantonrechter en het geven van meer adequate voorlichting hierover aan burgers en bedrijven en vragen een reactie.

Waar vernieuwing en verbetering binnen het huidige juridisch kader mogelijk is, wordt dit door mij gestimuleerd en toegejuicht. Ik heb daarom in het prijsakkoord voor de rechtspraak in de periode 2020–2022 1 miljoen euro jaarlijks ter beschikking gesteld voor de vrijwillige pilots die de rechtspraak ontwikkelt in het kader van maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER). Die pilots bevinden zich binnen het huidige wettelijke kader. Zij hebben tot doel om procedures zodanig in te richten dat zij partijen bij elkaar brengen en conflicten niet onnodig op de spits drijven. Een aantal van deze pilots ziet op het bevorderen van de toegang tot de kantonrechter, zoals de Overijsselse overlegrechter en de Rotterdamse regelrechter.

Verder wijs ik op verbeteringen die het afgelopen jaar rond de incassoprocedure zijn gerealiseerd en waarover ik u eind vorig jaar bij brief heb

bericht.¹ Daarin wordt een aantal maatregelen aangekondigd om de dagvaarding begrijpelijker te maken en tegelijkertijd juridisch sluitend te laten zijn, om meer duidelijkheid te geven over de stukken die bij een incasso gevoegd moeten worden en om sneller een uitspraak te krijgen (in beginsel maximaal twee weken na de rolzitting).

En hoewel dit niet binnen de huidige wetgeving speelt, wil ik hier niet onvermeld laten dat ik ter verbetering van de toegankelijkheid van de kantonrechter recent bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel heb ingediend tot wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken. Dat wetsvoorstel beoogt meer differentiatie aan te brengen in de griffierecht-tarieven voor geldvorderingen van € 500 tot € 5.000, zodat deze tarieven beter in verhouding komen te staan tot het financiële belang van deze categorie vorderingen.²

3. Probleemanalyse

De leden van de fracties van de ChristenUnie en 50PLUS onderstrepen dat scherp voor ogen zal moeten worden gehouden welke belemmeringen er zijn voor een maatschappelijk effectieve rechtspraak en waar het schuurt binnen de civiele rechtspleging. Zij zijn van mening dat dit kan verschuiven binnen de termijn van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden vragen hoe en met welke partners gedurende de looptijd van het wetsvoorstel de analyse wordt gemaakt of dat alleen de start van dit wetsvoorstel als een «nulmeting» moet worden beschouwd. Zij vragen daarnaast welke waarde in dit licht wordt toegekend aan de bevindingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in het rapport «Geschilbeslechtingdelta 2019»³.

De rechtspraak zal een vaste partner zijn bij het analyseren van belemmeringen, het bepalen van onderwerpen voor experimenten en het ontwerpen ervan. Naast de rechtspraak kunnen ook beroepsgroepen die rechtstreeks met de rechtspraak te maken hebben, zoals de (sociale) advocatuur, deurwaarders en rechtsbijstandsverzekeraars, en rechtzoekenden, zoals het MKB, belemmeringen voor een maatschappelijk effectieve rechtspraak en ideeën voor experimenten aandragen. De wensen daartoe zullen vooral uit de praktijk moeten komen, daar worden eventuele knelpunten ervaren. Een goed voorbeeld is een bundel die recent is verschenen, waarin juristen die in verschillende hoedanigheden betrokken zijn of waren bij geschilbeslechting, en enkele economen artikelen en columns hebben geschreven over de vernieuwing van de civiele rechtspleging.⁴ Het boek bevat gedachten en ideeën over wat nodig is om civiele geschillen zoveel mogelijk te voorkomen en, als dit niet lukt, hoe deze op een goede manier op te lossen. Het boek is mij aangeboden en ik heb met een aantal auteurs en redacteuren verder doorgesproken over de verschillende ideeën uit de bundel. Kernpunten in die ideeën zijn een eenvoudig te gebruiken voorportaal en een betere inzet van de kantonrechter voor geschillen van burgers. Informatie over dit voorportaal en de mogelijkheden bij de kantonrechter zou laagdrempeliger en interactiever beschikbaar moeten komen, eventueel met gebruikmaking van *artificial intelligence*. Daarnaast meen ik dat het ook nuttig kan zijn om nog wat meer kennis te nemen van ervaringen in het buitenland. In een aantal landen om ons heen is ook nagedacht over de mogelijkheden om laagdrempeliger te voorzien in toegang tot geschilbeslechting. Zo heeft Canada het *Dispute Resolution Tribunal*, een voorziening die

¹ Kamerstukken II, 2019/20, 29 279, nr. 554.

² Kamerstukken II, 2019/20, 35 439, nrs. 1, 2 en 3.

³ *Geschillen in het MKB. Over het verloop van conflicten bij bedrijven tot tien werkzame personen* (WODC-rapport 2019-11), WODC Den Haag, 2019.

⁴ mr. dr. Th. Groenewald, prof. mr. R.H. de Bock, prof. mr. C. E. du Perron en prof. mr. L. Timmerman (red.), *Naar vernieuwing van de (civiele) rechtspleging*, Den Haag 2019.

burgers via een app eenvoudig toegang tot (begeleide) onderhandeling en zo nodig een beslissing biedt. Het Verenigd Koninkrijk heeft voor het opkomen tegen parkeerboetes een eenvoudige website met pictogrammen waarop burgers hun zaak kunnen inzien. Van dit soort voorbeelden kunnen we ook voor de civiele rechtspleging in Nederland leren.

Wanneer in de loop van de komende jaren de problematiek verschuift, zal dat dan ook tot uitdrukking kunnen komen in die wensen en analyses uit de praktijk. Daarvoor is alle ruimte. Telkens zal kritisch worden gezien of iets wat als knelpunt wordt ervaren, voortvloeit uit de wetgeving waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Als dat het geval is, is de volgende vraag of er een wetswijziging nodig is om het probleem op te lossen en of er twijfel bestaat hoe dat wetsvoorstel zou moeten luiden. Een experiment wordt immers opgezet als het niet bij voorbaat duidelijk is of een bepaalde procesrechtelijke vernieuwing tot een verbetering leidt. Die analyse zal bij ieder experiment worden gemaakt met de daarvoor voor de hand liggende partners. Die analyse zal ook in de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen indien de conclusie luidt dat een experiment nodig is. De Toetsingscommissie experimenten rechtspleging zal deze analyse toetsen.

Het voorstel voor het eerste experiment met de nabijheidsrechter vloeit voort uit een in de praktijk gevoelde behoefte aan het verbeteren van de toegang tot de rechter. In dit kader zijn al enkele vrijwillige pilots van de rechtspraak (met de spreekuurrechter in Noord-Nederland, de Rotterdamse regelrechter, de Overijsselse Overlegrechter en de Haagse wijkrechter) gehouden en is onderzoek verricht naar de Franse en Belgische vrederechters.⁵ Terecht voeren de aan het woord zijnde leden van de fracties van de ChristenUnie en 50PLUS het WODC-rapport over conflicten van het MKB hier op. Vooral de conclusie uit het rapport dat slechts weinig ondernemers (6%) van mening zijn dat het makkelijk is om je recht te halen, met name vanwege de gepercipiëerde hoge kosten en de verwachting dat gerechtelijke procedures tijdrovend en niet eenvoudig zijn, leidt tot de conclusie dat MKB-geschillen aandacht verdienen in het kader van wettelijke experimenten. Mede naar aanleiding van dit rapport verken ik momenteel samen met de Raad voor de rechtspraak of een experiment op het gebied van MKB-geschillen toegevoegde waarde zou kunnen hebben, en zo ja, of het MKB onderdeel moet uitmaken van het experiment met de nabijheidsrechter of dat er wellicht een afzonderlijk experiment voor het MKB ontworpen moet worden.

4. Recht op toegang tot de rechter en kenbaarheid experimenten

De leden van de fracties van de VVD en 50PLUS vragen hoe geborgd gaat worden dat het overzicht op en de samenhang tussen de pilots niet verloren gaan en voor de gebruikers inzichtelijk worden gemaakt, in verband met de kenbaarheid voor rechtzoekenden.

In de algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 2, tweede lid, zal worden opgesteld over de opzet, inhoud en evaluatie van wettelijke experimenten, zullen nadere regels worden gegeven ter bevordering van de kenbaarheid van experimenten. Zo zal bij ieder wettelijk experiment de rechtspraak ervoor moeten zorgen dat heldere informatie over de gang van zaken eenvoudig toegankelijk is. Daarvoor zal in ieder geval gezorgd worden op de website van de rechtspraak en van het gerecht of de gerechten waar het experiment wordt gehouden. Beroepsgroepen zullen

⁵ E. Bauw, S. Voet, E.G.D. van Dongen, J. van Mourik, M.A. Simon Thomas en E. Mak, *Naar een nabijheidsrechter? Een onderzoek naar de inpasbaarheid van de vrederechter in België en Frankrijk in het Nederlandse rechtsbestel*, Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging Universiteit Utrecht en Instituut voor Gerechtelijk Recht Katholieke Universiteit Leuven, WODC Den Haag, 2019

worden geïnformeerd (zoals deurwaarders, advocaten, rechtsbijstandsverzekeraars). Indien van toepassing zullen doelgroepen worden geïnformeerd, denk bijvoorbeeld aan MKB'ers die via MKB Nederland te horen krijgen over een experiment voor MKB-vorderingen en aan woningcorporaties die op de hoogte worden gebracht van een experiment voor burenruzies of huurschulden. Ook zal de Raad voor de rechtspraak op zijn website een overzicht bijhouden van wettelijke experimenten die in uitvoering zijn, zoals dat nu ook het geval is met de vrijwillige pilots.⁶ De samenhang van de experimenten zal een rol spelen bij iedere beslissing over het starten van een experiment op basis van dit wetsvoorstel. Zo zal steeds bezien moeten worden of een experiment nuttig is, mede gelet op eerdere experimenten. Is er bijvoorbeeld al eerder een soortgelijk experiment gehouden? Of hoe verhoudt het voorgestelde experiment zich tot eerdere experimenten of tot aanpassingen van de wetgeving in het (recente) verleden? Ook moet worden bezien of de experimenten (en eventuele wetswijzigingen) op een bepaald terrein elkaar niet te snel opvolgen. Deze vragen in het kader van de samenhang zullen ook door de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging worden gesteld. In de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur die het experiment vastlegt, zal aan deze samenhang aandacht worden besteed.

De leden van de fracties van GroenLinks, de SP en 50PLUS vragen op welke wijze de regering ervoor gaat zorg dragen dat het recht op toegang tot de rechter zoals wordt gewaarborgd in artikel 1, vijfde lid, onder a, van het wetsvoorstel, daadwerkelijk mogelijk blijft, ook voor degenen voor wie deze weg moeilijk te vinden is, bijvoorbeeld mindervermogenden die afhankelijk zijn van gefinancierde rechtsbijstand. Zij vragen op welke wijze burgers worden geïnformeerd over mogelijke experimenten en of daarbij ook expliciet wordt medegedeeld dat de weg naar de rechter daarnaast ook nog openstaat. Deze leden vragen verder of er in dat geval niet zodanige drempels tot toegang tot de gewone rechter worden opgeworpen (bijvoorbeeld als het gaat om kosten), dat deze weg weliswaar op papier wel, maar in de praktijk niet openstaat. En zij vragen op welke wijze is gegarandeerd dat het recht op toegang tot de rechter in het geval van een experiment daadwerkelijk door iedereen kan worden geëffectueerd.

Het recht op toegang tot de rechter wordt in experimenten op dezelfde wijze gewaarborgd als in de reguliere rechtspraak. Alle rechtzoekenden die een geschil hebben dat bij een bepaalde rechtbank volgens de regels van een experiment behandeld wordt, hebben toegang tot een eerlijk proces en tot een rechter die de zaak in behandeling neemt op een professionele en onafhankelijke wijze en met inachtneming van alle beginselen die uit een goede procesorde voortvloeien. De Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (artikel 6) zal iedere algemene maatregel van bestuur waarin een experiment wordt geregeld, toetsen aan de eisen die artikel 1, derde en vijfde lid, van de Experimentenwet in dit kader stelt.

Het doet voor de toegang tot een experiment niet ter zake of de rechtzoekende afhankelijk is van gefinancierde rechtsbijstand. Bovendien is in het wetsvoorstel ten gevolge van een amendement van het SP-lid Van Nispen opgenomen dat als er in het kader van een experiment tevens wordt afgeweken van de Wet griffierechten burgerlijke zaken of de Wet op de rechtsbijstand, dit niet zal leiden tot hogere griffierechten of lagere rechtsbijstand (artikel 1, derde lid).

Voor zover de aan het woord zijnde leden willen weten hoe rechtzoekenden op de hoogte zullen worden gebracht van de toepasselijkheid van een experiment op hun zaak, verwijs ik naar mijn antwoord op de eerste

⁶ Zie <https://www.rechtspraak.nl/Themas/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak>.

vraag hierboven in deze paragraaf van de leden van de fracties van de VVD en 50PLUS die hierover gaat. De rechtspraak zal zorgdragen voor voldoende bekendheid rond experimenten.

Daarnaast worden ook regelingen getroffen voor het geval waarin een zaak ondanks alle informatie over van toepassing zijnde experimenten toch verkeerd terecht komt bij de rechtspraak. Er zal per experiment geregeld worden wat er moet gebeuren als een zaak bijvoorbeeld door middel van een dagvaarding is aangebracht, terwijl er een experiment geldt waarin een eenvoudig formulier is voorgeschreven. Ook zal worden geregeld wat er gebeurt als een zaak aanhangig is gemaakt in een experiment, maar later blijkt dat die zaak zich niet leent voor het experiment en naar de reguliere procedure moet worden verwezen. Daarbij zal steeds het belang van de rechtzoekenden voorop worden gesteld. Zij zullen niet in een nadelige positie terecht mogen komen wanneer zij onverhoopt geen of onvoldoende kennis hebben genomen van het experiment en daardoor wellicht niet de juiste route hebben genomen naar de rechter.

Bij dwingende experimenten op basis van dit wetsvoorstel, is het experiment de enige procedure voor de in het experiment aangewezen zaken bij de desbetreffende rechter. Er staat voor die zaken daarnaast niet nog een andere weg naar de rechter bij diezelfde rechtbank open. Alleen als voor het desbetreffende geschil ook een andere rechtbank bevoegd is die niet deelneemt aan het experiment, heeft de rechtzoekende de keuze tussen het experiment en de reguliere procedure. In de meeste geschillen is er echter maar één bevoegde rechter, namelijk de rechter van de woonplaats van gedaagde. Dan doet zich de keuze tussen experiment en reguliere procedure niet voor. Wel kan het gebeuren dat de rechter die de zaak in een experiment in behandeling neemt, tot de conclusie komt dat de zaak zich niet voor een experiment leent. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als er nadere bewijslevering of deskundigenbericht nodig is en het experiment die mogelijkheid niet heeft. De rechter zal de zaak dan naar een reguliere procedure verwijzen. Daarbij zal hij dan ook bepalen wat er daarvoor eventueel nodig is: moet er bijvoorbeeld een (nieuwe) dagvaarding worden uitgebracht of kan de procedure volgens de reguliere regels worden voortgezet waar die voor de experimentenrechter was gebleven. Dit soort kwesties zal geregeld worden in de algemene maatregel van bestuur die het experiment regelt. Hoe dit dient te gebeuren zal worden voorgeschreven in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 2, tweede lid, die nadere regels geeft voor de opzet, inhoud en evaluatie van experimenten. Het belang dat partijen hebben bij een eenvoudige overstap van de ene naar de andere procedure staat daarbij voorop. Er is kortom altijd een rechter beschikbaar die het geschil in behandeling zal nemen op een professionele en onafhankelijke wijze en met inachtneming van alle beginselen die uit een goede procesorde voortvloeien.

De leden van de fracties van D66 en 50PLUS verwijzen naar het bezwaar van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) tegen de ruime experimenteermogelijkheid van het wetsvoorstel⁷ en vragen of de regering in het licht van die kritiek kan verzekeren dat in de vormgeving van de AMvB de kenbaarheid en voorspelbaarheid thans voldoende tot hun recht zullen komen en, zo ja, hoe.

Volgens de Afdeling is de ruime bevoegdheid tot afwijking van de in het wetsvoorstel opgesomde wetten toelaatbaar, mits daar voldoende waarborgen tegenover staan. Naar aanleiding van dat advies zijn de waarborgen uitgebreid, in lijn met de opmerkingen en voorstellen van de Afdeling. Een van die uitbreidingen betreft het toevoegen van een rechtsgrondslag in artikel 2, tweede lid, voor een algemene maatregel van

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 263, nr. 4, p. 4.

bestuur met nadere regels voor de opzet, inhoud en evaluatie van experimenten. Het moet voor rechtzoekenden duidelijk zijn hoe het geschil dat ze aan de rechter willen voorleggen, behandeld zal worden. Daarom zal deze algemene maatregel van bestuur ook aandacht besteden aan kenbaarheid en voorspelbaarheid van experimenten. Hiervoor heb ik in het antwoord op de eerste vraag van deze paragraaf uiteengezet op welke wijze dat zal gebeuren. Ook heb ik in dat antwoord aangegeven dat in de algemene maatregel van bestuur over de opzet, inhoud en evaluatie zal worden geregeld dat de rechtspraak ervoor zal zorgen dat rechtzoekenden heldere en eenvoudig toegankelijke informatie zullen kunnen vinden over het experiment en dat beroepsgroepen en eventuele doelgroepen geïnformeerd zullen worden. De Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (artikel 6) zal de algemene maatregelen van bestuur waarin de experimenten zullen worden neergelegd, toetsen aan de algemene maatregel van bestuur over de opzet, inhoud en evaluatie. Ze zal dan ook toetsen of in de plannen voldoende rekening is gehouden met de kenbaarheid van het experiment.

De aan het woord zijnde leden betreuren het dat het wetsvoorstel de mogelijkheid uitsluit om zelfstandig te experimenteren met lagere griffierechten en vragen hierop te reageren.

Er is in het wetsvoorstel afgezien van zelfstandige experimenten met de Wet griffierechten burgerlijke zaken (en de Wet op de rechtsbijstand). Reden daarvoor is dat dergelijke experimenten niet vallen binnen de doelstelling van de wet, namelijk het bevorderen van een eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Een experiment met alleen afwijkende griffierechten (of rechtsbijstand) heeft geen betrekking op de inrichting van de procedure zoals die voor de rechter wordt gevoerd ter beslechting van het geschil.

5. Equality of arms

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen aan te geven hoe de regering voornemens is in de experimenten te waarborgen dat het beginsel van *equality of arms* wordt gerespecteerd.

Het wetsvoorstel heeft het waarborgen van het beginsel van *equality of arms* vastgelegd in artikel 1, vijfde lid, onder b (eerlijk proces), c (hoor en wederhoor) en f (beginselen die voortvloeien uit een goede procesorde). Bovendien schrijft artikel 1, zesde lid, van het wetsvoorstel voor dat in een experiment niet kan worden afgeweken van voor Nederland in werking getreden verdragen, waaronder het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het beginsel van *equality of arms* is neergelegd in artikel 6 van dat verdrag. Bij ieder experiment dient er aldus voor gezorgd te worden dat het beginsel van *equality of arms* wordt gerespecteerd. Het experiment wordt neergelegd in een ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur. Dat ontwerp doorloopt een zorgvuldige procedure. Ten eerste kan er in de consultatie commentaar op geleverd worden. Daarna zal de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging het ontwerp toetsen aan de wet en de algemene maatregel van bestuur van artikel 2, tweede lid (zie art. 6). Daarbij dient zij onder andere na te gaan of het experiment de verdragen en de beginselen die uit een goede procesorde voortvloeien waarborgt, waaronder het beginsel van *equality of arms*. Vervolgens wordt de algemene maatregel van bestuur voorgehangen aan het parlement en ten slotte voor advisering naar de Afdeling advisering van de Raad van State gestuurd. Ook daar kan worden beoordeeld of het experiment de verdragen en alle rechten en beginselen zoals opgesomd in artikel 1, vijfde lid, respecteert. Uiteindelijk is het aan de rechter om die beginselen ook in de praktijk van het experiment toe te passen. Daarin verschillen de experimenten niet van de reguliere civiele procedures.

Het beginsel van *equality of arms* (of: gelijkheid in procespositie) houdt in dat de partijen in een rechtszaak een gelijke processuele positie behoren te hebben. Dit beginsel werkt door in veel aspecten van civielrechtelijke procedures. Bij een experiment zal worden afgeweken van bepaalde procesrechtelijke bepalingen uit de in artikel 1, eerste lid, genoemde wetten. Het zal daarom afhankelijk zijn van het desbetreffende experiment, waar de aandachtspunten liggen op het gebied van dit beginsel. De kern van het beginsel is dat de ene partij in een procedure niet substantieel benadeeld mag worden ten opzichte van zijn wederpartij: alle partijen moeten gelijke kansen krijgen van de rechter. Zij moeten beide in gelijke mate in de gelegenheid worden gesteld om hun visie op de zaak aan de rechter voor te leggen en om te reageren op hetgeen de wederpartij hierover naar voren brengt. Dat betekent bijvoorbeeld dat een procedure niet zo informeel mag worden, dat een partij zich buiten de zitting om – en daarmee buiten het zicht van de wederpartij – tot de rechter kan wenden om iets over de zaak te bespreken. Partijen moeten verder gelijke toegang hebben tot de processtukken. Een ander voorbeeld hangt samen met artikel 5. Dit artikel maakt mogelijk, dat een deskundige buitenstaander deel kan uitmaken van de rechtbank. Dit deskundige lid mag niet pas in de raadkamer een voor de besluitvorming over de zaak relevant deskundig inzicht bespreken met de rechter(s). Hij moet dit inzicht al tijdens de zitting naar voren hebben gebracht. Alleen dan hebben de partijen immers gelegenheid om daarop te reageren.

6. Lekenrechters

De leden van de fractie van D66 vragen een nadere toelichting op welke wijze de positie van de lekenrechters wordt geduid. Zij vragen of hun veronderstelling juist is dat een dergelijke benoeming als leden van de rechtbank, zij het met een tijdelijke benoeming, het uitbrengen van een deskundigenrapport door dezelfde deskundige aan dezelfde rechtbank uitsluit en zij vragen of er nog andere incompatibiliteiten gelden voor de deskundigen/leken.

De aan het woord zijnde leden verwijzen in hun inleiding op de vraag naar de leden van de pachtkamer en de ondernemingskamer. De toegevoegd deskundige leden uit artikel 5 van het wetsvoorstel staan op één lijn met de deskundige leden uit genoemde kamers. Zij zijn allen deskundige leden, niet zijnde rechterlijk ambtenaar in de zin van de Wet op de rechterlijke organisatie. Ze nemen aan de kant van de rechtbank of van het hof deel aan de inhoudelijke behandeling van het geschil en beslissen mee over het geschil in de raadkamer. Ze doen dat vanuit hun bijzondere deskundigheid. Die kan bijvoorbeeld financiële deskundigheid zijn, zoals in het geval van een vermogensrechtelijk ingewikkelde echtscheiding waarbij een onderneming is betrokken, of medische deskundigheid zoals in het geval van een letselschadezaak. Een belangrijk verschil met de reeds bestaande deskundige leden uit de bijzondere kamers is dat de toegevoegd deskundige leden uit het wetsvoorstel in de raadkamer de tweede of vierde persoon is, in plaats van deel uit te maken van een meervoudige kamer met een oneven aantal leden. Daarom is in het eerste lid van artikel 5 geregeld dat in geval de stemmen staken, de stem van de rechterlijk ambtenaar of ambtenaren de doorslag geeft.

Een toegevoegd deskundig lid dat in dezelfde zaak tevens optreedt als deskundige voor een van de partijen, handelt in strijd met de rechterlijke onafhankelijkheid van artikel 12 van de Wet op de rechterlijke organisatie (zie artikel 5, vierde lid, onder a van het wetsvoorstel). Er is geen wettelijke bepaling die het een toegevoegd deskundig lid verbiedt om een deskundigenrapport uit te brengen in andere zaken bij dezelfde rechtbank als waar hij deel van uitmaakt. Het is mij niet bekend of het in het verleden is voorgekomen dat deskundigen die zitting hebben in een bijzondere kamer, bij dezelfde rechtbank als deskundige namens een partij in andere

zaken optraden. In artikel 5 van het wetsvoorstel zijn dezelfde artikelen uit de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren van toepassing verklaard op de toegevoegde deskundige leden, die ook van toepassing zijn op de deskundigen die deel uitmaken van de ondernemingskamer, de pachtkamer of de kwekersrechtkamer. Zo zijn de artikelen 44, eerste, vierde en vijfde lid, en 44a, tweede lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren van overeenkomstige toepassing. Dat verbiedt dat de toegevoegd deskundige leden tevens advocaat, notaris of anderszins beroepsmatig rechtskundige bijstandsverleners zijn. Ten algemene mogen zij geen betrekkingen vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Zij moeten het gerecht op de hoogte brengen van de betrekkingen en nevenbetrekkingen die zij buiten hun functie als toegevoegd deskundige vervullen. Die worden opgenomen in een openbaar toegankelijk register.

7. Toetsingscommissie

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP merken op dat de Toetsingscommissie een belangrijke rol krijgt toebedeeld, ook als het gaat om de vraag of een experiment verlengd moet worden middels een ministeriële regeling. Zij vragen uiteen te zetten op welke wijze de selectie van de leden van de Toetsingscommissie en de benoeming daarvan zal plaatsvinden en daarbij in het bijzonder aandacht te schenken aan op welke wijze de onafhankelijkheid van deze selectie en benoeming wordt gewaarborgd.

De Toetsingscommissie krijgt inderdaad een belangrijke rol, zij het niet bij de verlengingen van een experiment bij ministeriële regeling, zoals is bedoeld in artikel 3, tweede en derde lid. Het gaat in het tweede lid om een verlenging van het experiment wanneer er tijdens de oorspronkelijke looptijd van het experiment onvoldoende informatie verzameld kon worden om de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk te kunnen vaststellen. In het derde lid is de verlenging nodig omdat het experiment positieve gevolgen heeft en besloten is om het in een wetswijziging om te zetten. Die verlenging dient ter overbrugging van de periode tussen het aflopen van het experiment en de inwerkingtreding van de wetswijziging (zie ook nader hierover in de volgende paragraaf). De Toetsingscommissie toetst de algemene maatregel van bestuur waarin een experiment is vastgelegd, voordat die naar de Raad van State en uw Kamer wordt gestuurd. De Toetsingscommissie heeft dan dus al aan de voorkant getoetst of het te verlengen experiment aan alle eisen voldoet. Een advies over de verlenging van datzelfde experiment kan daar weinig aan toevoegen. Bovendien geeft de evaluatie van het experiment in het geval van de verlenging in het derde lid blijk van effecten die zodanig positief zijn, dat besloten wordt tot een definitieve wetswijziging. Ook bij de verlenging van het tweede lid wordt het eerder door de Toetsingscommissie getoetste experiment ongewijzigd voortgezet.

De Toetsingscommissie is vooral in het leven geroepen omdat er behoefte is aan een toets of de voorgenomen experimenten voldoen aan de Experimentenwet. De Toetsingscommissie verricht die toets vanuit een breed wetenschappelijk perspectief. De toetsing die de commissie uitvoert, zal juridisch, economisch en sociaalwetenschappelijk van aard zijn. Er zal getoetst worden aan de laatste stand van de literatuur en wetenschap die raakt aan de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het desbetreffende experiment. De leden zullen daarom vooral in de wetenschappelijke hoek gezocht worden. Bovendien zal in overeenstemming met de motie van de leden Van Wijngaarden en Van Dam een rechterlijk lid of voormalig rechterlijk lid met ruime ervaring in de rechtspraak worden gezocht. Ik ben bezig met de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 6, derde lid. Daarin

worden nadere regels gegeven voor de samenstelling en het functioneren van de commissie. De Toetsingscommissie valt onder de Kaderwet adviescolleges (KwA). De algemene maatregel van bestuur die over de commissie gaat, zal daarom aanvullend zijn aan de KwA en worden opgesteld in overeenstemming met de bij de Kaderwet behorende «Handreiking voor de benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege» van de rijksoverheid. Dat betekent onder meer dat de leden zullen worden geworven via een openbaar gemaakte vacature (artikel 11, derde lid, KwA), dat de leden bij koninklijk besluit (artikel 11, eerste lid, KwA) worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de toetsing (artikel 12, eerste lid, KwA) en dat wordt gestreefd naar evenredige deelneming aan adviescolleges van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen (artikel 12, derde lid, KwA). Door de vereiste kwalificaties van de leden en de procedure tot aanstelling is de onafhankelijkheid van de leden verzekerd.

8. Verlenging experimenten

De leden van de fracties van GroenLinks, de SP en 50PLUS vragen of zij het goed zien dat de verlenging van een experiment met maximaal drie jaar alleen mogelijk is als uit de evaluatie blijkt dat het experiment positieve effecten heeft en het voornemen bestaat het experiment als definitieve procedure in de wet op te nemen. Zij vragen nader toe te lichten wanneer er sprake is van «positieve effecten» en zij vragen of dat is wanneer het experiment financieel positieve resultaten oplevert, of als de rechtzoekenden dit als positief ervaren, of beide.

De verlenging van een experiment met maximaal drie jaar (artikel 3, derde lid) is inderdaad alleen mogelijk als de Minister voor rechtsbescherming op basis van de evaluatie concludeert dat het experiment zodanig positieve gevolgen heeft dat het kan worden omgezet in definitieve wetgeving. De verlenging met drie jaar is bedoeld om te voorkomen dat tijdens het traject van de behandeling van het wetsvoorstel, het experiment moet worden stopgezet om het vervolgens na afronding van het wetstraject weer opnieuw te moeten opstarten. Dat zou betekenen dat partijen in de tussentijd de positief bevonden procedure niet kunnen benutten en dat kennis van en ervaring met het experiment verloren dreigen te gaan.

Wat heeft te gelden als een positief effect, hangt af van hetgeen in het kader van het experiment wordt onderzocht. In de algemene maatregel van bestuur waarin het experiment wordt vastgelegd, zal hier ook met het oog op de evaluatie steeds expliciet duiding aan moeten worden gegeven. Die positieve effecten zullen vooral te maken hebben met de doelstelling van het wetsvoorstel. Wanneer bijvoorbeeld in het kader van een experiment een procedurele vernieuwing wordt beproefd waarvan verwacht wordt dat hiermee geschillen minder snel zullen escaleren en vaker een schikking tot stand zal kunnen komen, is er sprake van een positief effect als het schikkingspercentage van zaken in het experiment aanzienlijk stijgt ten opzichte van zaken in gewone civiele procedures. Iedereen die bij een experiment is betrokken – rechtzoekenden, rechterlijke macht, advocatuur, deurwaarders, etc. – zal in het kader van de evaluatie (al dan niet steekproefsgewijs) ondervraagd worden naar de ervaringen met de procedure. In de evaluatie zal ook aandacht worden besteed aan zaken als werkdruk en kosten voor al die betrokkenen. Er zal sprake zijn van positieve effecten als een experiment leidt tot een procedure die eenvoudiger, sneller, effectiever en de-escalerender geschillen beslecht, zonder dat daar bijvoorbeeld op het terrein van de werkbelasting van de rechterlijke macht of andere betrokken ketenpartijen, onevenredige nadelen tegenover staan. Uiteindelijk zal voor het eindoordeel een afweging worden gemaakt tussen de geconstateerde positieve, negatieve en neveneffecten.

De leden van de fracties van D66 en 50PLUS stellen vast dat het wetsvoorstel na 15 jaar vervalt en merken op dat er diverse verlengingsbepalingen op basis van een evaluatie mogelijk zijn, maar dat de mogelijkheid van deze termijn niet wordt genoemd. Zij vragen te bevestigen dat deze «valbijl» de regering niet inspireert om het omgekeerde te doen, namelijk niet tussentijds te evalueren en niet met een definitief voorstel te komen.

De termijn van vijftien jaar voor de geldingsduur van de wet is op basis van het wetsvoorstel niet voor verlenging vatbaar. De termijn staat in artikel 8 van het wetsvoorstel. Dat artikel heeft tot gevolg dat de wet vijftien jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van rechtswege vervalt. De evaluatie van de wet na tien jaar is eveneens voorgeschreven in het wetsvoorstel (artikel 7). Die evaluatie is bedoeld om te bezien of de wet heeft bijgedragen aan het bevorderen van innovatie in de rechtspraak, ten behoeve van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Zo zal er gekeken worden naar het experiment als wetgevingsinstrument, naar het verloop van experimenten en naar de evaluatie en de onderbouwing van de beslissing over de omzetting van een experiment in definitieve wetgeving. Wanneer uit de evaluatie mocht blijken dat de Experimentenwet succesvol is en dat er een dringende behoefte is om door te gaan met experimenteren in het procesrecht, dan bestaat de mogelijkheid om het artikel dat het verval regelt, te wijzigen. Dat zal door een gewone wetswijziging moeten gebeuren, waarbij ook de Afdeling advisering van de Raad van State en het parlement worden betrokken. De Afdeling heeft geadviseerd om de wet een tijdelijk karakter te geven. Er zal daarom een overtuigende reden moeten zijn voor verlenging van de geldingsduur van de Experimentenwet.

Deze evaluatie van de wet staat naast de evaluatie van de afzonderlijke experimenten die op basis van deze wet zullen worden gehouden. Deze laatstbedoelde evaluatie vormt telkens de basis voor de beslissing of het desbetreffende experiment in een definitief wetsvoorstel zal worden omgezet. De Minister voor Rechtsbescherming stuurt daarover bij ieder experiment een brief naar de Tweede Kamer en zal vervolgens indien het experiment tot een positieve conclusie leidt, een wetsvoorstel indienen.

9. Uitsluiting van experimenten

De leden van de fracties van GroenLinks, SP en 50PLUS wijzen op de *General Recommendation 33 on women's access to justice* van het VN-Vrouwenrechtencomité uit 2015, waaruit volgt dat in gevallen van geweld tegen vrouwen, niet mag worden doorverwezen naar alternatieve geschilbeslechting.⁸ Zij vragen of de regering ook rekening houdt met deze aanbevelingen, als het gaat om de te starten experimenten. Het wetsvoorstel heeft betrekking op de procedures voor de overheidsrechter. Alternatieve geschilbeslechting maakt geen onderdeel uit van de overheidsrechtspraak. Daarom is het vierde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering over arbitrage uitgesloten van toepassing in dit wetsvoorstel. Wanneer in een experiment eventueel mediation en rechtspraak gecombineerd zullen worden, dan zal dat er nooit toe kunnen leiden dat vrouwen de toegang tot de rechter wordt ontnomen of dat hun procesrechtelijke positie in die procedures wordt verslechterd. Dit vloeit voort uit de waarborgen die ik eerder heb besproken in de antwoorden op de vragen in paragrafen 4 en 5.

De leden van de fracties van D66 en 50PLUS hebben een vraag over de consequenties van het intrekken van de AMvB indien een experiment onverhoopt tot een situatie leidt waarin het belang van een goede rechtspleging ernstig geschaad wordt. Zij vragen wat dit betekent voor de

⁸ Paragraaf 57 en 58 van de *General Recommendation 33 on women's access to justice*.

verschuldigde griffierechten en of die opnieuw worden geheven en zij vragen welke concrete voorzorgsmaatregelen worden genomen om de onzekerheden of onduidelijkheden voor partijen tot een minimum te beperken in het geval een experiment voortijdig beëindigd wordt. Wanneer een experiment voortijdig wordt stopgezet door het intrekken van de algemene maatregel van bestuur, dan worden van rechtswege de reguliere voorschriften van de wet of de wetten waarvan het desbetreffende experiment afweek, vanaf het moment van intrekking weer van toepassing, ook op lopende procedures. De algemene maatregel van bestuur die de intrekking regelt, kan nadere regels geven over de gevolgen van de intrekking. Op die manier wordt een soepele overgang van het experiment naar de reguliere situatie bevorderd en wordt de duidelijkheid geboden waar de aan het woord zijnde leden om vragen. Het ligt voor de hand dat in die algemene maatregel van bestuur wordt opgenomen dat er niet opnieuw griffierecht betaald moet worden of moet worden bijbetaald. In een lopende zaak is het griffierecht immers doorgaans al betaald. Verder kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat de rechter bij wie de zaak in het experiment aanhangig is, zal zorgen voor een soepele overgang. Hij kan bepalen hoe de zaak onder het reguliere procesrecht moet worden voortgezet en welke processtap de meest logische volgende stap is om aansluiting te vinden in de reguliere procedure.

10. Capaciteit en middelen rechtspraak

De leden van de fracties van GroenLinks, de SP en 50PLUS vragen of er op dit moment sprake is van een gezonde financiële situatie om experimenten uit het reguliere budget van de rechtspraak te bekostigen. In vervolg op de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Van Nispen c.s.⁹ vragen zij in hoeverre de regering voornemens is voor eventuele experimenten een afzonderlijke bijdrage aan de rechtspraak toe te kennen indien uit het onderzoek waartoe de motie oproept, blijkt dat de dekking van de geraamde kosten niet vanuit het bestaande budget van de rechtspraak zelf kan plaatsvinden.

In 2019 zijn belangrijke stappen gezet rond de financiering van de rechtspraak. Dit heeft geresulteerd in een prijsakkoord met de rechtspraak voor de periode 2020–2022.¹⁰ Met dit prijsakkoord is jaarlijks circa € 95 miljoen voor de rechtspraak gemoeid. Ook zijn afspraken gemaakt over een aanpassing van de bekostigingssystematiek, die de financiering stabielier maakt. Met de financiële impuls wordt de rechtspraak in staat gesteld zijn financiële positie weer op orde te brengen en kan er worden geïnvesteerd en gemoderniseerd. De nieuwe bekostigingssystematiek is van toepassing op de directe kosten van het primair proces van de rechtspraak. Daaronder vallen ook de in een experimentele procedure afgehandelde zaken. De Raad voor de rechtspraak heeft eerder ondergeschreven dat het in een gezonde financiële situatie in principe mogelijk moet zijn om experimenten uit het reguliere budget te bekostigen. De prijsafspraken voor de komende drie jaar stellen de rechtspraak in staat om weer financieel gezond te worden. Ik ga er daarom vanuit dat het niet nodig is om afzonderlijke bijdragen voor experimenten toe te kennen. Dit neemt niet weg dat bij elk experiment dat onder deze Experimentenwet bij algemene maatregel wordt ingericht, afzonderlijk aandacht zal worden besteed aan de kosten van het experiment en de wijze waarop het experiment gefinancierd zal worden. De Toetsingscommissie zal ook aandacht besteden aan de financiële gevolgen van het experiment.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 263, nr. 21.

¹⁰ Zie hierover mijn brief van 17 september 2019, Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 537.

De leden van de fracties van GroenLinks, de SP en 50PLUS signaleren dat het opstarten van experimenten zeker in het begin inzet van rechters en juridisch medewerkers zal vragen die zich niet direct vertaalt in een opbrengst als het gaat om capaciteit en werkdruk en zij vragen in hoeverre binnen de rechtspraak, gelet ook op de hiervoor gesignaleerde knelpunten, op dit moment ruimte bestaat om experimenten op te pakken. Zij vragen of de rechtspraak op deze wijze niet wordt overvraagd en of er niet zou moeten worden gewacht met het oppakken van experimenten totdat de capaciteit op orde is en de achterstanden zijn ingelopen. Al in de afgelopen jaren waarin sprake was van knellende werkdruk en achterstanden, heeft de rechtspraak ingezet op vernieuwing. Vernieuwing geeft positieve energie. Met de Raad voor de rechtspraak zijn voor de looptijd van het prijsakkoord 2020–2022 afspraken gemaakt over het wegwerken van achterstanden en verkorten van doorlooptijden. Door de maatregelen naar aanleiding van de COVID-19-uitbraak lopen voorraden in sommige rechtsgebieden nu weer op. De inzet van de rechtspraak en ketenpartijen is om binnen de kaders van de RIVM-richtlijnen de reguliere processen weer te hervatten. De rechtspraak heeft al langer een project om de doorlooptijden te verbeteren en dat richt zich nu mede op de opstart en doorstart van het reguliere (zittings-)proces en de omgang met extra ontstane voorraden ten gevolge van COVID-19. De aanpak van doorlooptijden en werkvoorraden is een proces van lange adem. Het zou niet goed zijn vernieuwing in de rechtspraak daarvan afhankelijk te stellen. Bovendien moet niet uit het oog worden verloren dat veel van de zaken die in een experiment zullen worden behandeld, ook zonder experiment aan de rechter zouden zijn voorgelegd. En een experiment kan ook bijdragen aan werkbesparing voor de rechtspraak. De eenvoudige procedure die ik op het oog heb voor de nabijheidsrechter, bespaart bijvoorbeeld voorbereidingstijd voor de rechter. En bij een experiment met toegevoegd deskundige leden worden veel processtappen rond het benoemen van deskundigen op basis van het bewijsrecht overgeslagen (ik verwijs naar hetgeen ik daarover heb opgemerkt in mijn antwoord op vragen over dit mogelijke experiment in paragraaf 6 hierboven). Verder zal ook de Toetsingscommissie aandacht besteden aan de vraag wat de gevolgen zullen zijn van een concreet experiment voor de werkdruk van de rechtspraak.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en 50PLUS vragen welke experimenten in elk geval binnen de vijftien jaar ten uitvoer zullen worden gebracht en welke financiële implicaties deze experimenten hebben. Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, ben ik in overleg met de Raad voor de rechtspraak over de concretisering van het eerste experiment voor een nabijheidsrechter. Daarbij zal ik de Raad vragen ook de financiële implicaties daarvan te onderzoeken. Welke experimenten nog meer zullen volgen, is nu nog niet bekend. Dit wetsvoorstel is bedoeld om gedurende vijftien jaar te kunnen inspelen op de behoeften van rechtspraak en rechtzoekenden om proefondervindelijk te komen tot eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Ik wil mij nu concentreren op het eerste experiment. De suggesties voor volgende experimenten die in de tussentijd zullen worden gedaan, zal ik verzamelen en vervolgens met de rechtspraak bespreken. Mocht dit leiden tot een nieuw experiment, dan zal ik dat ook in overleg met de rechtspraak nader vormgeven. Hierboven in paragraaf 3 ben ik uitgebreid ingegaan op het proces van selecteren van experimenten. Of en wanneer experimenten worden gestart, zal een afweging zijn van noodzaak, beschikbaarheid van capaciteit bij de rechtspraak en van financiering.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe voorkomen wordt dat er wel geëxperimenteerd wordt, maar vervolgens geen structurele aanpassingen

kunnen volgen, waarbij zij wijzen op het budget waarmee de innovatie in de rechtspraak bekostigd wordt.

Zoals ik in mijn antwoord op de eerste vraag van deze paragraaf uiteengezet heb, heb ik vorig jaar met de rechtspraak een nieuw prijsakkoord gesloten voor de jaren 2020 tot en met 2022. Wanneer een experiment is geëvalueerd en het zodanige positieve gevolgen heeft dat het wordt omgezet in een wetwijziging, dan wordt de nieuwe procedure onderdeel van het reguliere rechtspraakproces. Voor dat primaire proces is een nieuw bekostigingssysteem in het prijsakkoord opgenomen. Met de prijsafspraken voor de komende drie jaar wordt de rechtspraak in staat gesteld weer financieel gezond te worden. En dat betekent dat ook positief verlopen experimenten kunnen worden opgenomen in het reguliere proces. Bij de beslissing daarover zal steeds een afweging worden gemaakt. Het ligt bijvoorbeeld niet voor de hand om een experiment om te zetten in een wetwijziging, als het weliswaar enige positieve effecten heeft, maar onevenredig hoge kosten meebrengt voor de rechterlijke macht of andere betrokken ketenpartijen, zoals rechtzoekenden, advocatuur of deurwaarders. Experimenten kunnen ook dankzij vereenvoudiging van procedures besparingen opleveren.

11. Experimenten in het bestuursrecht

De leden van de fracties van de ChristenUnie en 50PLUS vragen om in het verslag aan de Kamer van het gesprek met de Raad van State over eventuele experimenteermogelijkheden in het bestuursrecht en de beoordeling van dit gesprek door de regering in elk geval in te gaan op de verschillende mogelijkheden die de Raad van State aanreikte bij de consultatie van dit wetsvoorstel om te experimenteren met innovatieve procedures in het bestuursrecht.

Daartoe ben ik uiteraard graag bereid.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker