

Vergaderjaar 2018–2019

35 263

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het wetsvoorstel biedt een wettelijke grondslag om met het oog op het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting te kunnen experimenteren met innovatieve vormen van rechtspleging. Daartoe kan binnen bepaalde grenzen en onder een aantal strikte voorwaarden bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk worden afgeweken van artikelen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), de procesrechtelijke bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en van de Faillissementswet (Fw), en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Als dit nodig is ter ondersteuning van het experiment, kan ook worden afgeweken van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) en de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz). De experimenten zijn beperkt in omvang en worden door middel van een onafhankelijk onderzoek geëvalueerd. Op basis van de uitkomst van de evaluatie wordt besloten of het experiment aanleiding geeft tot definitieve aanpassing van de wetgeving.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om in de praktijk te onderzoeken hoe de procesvoering voor de burgerlijke rechter kan worden verbeterd, met het oog op de behoefte van rechtzoekende burgers en bedrijven aan meer eenvoud, snelheid, en effectiviteit in de gerechtelijke geschilbeslechting en aan de-escalatie van het conflict. De experimenten zijn gebonden aan de fundamentele beginselen van procesrecht en grenzen die voortvloeien uit de Grondwet, voor Nederland geldende verdragen en EU-regelgeving. Die fundamentele beginselen van procesrecht garanderen dat burgers en bedrijven met een juridisch geschil toegang hebben tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter die na een eerlijke en transparante behandeling van hun zaak, binnen een redelijke termijn zo nodig tot een uitspraak in het geschil komt. De rol van de rechter verandert niet in het experiment. Hij blijft de rechtsprekende magistraat bij wie een rechtzoekende een juridisch afdwingbare eindbeslissing in een geschil kan verkrijgen.

Burgers en bedrijven kunnen er ook voor kiezen om zich tot een mediator te wenden of andere vormen van hulpverlening te zoeken. Het huidige reguliere procesrecht voor de burgerlijke rechter kent uitgebreide juridische mogelijkheden die vooral van belang zijn voor complexe geschillen: het vragen van extra bewijsopdrachten en getuigenverhoor, het instellen van incidentele vorderingen tijdens de procedure waarop de rechter eerst moet ingaan, en dergelijke. Bij eenvoudigere conflicten is het primair van belang om het conflict niet op de spits te drijven en partijen weer bij elkaar te brengen. De afgelopen jaren heeft de rechtspraak enkele initiatieven genomen om binnen de mogelijkheden die Rv nu biedt, pilots te houden met alternatieve gerechtelijke procedures. Een voorbeeld is de spreekurrechter in de rechtbank Noord-Nederland (zie verder paragraaf 3 hieronder). Die pilots beogen met name de toegankelijkheid van de rechter te vergroten door het aanbieden van een alternatieve procedure met een informeler karakter en het bevorderen van een schikking tussen partijen. Ze vormen een belangrijke bijdrage om te onderzoeken hoe de gerechtelijke procedure kan worden verbeterd. Uit die pilots blijkt dat er behoefte bestaat aan andere, alternatieve vormen van geschilbeslechting door de rechter. De pilots met een experimentele rechtsgang voor de burgerlijke rechter zijn gebaseerd op artikel 96 Rv. Dit artikel biedt partijen de gelegenheid een geschil aan de kantonrechter voor te leggen, waarna de kantonrechter in overleg met de partijen een passende, van het reguliere procesrecht afwijkende rechtsgang vaststelt. Partijen kunnen deze mogelijkheid gebruiken als zij daar gezamenlijk toe besluiten of als de verwerende partij daarmee instemt. Wanneer de verhouding tussen twee partijen die een geschil hebben, is verslechterd en zij niet meer met elkaar in gesprek zijn, zal de verweerder vaak alleen al om die reden niet instemmen met een afwijkende procedure. Dit element blijkt partijen te weerhouder van deelname aan een pilot-procedure. Daarnaast worden de pilots beperkt doordat artikel 96 alleen openstaat voor zaken waarin de rechtsgevolgen door de partijen zelf mogen worden bepaald. In bijvoorbeeld het familierecht is dit vaak niet het geval. Zo zijn echtscheiding en tot op zekere hoogte ook gezag en kinderalimentatie onderwerpen die partijen niet zelf kunnen regelen. Een pilot op basis van artikel 96 is dan niet mogelijk.

Wijzigingen in het procesrecht worden tot nu toe onmiddellijk in definitieve wetgeving gegoten. Het is echter niet altijd direct te overzien welke aanpassingen nu precies nodig zijn om het gewenste doel te bereiken. Daarom is het van belang dat de wetgeving ruimte biedt om eerst een zorgvuldig voorbereid experiment uit te voeren, zodat proefondervindelijk kan worden vastgesteld of een bepaalde innovatieve aanpak het gewenste gevolg heeft. Wanneer na grondige evaluatie van het experiment blijkt dat de innovatieve procedure positieve effecten heeft, kan het experiment in definitieve wetgeving worden omgezet. Daarbij kan de procedure worden aangepast om eventuele negatieve neveneffecten te ondervangen. Wetswijzigingen kunnen zo beter worden onderbouwd. Die experimenten moeten ook buiten het kader van artikel 96 kunnen treden. Het wetsvoorstel maakt dit mogelijk. Bij experimenten op basis van dit wetsvoorstel kan gedacht worden aan een meer op de belangen van het gehele gezin gerichte rechtsgang voor scheidingszaken of aan een snelle, informele procedure voor eenvoudige handelsgeschillen. Het wetsvoorstel biedt een wettelijke grondslag om te experimenteren met dit soort innovatieve gerechtelijke procedures. Die procedures zijn erop gericht om de rechtspraak eenvoudiger, sneller en effectiever te maken, om partijen dichter bij elkaar te brengen en te voorkomen dat conflicten verder op de spits worden gedreven. In de paragrafen 6.1, 6.2 en 6.3 hieronder zijn drie voorbeelden uitgewerkt van experimenten. Dit betreft een procedure voor eenvoudige handelsgeschillen, een procedure met een aan de rechtbank toegevoegd deskundig lid en een alternatieve scheidingsprocedure.

Naast het procesrecht in het Rv, zijn ook de procesrechtelijke bepalingen van de Fw in dit wetsvoorstel opgenomen, onder andere met het oog op experimenten in het kader van de brede aanpak van de schuldenproblematiek, die ook de procesrechtelijke aspecten van de Fw (schuldsanering) raken. De procesrechtelijke bepalingen van Boek 1 BW zijn opgenomen om experimenten met een alternatieve scheidingsprocedure mogelijk te maken. Van de Wet RO kan worden afgeweken om experimenten met organisatorische maatregelen mogelijk te maken. In het wetsvoorstel zijn twee wetten opgenomen waarvan enkel kan worden afgeweken in het kader van experimenten met een of meer van de in artikel 1, eerste lid, opgesomde wetten: dat zijn de Wgbz en de Wrb. Bij het experimenteren met innovatieve vormen van rechtspraak kan het nodig zijn om deze twee wetten te betrekken bij de experimentele afwijking van andere regels. Zo kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn om de inning of de hoogte van het griffierecht of de voorwaarden waaronder aanspraak gemaakt kan worden op gesubsidieerde rechtsbijstand, aan te passen aan de aard van een experimentele procedure voor de burgerlijke rechter. Het wetsvoorstel heeft voornamelijk betrekking op procedures voor de civiele rechter, maar experimenten met de Wet RO kunnen ook betrekking hebben op procedures in het strafrecht of bestuursrecht.

De rechtspraak vormt een essentieel element van onze rechtsstaat. Daarom dient de rechtspraak ook in een experimentele omgeving voorspelbaar en consistent te zijn. Burgers en bedrijven moeten weten wat hun in een procedure te wachten staat. De experimenten moeten dan ook met grote zorgvuldigheid worden omgeven. De ruime afwijkingsmogelijkheid die dit wetsvoorstel biedt, wordt omkleed met ruime waarborgen. Ieder experiment moet eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting bevorderen. Experimenten zijn tijdelijk van aard en duren in beginsel maximaal drie jaar. Ze zullen doorgaans in één of in een beperkt aantal gerechten worden uitgevoerd. Het wetsvoorstel garandeert dat de grondwettelijke regels en de fundamentele beginselen van procesrecht in de algemene maatregel van bestuur en in de experimentele procedures worden gewaarborgd. Er kan niet worden afgeweken van verdragen waarbij Nederland verdragspartij is en van verordeningen en richtlijnen van de Europese Unie. Een experiment wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, die de regels bevat die afwijken van het reguliere procesrecht en van de aanverwante wetten. De artikelen uit de wet of wetten waarvan wordt afgeweken, worden in de algemene maatregel van bestuur over het experiment expliciet genoemd. Het reguliere (proces-)recht blijft gelden voor zover de algemene maatregel van bestuur er niet van afwijkt. In de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur wordt beschreven hoe deze afwijkingen van het reguliere procesrecht in de praktijk zullen uitwerken en zo wordt duidelijk gemaakt hoe de innovatieve procedure verloopt. De algemene maatregel van bestuur bepaalt de doelstelling en de tijdsduur van het experiment en op welke procedures en in welke gerechten het experiment van toepassing is. Er zal een onafhankelijke en multidisciplinaire Toetsingscommissie experimenten rechtspleging worden ingesteld. Die krijgt tot taak te toetsen of voorstellen voor experimenten voldoen aan de eisen van deze wet en aan de eisen die in een algemene maatregel van bestuur voor de opzet en evaluatie van experimenten worden opgenomen. De Toetsingscommissie zal adviseren over de uitvoering en evaluatie van het experiment. Als uit de evaluatie van een experiment blijkt dat de innovatieve procedure positieve effecten heeft, ligt het in de rede dat de desbetreffende wetgeving daarop definitief wordt aangepast.

Vanwege het experimentele karakter is dit een tijdelijke wet met een looptijd van vijftien jaar. Na tien jaar wordt de wet geëvalueerd. Het wetsvoorstel maakt deel uit van het wetgevingsprogramma «Verbetering van het burgerlijk procesrecht», dat het kabinet in gang heeft gezet

in het kader van het streven naar maatschappelijk effectievere rechtspraak. Dergelijke rechtspraak vereist procedures die partijen bij elkaar brengen en conflicten niet op de spits drijven. Dit programma moet leiden tot innovatieve procedures, passend bij de verschillende soorten geschillen waar burgers en bedrijven mee te maken kunnen krijgen. De wetsvoorstellen voor twee nieuwe procedures uit dat programma zijn inmiddels afgerond. De Wet afwikkeling massaschade in een collectieve actie (Stb. 2019, 130) verruimt de mogelijkheden voor burgers om samen op te trekken in één collectieve procedure om een massaschade af te wikkelen. De wet voor het Netherlands Commercial Court (Stb. 2018, 474) biedt voor complexe internationale handelsgeschillen de mogelijkheid van een Engelstalige procedure én uitspraak. Verder wordt het beslag- en executierecht verbeterd met als doel de beslaglegging en de daaruit voortvloeiende tenuitvoerlegging effectiever en efficiënter te laten plaatsvinden. Ook zal beslaglegging alleen kunnen plaatsvinden als een schuldenaar daadwerkelijk verhaal biedt en mag zij dus niet louter als pressiemiddel worden gebruikt. Tevens wordt het bestaansminimum van schuldenaren bij beslaglegging en tenuitvoerlegging van een rechterlijk vonnis beter geborgd. Daarnaast is er geconsulteerd over een concept-wetsvoorstel dat de regels moderniseert die bepalen hoe burgers en bedrijven de informatie kunnen verzamelen die zij nodig hebben om hun kant van het verhaal met bewijs te onderbouwen.

2. Aanleiding

Rechtspraak staat in Nederland op een hoog niveau. In de *Rule of Law Index 2019* van het *World Justice Project* staat de civiele rechtspraak op de tweede plaats in de wereldranglijst van 126 onderzochte staten.¹ Het onderzoek is gebaseerd op de ervaringen van de burger en van nationale experts. Teneinde een dergelijke positie te handhaven, blijft het kabinet kritisch kijken of het stelsel van rechtspraak voor de burgerlijke rechter voldoende aansluit op de samenleving. Die samenleving verandert snel, mede onder invloed van technologische ontwikkelingen en digitalisering, zij wordt complexer en individualistischer.

De veranderende karakteristiek van de samenleving heeft implicaties voor de rechtspraak. Het *one size fits all*-model van het civiele procesrecht voldoet niet langer en procedures die jarenlang voortslepen, worden minder geaccepteerd. De rechtspraak moet in staat zijn om adequaat te reageren op de wisselende behoeften van mensen en hun wisselende vermogen om conflicten op te lossen. Het reguliere procesrecht blijkt hier onvoldoende op te zijn ingericht en is dus alleen al om die reden aan verbetering toe. Het is bijvoorbeeld niet voor iedereen die een geschil wil voorleggen aan de rechter, even eenvoudig om bij het starten van een procedure of bij het voeren van verweer zijn standpunt schriftelijk te formuleren. Dit komt mede doordat de huidige dagvaarding en het verzoekschrift vooral gericht zijn op de juridische inkadering van het geschil. Daarvoor is juridische expertise nodig. Een deel van de burgers houdt graag zelf de regie en voert graag zelf het woord. Maar vanwege de schriftelijke stukkenwisseling waar het procesrecht nu veelal vanuit gaat en de juridische merites van een rechtszaak, voelt men zich al snel genoodzaakt om een advocaat of andere procesvertegenwoordiger (bijvoorbeeld deurwaarder) in te schakelen, ook al is dat bijvoorbeeld bij de kantonrechter niet noodzakelijk.

Daarnaast zijn het vaak de juridische schermutselingen die een procedure lang en ingewikkeld maken. Door het *one size fits all*-model zijn in veel procedures dezelfde procedurele (zij)stappen mogelijk. De procedure kan daardoor zo uitdijen dat partijen uiteindelijk hun aanvankelijke geschil niet

¹ https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf

meer herkennen. Ook worden conflicten soms juridisch op de spits gedreven en graven partijen zich in in het eigen standpunt in plaats van te zoeken naar een gezamenlijke oplossing. Dat is niet bevorderlijk voor de verhouding tussen partijen die ook na de gerechtelijke procedure vaak nog met elkaar te maken hebben, als huurder en verhuurder, als werkgever en werknemer, of als leverancier en afnemer.

Er is daarom behoefte aan eenvoudige en snelle procedures en aan methoden om partijen in de loop van de procedure dichter bij elkaar te brengen en te voorkomen dat het conflict verder op de spits wordt gedreven. Doorgaans biedt een schikking een duurzamer oplossing dan een eenzijdig opgelegd vonnis waarbij de ene partij (grotendeels) in het gelijk en de ander (grotendeels) in het ongelijk wordt gesteld. De rechter kan partijen helpen tot een vergelijk te komen en pas als dat niet lukt, snel uitspraak doen. Zo kan rechtspraak er wezenlijk toe doen in de samenleving. Juridische geschillen hebben immers vaak een grote impact op het dagelijks leven van de betrokkenen.

In een poging in de praktijk te onderzoeken hoe de rechtspraak dichter bij de burger kan komen, zijn en worden er door de rechtspraak diverse pilots uitgevoerd met alternatieve vormen van rechtspraak, zoals die van spreekuurrechter in de rechtbank Noord-Nederland (zie o.a. NJB 2017, 40, p. 2936–2944 en zie hierna paragraaf 3 voor een nadere uiteenzetting over de pilots). Die pilots zijn gebaseerd op artikel 96 Rv. Dat artikel kent een aantal beperkingen, zoals in paragraaf 1 geschetst. Experimenteren door de rechtspraak door middel van pilots op basis van artikel 96 is bijzonder nuttig, maar onvoldoende voor alle procesrechtelijke alternatieven die een onderzoek verdienen (zie nader paragraaf 3). Dit wetsvoorstel breidt de ruimte om te kunnen experimenteren uit. Het volgen van een experimentele procedure kan verplicht gesteld worden. Dergelijke procedures kunnen ook bij de rechtbanken en gerechtshoven ingericht worden. Het kan ook om zaken gaan die niet ter vrije bepaling van partijen staan, zoals echtscheidingsprocedures.

Hierna zijn in paragrafen 6.1, 6.2 en 6.3 drie concrete voorbeelden voor experimenten nader beschreven die op basis van de voorgestelde regeling bij algemene maatregel van bestuur gerealiseerd kunnen worden. Dat zijn de procedure voor eenvoudige handelsgeschillen, het aan de rechtbank toegevoegde deskundige lid en de alternatieve scheidingsprocedure. Het zijn zoals gezegd voorbeelden: de gedachtevorming over de experimenten die na afronding van dit wetsvoorstel worden uitgevoerd, is nog in volle gang en hierover zal verder overleg met de rechtspraak plaatsvinden.

3. De mogelijkheden voor experimenten op basis van de huidige wetgeving

Binnen de mogelijkheden die Rv nu biedt en met name op basis van de procedurele vrijheden van artikel 96 Rv, is er de afgelopen jaren al geëxperimenteerd en lopen er momenteel diverse pilots van de rechtspraak. Hieronder wordt ingegaan op die experimenten en pilots. Verder wordt in deze paragraaf ingegaan op de procedurele flexibiliteit die de wetwijzigingen uit 2016 bieden.²

In het verleden zijn er enkele initiatieven van de rechtspraak geweest om op basis van artikel 96 te experimenteren met procesregels die afwijken van de reguliere procedure. Een voorbeelden hiervan is de eKantonpro-

² Wet 13 juli 2016 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (Stb. 2016, 288); Wet van 13 juli 2016 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (Stb. 2016, 289); Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht (Stb. 2016, 290).

cedure. Medio 2014 werd een beveiligde omgeving geopend waarin burgers en bedrijven eenvoudige zaken, waarin geen feitenonderzoek hoeft plaats te vinden, digitaal konden voorleggen aan de rechtbanken Rotterdam en 's-Hertogenbosch. In een digitale omgeving konden ze de zaak volgen en de uitspraak ontvangen. Er werden van 2014 tot 2017 slechts veertien zaken ingediend. Uit onderzoek onder vijf bij het experiment betrokken rechtsbijstandsverzekeraars bleek dat de belangrijkste redenen voor het uitblijven van zaken was dat partijen ingevolge artikel 96 Rv gezamenlijk moesten besluiten tot het volgen van deze procedure.

Een ander experiment betrof de burenn rechter in de rechtbank Oost-Brabant. In 2015 konden bemiddelaars, zoals woningbouwverenigingen, de politie, rechtsbijstandsverzekeraars en gemeenten, conflicten tussen burenn doorverwijzen naar de burenn rechter. De rechter bezocht de burenn om te horen wat er speelde. In een hoorzitting in de buurt of in het gerechtsgebouw werd vervolgens geprobeerd om er alsnog onderling uit te komen. Lukte dat niet, dan nam de rechter een bindende beslissing. Ook hier was de toestroom van zaken beperkt tot slechts twaalf zaken. De voorwaarde van artikel 96 dat de procedure gezamenlijk aanhangig gemaakt moet worden, was wederom een te hoge drempel. Verder bleek dat de bemiddelaars die de zaken doorverwezen en die verantwoordelijk waren voor het invullen van de formulieren, dit als belastend ervoeren. Wanneer er geen schikking werd getroffen, was het voor de rechter bovendien soms lastig om in een vonnis te moeten beslissen over een zaak die niet op een vordering of andere wettelijke aanspraak was gebaseerd, maar op een vage, niet in een juridisch kader te vatten klacht. Om diezelfde reden waren de afspraken die in een schikking waren gemaakt, vaak moeilijk in een vonnis vast te leggen.

Na enkele van deze experimenten is de rechtspraak in 2016 een traject gestart onder de noemer «maatschappelijk effectieve rechtspraak» (MER). De rechtspraak wil in dat kader door middel van pilots onderzoeken hoe het werk van de rechter zoveel mogelijk effect heeft om problemen van rechtzoekenden in de samenleving op te lossen. In die pilots worden met name op basis van artikel 96 Rv innovatieve procedures uitgetoetst. Op 12 december 2018 is een brief van de Raad voor de rechtspraak naar de Tweede Kamer gestuurd met een overzicht van de lopende en te starten pilots en de overige ontwikkelingen in dat traject (Kamerstukken 2018/19, 29 279, nr. 476). Hier wordt volstaan met een schets van enkele ontwikkelingen die zich sinds die brief hebben voorgedaan en met enkele aanvullende opmerkingen.

Op het gebied van de civiele rechtspraak zijn er momenteel vier thema's binnen MER: toegang tot de rechter; multiproblematiek en schulden; complexe echtscheidingen; en toezicht op bewind. Wat betreft de pilots rond de toegang tot de rechter gaat in juli 2019 in Overijssel de Overlegrechter van start. Deze pilot legt een bijzonder accent op conflicten die voor buurtbemiddeling te zwaar zijn. Ook zal worden ingezet op zaken die worden verwezen door mediators en waarvoor de procedure zal functioneren als een deelgeschilprocedure bij de rechter, waarna de mediation kan worden voortgezet. In de rechtbank Noord-Holland is op 1 januari 2019 een project met de bouwrechter voor consumentengeschillen in (ver)bouwzaken van start gegaan. De rechtbank Limburg voert gesprekken met de gemeenten Heerlen en Roermond, het Juridisch Loket en het Veiligheidshuis over het opzetten van een Huis van het Recht, in de geest van de Huizen van het Recht van de SP. Er wordt daarbij gedacht aan juridische spreekuren waarbij er aandacht is voor onderliggende en bijkomende problematiek. Dit kan betekenen dat de rechter indien nodig aanwezig is op de locatie waar ook andere instellingen (bijvoorbeeld jeugdzorg) werkzaam zijn. De rechter kan zo sneller worden betrokken en via rechterlijke regie dichter op de zaak zitten. Het idee daarbij is dat de rechter bevoegdheden uit verschillende rechtsgebieden kan combineren.

Op dit moment wordt verkend hoe dit idee past binnen ieders rol en verantwoordelijkheid. Verder wordt op verschillende plekken in het land, zoals in Noord-Nederland, Noord-Holland en Limburg, geëxperimenteerd met de videorechter, om zo de toegankelijkheid van de rechtspraak te vergroten.

Op het terrein van de schuldenproblematiek is de rechtbank Midden-Nederland gestart met een pilot in samenwerking met zorgverzekeraars. Zaken over achterstallige zorgverzekeringspremies worden op een aparte rolzitting aangebracht en twee maanden later geclusterd mondeling behandeld. De gemeente is aanwezig bij de rolzitting en kan hulp in gang zetten zodat daarna op de mondelinge behandeling een goede regeling kan worden getroffen. Bij de mondelinge behandeling komt de hele schuldenproblematiek ter sprake om nieuwe procedures te voorkomen. In de rechtbank Amsterdam zijn er eveneens speciale rolzittingen over achterstanden in betalingen van zorgpremie. Hierbij beschikt de rechtbank over een machtiging van de zorgverzekeraar om regelingen te treffen. Ook kent de rechtbank Amsterdam zogenaamde huurbulkzittingen. Daarin beschikt de rechtbank over een machtiging van vijf woningbouwverenigingen om een regeling te treffen. Lukt dat niet, dan wordt de zaak twee weken later op zitting gebracht.

In 2019 worden bij de rechtbanken Den Haag en Oost-Brabant pilots gestart in zogenaamde regiolabs op het terrein van complexe echtscheidingen. In deze regiolabs wordt bij een aantal gemeenten in die arrondissementen een scheidingsloket ontwikkeld en wordt gewerkt aan experimenten met een gezamenlijke toegang tot de rechter in echtscheidingsprocedures. Deze pilots spelen in de context van het programma Scheiden zonder schade (zie hieronder in paragraaf 6.3). Wat betreft het toezicht op bewind is van belang dat hier al een hoge graad van digitalisering is bereikt. In ruim 70.000 zaken zijn de stukken inmiddels digitaal aangemeld. Een pilot bij de rechtbank Oost-Brabant richt zich op het verder ontwikkelen van «big data»-toepassingen voor de vormgeving van slim digitaal toezicht op professionele bewindvoerders. Naast het starten van pilots acht de Raad voor de rechtspraak ook de evaluatie ervan van belang, om te leren van de ervaringen. De Spreekuur-rechter in de rechtbank Noord-Nederland is in opdracht van de Rechtspraak geëvalueerd door de Rijksuniversiteit Groningen, zoals is gemeld in bovengenoemde brief van 12 december 2018. Er zijn in twee jaar tijds 64 geschillen behandeld door de Spreekuur-rechter. Uit de evaluatie blijkt onder meer dat het schikkingspercentage hoog is (91%). De meeste partijen zijn (zeer) positief over het optreden van de Spreekuur-rechter en de uitkomst van de procedure, vooral dankzij de snelheid, de lage kosten en de menselijke, niet-juridische benadering door de rechter. De onderzoekers vonden dat de werkwijze met name bij burengeschillen bijdraagt aan een verbeterde, laagdrempelige toegang tot de rechtspraak. Anderzijds blijkt dat ook hier het gezamenlijkheidsvereiste als gevolg van artikel 96 Rv leidt tot een beperking van de instroom aan zaken. Door dit vereiste is de procedure bovendien arbeidsintensief en daarmee kostbaar. Immers, het bureau van de Spreekuur-rechter moet vooral bij eenzijdig aangemelde zaken relatief veel tijd investeren in de benadering en informatie van de wederpartijen. De zittingen duren lang, ook doordat eerst de juiste feiten op een rij gezet moeten worden.

De Raad voor de rechtspraak heeft laten weten dat hij uit de pilots een beargumenteerde selectie zal maken waarnaar onafhankelijk wetenschappelijk evaluatieonderzoek zal plaatsvinden om zo tot onderbouwde en relevante conclusies te komen over de effectiviteit ervan. Vooralsnog zijn de pilots met de Regelrechter in Rotterdam, de Wijkrechter in Den Haag (beide genoemd in de brief van 12 december 2018) en de Overijsselse Overlegrechter geselecteerd. Bij het onderzoek zal er, voor zover mogelijk, aandacht zijn voor de maatschappelijke opbrengsten van de pilots en voor een kosten-batenanalyse. Het kader voor het onderzoek naar deze pilots

zal het uitgangspunt vormen bij de ontwikkeling van een meer algemeen evaluatiekader voor MER-experimenten. Op basis van die evaluaties wil de Raad voor de rechtspraak conclusies trekken over welke werkwijzen wel en welke niet werken en waarom. Die uitkomsten zullen ook betrokken worden bij het ontwerpen van experimenten op basis van dit wetsvoorstel.

De Raad voor de rechtspraak zal de ontwikkeling van pilots op de grondslag van artikel 96 Rv (met instemming van beide partijen) voortzetten. Bij de toepassing van dit wetsvoorstel kan daarmee voordeel worden behaald, omdat de inhoud en reikwijdte van experimenten dan mede op basis van de ervaringen uit de pilots bepaald kan worden. Naast de mogelijkheden die artikel 96 Rv al geruime tijd biedt, is de procedurele flexibiliteit vergroot door wetswijzigingen uit 2016 die zijn voortgevloeid uit het project Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (hierna: de wetgeving uit 2016, zie voetnoot 2). Die wetgeving biedt mogelijkheden om procedures te vereenvoudigen en versnellen en partijen in een procedure dichter bij elkaar te brengen.³ De rechter krijgt meer ruimte om de mondelinge behandeling af te stemmen op de bijzonderheden van de zaak en de wensen van partijen en hemzelf en om maatwerk te bieden. Partijen weten daardoor beter wat ze kunnen verwachten op een mondelinge behandeling. Daarmee draagt die wetgeving bij aan de vereenvoudiging en versnelling van het procesrecht. Het is echter niet voldoende om hetzelfde te bereiken als er met dit wetsvoorstel wordt beoogd. De wetgeving uit 2016 beoogt vooral in individuele zaken maatwerk mogelijk te maken. Het onderhavige wetsvoorstel wil het mogelijk maken om voor bepaalde categorieën zaken de meest effectieve procedure te onderzoeken en om te onderzoeken hoe bepaalde aspecten die in veel procedures voorkomen, kunnen worden verbeterd. Hoe kan bijvoorbeeld een echtscheidingsprocedure zo worden ingericht dat deze zo harmonieus mogelijk verloopt. En is het bijvoorbeeld zinvol om in procedures over bepaalde technisch complexere vraagstukken, een deskundige lekenrechter aan het gerecht toe te voegen. Dat zijn vraagstukken die niet met de wetgeving uit 2016 kunnen worden opgelost.

4. De grenzen en voorwaarden van experimenten

4.1. Inleiding

De mogelijkheden in het wetsvoorstel om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van en aan te vullen op een zetal wetten zijn in de artikelen 1 en 2 in een kader geplaatst. Het doel van dat kader is te waarborgen dat de experimenten met gerechtelijke procedures binnen de grenzen van de rechtsstaat blijven en aan bepaalde voorwaarden voldoen. Ten eerste moeten experimenten binnen de doelstelling van het wetsvoorstel blijven. Ten tweede zijn bepaalde artikelen van de wetten die in artikel 1, eerste en tweede lid, zijn genoemd, uitgesloten van afwijking. Ten derde moeten de grondrechten en fundamentele beginselen van procesrecht gewaarborgd worden. Ten vierde mag in een experiment, voor zover nog niet neergelegd in de grondrechten en fundamentele beginselen, niet worden afgeweken van verdragen en van Europese regelgeving. Ten slotte moet elke algemene maatregel van bestuur voldoen aan enkele inhoudelijke voorwaarden die het wetsvoorstel stelt aan experimenten. Deze onderdelen van het kader worden hieronder nader toegelicht.

³ Zie voor de landelijke invoering van onderdelen van die wetgeving Kamerstukken I 2018/19 35 175, A.

4.2. De doelstelling van het wetsvoorstel

In iedere algemene maatregel van bestuur moet het doel van het experiment worden opgenomen (artikel 2, eerste lid, onder a). Dat doel moet vallen binnen het bereik van de doelstelling van de wet: het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting (artikel 1, eerste lid). Zo mogen experimenten niet bedoeld zijn om bijvoorbeeld tijdelijke capaciteitstekorten op te vangen of bezuinigingen te realiseren. Ze zijn bedoeld om proefondervindelijk vast te stellen op welke wijze het procesrecht en aanverwante wetgeving structureel verbeterd kan worden. In de toelichting bij elke algemene maatregel van bestuur moet duidelijk worden gemaakt hoe verwacht wordt dat het desbetreffende experiment een bijdrage kan leveren aan de doelstelling van de wet. Bij de evaluatie van het experiment worden de uitkomsten van het experiment daaraan getoetst.

4.3. De wetten waarvan kan worden afgeweken

Het wetsvoorstel maakt afwijking van – waaronder ook moet worden verstaan: toevoeging aan – een aantal (onderdelen van) wetten op het terrein van het burgerlijk procesrecht mogelijk: het Rv, de Wet RO, de Fw en Boek 1 BW. Bovendien kan bij dergelijke experimenten tevens worden afgeweken van de Wgbz en de Wrb als dat nodig is ter ondersteuning van het experiment. De mogelijkheid om voor experimenten af te wijken van wetgeving is in het wetsvoorstel ruim geformuleerd. Uitgezonderd zijn de onderdelen die buiten de doelstelling van dit wetsvoorstel vallen, zoals Boek 4 Rv over arbitrage en de materiële bepalingen uit de Fw en uit Boek 1 BW. Verder zijn van de genoemde wetten de artikelen waarin de grondrechten en fundamentele beginselen van procesrecht zijn vastgelegd bij voorbaat uitgesloten van experimenten en enkele artikelen van zuiver organisatorische aard. Ook kan worden afgeweken van de bij of krachtens deze wetten opgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De ruime reikwijdte van de afwijkingsmogelijkheid van de aangewezen wetten voorkomt dat in de toekomst experimenten onverhoopt oplopen tegen artikelen waarvan afwijking bij de Experimentenwet niet is voorzien. Dan zou eerst een wijziging van deze wet nodig zijn en zou pas daarna het experiment kunnen worden opgezet. Dat zou afbreuk doen aan de doelstelling van deze wet en aan de daarmee beoogde innovatie van de rechtspraak.

De eerste wet waarvan kan worden afgeweken die in artikel 1, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel is genoemd, is het Rv. Het gaat dan vooral om het Eerste Boek over het procesrecht voor vorderings- en verzoekprocedures in eerste aanleg, hoger beroep en cassatie. Ook afwijking van het Tweede Boek is mogelijk. Daarin gaat het om *gerechtelijke* tenuitvoerlegging voorafgaand aan een gerechtelijke procedure (in geval van conservatoire maatregelen) of ten gevolge van een gerechtelijke procedure (in geval van executoriale maatregelen, lijfswang, dwangsommen, de schadestaatprocedure en zekerheidstelling) en is daarom onlosmakelijk verbonden met de gerechtelijke procedure. Zo worden ook experimenten mogelijk gemaakt die kunnen bijdragen aan oplossingen op het gebied van de schuldenproblematiek.

Het Derde Boek Rv gaat over diverse bijzondere vormen van rechtspleging, zoals in zaken van personen- en familierecht, en over het recht inzake het conservatoir beslag.

Mede naar aanleiding van commentaar van de Adviescommissie BPR in de consultatie wordt hier benadrukt dat de procedureregels die in Rv zijn opgenomen voor de vorderings- en de verzoekprocedure het uitgangspunt blijven voor de rechtspraak. Dit is ook vastgelegd in artikel 1, derde lid, van het wetsvoorstel. Zowel Rv als de andere wetten blijven gelden behalve voor zover er in een algemene maatregel van bestuur van

wordt afgeweken. Alleen de afwijkingen van de wet worden in de algemene maatregel van bestuur opgenomen. Samen met de reguliere regels waarvan niet is afgeweken, vormen ze de nieuwe procedure. Ten behoeve van een goed begrip van de voorgestelde wijzigingen zal in de toelichting bij elke algemene maatregel van bestuur een duidelijke omschrijving worden gegeven van de manier waarop een dergelijke experimentele procedure van begin tot eind verloopt.

Ingevolge het wetsvoorstel kan worden afgeweken van de procesrechtelijke bepalingen uit Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek over het personen- en familierecht (artikel 1, eerste lid, onder b). Die kunnen van belang zijn voor een alternatieve echtscheidingsprocedure of voor een verplichting voor samenwonende ouders om geschillen over het gezamenlijk gezag over hun kinderen gezamenlijk voor te leggen aan de rechter. Zie ook hieronder in paragraaf 6.3.

Ook afwijkingen van de procedureregels in de Faillissementswet worden mogelijk gemaakt (artikel 1, eerste lid, onder c). Gedacht kan worden aan een experiment met een schuldenrechter die alle zaken van een schuldenaar geconcentreerd behandelt en daarbij de wettelijke schuldsaneringsregeling uit Titel III Fw kan betrekken. Verder kan bij experimenten rond faillissementen worden gedacht aan de mogelijkheid om een landelijke kamer in te stellen waarin een bepaalde categorie zaken geconcentreerd wordt behandeld door een team van rechters afkomstig uit de verschillende arrondissementen.

De Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) maakt deel uit van aan dit wetsvoorstel (artikel 1, eerste lid, onder d). Een voorbeeld voor een experiment met de Wet RO is de uitbreiding van de zaken die bij de reeds bestaande bijzondere kamers, zoals de ondernemingskamer of de pachtkamer, kunnen worden aangebracht (artikelen 48 e.v. en 66 Wet RO). Ook kan gedacht worden aan de toevoeging van een kinderrechter aan een meervoudige kamer (in afwijking van in artikel 53 Wet RO), zodat diverse zaken rond een gezin met een meervoudige problematiek tezamen kunnen worden behandeld in één kamer. Of aan het instellen van bijzondere procedures bij hoven of Hoge Raad, bijvoorbeeld in een variant op de prorogatie van rechtspraak, waarbij bepaalde zaken in eerste en enige aanleg aan een hof voorgelegd kunnen worden.

Afwijkingen van de Wrb zijn alleen mogelijk in experimenten die in hoofdzaak gaan om afwijkingen van Rv, de Wet RO en de procesrechtelijke bepalingen uit boek 1 BW en uit de Fw. Het is bijvoorbeeld de verwachting dat in experimentele procedures soms een specifiek toegeschreven vergoeding voor een toevoeging nodig is. Een zelfstandig experiment met de Wrb, waarin bijvoorbeeld enkel een innovatieve wijze van het verlenen van rechtsbijstand wordt onderzocht, is niet mogelijk.

De Wet griffierechten burgerlijke zaken is op dezelfde wijze in dit wetsvoorstel opgenomen (artikel 1, tweede lid, onder b) om desgewenst de verplichting tot betaling en inning van griffierechten af te stemmen op de aard van bepaalde experimenten op het gebied van het burgerlijk procesrecht. Bij de eerder genoemde pilot met de spreekuurrechter is bijvoorbeeld van beide partijen de helft van het griffierecht geheven.

4.4. De fundamentele beginselen van procesrecht

In elk experiment moeten ten minste de grondrechten en fundamentele beginselen van procesrecht worden gewaarborgd (artikel 1, vierde lid). Daarom zijn de artikelen 19–22b, 25–30 Rv en de artikelen 4, 5, 7, 12 en 13 Wet RO uitgesloten van de mogelijkheid van afwijking (artikel 1, eerste lid, onder a en d van het wetsvoorstel). Daarnaast zijn die beginselen ook expliciet en niet-limitatief opgesomd in artikel 1, vierde lid, van het wetsvoorstel. Ten slotte is in artikel 1, vijfde lid, opgenomen dat niet afgeweken mag worden van verdragsbepalingen, waartoe in ieder geval artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de

mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) behoort. Artikel 6 EVRM over het recht op een eerlijke proces staat aan de basis van die fundamentele beginselen van procesrecht. De Hoge Raad heeft in zijn reactie op de consultatie van het conceptwetsvoorstel terecht opgemerkt dat de grondrechten en de fundamentele beginselen van procesrecht uit het vierde lid naar huidig recht geen absoluut karakter hebben. De bedoeling van artikel 1, vierde lid, is het belang van deze beginselen en grondrechten te benadrukken. Juist door de ruime bandbreedte van de afwijkmogelijkheid is die waarborg nodig voor het respecteren van de fundamentele van de rechtspraak. Maar ook in dit wetsvoorstel hebben die rechten en beginselen geen absoluut karakter. Zij kunnen immers botsen, zoals het beginsel van openbaarheid van rechtspraak en het recht op privacybescherming, waarbij de rechter bepaalt welk recht prevaleert. Daarom ook moeten de experimenten tevens de reeds bestaande wettelijke afwijkingen van de fundamentele beginselen onverlet laten. Dat is opgenomen aan het slot van artikel 1, vierde lid. Enkele van de in het eerste lid uitgezonderde artikelen bevatten immers een wettelijke uitzondering op sommige beginselen, zoals het reeds genoemde voorbeeld van het beginsel van openbaarheid van de zittingen terwijl bepaalde zittingen achter gesloten deuren kunnen worden gehouden (artikelen 121 Grondwet, 27 Rv en 4 Wet RO).

In de aanhef van het vierde lid is tot uitdrukking gebracht dat de opsomming van de fundamentele beginselen geen volledigheid suggereert. Dat kan ook afhankelijk zijn van de aard van het experiment (bijvoorbeeld het recht op familie- en gezinsleven bij echtscheiding). Daarom moet bij elk experiment zorgvuldig worden afgewogen of het raakt aan grondrechten en fundamentele beginselen en welke dat in dat geval zijn.

Het beginsel van hoor en wederhoor vormt het fundament van elke rechtszaak (artikel 19 Rv). Hoe een experiment ook wordt vormgegeven, de rechter zal altijd de partijen in de gelegenheid moeten stellen het eigen verhaal te doen en te reageren op elkaars standpunten en bewijzen. Alles wat partijen relevant vinden voor een goed begrip van de zaak door de rechter, moeten zij binnen de kaders van de procedure ter kennis van de rechter kunnen brengen. In de huidige wijze van procesvoering gebeurt dat doorgaans eerst schriftelijk in een dagvaarding of verzoekschrift, respectievelijk in een verweerschrift (met uitzondering van het verweer in kanton- en kortgedingprocedures) en vervolgens mondeling op een zitting. Wanneer er in een experiment bijvoorbeeld wordt onderzocht of deze procesvoering op andere wijze – informeler – vormgegeven kan worden, dan is dat mogelijk zo lang er hoor en wederhoor plaatsvindt. Het beginsel van hoor en wederhoor omvat ook het beginsel van gelijke behandeling van partijen, namelijk het recht van partijen om in gelijke mate gehoord te worden en om kennis te kunnen nemen van hetgeen de wederpartij in de procedure naar voren brengt. Een partij kan enkel kennisnemen van het standpunt van de wederpartij zoals dat op de zitting wordt verwoord, als zij daarvoor behoorlijk is opgeroepen. Pas als daaraan is voldaan en een partij vervolgens verstek laat gaan, verspeelt zij haar recht op hoor en wederhoor (en kan zij alleen nog in verzet komen tegen het verstekvonnis).

De experimenten mogen niets afdoen aan het fundamentele recht op een eerlijke berechting door een onafhankelijke en onpartijdige rechter (artikel 12 Wet RO). Dat betekent bijvoorbeeld dat ook in experimentele procedures de rechter zich niet mag inlaten met een van de partijen of een van de advocaten afzonderlijk over het aanhangige geschil. Ook in de experimenten blijft de rechter altijd degene die uiteindelijk een vonnis of beschikking kan wijzen als het geschil niet op minnelijke wijze kan worden opgelost. Partijen kunnen in een procedure altijd aanspraak maken op een oordeel van de rechter (artikel 26 Rv). De behoefte aan experimenten wordt onder andere ingegeven door de wens om te komen tot procedures

die ertoe bijdragen dat het conflict niet verder op de spits wordt gedreven, zodat de weg vrij is om een schikking te beproeven. De rechter heeft ook in experimenten doorzettingsmacht om uiteindelijk uitspraak te doen. Dit is het verschil tussen de rechter en alternatieve vormen van geschiloplossing, zoals mediation. Het wetsvoorstel strekt niet tot het denatureren van de rol van de rechter. Zijn functie als magistraat met de daarbij behorende boven de partijen staande positie, moet bewaard blijven. Deze positie geeft de rechter het aanzien dat hij nodig heeft om recht te spreken. Die autoriteit van de rechter moet bovendien worden ingezet waar die het meest effectief is: bij juridische geschillen. De Grondwet (artikel 112) bepaalt immers dat aan de rechterlijke macht de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen is opgedragen. Ook in experimenten blijft daarom het juridische geschil centraal staan, hoe informeel de procedure ook wordt ingeleid en gevoerd. Voor niet-juridische geschillen of een niet-juridische aanpak zijn er andere trajecten en andere hulpverleners, zoals buurtbemiddelaars, sociaal werkers en therapeuten.

In artikel 1, vierde lid, onder d, van het wetsvoorstel is opgenomen dat elk experiment het beginsel van openbaarheid van rechtspraak dient te waarborgen. Onder dit beginsel vallen de openbare behandeling van de zaak (artikelen 121 Grondwet, 27 Rv en 4 Wet RO) en de openbaarheid van de uitspraak (artikelen 121 Grondwet, 29 Rv en 5, eerste lid, Wet RO). Die worden niet verder beperkt dan in de artikelen 27–29, 803 en 818 Rv. Ook als de rechter in het kader van een experiment in een buurthuis zitting houdt, is dit een openbare zitting. De openbaarheid kan juist bevorderd worden door het laagdrempelige karakter van die locatie, wat meer mensen ertoe kan bewegen een zitting bij te wonen. De openbaarheid kan dan in alle opzichten haar rol vervullen: ze bevordert de publieke controle op de rechtspraak en geeft gelegenheid tot informatieverschaffing aan het publiek. Het desbetreffende experiment kan dan ook aantonen of het ter plaatse houden van een zitting bevorderlijk is voor het oplossen van het geschil of juist niet. Mogelijk blijkt dat enige fysieke afstand tot de plaats waar het geschil zich afspeelt en de neutrale omgeving juist bevorderlijk is om partijen weer nader tot elkaar te brengen. Dit is iets wat een experiment kan uitwijzen.

Ook moet de uitspraak behoorlijk gemotiveerd zijn, om de uitspraak controleerbaar te maken en te kunnen beoordelen of het instellen van een rechtsmiddel (hoger beroep of cassatie) zin heeft (artikelen 121 Grondwet en 5 Wet RO). Verder is van belang dat een veroordelend vonnis executabel is, desnoods met behulp van de sterke arm. Dat betekent onder andere dat degene die in het ongelijk is gesteld, moet weten wat hem wordt opgedragen.

De experimenten moeten het fundamentele recht op toegang tot de rechter waarborgen (artikel 17 Grondwet). Ze kunnen helpen om te onderzoeken hoe de toegang tot de rechter kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door het starten van een procedure informeler te maken en door meer maatwerkprocedures te bieden, zoals de procedure voor eenvoudige handelsgeschillen (zie hieronder paragraaf 6.1). Uiteraard blijft het beginsel van toepassing dat de procedure binnen een redelijke termijn moet worden afgewikkeld (artikel 20 Rv). Snelle afhandeling van een geschil is immers een van de doelstellingen van het wetsvoorstel. De experimenten moeten de beginselen in acht nemen die voortvloeien uit een goede procesorde. De beginselen van een goede procesorde hebben vooral betrekking op het efficiënte en vlotte verloop van de procedure, zonder nodeloze complicaties. Deze beginselen kunnen door de rechter worden ingeroepen om de goede orde op de zitting te handhaven. Het gaat er dan om hoe partijen zich jegens elkaar opstellen. De beginselen van een goede procesorde worden dan ook gezien als de procesrechtelijke variant van de beginselen van redelijkheid en billijkheid in het burgerlijk recht.

Tot slot is toegevoegd dat er in experimentele procedures altijd een recht op hoger beroep en cassatie dient te zijn. Daarmee is tegemoet gekomen aan de zorg van de adviescommissie BPR en de NOvA in de consultatie, dat het uitsluiten van rechtsmiddelen bij algemene maatregel van bestuur in strijd zou kunnen zijn met de artikelen 17 en 118 van de Grondwet. De wet kent immers hoger beroep en cassatie toe en daarvan kan op basis van artikel 17 Grondwet niet bij lagere regeling van worden afgeweken. Bovendien kunnen naast de evaluatie ook hoger beroep en cassatie bijdragen aan de beoordeling van de vraag of het experiment geslaagd is, mits het tijdsverloop tot de uitspraak in hoger beroep en cassatie valt binnen de duur van het experiment. Ook de mogelijkheid om in het kader van een experiment prejudiciële vragen te stellen over die experimentele procedure kan bijdragen aan het goed verloop en aan de beoordeling van het experiment. Die mogelijkheid blijft dus bestaan, zoals ook door de NOvA is bepleit in de consultatiereactie.

Van de hierboven besproken algemene voorschriften uit derde afdeling van de eerste titel van Boek 1 Rv waarvan niet kan worden afgeweken, zijn de artikelen 23 en 24 Rv uitgezonderd. Artikel 23 bepaalt dat de rechter niet meer mag toewijzen dan partijen hebben gevraagd of gevorderd. Artikel 24 bevat het beginsel van de partijautonomie en de lijdelijkheid van de rechter. Van beide artikelen kan worden afgeweken. Zoals de adviescommissie BPR in haar reactie op de consultatie heeft uiteengezet, kadert de partijautonomie van artikel 24 het debat in de procedure op een formele manier in. Doordat de rechter uitsluitend mag beslissen op basis van (rechts)feiten die door de partijen zijn gesteld, bestaat het risico dat de rechter voorbij gaat aan het werkelijke feitelijke geschil. Onderzocht kan worden hoe rechterlijke procedures meer gericht kunnen zijn op een effectieve oplossing dan op een juridisch geformuleerde beslissing naar aanleiding van een juridische geformuleerde vordering of verzoek. De Raad voor de rechtspraak heeft dat in zijn advies omschreven als het «versterken van de conflictoplossende werking van rechterlijke interventies». Om dit te kunnen bereiken, is wellicht een actievere rol van de rechter nodig om het werkelijke feitelijke geschil snel en effectief bloot te leggen, dat zo mogelijk op te lossen en anders alsnog vonnis te wijzen. Hij kan dan bijvoorbeeld tot de conclusie komen dat een geschil over een erfafscheiding in feite gaat over burenoverlast. Effectieve rechtspraak betekent dat de rechter in dat geval niet alleen iets zegt over de erfafscheiding, maar zo mogelijk ook een oplossing kan proberen te bereiken over de overlast, hoewel daarover geen vordering aan hem is voorgelegd. De uitzondering van de artikelen 23 en 24 is bedoeld om in een experiment deze benadering van een geschil te realiseren. Het is niet de bedoeling dat het loslaten van die artikelen tot gevolg heeft dat er zogenaamde verrassingsuitspraken ontstaan. Daarmee zijn beslissingen bedoeld waarop de betrokken partijen, gelet op het verloop van het geding en het processuele debat, niet bedacht hoefden te zijn en over de consequenties waarvan zij zich niet hebben kunnen uitlaten (HR 30 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8210, *LBF/Stichting Jan Rebel*). De stellingen, feiten en de onderbouwing van de uitspraak moeten wel tussen partijen en de rechter ter sprake zijn geweest voordat op basis daarvan het vonnis wordt gewezen. Anders zou het recht op hoor en wederhoor geschonden worden. Wanneer de rechter tot de conclusie komt dat het geschil welbeschouwd niet zozeer gaat over de erfafscheiding, maar over de overlast die de burens ten algemene veroorzaken, moet die overlast eerst met de partijen zijn besproken, alvorens de rechter daarover een oordeel mag geven.

4.5. De verdragsrechtelijke en Europeesrechtelijke grenzen van experimenten

De experimenten respecteren de voor Nederland geldende verdragen die betrekking hebben op het procesrecht. Vanzelfsprekend behoort daartoe het in de vorige paragraaf ook reeds genoemde artikel 6 EVRM. Daarnaast zijn de meest relevante verdragen:

- Verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering (Den Haag, 1 maart 1954, Trb. 1954, 40), dat onder andere betrekking heeft op mededeling van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken en op de wijze van verkrijging van bewijs uit het buitenland;
- Verdrag inzake de betekening en de kennisgeving in het buitenland van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke en in handelszaken (Den Haag, 15 november 1965, Trb. 1966, 91);
- Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen in burgerlijke en handelszaken (Den Haag, 1 februari 1971, Trb. 1972, 144).
- Internationaal verdrag voor de rechten van het kind (New York, 20 november 1989, Trb. 1990, 170).

De meeste verdragen op het gebied van het procesrecht zien niet zozeer op de wijze waarop een procedure wordt gevoerd, zij hebben vooral betrekking op de erkenning, betekening en tenuitvoerlegging van het vonnis. Deze zijn mogelijk relevant wanneer bij algemene maatregel van bestuur wordt afgeweken van het Tweede Boek Rv. Daarnaast zijn er op het gebied van onderhoud, alimentatie en echtscheiding verdragen die zien op de wijze waarop dergelijke procedures gevoerd worden. Mochten er op deze terreinen experimenten komen, dan kunnen deze verdragen de reikwijdte van die experimenten begrenzen. Concreet betekent dit dat in de nota van toelichting bij de desbetreffende algemene maatregel van bestuur expliciet aandacht moet worden geschonken aan de naleving van die verdragen.

Verder kan bij experiment niet worden afgeweken van de bepalingen uit EU-verordeningen en van de bijbehorende uitvoeringswetten en -regelingen. EU-verordeningen hebben rechtstreekse werking en er kan in experimenten niet van worden afgeweken. Van uitvoeringswetten en -regelingen die soms artikelen wijzigen uit een van de wetten die in artikel 1, eerste en tweede lid, van dit wetsvoorstel zijn opgesomd, kan evenmin worden afgeweken. In dit verband kunnen onder meer de volgende verordeningen worden genoemd:

- Verordening (EG) Nr. 1206/2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken (PbEG L 174) en de bijbehorende Uitvoeringswet EG-bewijsverordening (Stb. 2004, 258);
- Verordening (EG) Nr. 2201/2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid (Brussel IIbis, PbEU L 338) en de bijbehorende Uitvoeringswet internationale kindbescherming (Stb. 2006, 123);
- Verordening (EG) nr. 861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (PbEU L 199) en de bijbehorende Uitvoeringswet verordening Europese procedure voor geringe vorderingen (Stb. 2009, 234);
- Verordening (EG) nr. 1393/2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (PbEU L 324) en de bijbehorende uitvoeringswet (Stb. 2009, 233);
- Verordening (EU) Nr. 1215/2012 inzake de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Brussel I herschikking, PbEU L 351) en de bijbehorende

Uitvoeringswet EU-executieverordening en Verdrag van Lugano (Stb. 2014, 40);

- Verordening (EU) nr. 655/2014 tot vaststelling procedure betreffende het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken (PbEU L 189) en de bijbehorende Uitvoeringswet verordening Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen (Stb. 2016, 440).

Ten slotte zijn ook artikelen waarin dwingendrechtelijke bepalingen uit EU-richtlijnen zijn geïmplementeerd niet vatbaar voor afwijking bij experiment. Met name de volgende richtlijnen hebben geleid tot aanpassing van Rv, met vermelding van de artikelen waarvan in experimenten in beginsel niet afgeweken kan worden (tenzij de richtlijn daarvoor beleidsruimte laat):

- EG-Richtlijn 93/7/EEG van 15 maart 1993 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht (PbEG 1993, L 74), en de implementatie ervan in titel 13 van Boek 3 Rv (Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer, Stb. 1995, 145; artikelen 1008–1012 Rv);
- Richtlijn nr. 2004/48/EG van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten (PbEU L 195) en de implementatie ervan in titel 15 van Boek 3 Rv (Stb. 2007, 108; artikelen 1019–1019i Rv);
- Richtlijn 2014/104/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 november 2014 betreffende bepaalde regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht van de lidstaten en van de Europese Unie (PbEU L 349) en de Implementatiewet richtlijn privaatrechtelijke handhaving mededingingsrecht (Stb. 2017, 28; artikelen 44a, derde lid, 161a en 844–850 Rv);
- Richtlijn 2016/943 van het Europees parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende de bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan (PbEU L 157) en de implementatie ervan in titel 15a van Boek 3 Rv (Stb. 2018, 369; artikelen 1019ia–1019ie).

Overigens worden door deze richtlijnen niet alleen de artikelen geraakt die zijn ingevoerd of gewijzigd ter uitvoering van deze richtlijnen. Ook van de artikelen waarvan aanpassing niet nodig was omdat ze al voorzien in de regeling die in de richtlijn verplicht is gesteld, mag niet afgeweken worden in een experiment. Dit wordt steeds per algemene maatregel van bestuur zorgvuldig beoordeeld. Dat geldt ook voor verplichtingen die uit jurisprudentie voortvloeien, zoals de toetsing door de rechter of algemene voorwaarden in consumentenovereenkomsten onredelijk bezwarend zijn voor de consument, welke toets de rechter volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en de Hoge Raad ambtshalve moet uitvoeren.

4.6. De voorwaarden voor experimenten

Een experiment is een uitzonderingssituatie en is daarom in verschillende opzichten beperkt. Ten eerste zijn experimenten naar hun aard beperkt in tijd (aanhel van artikel 1, eerste lid, zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving 2.41 en 2.42). Het proefondervindelijk in een experiment vaststellen of een bepaalde wijze van procederen leidt tot meer eenvoud, snelheid, effectiviteit en de-escalatie, is per definitie een tijdelijke aangelegenheid. Een experiment duurt maximaal drie jaar en in de algemene maatregel van bestuur wordt de precieze lengte bepaald (artikel 2, eerste lid, onder a). Het is afhankelijk van de aard en de omvang van het experiment of minder dan drie jaar volstaat om in de praktijk te kunnen

toetsen of de innovatieve wijze van procederen positieve effecten heeft. Alleen als de conclusie na evaluatie van het experiment luidt dat het positieve effecten heeft en in definitieve wetgeving dient te worden omgezet, kan het experiment worden voortgezet totdat die definitieve wetgeving in werking treedt (artikel 3, tweede lid). Desgewenst kan de regeling waarmee geëxperimenteerd is, worden aangepast bij omzetting in een definitief wetsvoorstel, zodat eventuele negatieve neveneffecten kunnen worden ondervangen.

Experimenten moeten ten tweede beperkt in omvang zijn. De experimentenwet bevat een delegatiegrondslag voor een regeling bij algemene maatregel van bestuur. Het bereik van de vast te stellen experimentele regeling dient zo scherp mogelijk te worden afgebakend (Aanwijzingen voor de regelgeving 2.41, eerste lid, onder b). Daarom moet in elke algemene maatregel van bestuur bepaald worden op welke categorieën rechtzoekenden, procedures, vorderingen of verzoeken het experiment betrekking heeft en welke gerechten eraan deelnemen (artikel 2, eerste lid, onder b en d). Deze scherpe afbakening draagt eraan bij om achteraf zo goed mogelijk te kunnen beoordelen of de met het experiment beoogde doelstelling behaald is. De omvang van een experiment kan ook beperkt worden door de uitvoering ervan aan één of een klein aantal gerechten (in de zin van artikel 2 van de Wet RO) op te dragen (artikel 2, eerste lid, onder d). Zo maakt het experimenteren met een procedure in een bepaald gerecht het mogelijk een vergelijking te maken met andere gerechten, waarin de desbetreffende zaken volgens het reguliere procesrecht zijn gevoerd. Per experiment wordt gezien of één deelnemend gerecht voldoende is of dat er meer gerechten bij betrokken moeten worden.

Wat betreft de beperking van een experiment tot één of een klein aantal gerechten in relatie tot het beginsel van rechtsgelijkheid in de rechtspraak, zij hier opgemerkt dat enige mate van rechtsongelijkheid inherent is aan het uitvoeren van experimenten in de procesvoering. Van belang is dat deze geringe mate van rechtsongelijkheid binnen duidelijke en acceptabele grenzen blijft door de onverkorte toepassing van de fundamentele beginselen van procesrecht en van regels van internationaal en EU-recht. De NOvA wijst er in de consultatiereactie op dat als partijen kunnen kiezen uit verschillende relatief bevoegde rechters, dit verschil in behandeling kan leiden tot forum shopping. Zij acht afwijkingen van de regels over de procesgang wel, maar afwijkingen van regels over de samenstelling van het gerecht of over de rechtskracht en rechtsgevolgen van rechterlijke beslissingen niet toelaatbaar als ze zijn beperkt zijn tot een of enkele arrondissementen. Als er sprake is van een gerecht dat meedoet met het experiment en een gerecht dat niet meedoet en beide zijn bevoegd in een zaak, dan is forum shopping mogelijk. Dat hoeft geen bezwaar te zijn. Forum shopping kan zowel leiden tot een toestroom van zaken naar de gerechten waar de experimentele procedure wordt gevoerd, als tot het wegvloeien van zaken van dergelijke gerechten. Dat wordt dan in de evaluatie van het desbetreffende experiment meegenomen. De eisende of verzoekende partijen kan kiezen tussen de experimentele of de gewone procedure. De wederpartij die zich door die keuze benadeeld acht, kan zich beroepen op de hardheidsclausule van artikel 1, zesde lid. Er is altijd toegang tot een eerlijk proces en tot een rechter die de zaak in behandeling neemt op een professionele, onafhankelijke wijze en met inachtneming van alle beginselen die uit een goede procesorde voortvloeien. Daarvoor zorgen alle waarborgen waarmee dit wetsvoorstel en de voorbereiding van de algemene maatregelen van bestuur zijn omgeven. In elke algemene maatregel van bestuur moet voorts worden aangegeven van welke artikelen uit de zes aangewezen wetten wordt afgeweken en op welke wijze dat gebeurt (artikel 2, eerste lid, onder c). Elke algemene maatregel van bestuur bevat de regels voor de desbetreffende experimentele procedure voor zover het afwijkingen van de wet betreft. Per artikel wordt gezien en toegelicht waarom de afwijking of aanvulling van

de wet nodig is. Daarnaast wordt gemotiveerd hoe het experiment de fundamentele beginselen van procesrecht en de internationale en EU-verplichtingen waarborgt. De algemene maatregel van bestuur en de bijbehorende nota van toelichting moeten tezamen precies beschrijven hoe de experimentele procedure verloopt en wat er van partijen en van de rechter wordt verwacht. Ook wordt er per experiment gezien of de experimentele procedureregels ook gelden als in de desbetreffende zaken hoger beroep en cassatie worden ingesteld.

Verder is het van belang dat er ieder experiment grondig wordt geëvalueerd. Om de evaluatie op tijd voor de afloop van het experiment afgerond te hebben (drie maanden voor afloop van het experiment, artikel 3, eerste lid) en om de juiste informatie te verzamelen, moet de evaluatie al tijdens het experiment plaatsvinden. Dat betekent dat bij de start van het experiment bekend moet zijn wie de evaluatie gaat uitvoeren en op welke wijze dat zal gebeuren. Voor de deelnemende gerechten moet vanaf het begin duidelijk zijn welke informatie over de experimenten verzameld moet worden. Daarom is in artikel 2, eerste lid, onder e, opgenomen dat in de algemene maatregel van bestuur ook regels worden gegeven over de methode en criteria aan de hand waarvan het experiment wordt geëvalueerd. Zo zal worden bepaald welke gegevens tijdens de duur van het experiment door welk gerecht of welke gerechten moeten worden geregistreerd en verzameld en op welke wijze dat moet gebeuren. De evaluatie zal worden uitgevoerd door een wetenschappelijke of anderszins onafhankelijke onderzoeksinstantie of groep onderzoekers. Indien een experiment bij meer dan één gerecht wordt uitgevoerd, moeten de onderzoekers ervoor zorgen dat die gerechten uniforme protocollen voor de dataverzameling en rapportage gebruiken. Om na te gaan of een experiment ook in dit opzicht goed is opgezet, zal de Toetsingscommissie (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6) zich ook over deze aspecten van de algemene maatregel van bestuur buigen. Verder is in artikel 2, tweede lid, een rechtsgrondslag opgenomen voor een algemene maatregel van bestuur die regels kan geven over de evaluatie. Zo nodig kunnen daarin algemene regels gegeven worden die voor alle experimenten van belang zijn.

De toelichting bij de algemene maatregel van bestuur zal ook moeten aangeven wat de verwachtingen zijn van het experiment. Er wordt een experiment uitgevoerd om proefondervindelijk vast te stellen welke aanpassingen nodig zijn om het gewenste doel te bereiken. De alternatieve procedure is gebaseerd op bepaalde verwachtingen dat het desbetreffende experiment tot zinvolle resultaten kan leiden. Die verwachtingen moeten duidelijk zijn. Vervolgens kan aan de hand van de criteria voor het desbetreffende experiment worden bepaald of het experiment een positief resultaat heeft behaald en in definitieve wetgeving kan worden omgezet. De criteria moeten zodanig helder geformuleerd worden dat na afloop duidelijk meetbaar is of het experiment aan de verwachtingen heeft voldaan en omgezet kan worden in definitieve wetgeving. Overigens kan ook besloten worden de regeling bij omzetting in definitieve wetgeving zodanig aan te passen dat eventuele negatieve (neven)effecten die uit het experiment zijn gebleken, worden ondervangen.

In overeenstemming met hetgeen hierover in het regeerakkoord is opgenomen, is er bij alle innovaties oog voor de consequenties voor de keten, waaronder de werkdruk voor de rechterlijke macht, maar ook de rol van de advocaat in een procedure en de betrokkenheid van deurwaarders bij bepaalde procedures, zoals incassozaken.

5. De systematiek van de wet en de opzet van de algemene maatregelen van bestuur

5.1. Verhouding tot het reguliere procesrecht

De regels die gelden in de experimenten en die afwijken van de in het wetsvoorstel genoemde wetten, worden vastgelegd in algemene maatregelen van bestuur (besluiten). Ze vervangen op onderdelen het reguliere procesrecht in het desbetreffende experiment. De huidige structuur waarbij Rv de hoofdlijnen van het procesrecht aangeeft en de procesreglementen van de rechtsprekende instanties die verdere praktische en technische invulling daaraan geven, blijft in het kader van de experimenten gehandhaafd. Het reguliere (proces-)recht blijft het uitgangspunt en de algemene maatregel van bestuur bevat enkel de afwijkingen (zie artikel 1, derde lid). Voor elk afzonderlijk experiment kan het desbetreffende gerecht (of de gerechten) waar het experiment wordt uitgevoerd, zo nodig een (gezamenlijk) procesreglement opstellen. Daarin staat de nadere uitwerking van praktische en technische details die niet in de algemene maatregel van bestuur opgenomen hoeven te worden. Voorbeelden zijn het berichtenverkeer tussen partijen en de rechtbank, de wijze waarop de zittingsdatum wordt bepaald of een eis kan worden gewijzigd of vermeerderd en hoe om te gaan met verzoeken tot uitstel voor het verrichten van een proceshandeling. Deze procesreglementen zullen in de Staatscourant en op de website van de rechtspraak worden gepubliceerd, net zoals nu het geval is. Daarmee blijft zoveel mogelijk de huidige structuur van de regelgeving voor het procesrecht gehandhaafd, waarmee de transparantie en eenvormigheid van de regels en de rechtszekerheid en rechtseenheid worden gewaarborgd.

Het is overigens niet de bedoeling van dit wetsvoorstel dat voortaan elke wijziging van het procesrecht eerst via een experiment wordt uitgeprobeerd. Wanneer duidelijk is dat wetswijziging nodig is en wat er gewijzigd moet worden om het gestelde probleem op te lossen of het gestelde doel te behalen, is er geen experiment nodig. Daarom zal er in de toelichting bij iedere algemene maatregel van bestuur gemotiveerd moeten worden waarom in het desbetreffende geval is gekozen voor een experiment en niet voor een wetswijziging. Uitgelegd moet worden welke obstakels in het procesrecht aanleiding hebben gegeven voor het experiment. Er kan verder aangegeven worden welke alternatieven zijn overwogen en waarom voor het uiteindelijke experiment is gekozen. Er is in het experiment gekozen voor een bepaalde aanpak en daarbij is van belang toe te lichten wat de verwachtingen zijn bij die aanpak, maar ook waarom er niet voldoende zekerheid is om het in een wetsvoorstel neer te leggen. Elke algemene maatregel van bestuur bepaalt op welke wijze wordt afgeweken van de wet (artikel 2, eerste lid, onder c). Dat betekent onder andere dat de algemene maatregel van bestuur bepaalt of het desbetreffende experiment dwingend, facultatief of vrijwillig van aard is. Bij een dwingend experiment moeten partijen de experimentele procedure volgen die op hun zaak van toepassing is. Als de zaak langs de reguliere weg aanhangig wordt gemaakt terwijl een dwingend voorgeschreven experimentele procedure van toepassing is, zal de rechter de eiser of verzoeker niet-ontvankelijk verklaren in zijn vordering of verzoek. Als de experimentele procedure facultatief is, bestaat die naast de reguliere huidige procedure en bepaalt de eiser of verzoeker welke procedure hij volgt. De verweerder moet deze keuze volgen, tenzij hij zich er voor de rechter op beroept dat de toepassing van de experimentele bepalingen leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard en de rechter het daarmee eens is (artikel 1, zesde lid). Honoreert de rechter dat beroep, dan kunnen partijen overstappen op de reguliere procedure van Rv en bepaalt de rechter of die overstap naadloos is of dat de zaak opnieuw aanhangig gemaakt moet worden, bijvoorbeeld omdat er eerst een dagvaarding of

verzoekschrift en verweerschrift nodig is. Bovendien is het denkbaar dat een experiment, net als bij de huidige artikel 96-pilots, vrijwillig is en vereist dat beide partijen instemmen met het volgen van de experimentele procedure. Dit kan geschikt zijn voor procedures die nu niet onder artikel 96 kunnen vallen omdat ze rechtsgevolgen betreffen die niet ter vrije beschikking van partijen staan (zie hierboven paragraaf 1). Per experiment wordt bepaald wat de meest geschikte vorm is. In beginsel is het uitgangspunt dat de experimenten dwingend van aard zijn. Verplichte deelname aan het experiment bevordert dat zoveel mogelijk een dwarsdoorsnede van alle mogelijkheden in de desbetreffende soort procedure voor de rechter komt. Dan kan na afloop van het experiment in de evaluatie objectief worden beoordeeld of de onderzochte wijze van procesvoering voldoende positieve effecten had en in definitieve wetgeving omgezet kan worden.

In de algemene maatregelen van bestuur wordt ook telkens een overgangsrechtelijke bepaling opgenomen. Daarvoor is een rechtsgrondslag in de wet opgenomen (artikel 2, eerste lid, onder f). Die regelt enerzijds welk recht van toepassing is op een zaak die aanhangig is op het moment waarop een experimentele procedure in werking treedt die van toepassing zou kunnen zijn op de zaak. Anderzijds regelt het overgangsrecht wat er met een zaak gebeurt die aanhangig is gemaakt onder het experimentele regime, maar die de geldingsduur van de experimentele regeling overschrijdt. Dit overgangsrecht zal in beginsel hetzelfde zijn als gebruikelijk bij wetswijzigingen in het burgerlijk procesrecht. Dat betekent dat de nieuwe regelgeving van toepassing zal zijn op procedures die aanhangig zijn gemaakt vanaf de eerste tot en met de laatste dag van de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur. Een nieuwe experimentele procesgang wordt dus doorgaans niet van toepassing op een onder het reguliere recht aanhangig gemaakte zaak. En een procedure die op basis van een experiment is aangevangen op uiterlijk de laatste dag waarop de algemene maatregel voor dat experiment nog werking heeft, wordt doorgaans volgens de regels van dat experiment afgerond. Het is immers niet wenselijk om tijdens een procedure op andere regels te moeten overstappen. Ook kan de experimentele procedure zozeer één geheel zijn, dat halverwege instappen geen recht doet aan de doelstelling van het experiment. Dit is bijvoorbeeld het geval als een experiment de bedoeling heeft te voorkomen dat partijen zich bij voorbaat ingraven in hun positie en het experiment daarom niet begint met het uitbrengen van een dagvaarding of verzoekschrift. Het is bij dit type experiment niet passend als alsnog wordt ingestapt nadat een dergelijk stuk is uitgebracht. Dit is ook in lijn met de wensen die de Raad voor de rechtspraak en de NOvA in hun reacties op de consultatie over het conceptwetsvoorstel naar voren hebben gebracht. De Hoge Raad heeft in de consultatie naar voren gebracht dat het denkbaar is dat er in de toekomst behoefte bestaat om een zaak die volgens de reguliere procedure aanhangig is gemaakt, wel verder te behandelen volgens de van toepassing zijnde experimentele procedure, bijvoorbeeld als de desbetreffende algemene maatregel van bestuur in werking is getreden nadat de reguliere procedure is gestart. Dit idee is te zijner tijd per experiment te overwegen. Mocht het in een concreet experiment passend en nuttig zijn om de mogelijkheid te bieden daarop over te stappen vanuit een reeds gestarte reguliere procedure, dan kan dat door middel van overgangsrecht in de algemene maatregel van bestuur bij dat experiment geregeld worden. Daarvoor is in artikel 2, eerste lid, onder f, een rechtsgrondslag opgenomen. Alleen wanneer de noodremprocedure uit artikel 4 van het wetsvoorstel wordt toegepast, gaan alle lopende zaken in het experiment met onmiddellijke ingang over naar het reguliere procesrecht (artikel 4, tweede en derde lid). Die noodremprocedure houdt in dat een experiment met onmiddellijke ingang wordt ingetrokken omdat blijkt dat het experiment tot zodanige onbedoelde gevolgen leidt, dat voortzetting

ervan het belang van een goede rechtspleging in het algemeen ernstig schaaft.

Zijn de experimentele regels van toepassing in verschillende instanties (eerst aanleg, hoger beroep en eventueel cassatie), dan regelt het overgangsrecht dat enkel de instantie waarin de zaak zicht bevindt, volgens de experimentele regels wordt afgerond. De NOvA bepleit dat als de experimentele procedure ook in hoger beroep en cassatie geldt, de rechtsgang wel tot en met de laatste instantie volgens de experimentele procedure moet kunnen worden gevoerd. Het is echter ongewenst dat die regels nog enkele jaren blijven gelden terwijl wellicht inmiddels is geconcludeerd dat de innovatieve procedure onvoldoende positieve effecten heeft en niet in wetgeving wordt omgezet. Ook wanneer een beëindigde zaak in een experimentele procedure na stopzetting van het experiment wordt heropend of voortgezet, bijvoorbeeld bij verzet of herroeping, wordt deze zaak volgens het reguliere recht behandeld. Voor experimenten die in wetgeving worden omgezet, is het overgangsrecht niet relevant, omdat het experiment wordt verlengd totdat het in wetgeving is omgezet (artikel 3, tweede lid). Voor zover het wel relevant is (bijvoorbeeld omdat de wettelijke regeling iets afwijkt van het experiment), zal de wetgeving in overgangsrecht voorzien. De experimentele procesregels in een instantie blijven van toepassing tot en met het eindvonnis in die instantie, ook als dat nog langer op zich laat wachten, bijvoorbeeld ten gevolge van een tussenvonnis. Een zaak is aanhangig vanaf de dag waarop het exploit van dagvaarding is betekend bij de verweerder respectievelijk het verzoekschrift bij het gerecht is ingediend.

5.2. De voorbereiding van een experiment en de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging

Ter voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur die voor een experiment worden opgesteld, wordt het onderwerp voor het experiment in samenspraak tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Raad voor de rechtspraak bepaald. Ook voorstellen uit de hele rechtspraktijk kunnen worden meegenomen. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur worden de adviescommissie BPR en de relevante ketenpartijen betrokken, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, afhankelijk van de inhoud van het voorstel. Daarnaast heeft de Raad voor de rechtspraak zijn gebruikelijke adviesrecht volgens artikel 95 Wet RO. Over de ontwerpen voor de algemene maatregelen van bestuur wordt via internet geconsulteerd. Op die manier is voorzien in de maatschappelijke discussie die de NOvA wenst over nut, noodzaak en wenselijkheid van specifieke experimenten. Ook HiIL heeft in haar consultatiereactie terecht gewezen op het belang van een goede voorbereiding en onderbouwing van de experimenten.

Na afronding van deze overleggen en consultaties over het ontwerp voor de algemene maatregel van bestuur, wordt dat ontwerp aan de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging voorgelegd (artikel 6). De Toetsingscommissie zal multidisciplinair zijn ingericht en de leden zullen het voornemen voor het experiment op onafhankelijke wijze vanuit hun juridische, sociaalwetenschappelijke en economische deskundigheid beoordelen. Ze toetsen of het experiment voldoet aan alle eisen van de wet en van de algemene maatregel van bestuur uit artikel 2, tweede lid, die nadere eisen aan de opzet, inhoud en evaluatie van experimenten stelt (artikel 6, eerste lid). De toetsingscommissie overziet het totaalbeeld. Zo wordt gewaarborgd dat alleen zorgvuldig voorbereide en weloverwogen experimenten worden uitgevoerd. De multidisciplinaire inrichting van de commissie onderscheidt haar van andere bestaande adviescommissies zoals de adviescommissie voor burgerlijk procesrecht. Het voorstel zal ten

eerste juridisch worden beoordeeld. Daarbij beoordeelt de commissie en het desbetreffende deskundige lid (of leden) of het experiment met voldoende waarborgen is omgeven en of de grenzen en voorwaarden die het wetsvoorstel en de nadere regels stellen, zijn gerespecteerd. Ze kijken kritisch naar de omschrijving van de problematiek, de gekozen oplossing en de vraag of het experiment past binnen de doelstelling van de wet en van het desbetreffende experiment. Ten tweede zal door de deskundige(n) in de commissie vanuit sociaalwetenschappelijk oogpunt beoordeeld worden of het experiment de verwachte gedragseffecten zal hebben, mede gezien vanuit hetgeen in de wetenschappelijke literatuur bekend is over de gevolgen van prikkels voor het gedrag van burgers en instellingen. En ten slotte zal vanuit economische deskundigheid gezien worden wat de verwachte opbrengst van het experiment voor de maatschappij is en of de procedure een efficiënte procedure oplevert, mede vanuit kostenoverwegingen.

Van het advies van de Toetsingscommissie zal alleen op zwaarwegende gronden kunnen worden afgeweken (artikel 6, tweede lid). Dat kan ook betekenen dat een experiment wordt aangepast naar aanleiding van het advies van de commissie.

Na een goedkeurend advies of na aanpassing van het voorstel in overeenstemming met het advies van de commissie, zal het voorstel voor de algemene maatregel van bestuur gedurende vier weken aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgehangen (artikel 1, zevende lid), zodat ook daar desgewenst discussie kan plaatsvinden over het experiment. Na die voorhang wordt een ontwerpbesluit voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Afhankelijk van het advies kan het nog worden aangepast en vervolgens wordt het gepubliceerd in het Staatsblad en kan het in werking treden. Dan kan het experiment van start gaan, als ook de rechtspraak de voorbereidingen ervan heeft afgerond. Zo zullen er een procesreglement voor het experiment geschreven moeten worden en organisatorische voorbereidingen getroffen moeten worden zoals de inrichting en bemensing van de kamer van het gerecht die het experiment gaat uitvoeren. Vanzelfsprekend zullen die voorbereidingen zoveel mogelijk tijdig worden getroffen, zodat het experiment zo snel mogelijk na afronding van het wetgevingsproces van start kan gaan.

6. De experimenten

Er kan op vele onderdelen van het procesrecht gedacht worden aan innovatie: het op informelere wijze, bijvoorbeeld door een eenvoudig formulier aanhangig maken van een procedure, de uitwisseling van informatie en standpunten tussen partijen informeler laten verlopen, het vereenvoudigen van bewijsverrichtingen, een verruiming van de mogelijkheid in persoon te procederen, het instellen van incidentele vorderingen herzien en het combineren van mediation en rechtspraak. Ook op het terrein van het hoger beroep kan nagedacht worden over mogelijkheden om de procedure efficiënter te maken. Bijvoorbeeld kan in een experiment worden onderzocht hoe en wanneer in de procedure de grieven tegen het vonnis in eerste aanleg opgesteld moeten worden. In deze paragraaf zijn drie voorbeelden voor experimenten uitgewerkt, die op basis van dit wetsvoorstel zouden kunnen worden uitgevoerd. Welke experimenten na afronding van het wetsvoorstel zullen worden uitgevoerd, is nog onderwerp van gedachtevorming. Hierover zal verder overleg met de rechtspraak plaatsvinden. Het doel van dit hoofdstuk is om aan te geven hoe experimenten onder dit wetsvoorstel vormgegeven zouden kunnen worden. Het gaat om een procedure voor eenvoudige handelsgeschillen, het aan een rechtbank toevoegen van een deskundig lid en een alternatieve scheidingsprocedure, die hieronder nader worden omschreven.

6.1. De procedure voor eenvoudige handelsgeschillen

Ter voorbereiding van het wetgevingsprogramma ter verbetering van het burgerlijk procesrecht en van dit wetsvoorstel is gesproken met de praktijk over de vraag waar men op het terrein van het procesrecht behoefte aan heeft. Vanuit de ondernemerskant werd benadrukt dat ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf (MKB) met name behoefte hebben aan een procedure waarin sneller een finale beslissing verkregen kan worden in geschillen tussen MKB-ondernemers, zodat men weer verder kan met zaken doen. In het handelsverkeer tussen MKB-ondernemers worden geschillen over het algemeen door de ondernemers zelf in der minne opgelost. Het goed houden van de handelsrelatie is daarbij een belangrijke drijfveer. Het lukt niet altijd om een oplossing te vinden en dan is er een rechterlijk oordeel nodig. In die gevallen gaat het ondernemers er vooral om op korte termijn een uitspraak te verkrijgen en niet per se om gelijk te krijgen. Er is behoefte aan een meer feitelijke en een minder complexe en minder juridische aanpak van eenvoudige geschillen. Om aan deze wens tegemoet te komen, zou bijvoorbeeld kunnen worden voorzien in een snelle, eenvoudige procedure, waarbinnen de rechter in samenspraak met partijen probeert het voorliggende geschil zo goed mogelijk en finaal op te lossen. In het huidige systeem hebben ondernemers de keuze tussen een bodemprocedure (eventueel voor de kantonrechter) of een kort geding. Beide procedures voldoen in hun huidige vorm deels aan de hiervoor beschreven behoefte van MKB-ondernemers. Zo is het kort geding (artikelen 254–259 Rv) een korte en informele procedure die ervoor zorgt dat partijen snel een voorlopig oordeel van de rechter hebben over hun geschil. Doordat het bewijsrecht niet van toepassing is op het kort geding, is de procedure vrij eenvoudig ingericht.⁴ Tegelijkertijd vindt het kort geding hierin ook haar beperking. Omdat het kort geding als doel heeft tot een *voorlopig* oordeel over het geschil tussen partijen te komen, kan uitgebreide bewijslevering achterwege blijven. De behoefte van ondernemers is echter juist het verkrijgen van een *finale* beslissing en dat betekent dat – zeker in complexere zaken – bewijslevering nodig is. Daarnaast vormt het spoedeisend belang een drempel en is het verkrijgen van een declaratoire of constitutieve uitspraak in kort geding (zoals een verklaring voor recht of toewijzing van een vordering tot vernietiging van een overeenkomst) niet mogelijk volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad.⁵ Verder zijn rechters terughoudend met het toewijzen van geldvorderingen in kort geding, vanwege het risico dat het geld niet terugbetaald kan worden als na het kort geding een bodemprocedure wordt gestart en de uitspraak in kort geding geen stand houdt. De bodemprocedure in de huidige vorm biedt partijen de ruimte voor nadere bewijslevering, zodat ook zaken die meer onderzoek vergen op die manier beslecht kunnen worden. De beslissing in de procedure is finaal (los van de mogelijkheid van hoger beroep) en kan een verklaring voor recht bevatten of een toewijzing bij voorraad van een geldvordering. Het nadeel is dat een bodemprocedure lang kan duren en complex kan worden, bijvoorbeeld als partijen over en weer incidentele vorderingen instellen of vragen om (uitgebreide) nadere bewijslevering. De kantonprocedure is doorgaans al een eenvoudiger procedure, maar die is beperkt tot vorderingen van maximaal € 25.000. Daarnaast behoren enkel bepaalde arbeidsrechtelijke en consumentenzaken tot de bevoegdheid

⁴ Vgl. onder andere HR 1 juni 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA3525 en HR 2 oktober 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZC2720, r.o. 3.4).

⁵ Zie HR 14 februari 1946, ECLI:NL:HR:1946:49 en HR 2 april 1976, ECLI:NL:PHR:1976:AB6891, 361 over declaratoire beslissingen en HR 6 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV6727, r.o. 3.5, over constitutieve beslissingen. Een uitzondering geldt voor een kort geding tot opheffing van een beslag (artikel 705 Rv).

van de kantonrechter. De bodemprocedure en de kortgedingprocedure voorzien dus allebei deels in de hierboven genoemde behoefte van het midden- en kleinbedrijf: enerzijds de snelheid van een kort geding, anderzijds de finaliteit en (zo nodig) grondige behandeling van een bodemprocedure.

Gelet op het voorgaande zou een experiment kunnen worden gestart met een procedure voor eenvoudige handelsgeschillen die buiten de bevoegdheid van de kantonrechter vallen, die de voordelen van het kort geding en de bodemprocedure in zich verenigt.⁶ In deze procedure zal een (alleensprekende) actieve rechter erop gericht zijn om een snelle en praktische oplossing te bereiken voor een handelsgeschil tussen (MKB-)ondernemers die hun goede handelsrelatie graag willen voortzetten. Gelet op het doel van de procedure en de doelstelling van een finale beslissing, is toepassing van het bewijsrecht noodzakelijk. Dit moet zonder complicaties tijdens de procedure kunnen gaan. De eiser moet daarom meteen bij de indiening van de zaak zijn bewijsmiddelen overleggen en verweerder moet dat doen bij zijn verweer. Daarna is er geen gelegenheid meer voor het overleggen van ander bewijs. Er is ook geen gelegenheid voor getuigenverhoor of deskundigenbericht. Als dergelijke bewijsverrichtingen alsnog nodig zijn, is de zaak niet geschikt voor deze procedure. Als tijdens de procedure blijkt dat getuigenbewijs of deskundigenbericht noodzakelijk is, zal de rechter de zaak verwijzen naar een bodemprocedure. Dit voorkomt dat de procedure wordt vertraagd. Een procedure die voldoet aan de in deze alinea genoemde criteria, zou ook kunnen worden gebruikt voor niet-spoedeisende zaken. Hierbij wordt opgemerkt dat de snelheid waarmee zaken in kort geding worden afgedaan, niet in dezelfde mate gehandhaafd kan blijven in de procedure voor eenvoudige handelsgeschillen als de spoedeisendheid geen criterium is.

Om het voor ondernemers makkelijker te maken een geschil voor te leggen aan de rechter, is denkbaar de procedure te starten met een aanmeldformulier dat door eiser wordt ingediend bij de griffie van de rechtbank. Dat kan eventueel worden gevolgd door een reactieformulier van de zijde van verweerder. Het invullen van dergelijke formulieren helpt partijen om hun kant van de zaak goed voor het voetlicht te brengen en hoofd- en bijzaken te scheiden. Dergelijke formulieren geven ook de rechter vroeg in de procedure de benodigde informatie om te kunnen beoordelen of het geschil zich leent voor een versnelde behandeling volgens de experimentele procedure en, zo ja, welke vervolgstappen nodig zijn voor een goede en snelle afhandeling van het geschil.

In het kader van de behoefte van ondernemers aan procedures die een meer oplossingsgerichte en feitelijke dan een juridische aanpak kennen, zou daarnaast kunnen worden gedacht aan het afschaffen van de verplichte procesvertegenwoordiging voor de gedaagde (zoals nu al het geval is in kort geding) of voor beide partijen. Ook het in een vroeg stadium van de procedure plannen van een datum voor de zitting kan bijdragen aan snelheid in de procedure. De gedaagde kan in dat geval bijvoorbeeld schriftelijk reageren tussen het moment dat de zitting wordt gepland en het moment dat de zitting daadwerkelijk plaatsvindt. Verder kan gedacht worden aan het verkorten van bepaalde termijnen, bijvoorbeeld de termijn voor het voeren van verweer of de termijn waarop de zitting wordt gepland. Daarbij dient zowel de wederpartij als de rechter genoeg tijd te krijgen om de ingediende stukken te bestuderen en daarop (zo nodig schriftelijk) te reageren.

Vanwege de wens van ondernemers om een finale oplossing voor hun geschil te krijgen is denkbaar dat de beslissing in deze procedure geen

⁶ Zie ook de bundel «Bodem kort geding» die is verschenen ter gelegenheid van het afscheid van mr. Sjoukje Rullmann van de rechtbank Amsterdam, uitgave van de rechtbank Amsterdam, 2013.

voorlopig karakter heeft. Daardoor kunnen er ook declaratoire en constitutieve uitspraken gedaan worden en kan de uitspraak gezag van gewijsde krijgen.

Verder zal gekeken moeten worden tot welke zaken de procedure beperkt wordt. Gezien de wens van een minder gejuridiseerde en meer feitelijke procedure, kan worden gedacht aan zaken die geen ingewikkelde rechtsvraag betreffen of zaken die geen uitgebreide bewijsvoering vergen om de feiten op tafel te kunnen krijgen. Omdat het gaat om procedures tussen ondernemers zou het om het instellen van een geldvordering boven de € 25.000 kunnen gaan. Overwogen kan worden de rechter in deze procedure bevoegd te maken voor die zaken waar ondernemers vaak mee te maken krijgen, bijvoorbeeld geschillen die voortvloeien uit overeenkomsten, zoals wanprestatie.

Om de procedure voor eenvoudige handelsgeschillen zo te kunnen inrichten als hiervoor beschreven, moet op verschillende punten worden afgeweken van Rv. Afwijking van artikel 30k, vijfde lid, Rv is nodig indien de verweerder de mogelijkheid krijgt kort voor de zitting nog verweer te voeren. Afwijking van artikel 79 Rv is nodig als de verplichte procesvertegenwoordiging wordt losgelaten. Ook is afwijking van het bewijsrecht nodig. Omdat procedures op basis van het experiment worden gevoerd op een manier die deels overeenkomt met het kort geding en deels met een bodemprocedure, moet tot slot kunnen worden afgeweken van (delen van) afdelingen 5 (verloop van de procedure), 9 (bewijs) en 14 (kort geding) van titel 2 van boek 1 Rv.

In de evaluatie van dit experiment wordt vooral gekeken naar de lengte van de totale procedure en van de verschillende onderdelen (zoals de tijd tussen aanhangig maken en de zitting en de tijd tussen de zitting en de op schrift gestelde uitspraak), de soorten zaken die aanhangig worden gemaakt, de geschiktheid van een zaak voor de procedure en het soort uitspraak dat door de rechter is gedaan (declaratoir, constitutief of condemnatoir). Verder wordt gekeken of partijen nog hoger beroep instellen na deze efficiënte procedure. Daarnaast wordt bekeken of men met een advocaat of in persoon verschijnt en of de zaak met een schikking of een vonnis is afgerond. Zowel partijen als de betrokken rechters worden na afloop benaderd om vragen te beantwoorden over hun beleving van deze wijze van afdoening van het geschil. De effecten worden getoetst aan de doelstelling van het experiment. Van een snelle afdoening kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de doorlooptijd van een procedure – van aanhangig maken tot en met vonnis – niet langer is dan een bepaalde, vooraf vastgestelde, periode. Onderzocht kan worden of rechtzoekenden tevreden zijn over de doorlooptijd en of de doorlooptijd in de praktijk haalbaar is voor de deelnemende rechtbanken. Hierbij is nog van belang dat het resultaat van het experiment moet opwegen tegen de inspanningen en kosten voor de rechtspraak om de doelstelling te bereiken. Voorkomen moet worden dat er zo veel zaken voorrang krijgen als onderdeel van een experiment, dat reguliere zaken niet meer binnen een redelijke termijn kunnen worden afgedaan. Om die reden kan als onderdeel van de evaluatie worden bekeken of de eenvoud van de procedure ertoe leidt dat dit soort zaken ook voor de rechtspraak minder tijd en inspanning kosten dan wanneer ze in een reguliere bodemprocedure zouden zijn behandeld. Indien dat het geval is, kan het experiment de voortgang in de gehele rechtspraak bevorderen.

6.2. Aan de rechtbank toegevoegde deskundige leden

Het tweede voorbeeld van een experiment kan de inzet in de rechtbank van een toegevoegd deskundig lid betreffen. Voor dit experiment is al een basis in artikel 5 opgenomen, zie hieronder bij de artikelsgewijze toelichting voor een nadere uitleg waarom dit nodig is. Dit deskundige lid zal een persoon zijn met een bijzondere deskundigheid die nodig is om in

een concrete zaak een geïnformeerd oordeel over een geschil van een specifieke aard te kunnen geven. Het deskundige lid wordt toegevoegd aan de rechter of rechters in een concrete zaak en maakt dus deel uit van de rechtspraak zonder zelf rechter te zijn. De Wet RO kent al een aantal bijzondere kamers met deskundige leden, waaronder de ondernemingskamer (artikel 66 Wet RO), de pachtkamer (artikelen 48, 48a en 48b) en de kamer voor het kwekersrecht (artikel 55a Wet RO). In deze kamers zijn niet-juristen benoemd als deskundig lid, niet zijnde rechterlijk ambtenaar. Voorbeelden zijn een rentmeester in de pachtkamer en een accountant in de ondernemingskamer. Wanneer er in andere zaken dan de specifieke zaken die deze kamers behandelen, behoefte is aan speciale deskundigheid, dan kan die onder het huidige recht alleen worden ingeschakeld langs de regels voor het bewijsrecht (artikelen 194–200 Rv). Dat kan de procedure ingewikkeld maken en vertragen. De rechter beveelt dan op verzoek van een partij of ambtshalve een deskundigenbericht of -verhoor. Daartoe moet de rechter eerst een tussenvonnis wijzen, waarin hij vermeldt waarover het oordeel van de deskundige(n) wordt gevraagd. Ook moet de rechter partijen eerst nog de gelegenheid geven om aan te geven hoeveel deskundigen benoemd moeten worden en wie dat zouden moeten zijn. En de partijen moeten commentaar kunnen geven op de vragen die de rechter heeft geformuleerd en die hij aan de deskundigen zou willen stellen. De partijen moeten hiervoor een akte nemen. Hoewel het de voorkeur heeft dat partijen gezamenlijk een deskundige voorstellen, lukt dat vaak niet. Dan velt de rechter opnieuw een tussenvonnis waarin hij de deskundige aanwijst en de te stellen vragen vaststelt. Daarin moet ook een kostenschatting worden opgenomen. Verder moeten partijen meestal een voorschot deponeren om de betaling van het salaris van de deskundige en de door hem gemaakte uitvoeringskosten zeker te stellen. Uiteindelijk komen deze kosten aan het eind van de procedure doorgaans ten laste van de in het ongelijk gestelde partij. Als de deskundige na het onderzoek zijn bevindingen in een conceptrapport heeft neergelegd, mogen partijen daarop reageren. De deskundige kan zijn conceptrapport hierop nog aanpassen, waarna hij zijn definitieve eindrapport uitbrengt. Vervolgens mogen partijen bij akte reageren op het eindrapport en daarna volgt het eindvonnis van de rechter. Elke van de hiervoor beschreven processtappen kan weer aanleiding geven tot onenigheid tussen partijen en aanvullende tussenvonnissen van de rechter. Het risico is dat uiteindelijk elke partij een eigen deskundige benoemt en de rechter zelf een derde deskundige benoemt. Door dit alles kan de procedure met minimaal zes tot twaalf maanden worden verlengd (zie hierover de redactionele bijdrage van R. de Bock, in: *Expertise en Recht* 2017–6, p. 241–242). Bovendien lopen de kosten voor beide partijen op, terwijl die kosten niet altijd integraal vergoed worden door de in het ongelijk gestelde partij. Deze procedurele verwikkelingen en extra tijd en kosten staan soms in de weg aan de benoeming van een deskundige, waar dat misschien met het oog op een juiste waarheidsvinding wel van belang zou kunnen zijn.

Daarom zou in een experiment kunnen worden onderzocht of dit probleem kan worden opgelost door vorming van een kamer in een rechtbank of een gerechtshof waaraan een deskundig lid wordt toegevoegd. In deze experimentele procedure beoordeelt de rechter, eventueel samen met de partijen, in een vroeg stadium van een rechtszaak of het toevoegen van een deskundig lid kan bijdragen aan een effectievere afwikkeling van het geschil. Partijen kunnen bij aanvang van de procedure vragen om een regiezitting met de rechter, waar afspraken gemaakt kunnen worden over het toevoegen van een dergelijk deskundig lid aan de kamer. Ook kan de rechter ambtshalve besluiten de zaak meteen te behandelen in een deskundigenkamer met een toegevoegd deskundig lid, als hij van oordeel is dat dat nodig is voor een effectieve afdoening van de zaak. Per zaak kan bepaald worden wat de deskundigheid van het

toegevoegde lid moet zijn. De inrichting van een aparte kamer voor deze vorm van rechtspraak heeft als voordeel dat er dan permanent een structuur bestaat om dit soort zaken te behandelen. Het maakt het verwijzen naar deze kamer eenvoudig. Bovendien voorkomt het problemen over de vraag wie ad hoc de deskundige leden aanwijst. Afgezien van het eventuele overleg op de regiezitting over de vraag of een dergelijk deskundig lid bij de zaak betrokken zou moeten worden, hebben de partijen geen invloed op de keuze van het toegevoegd deskundige lid, net zo min als ze invloed hebben op de keuze van de behandelend rechter. Het deskundige lid wordt toegevoegd aan de kamer van de rechtbank. Hij neemt op dezelfde wijze deel aan de procedure als de rechter en is medebeslisser. Hij heeft zitting naast de rechter in de enkelvoudige kamer en naast de drie rechters in een meervoudige kamer. Het uitgangspunt is normaliter dat er een oneven aantal rechters in een kamer zitting heeft, om te voorkomen dat in de rechters in de raadkamer verdeeld raken en niet tot een uitspraak kunnen komen. Daarom is in artikel 5 van het wetsvoorstel opgenomen dat de rechter in een enkelvoudige kamer een doorslaggevende stem heeft in geval hij en het toegevoegde deskundige lid onderling van mening verschillen over de uitspraak. In een meervoudige kamer beslissen de drie rechters als de stemmen van deze rechters samen met die van het toegevoegde deskundige lid staken. Doordat het deskundige lid meebeslist en deel uitmaakt van de rechtspraak, is zijn betrokkenheid gedurende de gehele procedure gegarandeerd en zijn allerlei tussenvonnissen en andere tussenstappen in de procedure niet meer nodig. Er hoeven bijvoorbeeld geen vragen geformuleerd te worden die hem gesteld worden. De vroegtijdige inschakeling voor de duur van de gehele procedure voorkomt bovendien dat de eiser zich wellicht genoodzaakt voelt om al bij de voorbereiding van de procedure een eigen deskundige in te schakelen ter onderbouwing van de vordering, waarna de verweerder hetzelfde doet om die onderbouwing tegen te kunnen spreken.

De rechtspraak beheert per rechtsgebied waarop deskundigen kunnen worden ingeschakeld, een lijst deskundigen, waaruit kan worden geput voor de benoeming van een deskundige in een concrete zaak. Veel rechtbanken beschikken al over een lijst met deskundigen op bepaalde terreinen, zoals op bouwtechnisch en medisch terrein, waarvan in het kader van het experiment gebruik kan worden gemaakt. De namen van deze deskundigen worden met hun nevenfuncties gepubliceerd op de website van de desbetreffende rechtbank, zodat partijen de onafhankelijkheid van het toegevoegd deskundige lid kunnen controleren. In het kader van het experiment kan bijvoorbeeld gestart worden met deskundigen op het gebied van het bouwrecht. Dit kan een oplossing bieden voor veel zaken die niet zijn voorgelegd aan de Raad van Arbitrage voor de Bouw, of voor zaken waarin de bouwtechnische staat van een gebouw relevant is voor een geschil dat buiten de competentie van die Raad ligt, zoals geschillen tussen bureaus of tussen de leden van een vereniging van eigenaren over bouwkundige gebreken. Ook kan gedacht worden aan de toevoeging van een medisch deskundige in letselschadezaken of een accountant wanneer er financiële deskundigheid nodig is bij een echtscheiding van echtgenoten die samen een onderneming hebben. In de consultatie is in verband met dit experiment gewezen op enkele uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over hoor en wederhoor (met name EHRM 18 maart 1997, NJ 1998, 278, Mantovanelli/Frankrijk en EHRM 5 juli 2007, NJ 2010, 323, Sara Lind Eggertsdóttir / IJsland). In deze uitspraken gaat het over de uitwisseling van standpunten tussen de partijen en de in de rechtszaak ingeschakelde deskundigen. Uit die jurisprudentie volgt ten algemene dat partijen adequaat moeten kunnen deelnemen aan de procedure bij de rechter en deskundigenbewijzen moeten kunnen aanvechten in rechte. Daarbij speelt een rol dat de deskundige door de rechter was benoemd, waardoor het

advies van de deskundige invloed van betekenis heeft op de beoordeling van de rechtsvraag door de rechtbank. In de consultatie is de vraag opgeworpen of een experimentele procedure met een aan de rechtbank toegevoegd deskundig lid hiermee in overeenstemming is. Voor het antwoord op deze vraag is vooral van belang dat het toegevoegd deskundig lid – net als de rechter – is gebonden aan de rechtsstrijd zoals die tussen partijen op tafel is gelegd. De rechter mag geen beslissing geven waarop de betrokken partijen, gelet op het verloop van het geding en het processuele debat, niet bedacht behoeften te zijn en over de consequenties waarvan zij zich niet hebben kunnen uitlaten (HR 30 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8210, *LBF/Stichting Jan Rebel*). Dit geldt evenzeer voor de bijdrage die het toegevoegd deskundige lid aan die beslissing levert. Zoals hierboven in paragraaf 4.4 ook is uitgelegd, blijft in alle experimenten artikel 24 Rv in zoverre overeind dat de stellingen, feiten en de onderbouwing van de uitspraak tussen partijen en de rechter ter sprake moeten zijn geweest voordat op basis daarvan uitspraak wordt gedaan, om aan het recht op hoor en wederhoor te voldoen. Het toegevoegd deskundige lid mag dus niet in de raadkamer een voor de besluitvorming relevant deskundig inzicht aan de rechter(s) voorleggen dat hij niet tijdens de zitting naar voren heeft gebracht. In de consultatie heeft de NVvR aandacht gevraagd voor de opleiding van de deskundigen in bijzondere vaardigheden ten behoeve van hun rechtsprekende rol. Dat is een onderwerp dat aan de orde kan komen in het kader van het opstellen van een lijst deskundigen waaruit de rechtbanken zullen kunnen putten voor de aanwijzing van een toegevoegd deskundige. De opleiding van rechter-plaatsvervangers en van de deskundigen in de pachtkamer en de ondernemingskamer kan daarbij als voorbeeld dienen.

6.3. De alternatieve scheidingsprocedure

Het Platform onder leiding van André Rouvoet heeft een actieplan opgesteld om de schade die kinderen ondervinden van scheidingen te beperken (Kamerstukken II 2017/18, 33 836, nr. 23). Dit actieplan omvat 45 actielijnen en oplossingsrichtingen, die worden uitgewerkt in het Programma Scheiden zonder Schade, waarover de Tweede Kamer bij brief van 9 mei 2018 is geïnformeerd (Kamerstukken II 2017/18, 33 836, nr. 25). In deze brief staat ook het voornemen om te experimenteren met een alternatieve, laagdrempelige en snelle toegang tot de familierechter en een meer op de belangen van het gehele gezin gerichte rechtsgang voor scheidingszaken en geschillen tussen ouders over hun kinderen. Dit voornemen sluit ook aan bij het Visiedocument Rechtspraak (echt) scheiding ouders met kinderen van 10 oktober 2016.⁷ De te ontwikkelen procedure dient erop gericht te zijn om de scheiding op een zo harmonieus mogelijke manier te laten verlopen, te voorkomen dat er in de loop van het proces grote conflicten ontstaan en de eigen kracht en het zorgend en probleemoplossend vermogen van de ouders, het kind en het sociale netwerk te versterken.

Op dit moment dienen alleen de scheidende ouders die het voor de start van de scheidingsprocedure volledig eens zijn over de wijze waarop de scheiding zal worden afgewikkeld, een gemeenschappelijk echtscheidingsverzoek in, of wordt het verzoekschrift door één van de ouders ingediend waarbij de andere ouder een referteverklaring overlegt als deze het eens is met hetgeen in het verzoekschrift is verzocht. De echtscheiding wordt dan doorgaans binnen korte termijn door de rechter uitgesproken. De partijafspraken over de gevolgen van de echtscheiding, zoals een regeling voor gezag, omgang en alimentatie, worden onderdeel van de

⁷ <https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-nieuws/Themas/Vechtscheidingen/Paginas/Visiedocument-Rechtspraak-over-echtscheidingen.aspx>

echtscheidingsbeschikking door aanhechting van het ouderschapsplan aan die beschikking.

Als de ouders het niet eens zijn over de verdeling van de verzorgings- en opvoedingstaken en overige gevolgen van de echtscheiding, start de procedure met een verzoek tot echtscheiding van de ene ouder, waarop een verweer van de andere ouder volgt. Gemeenschappelijke belangen, zoals de gezamenlijk verantwoordelijk voor een positieve ontwikkeling en stabiele opvoedingssituatie van de kinderen, kunnen daardoor op de achtergrond raken. Ook het feit dat de procedure hoofdzakelijk schriftelijk wordt gevoerd, draagt er niet aan bij dat de scheidende ouders met elkaar in gesprek blijven. Aanvankelijk misschien nog bestaande of mogelijke overeenstemming kan hierdoor verdwijnen naarmate het proces vordert. De scheidende ouders worden als het ware in de strijdhouding geplaatst («toernooimodel»). Dit geldt eveneens voor geschillen tussen ouders die niet gehuwd zijn geweest en een conflict krijgen bij het uitoefenen van het gezamenlijk ouderschap, zoals geschillen over alimentatie.

Onderzocht wordt of een alternatieve experimentele rechtsgang hierin verandering kan brengen. In navolging van de aanbevelingen van de heer Rouvoet is daarbij het uitgangspunt dat de schade bij kinderen zoveel mogelijk beperkt moet worden als hun ouders uit elkaar gaan. Van belang is daarom om eventuele strijd tussen scheidende ouders zoveel mogelijk te voorkomen. Om dit te bereiken worden een scheidingsloket, een nieuwe procedure voor de rechter en de figuur van een gezinsvertegenwoordiger ontwikkeld. Er wordt bijvoorbeeld bekeken of de juridische procedure kan worden gestart met één gezamenlijk processtuk van beide ouders, ook als zij het nog niet met elkaar eens zijn over de gevolgen van de scheiding. In dat stuk kan worden opgenomen over welke punten partijen het nog niet eens zijn en waarover zij een beslissing van de rechter willen. Ook zal worden bekeken of het wenselijk is, dat de rechter zich kan laten bijstaan door deskundigen – bijvoorbeeld een sociaalpedagogisch hulpverlener. Deze deskundige kan de rechter adviseren over hoe de procedure het beste ingericht kan worden ten behoeve van een conflictarme afwikkeling van het geschil.

In lijn met het actieplan en de hiervoor aangehaalde brief van 9 mei 2018 is het ook zinvol om de mogelijkheden voor de inzet van een neutrale gezinsvertegenwoordiger bij de procedure voor de rechter in experimentverband te verkennen. Taak van deze gezinsvertegenwoordiger is om scheidende ouders en hun kind(eren) bij te staan en hen hulp te bieden bij allerlei zaken die tijdens het echtscheidingsproces aan de orde komen. De gezinsvertegenwoordiger houdt de belangen van alle gezinsleden in het oog.

Voor de uitvoering van het actieplan Scheiden zonder Schade zal in de eerste plaats op basis van de thans bij regiolabs in ontwikkeling zijnde experimenten worden bekeken wat er wenselijk en mogelijk is binnen het bestaande juridische kader. Als uit deze experimenten blijkt dat er behoefte bestaat aan een ruimere mogelijkheid voor experimenteren, kan op grond van het onderhavige wetsvoorstel een algemene maatregel van bestuur worden opgesteld om verdergaande experimenten te ondersteunen.

7. Adviezen⁸

Het wetsvoorstel is ter consultatie geplaatst op de internetconsultatie-website van 20 april tot 1 juni 2018. Daarnaast is een aantal betrokken organisaties rechtstreeks om commentaar gevraagd. Er zijn reacties ontvangen van de adviescommissie voor burgerlijk procesrecht (de adviescommissie BPR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad (HR), de Afdeling

⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de Raad voor Rechtsbijstand (RvR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (en haar adviescommissies burgerlijk procesrecht, rechtsstatelijkheid, familie- en jeugdrecht en insolventierecht en de Raad van Advies, hierna: NOvA), de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN), het Verbond van Verzekeraars (VvV), het Hague Institute for the Innovation of Law (HiiL), een individuele rechter, een individuele advocaat en twee andere individuele personen. De reacties worden hieronder per thema behandeld. Op een aantal reacties is in andere onderdelen van deze memorie van toelichting ingegaan.

Algemeen

Het merendeel van de reacties op het wetsvoorstel steunt het doel van het wetsvoorstel om experimenten in de civiele rechtspraak mogelijk te maken. Zo constateert de Rvdr dat er een breed draagvlak bestaat binnen de rechtspraak voor de wettelijke basis voor innovatie van gerechtelijke procedures. Volgens de HR voorziet het wetsvoorstel in de behoefte van de rechtspraak om te onderzoeken hoe de civiele procedure optimaal kan aansluiten bij de aard en inhoud van een zaak en biedt het waardevolle aanknopingspunten voor een toekomstbestendige civiele rechtspraak. De rechtsbijstandsverzekeraars van het VvV staan dankzij de uiterst positieve ervaringen met de spreekuurrechter, positief tegenover het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat de burger behoefte heeft aan meer snelheid en dat de rechtspraak daarin moet meegaan. Door experimenten kunnen de kosten voor rechtzoekenden (rechtsbijstand) en rechtspraak volgens hen omlaag. Door innovatieve rechtspraak kunnen kleine zaken opgelost worden en hebben de rechtbanken meer tijd voor zware zaken. Dit draagt volgens het VvV bij aan een beter draagvlak in de samenleving. HiiL vindt het belangrijk dat het wetsvoorstel de noodzaak tot vernieuwing onderkent.

Alleen de VSAN en een individuele advocaat spreken zich uit tegen experimenten die in afwijking van de wet bij algemene maatregel van bestuur worden geïnitieerd en die verplicht kunnen zijn voor rechtzoekenden. De VSAN vindt dat er niet geëxperimenteerd dient te worden met kwetsbare en niet-zelfredzame rechtzoekenden die gebruik maken van gefinancierde rechtsbijstand. Zij vreest dat veel experimenten worden ingezet als verkapte bezuinigingsmaatregelen of om gestrande wetten alsnog buiten het parlement om door te drukken. Het wetsvoorstel bevat waarborgen om oneigenlijk gebruik van experimenten te voorkomen. Zoals hiervoor in paragraaf 4.2 is aangegeven mogen experimenten niet worden ingegeven door capaciteitstekorten of bezuinigingen. In de algemene maatregel van bestuur moet de doelstelling van het experiment worden opgenomen, de regeling moet met alle waarborgen zijn omgeven en zij wordt voorgehangen aan het parlement. Er is dus ook geen sprake van regelingen die buiten het parlement om gaan.

De adviescommissie BPR vraagt in de toelichting nader aandacht te besteden aan de onderbouwing van de wens tot meer differentiatie van op maat gesneden procedures. Zij verwijst daarbij naar paragraaf 2, waar is signaleerd dat het *one size fits all*-model van de rechtspraak niet meer voldoet. Met deze opmerking is niet bedoeld dat er meer gedifferentieerd moet worden in procedures. Dat is geen doelstelling van dit wetsvoorstel. Het probleem dat hier aan de orde is gesteld, is dat de huidige procedure veel mogelijkheden biedt juridische zijpaden in te slaan, waardoor de procedure afdwaalt van het werkelijke probleem. In paragraaf 2 zijn daarvan verschillende voorbeelden opgenomen. Er is behoefte aan eenvoudige procedures waarin die zijpaden niet nodig en niet mogelijk zijn en waarin op een efficiënte en de-escalerende wijze naar een oplossing van het conflict wordt gestreefd. Er zal op deelterreinen

worden geëxperimenteerd. Wanneer die innovatieve procedures positieve effecten hebben, is het goed mogelijk dat ze voor algemene toepassing in definitieve wetgeving worden omgezet. Dat is afhankelijk van de problematiek die aan het experiment ten grondslag ligt en aan de uitkomst ervan.

De adviescommissie BPR vraagt ook in de toelichting op te nemen hoe steeds nut en noodzaak van een experiment zullen worden gewaarborgd. Dit is in beginsel niet anders dan bij wetsvoorstellen. Bij het starten van een experiment wordt geluisterd naar de wensen en problemen uit de praktijk, wordt gezien of het gestelde probleem een oplossing door middel van regelgeving vergt en zo ja, of dat een wetsvoorstel of een experiment in de vorm van een algemene maatregel van bestuur moet zijn. Wanneer duidelijk is wat de oplossing voor het probleem is, wordt een gewone wetswijziging in gang gezet. Dit wetsvoorstel leidt er niet toe dat voortaan alle wijzigingen in de rechtspleging eerst langs experimentele weg getoetst worden. De experimenten worden vervolgens getoetst in de consultatie, de Toetsingscommissie beoordeelt het experiment op juridische, sociaalwetenschappelijke en economische aspecten en er volgt een parlementaire voorhang van de algemene maatregel van bestuur en een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Hieraan is verder aandacht besteed in paragraaf 5.1 en zie ook de drie voorbeelden in paragraaf 6 voor mogelijke toekomstige experimenten, die alle drie een oplossing proberen te vinden voor een concreet probleem.

De Rvdr acht de opzet waarbij experimenten bij algemene maatregel van bestuur worden vormgegeven, werkbaar, maar vindt dat de algemene maatregelen van bestuur beperkt moeten blijven tot hoofdlijnen, zodat tussentijdse wijzigingen kunnen worden doorgevoerd. De algemene maatregelen van bestuur beperken zich tot de regels die afwijken van de wetten die in artikel 1, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel zijn genoemd, voor zover dat nodig is voor een goed verloop van het experiment. Zoals hierboven aan het begin van paragraaf 5.1 is aangegeven, geven de procesreglementen van de rechtsprekende instanties de verdere praktische en technische invulling aan het experiment. Tussentijdse wijzigingen in de regels die voor het experiment gelden, zijn gezien de beperkte duur van de experimenten niet raadzaam. Ze zouden afbreuk doen aan de rechtszekerheid voor rechtzoekenden en de betrokken beroepsgroepen en ook in de weg staan aan een goede evaluatie. Bovendien is een noodremprocedure in artikel 4 van het wetsvoorstel opgenomen voor het geval in de praktijk mocht blijken dat het experiment tot zodanige onbedoelde gevolgen leidt dat voortzetting van het experiment het belang van een goede rechtspleging in het algemeen ernstig schaadt. De algemene maatregel van bestuur kan dan geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken.

De Rvdr uit de zorg dat de lange duur van de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur eraan in de weg staat dat experimenten worden opgestart. Het is van belang de procedure voor de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur met de nodige zorgvuldigheid te omgeven. Aan elk experiment gaat een consultatie over het ontwerpbesluit vooraf. De Toetsingscommissie dient een oordeel te geven. Het parlement kan op het ontwerpbesluit reageren in een voorhangprocedure. Deze zorgvuldigheid is belangrijker dan snelheid. Ze hoeft niet in de weg te staan aan het starten van experimenten.

De NOvA vindt dat er in het wetsvoorstel meer aandacht besteed moet worden aan een analyse van het huidige wettelijke systeem en aan de vraag waarom dat tekort zou schieten zodat een experiment nodig is. Zij vindt, evenals de VSAN, dat ook goed gekeken moet worden of problemen niet binnen de bestaande wetgeving opgelost kunnen worden. Dat is een terechte opmerking die in lijn is met de brief die op 29 juni 2018 naar de Tweede Kamer is gestuurd over wettelijke experimenteerruimte in het algemeen (Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 114). Daarin staat

een oproep tot een betere benutting van de bestaande mogelijkheden voor wettelijke experimenteerruimte. Het is dan ook toe te juichen dat de rechtspraak ook binnen het huidige wettelijke kader experimenteert met vernieuwende werkwijzen. In (de toelichting bij) iedere algemene maatregel van bestuur wordt uitgelegd wat de reden voor het experiment is en waarom de voorgestelde wijziging niet meteen in een wetsvoorstel wordt opgenomen. Ten algemene kan hieraan worden toegevoegd dat het huidige wettelijke systeem in zoverre op onderdelen tekortschiet dat er behoefte bestaat aan innovatievere vormen van rechtspraak zonder dat meteen duidelijk is wat de meest ideale vorm is. Er is behoefte aan proefondervindelijk onderzoek naar verschillende manieren voor verbetering van de rechtspleging en naar vereenvoudiging en de-escalatie van geschilbeslechting. De rechtspraak heeft de wens naar experimentele procedures naar voren gebracht en het kabinet wil de rechtspraak daarin graag tegemoet komen, omdat dit een verstandige manier is om nieuwe wegen in te slaan. In paragraaf 5.1 is hierboven nader ingegaan op de verhouding tussen bestaande wetgeving en de pilots van de rechtspraak enerzijds en dit wetsvoorstel anderzijds.

De NOvA vindt dat de uitvoerende macht ver gaande invloed krijgt op de regeling en de inrichting van de rechtspraak doordat de experimenten bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Zij maant daarom tot voorzichtigheid en terughoudendheid en vindt dat aan een zestal randvoorwaarden voldaan moet worden. Aan alle door de NOvA genoemde randvoorwaarden is in het wetsvoorstel voldaan. Zie de paragrafen 4.4, 4.5 en 5.1 voor de eerste drie randvoorwaarden - geen afbreuk aan de fundamentele rechten van rechtzoekenden en aan de toegang tot de rechter en een zorgvuldige voorbereiding van de algemene maatregelen van bestuur. De vierde randvoorwaarde, dat er voldoende wetgevingscapaciteit bij het ministerie moet zijn, is vanzelfsprekend niet iets voor het wetsvoorstel, maar daar wordt zeker voor gezorgd. De vijfde randvoorwaarde, dat een experimentele procedure de partijen niet meer mag kosten dan de reguliere procedure zou hebben gekost, is terecht opgeworpen voor zover het gaat om door de overheid bepaalde kosten en daarop wordt gelet bij het vaststellen van griffierechten en eigen bijdrage in het kader van experimentele procedures. De NOvA stelt dat het deelnemen aan een experiment de advocaat meer tijd zou kunnen kosten. Het kennisnemen van een nieuwe regeling kost wellicht tijd, maar dat geldt voor alle nieuwe regelgeving en maakt deel uit van de algemene bedrijfskosten van de advocaat. Dat kan niet op de rekening van een individuele zaak geschreven worden. Ten slotte stelt de NOvA dat elk experiment zorgvuldig en deugdelijk moet worden geëvalueerd. Dat komt in paragraaf 5.2 en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3 aan de orde.

HiiL stelt voor private partijen het recht te geven om betere procedures te ontwikkelen die in de overheidsrechtspraak geïncorporeerd zouden kunnen worden. Eenieder heeft het recht om innovatieve procedures te ontwikkelen, het is alleen de vraag of die tot overheidsrechtspraak verklaard moeten worden. Dit wetsvoorstel is vooral bedoeld om binnen de overheidsrechtspraak proefondervindelijk te onderzoeken wat tot betere rechtspraak kan leiden. Daarbuiten staat het eenieder vrij om op andere vreedzame wijze te proberen conflicten van partijen op te lossen. Er bestaan al diverse vormen van alternatieve geschiloplossing, zoals mediation, arbitrage en de geschillencommissies voor consumentenzaken. Als er behoefte bestaat aan andere vormen, dan kan de markt daaraan gehoor geven.

De adviescommissie BPR, de Rvdr, de NOvA en de HR adviseren de maatstaf in de hardheidsclausule aan te passen aan criteria die in het procesrecht gebruikelijk zijn. Dat advies is opgevolgd en verwerkt in artikel 1, zesde lid.

Verder is naar aanleiding van een opmerking van de adviescommissie BPR in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 uiteengezet wat er in de procedure gebeurt als een partij van mening is dat niet is voldaan aan de voorwaarden die de algemene maatregel van bestuur stelt aan de zaak of de aan de partijen in de experimentele procedure.

Reikwijdte wetsvoorstel

De Rvdr, de ABRvS, de NVvR, Hiil en een individuele rechter bepleiten het wetsvoorstel uit te breiden naar het straf- en het bestuursprocesrecht, teneinde zaken waarin twee of drie rechtsgebieden samenkomen, zoals schulden, huiselijk geweld en gemeentelijke hulpverlening, in één procedure te kunnen behandelen. De mogelijkheden om te experimenteren binnen het bestuursprocesrecht worden momenteel verkend. Voor het strafrecht wordt een Innovatiewet strafvordering voorbereid die zich beperkt tot het beproeven van wijzigingen die zijn voorzien in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Er is een luide roep voor een Experimentenwet in het civiele procesrecht, zodat het kabinet daaraan voorrang heeft gegeven. Bovendien betekent de mogelijkheid om te kunnen experimenteren met het civiele procesrecht, dat dit procesrecht flexibel kan zijn voor eventuele toekomstige samenwerking op de gebieden van het straf- en het bestuursrecht. Er kan dan wellicht al tot op zekere hoogte worden samengewerkt zonder dat experimenten op deze twee laatstgenoemde gebieden nodig zijn. Onder het huidige recht is er eind 2017 gestart met een pilot bij de rechtbank Rotterdam, waarbij door één rechter diverse problemen op alle drie genoemde rechtsgebieden rond huiselijk geweld worden aangepakt (zoals een huisverbod voor de gewelddadige ouder, een omgangsregeling, een ondertoezichtstelling van de kinderen, spijbelproblemen e.d.). Het valt verder buiten het kader van deze memorie van toelichting om in te gaan op de concrete suggesties van de ABRvS en de Rvdr voor experimenten op het terrein van het bestuursrecht en het strafrecht. Overigens zijn er ook voor het civiele recht enkele suggesties gedaan in consultatiereacties die in dit wetsvoorstel niet verder zijn meegenomen, maar die in overweging zullen worden genomen zodra er daarvoor gelegenheid is. De RvR raadt aan in de memorie van toelichting het belang van ketensamenwerking en ketenuitwisseling aan te stippen. Als voorbeeld noemt de RvR dat een doeltreffende aanpak van multiproblematiek alleen mogelijk is als is geregeld dat persoonsgegevens in de keten kunnen worden uitgewisseld en op die manier problemen (vroegtijdig) kunnen worden vastgesteld en van een oplossing worden voorzien. Het belang van ketensamenwerking en gegevensuitwisseling is inderdaad van groot belang. Per experiment moet worden gezien hoe eventuele belemmeringen in de gegevensuitwisseling kunnen worden weggenomen. Experimenten kunnen ook knelpunten aan het licht brengen waarop dan actie kan worden ondernomen.

De NOvA acht het uit rechtsstatelijk oogpunt onwenselijk dat de grenzen van de wetgevingsdelegatie niet nauwkeurig zijn bepaald. De adviescommissie BPR geeft ter overweging om het wetsvoorstel meer in te kaderen en op te nemen van welke onderdelen van het huidige procesrecht experimenten kunnen plaatsvinden. Het wetsvoorstel wint niet aan kracht door een uitgebreide opsomming van de artikelen waarvan zou kunnen worden afgeweken. Ook de rechtsstatelijkheid verlangt dat niet. De grenzen en de strikte voorwaarden die in het wetsvoorstel worden gesteld aan de experimenten omgeven de experimenten met voldoende waarborgen. Alleen die afwijkingen van de wet zijn toegestaan die verdragen, EU-regelgeving, grondrechten en fundamentele beginselen van het procesrecht waarborgen. De experimenten zullen beperkt in omvang zijn, ze moeten vallen binnen de doelstelling van de wet zoals verwoord in de aanhef van artikel 1, eerste lid. De experimenten zullen

zorgvuldig worden voorbereid en op onafhankelijke wijze worden getoetst. Dit alles zal vooraf worden getoetst door de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging. Het opnemen in dit wetsvoorstel van de artikelen waarvan kan worden afgeweken, zou bij voorbaat suggereren dat van die artikelen afgeweken moet kunnen worden, terwijl het wetsvoorstel voorstelt per experiment zeer zorgvuldig af te wegen van welke artikelen afwijking nodig is en of dat in overeenstemming is met alle eisen, grenzen en voorwaarden van de wet. Een opsomming zou het wetsvoorstel bovendien onleesbaar maken en zou het gevoelig maken voor fouten en gebreken. Wanneer te zijner tijd bij de voorbereiding van een voorgenomen experiment zou blijken dat een artikel bij het opstellen van de opsomming onbedoeld over het hoofd is gezien, zou dat nadelig kunnen zijn voor het welslagen van het experiment. Opsomming van wetsartikelen maakt het wetsvoorstel kwetsbaar zonder dat er winst mee wordt behaald bij het zorgvuldig vormgeven van experimenten.

Daar staat tegenover dat de HR en HiiL het eens zijn met de ruime bandbreedte van het wetsvoorstel, die naar hun mening met voldoende waarborgen is omgeven. Ook de NOvA begrijpt de wens naar ruime afwijkmogelijkheden, maar merkt tegelijkertijd ook op dat artikel 1, eerste lid, te ruim en onbepaald geformuleerd is.

De HR raadt aan uiteen te zetten hoe de gekozen benadering zich verhoudt tot de Aanwijzingen voor de regelgeving. AR 2.41 en 2.42 gaan over de experimenteerregeling. Volgens die aanwijzingen moet in het wetsvoorstel worden opgenomen wat het oogmerk, het bereik en de maximale geldingsduur is van het experiment. Aan het bepalen van het oogmerk en de beschermingsduur voldoet dit wetsvoorstel (artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a). Door de ruime opzet is in dit wetsvoorstel niet aangegeven wat het bereik (zowel territoriaal als naar bepaalde doelgroepen van rechtzoekenden) van de experimenten is. Bij sommige experimenten ligt de doelgroep enigszins besloten in de aard van het experiment, zoals bij het voorbeeld voor de procedure voor eenvoudige handelsgeschillen, die vooral voor MKB'ers is bedoeld (maar daartoe niet bij voorbaat beperkt hoeft te zijn). Maar doorgaans is het niet van belang om zaken te selecteren op bepaalde rechtzoekenden. Ook territoriaal kan er worden afgebakend door het experiment te beperken tot één of meer arrondissementen. Dit wordt per experiment bepaald, zoals hiervoor in paragraaf 4.6 is uitgelegd. Verder moet volgens de aanwijzingen worden vermeld van welke onderdelen van de wet wordt afgeweken. In dit wetsvoorstel is dit ruim opgevat. Hierboven is aan het begin van paragraaf 4.3 uitgelegd waarom er voor een ruime afwijkingsbevoegdheid is gekozen. Deze aanpak sluit aan bij de brief die op 29 juni 2018 naar de Tweede Kamer is gestuurd over wettelijke experimenteerruimte. Daarin is aangegeven dat de huidige criteria voor experimentele wetgeving in de AR nuttig zijn gebleken, maar dat deze criteria op een aantal punten te zeer knellen en onnodig de experimenteermogelijkheden beperken (Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 114). Er dienen andere manieren te komen voor de bescherming van publieke belangen in experimentele wetgeving. Dat kunnen waarborgen zijn van meer procedurele aard, zoals consultatie en vroegtijdige en intensieve betrokkenheid van de Staten-Generaal, of bijvoorbeeld een omschrijving van de algemene beginselen, belangen en fundamentele rechten die in acht moeten worden genomen bij experimenten. Paragraaf 4 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6 gaan er nader op in welke extra waarborgen in dit wetsvoorstel zijn getroffen. Aanwijzing 2.42 over de evaluatie van de experimenteerregeling is in dit wetsvoorstel gevolgd, zij het dat ook hier geldt dat per experiment zal worden bepaald wat in detail de beste wijze van evaluatie is en er bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen aan de evaluatie gesteld kunnen worden (artikel 2, tweede lid; zie paragraaf 4.6 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3 over de evaluatie).

Naar aanleiding van het advies van de adviescommissie BPR is in artikel 1, derde lid, en in paragraaf 3 hierboven verduidelijkt dat de huidige verzoek- en vorderingsprocedures uitgangspunt blijven in experimenten. Aangezien dit punt ook voor de overige wetgeving geldt waarvan afgeweken kan worden, is deze opmerking verbreed tot alle wetten die in het eerste en tweede lid van artikel 1 zijn genoemd. Verder is naar aanleiding van haar advies nader ingegaan op de afwijkingsmogelijkheid van Boek 2 Rv (paragraaf 4.3) en is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 nader ingegaan op de Faillissementswet.

In reactie op de aanhef van artikel 1, eerste lid, vindt de Rvdr het belangrijk tot uitdrukking te brengen dat de experimenten bijdragen aan de-escalatie van conflicten en aan de versterking van conflictoplossende werking van rechterlijke interventies. De Rvdr wil deze doelstellingen toevoegen aan die aanhef. De-escalatie van conflicten is inderdaad een belangrijke wens die ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel en het is een onderscheidend kenmerk van toekomstige experimenten. Deze doelstelling is toegevoegd, ter vervanging van de in de consultatieversie van het wetsvoorstel opgenomen doelstelling van de flexibiliteit van de geschilbeslechting. Een conflictoplossende procedure moet flexibel zijn, zodat flexibiliteit als zelfstandig criterium weinig meer toevoegt. Aangezien de conflictoplossende werking al is gedekt door de doelstelling dat de geschilbeslechting effectief moet zijn, is ervan afgezien die doelstelling afzonderlijk op te nemen.

De interpretatie van de RvdR dat het wetsvoorstel zich lijkt te richten op eenvoudigere zaken, is niet terecht. Weliswaar is een van de pijlers van dit wetsvoorstel dat de complexiteit van het procesrecht niet past bij eenvoudige zaken, maar ingewikkelder zaken zijn niet bij voorbaat uitgesloten van experimenten en kunnen wellicht ook van experimenten profiteren. Zoals de Rvdr terecht opmerkt, zijn echtscheidingen niet als eenvoudig conflict aan te merken en zij vormen ook een voorbeeld voor de toekomstige experimenten.

Naar aanleiding van het verzoek van de Rvdr om het wetsvoorstel uit te breiden met vernietiging van arbitrale vonnissen uit het Vierde Boek Rv en met een aantal procesrechtelijke bepalingen uit het familierecht van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, zijn de procesrechtelijke bepalingen uit Boek 1 BW toegevoegd aan het wetsvoorstel (zie hierover verder hieronder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1). Het Vierde Boek over arbitrage blijft buiten dit wetsvoorstel, omdat dit wetsvoorstel betrekking heeft op de wijze van procederen binnen de rechtspraak en arbitrage valt daarbuiten.

De HR vraagt in te gaan op mogelijke experimenten tot verruiming van de mogelijkheden om in persoon te procederen en op de vraag op welke wijze partijen dan in staat zullen worden gesteld om zonder rechtsbijstand te procederen. Het wetsvoorstel is niet bedoeld om al bij voorbaat in te gaan op alle experimenten die overwogen zouden kunnen worden. Alleen de drie voorbeelden voor experimenten die in paragraaf 6 zijn genoemd, zijn nader uitgewerkt. Vanzelfsprekend wordt, voordat een experiment met het verruimen van het procederen in persoon wordt gestart, afgewogen in welke zaken partijen daadwerkelijk in staat zijn om zonder advocaat te procederen.

De VSAN gaat er in haar consultatiereactie vanuit dat experimenten met de Wrb per definitie negatieve gevolgen zullen hebben voor rechtzoekenden en advocaten. In het wetsvoorstel zijn zelfstandige experimenten met de Wrb niet meer mogelijk. Daar waar afwijking van de Wrb een experiment op grond van artikel 1, eerste lid, ondersteunt, zal dat gebeuren met inachtneming van de belangen van alle betrokkenen. De VSAN merkt op dat deze Experimentenwet Rechtspleging een sfeer van wantrouwen jegens de advocatuur ademt. Dat beeld doet geen recht aan dit wetsvoorstel. Experimenteren kan bijdragen aan het bestendigen van de bijzondere positie, kunde en expertise van (sociaal) advocaten in de

civiele rechtspraak. De vraag hoe het juridisch specialisme van advocaten optimaal kan worden benut en beloond, kan daarom ook in het kader van een experiment aan bod komen.

De NOvA merkt op dat eventuele experimenten niet los kunnen worden gezien van de investeringen die noodzakelijk zijn voor het stelsel om verbetering van de kwaliteit en de versterking van de toegang tot de rechtsbijstand te bewerkstelligen. De opdracht uit het regeerakkoord is om het stelsel binnen de bestaande budgettaire kaders te herzien, zoals toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 143). De vormgeving van deze herziening gebeurt samen met professionals via een lerende aanpak waarbij ruimte is voor innovatie en waarbij met pilots ervaringen worden opgedaan over de te zetten stappen. Daar zal een adequate vergoeding van de rechtshulpverlener onderdeel van zijn. De uitkomsten van al deze pilots zullen gebruikt worden om het stelsel te moderniseren. Uw Kamer wordt hiervan regelmatig op de hoogte gehouden.

De Rvdr adviseert de toepassing van het wetsvoorstel op de Faillissementswet te beperken tot procedurele bepalingen. Dat is ook de bedoeling van het opnemen van de Faillissementswet, zodat dit is verduidelijkt in artikel 1, eerste lid, onder c. Ook in paragraaf 4.3 hierboven is nader aandacht besteed aan de onderdelen van de Faillissementswet waarvan kan worden afgeweken.

De Rvdr is geen voorstander van de mogelijkheid om af te wijken van de artikelen 36 tot en met 41 Rv over de wraking en verschoning van rechters. Mocht het komen tot een experimentele regeling op dit gebied, dan wordt ook die regeling met alle mogelijke waarborgen omgeven. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is om alleen die artikelen bij voorbaat uit te sluiten die dermate fundamenteel of zodanig van zuiver organisatorisch belang zijn (zoals de artikelen over het gerechtsbestuur en de Raad voor de Rechtspraak in de Wet RO), dat het uitsluiten ervan niet ter discussie staat. Voorkomen moet worden dat er een discussie gevoerd wordt over de vraag welke artikelen wel en welke artikelen niet moeten worden uitgesloten. Door het bieden van algemene waarborgen bij een breed toepassingsgebied wordt dat voorkomen.

Hiil suggereert om ook experimenten met de wijze van financiering van rechtspraak onder het wetsvoorstel te brengen. Financiering valt onder de organisatorische aspecten van de rechtspraak die buiten dit wetsvoorstel vallen.

Verenigbaarheid met Grondwet en inachtneming van fundamentele rechten

Naar aanleiding van zorgen bij de adviescommissie BPR en de NOvA over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de Grondwet, is de toelichting in paragraaf 4.4 op dit punt aangevuld. De NOvA meent dat artikel 17 van de Grondwet geen afwijking van de wet bij algemene maatregel van bestuur toestaat. Volgens dat artikel kan niemand tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. De adviescommissie BPR heeft opgemerkt dat het dwingend karakter van experimentele procedures in strijd zou kunnen komen met artikel 17 van de Grondwet. Volgens de commissie zou hiervan sprake zijn bij afwijking van voorschriften van de Wet RO die betrekking hebben op de bevoegdheid van gerechten tot kennisneming van zaken. Deze zorgen over het afhouden van rechtzoekenden van de rechter die hem toekomt door afwijking van de Wet RO, zijn niet terecht. Artikel 17 van de Grondwet bewaakt vooral dat eenieder toegang tot de rechter heeft en dat beginsel is ook nog eens in artikel 1, vierde lid, onder a, van het wetsvoorstel vastgelegd. Dit wetsvoorstel is juist bedoeld om de toegang tot de rechter te verbeteren door procedures eenvoudiger en laagdrempeliger te maken. Dat een rechter in een experiment een andere naam krijgt,

wil niet zeggen dat er anders dan bij wet een rechter wordt toegekend. Die rechter maakt in eerste aanleg nog steeds deel uit van de rechtbank (en is eventueel kantonrechter) en in tweede aanleg maakt hij deel uit van het gerechtshof. Dat is de rechter die de wet hem toekent, de bevoegdheid van die rechter is op de wet gebaseerd, het zijn vooral de in het experiment geldende procedureregels die bij algemene maatregel van bestuur worden uitgevaardigd. Dat is niet in strijd met artikel 17 van de Grondwet. Voor zover de bevoegdheid van een bepaalde rechter voortvloeit uit verdragen of EU-regelgeving, zal daarvan niet afgeweken kunnen worden.

De NOvA vraagt of artikel 18, tweede lid, van de Grondwet, dat delegatie ten aanzien van wetgeving over het recht op rechtsbijstand toestaat, een algemene maatregel van bestuur toelaat die het recht op rechtsbijstand beperkt. Artikel 18, tweede lid, van de Grondwet stelt enkel dat de wet (lees: de Wrb) regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Algemene maatregelen van bestuur geven nadere regels omtrent het bereik, zoals door het stellen van een minimaal vereist financieel belang bij een zaak.

De adviescommissie BPR, de NOvA en de NVvR hebben opmerkingen gemaakt over de artikelen 23 en 24 Rv, waarvan ingevolge het wetsvoorstel kan worden afgeweken. De NOvA vindt dat, gezien het principiële karakter van de bepalingen uit de derde afdeling van de eerste titel van Boek 1 Rv, afwijking van die artikelen niet mogelijk moet zijn.

Afwijking van artikel 23, dat bepaalt dat de rechter niet meer mag toewijzen dan partijen hebben gevraagd of gevorderd, zou volgens de NOvA afbreuk doen aan de rechtszekerheid. Afwijking van artikel 24 – het beginsel van de partijautonomie en de lijdelijkheid van de rechter – zou ertoe kunnen leiden dat de rechter een beslissing geeft waar partijen niet op bedacht hoefden te zijn of waardoor een partij tekort wordt gedaan in het recht zich naar behoren te verdedigen. De adviescommissie BPR daarentegen vindt de mogelijkheid tot afwijking van deze artikelen voor de hand liggend, maar merkt op dat er in de toelichting geen aandacht aan is besteed. Naar aanleiding van beide reacties is in paragraaf 4.4 de motivering verduidelijkt.

Duur van de experimenten

De NOvA vindt dat de Experimentenwet rechtspleging in tijd beperkt dient te zijn tot zes jaar, waarbij experimenten die tegen het einde van die termijn zijn gestart, kunnen worden afgerond. Het wetsvoorstel vindt volgens de NOvA zijn rechtvaardiging in de mogelijkheid om in het kader van de herziening van het burgerlijk procesrecht experimenten uit te voeren en die rechtvaardiging zou na verloop van tijd aan gewicht verliezen. De NOvA wijst hierbij met name op het rechtsstatelijk belang van de scheiding van machten (zie daarover nader hierboven in deze paragraaf bij de algemene consultatiereactie van de NOvA). Naar aanleiding van dit commentaar is een evaluatiebepaling (artikel 7) in het wetsvoorstel opgenomen, die na tien jaar verplicht tot een evaluatie van de wet om te bezien of dit wetsvoorstel voorziet in een behoefte en voldoet aan de verwachtingen. Bovendien is mede naar aanleiding van een gelijkkluidend advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in artikel 8 een horizonbepaling opgenomen, die de wet na vijftien jaar doet vervallen. Zie verder de artikelsgewijze toelichting hieronder bij artikel 8.

De Rvdv, de HR en de NVvR vragen zich af of de maximale duur van drie jaar voor een experiment voldoende is om een experiment behoorlijk uit te voeren, te doorgronden en te evalueren. Het wetsvoorstel houdt vast aan een termijn van drie jaar. Het langer laten voortbestaan van een afwijking van de wet doet afbreuk aan het experimentele en per definitie tijdelijke karakter. Wanneer een experiment zich na drie jaar nog niet heeft

bewezen, moet onder ogen worden gezien dat het blijkbaar niet de juiste aanpak bevat. Dan kan eventueel een nieuw experiment met een nieuwe aanpak volgens dit wetsvoorstel worden opgezet.

De NOvA heeft opgemerkt dat zij het een ver gaande bevoegdheid vindt dat een experiment via ministeriële regeling met een paar jaar verlengd kan worden en dat dit al kan als er nog enkel een voornemen voor wetswijziging bestaat. Zij vraagt het experiment bij algemene maatregel van bestuur te verlengen zodat de Afdeling advisering van de Raad van State zich hierover kan uitspreken. Verlenging van een experiment met maximaal drie jaar is alleen mogelijk 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. De wetswijziging die daarvoor nodig is, zal het normale wetgevingsproces doorlopen, inclusief advisering door de Afdeling en parlementaire behandeling. De termijn van drie jaar voorkomt dat een experiment, dat na evaluatie is verlengd, voortijdig onderbroken moet worden omdat dit wetgevingsproces nog niet is afgerond. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 3, tweede lid, gaat nader in op de verlenging van de termijn bij ministeriële regeling.

De Rvdr, de HR en de NOvA vragen overgangsrecht in het wetsvoorstel op te nemen, dat regelt of de algemene maatregelen van bestuur bij inwerkingtreding van toepassing kunnen worden op lopende procedures en dat regelt wat er met lopende experimentele procedures gebeurt als de werkingsduur van een algemene maatregel van bestuur ten einde is. Het overgangsrecht wordt te zijner tijd opgenomen in de algemene maatregelen van bestuur, daarvoor is in artikel 2, eerste lid, onder f, een rechtsgrondslag opgenomen. Tevens is naar aanleiding van dit verzoek in paragraaf 5.1 toegelicht hoe dit overgangsrecht in de algemene maatregelen van bestuur zal luiden.

De drie experimenten uit de toelichting

De Rvdr vindt het minder zinvol dat in het kader van dit wetsvoorstel gedetailleerd wordt ingegaan op de drie experimenten die in paragraaf 6 hieronder zijn beschreven en geeft in overweging de experimenten meer op hoofdlijnen te beschrijven. Hij gaat ervan uit dat de experimenten bij de voorbereiding ervan diepgaand verkend zullen worden met alle betrokken partijen. Dit laatste is het geval en dat staat niet in de weg aan de beschrijving van de drie voorbeelden voor experimenten in deze memorie van toelichting. Vanwege het abstracte karakter van het wetsvoorstel en van de mogelijkheid tot afwijking van diverse wetten, is het van belang om een beeld te geven van de wijze waarop het wetsvoorstel na inwerkingtreding ten uitvoer gelegd kan worden. Als die experimenten uit de voorbeelden in paragraaf 6 in voorbereiding worden genomen, worden ze zoals in paragraaf 5.2 uiteengezet is, zorgvuldig afgestemd met alle betrokkenen, waaronder de Rvdr. Wanneer daaruit blijkt dat het voorstel zoals het in deze memorie van toelichting is geformuleerd, aanpassing behoeft of als er voor andere experimenten wordt gekozen, dan vormt de uiteenzetting in deze memorie van toelichting daarvoor geen enkel beletsel.

Verder stelt de Rvdr ook aarzelingen te hebben bij het experiment voor de MKB-rechter, de naam die in de consultatiestukken is gebruikt voor wat nu de procedure voor de eenvoudige handelsgeschillen is (paragraaf 6.1). Naar aanleiding van die aarzelingen is de aard en daarmee ook de naam van die procedure gewijzigd in procedure voor eenvoudige handelsgeschillen.

De VSAN leidt ten onrechte uit het experiment voor de MKB-rechter af dat het kabinet het MKB belangrijker zou vinden dan burgers met kleinere geschillen. Het wetsvoorstel maakt ten algemene volstrekt duidelijk dat de vereenvoudiging van de rechtspraak voor alle rechtzoekenden bedoeld is.

Dat wordt ook geïllustreerd met het experiment voor de alternatieve scheidingsprocedure en ook een experiment met de toegevoegd deskundige leden komt ten goede aan alle rechtzoekenden. De VSAN noemt in haar reactie diverse onderwerpen waarover naar haar mening een experiment bedacht had moeten worden. Zij gaat eraan voorbij dat dit wetsvoorstel een algemene rechtsgrondslag voor experimenten biedt en dat de drie in paragraaf 6 genoemde experimenten slechts voorbeelden zijn en geen limitatieve opsomming. In een individuele reactie wordt aangegeven dat de MKB-rechter het waard is om uitgetoetst te worden en dat het verbeteren van de verstandhouding tussen partijen een belangrijk onderdeel moet zijn van de MKB-rechter, maar deze reactie bepleit wel vrijwillige deelname van beide partijen aan dit experiment. Zoals in deze memorie van toelichting is uitgelegd (zie paragraaf 5.1), wordt per experiment bezien in hoeverre het verplicht gesteld wordt en is verplichte deelname uitgangspunt.

De adviescommissie BPR, de Rvdr, de HR en de NOvA hebben diverse bezwaren geuit tegen het voorbeeld van de deskundige lekenrechter in het conceptwetsvoorstel. Die bezwaren zijn ter harte genomen. Naar aanleiding van het advies van de Rvdr en de HR is de term «deskundige lekenrechter» gewijzigd in «toegevoegd deskundig lid», die beter aansluit bij de reeds bestaande terminologie in de Wet RO (artikel 48 e.v.). Verder is in de memorie van toelichting meer aandacht besteed aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de toegevoegd deskundige leden en aan het bezwaar van de vier genoemde organisaties dat de inbreng van deze leden onderworpen moet zijn aan het debat tussen partijen. Ook het wetsvoorstel is op dit punt enigszins aangepast. Zie verder artikel 5 en de artikelsgewijze toelichting daarbij en paragraaf 6.2.

In een individuele reactie wordt de voorkeur gegeven aan meer juridische duidelijkheid, verankering en uitbreiding van de diverse geschillencommissies boven deelname van lekenrechters. Aangezien het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op de rechtspraak en de geschillencommissies daarvan geen deel uitmaken, worden die opmerkingen hier buiten beschouwing gelaten.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Rvdr over het experiment met de alternatieve scheidingsprocedure is in de toelichting verduidelijkt dat de experimenten niet slechts zien op de echtscheidingsprocedure, maar ook op andere geschillen tussen ouders over hun kinderen.

Uitvoeringsaspecten

De adviescommissie BPR en de HR uiten hun zorgen of de gerechten voldoende in staat zullen zijn de experimenten uit te voeren, vooral omdat het naast elkaar staan van verschillende werkprocessen arbeidsintensief zal zijn en tot organisatorische complicaties zal leiden, en zij vragen of de financiering afdoende zal zijn. De Rvdr, de NVvR, de NOvA en de VSAN wijzen eveneens op het belang van voldoende financiering van de experimenten en de Rvdr wijst op de eventuele gevolgen voor ICT-systemen en de kosten daarvan. De HR vraagt in te gaan op de wensen van het kabinet over de wijze waarop de rechterlijke macht de werkbelasting van experimenten zal combineren met de overige werkbelasting. Dit zijn inderdaad aspecten die steeds per experiment moeten worden meegewogen en veiliggesteld, zoals hieronder in paragraaf 8 ook al aan de orde is gesteld. Het budget voor vernieuwing maakt deel uit van de prijzen die elke drie jaar voor de rechtspraak worden overeengekomen. Experimenten zullen daar veelal uit bekostigd kunnen worden, al dan niet met aanvullende financiering uit andere bron. Zoals in de brief van 20 april 2018 aan de Tweede Kamer is aangegeven (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 425), wordt in overleg met de rechtspraak getracht een oplossing te bereiken als zou blijken dat er belemmeringen zitten in de bekostigingssystematiek. Eventuele consequenties voor de werklust

worden nadrukkelijk meegewogen bij voorstellen voor nieuwe experimenten.

De Rvdr, de HR en HiiL adviseren een adviescommissie samen te stellen waarvan de leden vanuit juridisch, sociaalwetenschappelijk en economisch perspectief meedenken over de verdere ontwikkeling van maatschappelijk effectieve rechtspraak. Volgens HiiL zou dit een speciale kamer van de HR kunnen zijn. Die commissie zou ook ideeën voor experimenten kunnen verzamelen, kunnen adviseren over de keuze om een bepaald idee voor een experimentele procedure al dan niet uit te werken in een algemene maatregel van bestuur en kunnen meekijken naar de evaluatie van een experiment. Die gedachte is mede naar aanleiding van een gelijkkluidend advies van de Afdeling advisering van de Raad van State overgenomen. Er zal een Toetsingscommissie experimenten rechtspleging komen, die vanuit juridisch, sociaalwetenschappelijk en economisch perspectief voorstellen voor experimenten zal toetsen aan de eisen uit de wet en uit nadere regelgeving (artikel 6). Zie hierover paragraaf 5.2.

Daarnaast suggereert HiiL een monitor in te richten die een beeld creëert van de werking van de rechtsstaat voor de burgers. Een monitor bovenop de evaluatie van dit wetsvoorstel (artikel 7), de evaluaties van de afzonderlijke experimenten (artikel 3) en het reeds bestaande periodieke onderzoek zoals de geschilbeslechtingsdelta, is overbodig. Bovendien gaat een onderzoek naar de werking van de rechtsstaat dit wetsvoorstel te buiten.

8. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Het wetsvoorstel biedt een rechtsgrondslag voor toekomstige algemene maatregelen van bestuur. Daaruit vloeit voort dat het wetsvoorstel geen financiële gevolgen heeft. Pas bij de uitwerking van de experimenten kan bepaald worden of er dergelijke gevolgen aan verbonden zijn, bijvoorbeeld door een toename van het aantal zaken, intensievere betrokkenheid van rechters of snellere afhandeling van zaken, waardoor er meer inzet van rechters en ondersteunend gerechtspersoneel nodig is. Ook wanneer er als onderdeel van een experiment wordt afgeweken van griffierechten en gesubsidieerde rechtsbijstand, is een budgetneutrale aanpak niet altijd mogelijk. Anderzijds kunnen experimenten ook aanzienlijke baten opleveren. Bijvoorbeeld omdat conflicten met een snelle interventie beter worden opgelost, er minder behoeft te worden (door)geprocedeerd, zaken minder juridisch op de spits worden gedreven, partijen meer in eigen regie kunnen procederen en oplossingen duurzamer voor partijen zijn. De financiële gevolgen van een experiment worden dus steeds behandeld in het kader van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur. Per experiment wordt eveneens gezien of het nodig is bepaalde ICT-faciliteiten in te richten, zoals eenvoudige formulieren die door rechtzoekenden worden ingevuld en digitaal bij de rechtbank kunnen worden ingediend. Hoe wordt omgegaan met de kosten van experimenten ligt voor bij de prijsonderhandelingen voor de periode 2020–2022 die op dit moment nog niet zijn afgerond. De Raad voor de rechtspraak onderschrijft dat het in een gezonde financiële situatie mogelijk moet zijn om experimenten uit het reguliere budget te bekostigen. Op dit moment zit in het huidige bekostigingssysteem ruimte om te kunnen experimenteren. Bij elk experiment zal vanzelfsprekend ook een kostenafweging worden gemaakt. Ik ben voornemens met de Raad voor de rechtspraak de komende prijsperiode een afspraak te maken over de bekostiging van experimenten rond maatschappelijk effectieve rechtspraak. Op dit moment lopen er ook enkele pilots in de rechtspraak waarvoor vanuit het ministerie een afzonderlijke bijdrage is toegekend.

Om dezelfde reden dat het wetsvoorstel enkel een kale rechtsgrondslag vormt, heeft het wetsvoorstel evenmin gevolgen voor de administratieve

lasten. Voor zover het de regels van het burgerlijk procesrecht op basis van Rv betreft, hebben ook in de toekomst de algemene maatregelen van bestuur geen toe- of afname van die lasten tot gevolg. Het procesrecht biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. Waar in Rv eisen worden gesteld aan de informatie-uitwisseling met de rechter of de wederpartij, hangen die direct samen met deze waarborgfunctie. Strikt genomen vallen de lasten die met deze informatieverplichtingen gepaard gaan onder het begrip administratieve lasten, maar vanwege het bijzondere karakter worden ze niet onverkort als administratieve lasten aangemerkt. Het burgerlijk procesrecht valt met het oog daarop buiten de kwantitatieve reductiedoelstellingen voor administratieve lasten. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft laten weten dat het wetvoorstel naar verwachting geen regeldrukeffecten heeft en om die reden niet geselecteerd is voor een formeel advies van ATR.

ARTIKELN

Artikel 1

Artikel 1 beschrijft de grondslag voor de experimenten die bij algemene maatregel van bestuur gerealiseerd kunnen worden en legt het kader vast waarbinnen van de opgesomde zes wetten en de daarop gebaseerde lagere regelgeving kan worden afgeweken. Afwijkingen van de fundamentele beginselen van procesrecht in Rv en de Wet RO en de zuiver organisatorische bepalingen in de Wet RO over de organisatie van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak zijn uitgesloten. Bij de Faillissementswet en Boek 1 BW kan alleen worden afgeweken van de procedurele bepalingen. De mogelijkheid tot afwijking is ruim geformuleerd omdat nu nog niet vaststaat welke experimenten op basis van deze wet zullen worden gehouden. Daar staan ruime waarborgen tegenover, waarvan enkele in artikel 1 zijn opgenomen. Elk experiment moet passen binnen de doelstelling van de aanhef van het eerste lid: het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Experimenten zijn beperkt in tijd, ze mogen maximaal drie jaar duren (aanhef van het eerste lid). Ze moeten blijven binnen het kader van de grondrechten en fundamentele beginselen van procesrecht (vierde lid). En ten slotte kan niet worden afgeweken van verdragen en EU-regelgeving (vijfde lid). Zie hetgeen hierover is toegelicht in paragraaf 4.5.

Artikel 1 spreekt van het afwijken van de opgesomde wetgeving. Daaronder wordt ook verstaan het toevoegen van aanvullende bepalingen aan die wetgeving. De experimenten vergen wellicht niet alleen afwijking van bestaande regels, maar kunnen soms ook iets regelen wat nog niet in de bestaande wet staat. Ook daarvoor bestaat ruimte in de algemene maatregelen van bestuur. De algemene maatregelen van bestuur worden geen nieuwe Wetboeken van Burgerlijke Rechtsvordering in het klein, waarin de hele procedure is uitgeschreven. Ze bevatten alleen de tijdelijke afwijkingen.

Van de grondrechten en fundamentele beginselen van procesrecht die zijn neergelegd in Rv kan niet worden afgeweken (artikel 1, eerste lid, onder a, zie ook paragraaf 4.4). Dat zijn de artikelen 19–22b en 25–30 Rv. Verder zijn de artikelen 1 tot en met 14 Rv uitgesloten, die gaan over de rechtsmacht van de Nederlandse rechter. Deze bepalingen vloeien mede voort uit verdragsrechtelijke en EU-afspraken en zijn dermate fundamenteel, dat afwijking daarvan niet is toegestaan.

Volgens het eerste lid, onder b, kan worden afgeweken van de procesrechtelijke bepalingen uit Boek 1 BW. In het personen- en familierecht in dit boek staat een aantal artikelen die procesrechtelijk van aard zijn. Een voorbeeld is artikel 1:253a BW. Dat artikel voorziet – kort gezegd – in een geschillenregeling voor ouders die een geschil hebben over de wijze van de uitoefening van het gezamenlijk gezag over hun kinderen. De eerste zin

van de leden 1 en 2 en de leden 3, 5 en 6 van dit artikel behelzen regels van procesrecht. Deze betreffen onder andere de wijze van aanbrenging van een geschil, de mogelijkheid van aanhouding van een beslissing en het beproeven van een vergelijk door de rechter, als ook de behandeltermijn van de rechtbank. Met het oog op het voornemen om te experimenteren met een alternatieve, laagdrempelige en snelle toegang tot de familierechter en een meer op de belangen van het gehele gezin gerichte rechtsgang voor scheidingszaken en geschillen tussen ouders over hun kinderen, wordt voorgesteld een afwijking van voornoemde artikelleden mogelijk te maken (zie verder paragraaf 6.3).

Volgens het eerste lid, onder c, kan worden afgeweken van de procesrechtelijke bepalingen uit de Faillissementswet. Voor zover het de faillissementsprocedure betreft, gaat het – in grote lijnen – om de bepalingen die in Titel I van de Faillissementswet zijn opgenomen over de behandeling van de faillissementsaanvraag en van alle verzoeken die na de faillietverklaring in de loop van de faillissementsprocedure door de curator, de schuldenaar, de schuldeisers en andere betrokkenen aan de rechter voorgelegd kunnen worden. Hetzelfde gaat op voor de dienovereenkomstige procesrechtelijke artikelen die in de Titels II en III van de Faillissementswet zijn opgenomen betreffende de surseance van betaling en de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen. Van de procesrechtelijke bepalingen die voortvloeien uit EU-regelgeving kan niet worden afgeweken. Dit betreft bijvoorbeeld de bepalingen die verband houden met de Insolventieverordening.

Van de Wet RO zijn enkele artikelen van fundamentele of zuiver organisatorische aard opgesomd die zijn uitgesloten van de afwijkingsmogelijkheid (artikel 1, eerste lid, onder d). Ze vallen buiten het kader van de doelstelling van het wetsvoorstel. Het gaat hier ten eerste om de algemene artikelen 1–5, 7 en 11–13, waaronder de begripsbepalingen (artikel 1), de omvang van de rechterlijke macht (artikel 2), het toepassingsbereik van de wet (artikel 3), enkele fundamentele beginselen (openbaarheid van zittingen en uitspraken: artikelen 4 en 5; onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter: artikel 12; geheimhoudingsplicht: artikelen 7, derde lid, en 13) en algemene organisatorische zaken (artikelen 6–11). Verder zijn uitgesloten de behandeling door de Hoge Raad van klachten over rechters en van ambtsmisdrijven door Kamerleden, ministers en staatssecretarissen (artikelen 13a–13g en 76), de organisatie van de gerechten (artikelen 14–39) en de bepalingen over de Raad voor de rechtspraak (artikelen 84–109).

Het tweede lid gaat over de Wet op de rechtsbijstand en de Wet griffierechten burgerlijke zaken. Van beide wetten kan enkel worden afgeweken in het kader van en experiment dat wordt uitgevoerd in overeenstemming met het eerste lid. Uit de Wet op de rechtsbijstand zijn artikel 8a en de afdelingen 1 en 3 van hoofdstuk II van experimenten uitgesloten (artikel 1, tweede lid, onder a). Artikel 8a gaat over de regeling voor klachten over medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand. Afdeling 1 van hoofdstuk II Wrb gaat over de Raad voor rechtsbijstand en zijn organen en afdeling 3 gaat over de personeelsleden van de Raad. Uit de Wet griffierechten burgerlijke zaken zijn geen artikelen bij voorbaat van experimenten uitgesloten.

Het derde lid gaat over het uitgangspunt dat de procedureregels in Rv het uitgangspunt blijven in experimenten en dat de algemene maatregelen van bestuur de afwijkende regels bevatten. Zie hierover hetgeen in paragraaf 7 nader is toegelicht, onder het kopje «Reikwijdte wetsvoorstel».

In het vierde lid zijn de grondrechten opgesomd waarvan in ieder geval niet mag worden afgeweken. Het is geen limitatieve opsomming. Het vijfde lid stelt dat bij experiment niet mag worden afgeweken van verdragen en EU-regelgeving. In de paragrafen 4.4, 4.5 en 7 (onder het

kopje «Verenigbaarheid met Grondwet en inachtneming van andere fundamentele rechten») is hierop uitgebreid ingegaan. Het zesde lid van artikel 1 bevat een hardheidsclausule: de rechter kan de toepassing van de experimentele procedure in een concrete zaak achterwege laten indien die toepassing leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Dit criterium sluit aan bij het criterium dat bekend is in Rv: het wordt ook gebruikt in de artikelen 127a, derde lid, 237, vijfde lid, en 282a, vierde lid, Rv waarin de gevolgen van het niet tijdig betaald hebben van griffierechten opzij gezet worden indien die leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. In dit criterium in artikel 1, zesde lid, komt tot uitdrukking dat de onbillijkheid die optreedt door het toepassen van de experimentele procedure zodanig moet zijn dat dit noodzaakt tot het verlaten van die procedure. In een dergelijk geval kan de hardheidsclausule een uitweg bieden naar de reguliere procedure volgens de regels van Rv of naar toepassing van de overige wetten die in artikel 1, eerste en tweede lid zijn genoemd. Het doorzetten van een zaak die ten gevolge van de regels die in het experiment gelden, geen rechtvaardige uitkomst heeft, moet vermeden worden. De hardheidsclausule kan in bepaalde concrete gevallen de benodigde flexibiliteit bieden binnen het verder doorgaans dwingende karakter van een experiment. Denkbaar is dat een zaak wordt aangebracht bij de rechtbank, die op het eerste oog eenvoudig lijkt en aan de voorwaarden voor het experiment voldoet. Maar nadat gedaagde of verweerder zijn visie op de zaak heeft gegeven, kan blijken dat er toch processtappen nodig zijn die wellicht in de experimentele procedure zijn uitgezonderd, zoals het oproepen van een derde in vrijwaring (een incidentele vordering, artikel 210 Rv). De adviescommissie BPR noemt het voorbeeld dat een experimentele procedure gevoegd moet worden met een samenhangende procedure die elders volgens de gewone regels aanhangig is. In een dergelijk individueel geval kan het nodig zijn de rechter een instrument in handen te geven waarmee in de zaak naar behoren recht kan worden gedaan.

De hardheidsclausule is bedoeld voor individuele gevallen en is van andere aard dan de intrekking van een experiment die is geregeld in artikel 4. Hoewel in elk experiment de grondrechten, fundamentele beginselen van procesrecht, verdragen en het Europees recht gewaarborgd moeten zijn, valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat in een enkel individueel geval het verplichte karakter van een experiment desalniettemin voor een partij leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. De intrekking van een experiment uit artikel 4 is in het wetsvoorstel opgenomen om een experiment te kunnen stopzetten dat in het algemeen tot zodanige onbedoelde gevolgen leidt dat voortzetting van het experiment het belang van een goede rechtspleging in het algemeen ernstig schaadt.

De NOvA merkt in haar reactie in de consultatie op dat de hardheidsclausule niet nodig is, omdat de rechter een algemene maatregel van bestuur buiten toepassing kan laten wegens strijd met de Grondwet of met algemene rechtsbeginselen. Wanneer een rechter in een individuele zaak tot het oordeel komt dat toepassing van een experiment dat aan de eisen van artikel 1 voldoet, in het concrete geval in strijd komt met een grondrecht of fundamenteel beginsel of met Europees of internationaal recht, dan dient de rechter het experiment buiten toepassing te laten. Daarvoor is geen hardheidsclausule nodig is. Dat is ook niet wat is beoogd met de hardheidsclausule, die drempel is te hoog.

Alle partijen kunnen zich op de hardheidsclausule beroepen. De hardheidsclausule is vooral van belang voor de partijen die niet uit vrije wil in een experimentele procedure zijn betrokken. De eiser of verzoeker heeft immers zelf gekozen voor de experimentele procedure. Wanneer in de loop van de procedure toch blijkt dat het experiment voor eiser of verzoeker tot een onbillijkheid van overwegende aard leidt, kan ook hij zich erop beroepen. De rechter kan ook ambtshalve tot de slotsom komen

dat de experimentele regeling in het concrete geval niet moet worden toegepast.

Het is niet de bedoeling dat bepaalde onderdelen van een experiment buiten toepassing worden gelaten. Een experimentele procedure is één geheel.

Wanneer de rechter in een individuele zaak oordeelt dat de experimentele procedure niet gevolgd of voortgezet kan worden, dan kan hij bezien of en zo ja, hoe partijen de overstap kunnen maken naar de reguliere procedure van Rv (laatste volzin van het zesde lid). Hij kan daarover eerst partijen om hun standpunt vragen. Hij bepaalt wat de volgende stap in de procedure zal zijn. Deze formulering sluit aan bij de artikelen 30k, eerste lid, onder e en 30m, tweede lid, Rv uit de wetgeving uit 2016, die in het invoeringswetsvoorstel dat aanhangig is in de Eerste Kamer⁹ worden overgenomen in de artikelen 87, tweede lid, onder e, en 89, tweede lid. Bedoeling van deze laatste volzin van het zesde lid is een zo naadloos mogelijke overgang van de ene procedure naar de andere te bewerkstelligen, zodat er zo weinig mogelijk tijd verloren gaat en er zo min mogelijk proceshandelingen overgedaan moeten worden. Het is dan bijvoorbeeld mogelijk om verweerder de gelegenheid te geven een verweerschrift op te stellen. Wanneer het voor een goede beoordeling van de zaak en met het oog op de gerechtvaardigde belangen van beide partijen nodig is om van voren af aan met een dagvaarding of verzoekschrift te starten, dan zal de rechter de eiser of verzoeker niet-ontvankelijk verklaren. Maar ook andere mogelijkheden staan open, zoals het treffen van een schikking, het aanhouden van de zaak voor een bepaald doel, het doorhalen van de zaak of het afwijzen van de vordering of het verzoek. Teneinde alle mogelijkheden open te houden is de laatste volzin van het zesde lid ruim geformuleerd: de rechter bepaalt wat hij geraden acht. Als het niet nodig om de zaak opnieuw aan te brengen en er bij het desbetreffende experiment ook andere wetten uit het eerste en tweede lid van artikel 1 zijn betrokken, dan zal de rechter ook voor die wetten moeten bepalen hoe de overstap wordt gemaakt naar de reguliere versie van die wetten. Wanneer er bijvoorbeeld in het experiment een ander regime van griffierechten of rechtsbijstand gold, dan zal de rechter moeten bepalen wat daarvoor het gevolg is van de tussentijdse overstap naar de reguliere procedure.

De adviescommissie BPR heeft gevraagd te overdenken wat er in de experimentele procedure gebeurt als zich voor of tijdens de procedure de vraag voordoet of de zaak zich leent voor het desbetreffende experiment en of de zaak of de partijen voldoen aan eventueel daaraan gestelde eisen. Dat is niet anders dan nu reeds geldt voor bijvoorbeeld de eis van spoedeisendheid bij een kort geding. Een partij die van mening is dat hij ten onrechte in een experimentele procedure wordt betrokken omdat er niet aan de voorwaarden voor het desbetreffende experiment is voldaan, moet dit aan het begin van de procedure of als eerste verweer moeten opwerpen, afhankelijk van de wijze waarop de procedure is ingericht. Daarna kan de rechter op dezelfde wijze reageren als hiervoor is beschreven voor het geval de hardheidsclausule wordt toegepast. Het zevende lid bepaalt dat de algemene maatregel van bestuur die het experiment vormgeeft, aan de Tweede en Eerste Kamer moet worden voorgehangen.

Artikel 2

Het eerste lid van artikel 2 bepaalt de onderwerpen die in de algemene maatregel moeten worden geregeld ten behoeve van het experiment. In de paragrafen 4.6 en 5.2 is aandacht besteed aan deze onderwerpen, hier wordt volstaan met een verwijzing naar die paragrafen (onderdelen a, b, d

⁹ Kamerstukken I 2018/19, 35 175, A.

en e komen in paragraaf 4.6 aan bod, onderdeel c in beide paragrafen en onderdeel f in paragraaf 5).

Naast de in het artikel opgesomde onderwerpen die in de algemene maatregel van bestuur zelf opgenomen worden, moet in de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur worden verklaard hoe in het experiment uitvoering wordt gegeven aan de voorschriften in artikel 1, vierde en vijfde lid, waarin staat dat het experiment de fundamentele beginselen van procesrecht dient te waarborgen en niet mag afwijken van verdragen en EU-regelgeving. Dit zijn onderwerpen die zich minder lenen voor opname in de regeling zelf, maar ze zijn dermate belangrijk dat opname in de nota van toelichting hier wordt benadrukt.

In artikel 2, tweede lid, is een rechtsgrondslag opgenomen voor een algemene maatregel van bestuur die nadere regels kan geven voor de opzet, inhoud en evaluatie van een experiment. Iedere algemene maatregel van bestuur die is bedoeld in artikel 1, eerste lid, zal aan die nadere regels moeten voldoen. Om te beginnen zal iedere algemene maatregel van bestuur een beschrijving geven van het probleem waarvoor het experiment een oplossing kan bieden. Het moet duidelijk zijn waarom wordt verwacht dat het experiment tot zinvolle resultaten kan leiden. Gemotiveerd zal worden waarom is gekozen voor een experiment in plaats van reguliere wetgeving, welke alternatieven op het terrein van beleid en wetgeving zijn overwogen en waarom voor het desbetreffende experiment is gekozen. Ook zal worden uitgelegd op basis van welke aannames die keuze is gemaakt. De uitgangssituatie zal worden geschetst en zo mogelijk wordt een nulmeting verricht. Het gerecht of de gerechten waar het experiment wordt uitgevoerd, zullen worden betrokken bij de evaluatie van het experiment. De lengte van de looptijd van het experiment zullen worden gemotiveerd. Omschreven zal worden wat de verwachting is van het aantal zaken dat onder het experiment behandeld zal worden. Het experiment moet immers voldoende omvang hebben om aan het eind ervan een goed gemotiveerd besluit te kunnen nemen over de positieve effecten ervan. Aangegeven zal worden welk effect van het experiment wordt verwacht op het gedrag van rechtzoekenden of andere betrokkenen bij de rechtspraak, zoals rechters en advocaten. Verder zal in de toelichting bij iedere algemene maatregel van bestuur aandacht besteed worden aan mogelijke onbedoelde effecten van het experiment. In de algemene maatregel van bestuur die is bedoeld in het tweede lid van artikel 2, zal ook worden opgenomen dat in iedere algemene maatregel van bestuur het evaluatieonderzoek van het desbetreffende experiment moeten worden geregeld. De methode en criteria aan de hand waarvan het experiment wordt geëvalueerd moeten erin opgenomen worden, evenals de namen van degenen die het onderzoek zullen uitvoeren en begeleiden. In iedere algemene maatregel van bestuur worden de evaluatiecriteria en de onderzoeksmethoden en -technieken geregeld en zal worden omschreven op welke wijze de evaluatie wordt uitgevoerd. Ook zal moeten worden vastgelegd welke gegevens tijdens de duur van het experiment door welk gerecht of welke gerechten moeten worden geregistreerd en verzameld en op welke wijze dat moet gebeuren. Daarvoor kan het nodig zijn om een of meer gerechten aan te wijzen waar de desbetreffende procedure volgens het reguliere procesrecht wordt gevoerd, maar die wel bij het experiment zijn betrokken, om de experimentele procedure te kunnen vergelijken met de reguliere procedure. Ook die gerechten moeten dan weten welke gegevens zij moeten verzamelen en aanleveren.

Artikel 3

Elk experiment moet geëvalueerd worden (zie nader hierboven in paragraaf 4.6 over de wijze van evalueren en artikelsgewijze toelichting bij artikel 2, tweede lid). Artikel 3, eerste lid, bepaalt dat ten minste drie

maanden voor het einde van het experiment – tevens het einde van de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur -het verslag van de evaluatie naar de Tweede en Eerste Kamer wordt gestuurd. Het heeft de voorkeur om langer dan drie maanden van tevoren het verslag te verzenden (zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 2.42). Omdat nog niet bekend is hoe lang de verschillende experimenten zullen duren, is in artikel 3, eerste lid, een minimale termijn van drie maanden opgenomen. Bij een kortdurend experiment van bijvoorbeeld een jaar is een langere termijn niet haalbaar, omdat er dan geen tijd overblijft voor het evaluatie-onderzoek. Bij de aanbidding van het verslag wordt ook het standpunt gevoegd of de evaluatie van het experiment aanleiding geeft tot definitieve wijziging van de desbetreffende wet (en eventuele bij of krachtens die wet vastgestelde algemene maatregelen van bestuur). Als de uitkomst positief is, wordt zo snel mogelijk een wetsvoorstel in procedure gebracht. Op onderdelen kan het experiment in het wetsvoorstel worden aangepast, zodat eventuele negatieve neveneffecten die uit de evaluatie zijn gebleken, kunnen worden ondervangen.

Ingevolge het tweede lid kan de duur van het experiment eenmalig met maximaal drie jaar worden verlengd totdat de wetswijziging in werking is getreden, om te voorkomen dat de praktijk in de tijd tussen het aflopen van het experiment en de inwerkingtreding van de wetswijziging tijdelijk niet kan profiteren van de positieve effecten van de experimentele procedure en moet terugvallen op het oude regime. De verlenging gebeurt bij ministeriële regeling. Het is niet nodig om de verlenging bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Dat zou ten eerste tot gevolg hebben dat over die algemene maatregel van bestuur bij de Afdeling advisering van de Raad van State welbeschouwd een verkapt advies wordt gevraagd over het in wetgeving omzetten van het experiment. Daarover dient de Afdeling te adviseren wanneer hem het desbetreffende wetsvoorstel wordt voorgelegd. Bovendien is er waarschijnlijk na afronding van de evaluatie en de discussie daarover in de Kamer geen tijd meer om de procedure voor een algemene maatregel van bestuur te volgen. Ook om die praktische reden wordt verlenging geregeld bij ministeriële regeling.

In het tweede lid van artikel 3 is tevens voorzien in de mogelijkheid dat de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur wordt verlengd als er een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal wordt ingediend voordat het experiment is beëindigd en de evaluatie is afgerond. Dat heeft betrekking op gevallen waarin om wat voor reden dan ook de evaluatie niet afgewacht kon worden en de wet definitief gewijzigd dient te worden. Ook heeft het tweede lid toepassing als in de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel wordt ingediend over het desbetreffende onderwerp van het experiment.

Wordt het wetsvoorstel dat strekt tot definitieve vastlegging in de wet van de experimentele procedure ingetrokken of verworpen, dan wordt de algemene maatregel van bestuur waarvan de werkingsduur verlengd was, onverwijld ingetrokken (artikel 3, derde lid). Dat gebeurt bij koninklijk besluit dat de datum van intrekking bepaalt. Wordt het wetsvoorstel tot wet verheven, dan wordt de algemene maatregel van bestuur die het experiment vormgeeft, met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van die wet ingetrokken. In het desbetreffende wetsvoorstel kan worden geregeld dat dat gebeurt bij het koninklijk besluit waarbij de datum van inwerkingtreding van de wet wordt bepaald.

Artikel 4

In het wetsvoorstel is mede naar aanleiding van opmerkingen van de NOvA en de Rvdr in de consultatie over het wetsvoorstel, een procedure toegevoegd waarmee in noodgevallen een algemene maatregel van bestuur die een experiment vormgeeft, onmiddellijk kan worden

ingetrokken, zodat het experiment voortijdig ten einde komt (artikel 4). De algemene maatregel van bestuur kan ook gedeeltelijk worden ingetrokken. Naast alle waarborgen rond de voorbereiding van een experiment en rond de totstandkoming en toetsing van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur, is dit artikel toegevoegd als extra waarborg in de vorm van een noodremprocedure. Volgens het eerste lid is onmiddellijke intrekking noodzakelijk indien een experiment tot zodanige onbedoelde gevolgen leidt dat voortzetting ervan het belang van een goede rechtspleging in het algemeen ernstig schaadt. Er moet sprake zijn van ernstige schade aan het belang van een goede rechtspleging «in het algemeen». Het gaat dus niet om eventuele problemen bij de toepassing van de experimentele regeling in een individuele rechtszaak. Daarvoor is de vangnetbepaling van artikel 1, zesde lid, bedoeld. Voor toepassing van de noodremprocedure van artikel 4 is vereist dat het experiment in diverse zaken leidt tot ernstige schending van de goede rechtspleging door een weeffout in het experiment, waardoor voortzetting ervan voor veel of alle zaken schadelijk is. Het gaat daarbij niet om het juridische vraagstuk van botsende grondrechten, zoals het beginsel van openbaarheid van rechtspraak en het recht op privacybescherming, waarbij de rechter bepaalt welk recht prevaleert (zie hierover ook hierboven in paragraaf 4.4). De algemene maatregel van bestuur kan ook gedeeltelijk worden ingetrokken. Als het mogelijk is het onderdeel dat verantwoordelijk is voor de ernstige schade aan de goede rechtspleging, uit het experiment te snijden, kan het experiment doorgang vinden. Het moet na voortzetting nog steeds onder de oorspronkelijke doelstelling vallen. Het gaat dus niet om kleine aanpassingen om het experiment te verbeteren.

Volgens het tweede lid leidt het intrekken van een experimentele procedure ertoe dat van rechtswege de reguliere voorschriften van de wet of de wetten waar het desbetreffende experiment van afweek, vanaf het moment van intrekking weer van toepassing zijn, ook op lopende procedures. Het derde lid geeft een rechtsgrondslag voor een algemene maatregel van bestuur die gaat over de gevolgen van de intrekking. Die kan bijvoorbeeld een overgangsregeling geven om een soepele overgang van het experiment naar de reguliere situatie te bevorderen en te verduidelijken.

Het vierde lid schrijft voor dat de Minister voor Rechtsbescherming de Staten-Generaal informeert over de (gedeeltelijke) intrekking van de algemene maatregel van bestuur, waardoor een experiment tussentijds wordt beëindigd (vierde lid).

Artikel 5

Artikel 5 maakt het mogelijk om meer gebruik te maken van toegevoegd deskundige leden in de rechtspraak, die rechtspreken samen met de rechter(s). Zij worden onderdeel van een bijzondere kamer die wordt ingericht voor zaken waarin bijzondere deskundigheid is gewenst om tot een goed oordeel over de zaak te komen, omdat dit kan helpen om het geschil sneller effectiever en de-escalerend op te lossen. Dat kunnen in het kader van het experiment bijvoorbeeld geschillen zijn waarin deskundigheid op bouwkundig terrein nodig is. De doelstelling is te voorkomen dat er op basis van het bewijsrecht een of meer deskundigen moeten worden benoemd, met alle processuele complicaties van dien, zoals hierboven in paragraaf 6.2 is beschreven. De formulering van het artikel wijkt af van de wijze waarop de overige experimenten in het wetsvoorstel zijn opgesteld. Artikel 5 regelt dat bij wijze van experiment deze bijzonder kamers kunnen worden gevormd en laat dit niet over aan een algemene maatregel van bestuur in afwijking van de Wet RO. Deze andere opzet is een gevolg van artikel 116, derde en vierde lid, van de Grondwet. Volgens dit artikel kan alleen de wet mogelijk maken dat aan

rechtspraak door de rechterlijke macht wordt deelgenomen door personen die daar niet toe behoren en daarom kan er voor een dergelijk experiment geen delegatie plaatsvinden naar een algemene maatregel van bestuur. De benoeming van toegevoegd deskundige leden kan dus niet meegenomen worden in de algemene mogelijkheid tot afwijking van de Wet RO bij de algemene maatregel van bestuur uit artikel 1, eerste lid, onder d, van het wetsvoorstel. Er zal voor dit experiment wel een algemene maatregel van bestuur worden opgesteld waarin andere onderwerpen geregeld zullen worden dan de onderwerpen die in artikel 2, eerste lid, voor alle experimenten zijn voorgeschreven. Zo zal daarin worden bepaald voor welke procedures, vorderingen of verzoeken de toegevoegd deskundige leden in het kader van het experiment kunnen worden ingeschakeld. In de algemene maatregel van bestuur zal ook aandacht worden besteed aan de wijze waarop en de voorwaarden waaronder wordt afgeweken van de huidige regels, zoals opgenomen in artikel 2, eerste lid, onder c. Dit onderdeel c is van toepassing om zeker te stellen dat er in de algemene maatregel van bestuur rekenschap wordt afgelegd van dit experiment en hoe het afwijkt van de reguliere regels. Bovendien biedt dit een rechtsgrondslag om in de algemene maatregel van bestuur zaken (nader) te regelen zoals de wijze van benoeming van de toegevoegd deskundige leden en hun onkostenvergoeding. Indien afwijkingen van de in artikel 1, eerste en tweede lid, opgesomde wetten nodig zijn in het kader van het experiment met de toegevoegd deskundige lid, dan geldt daarvoor ook het integrale eerste lid van artikel 2. Op de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid van artikel 5 zullen dus alle eisen van toepassing zijn die het wetsvoorstel aan experimenten stelt.

De toegevoegd deskundige leden kunnen in alle gerechten toegevoegd worden, zowel aan rechtbanken als aan gerechtshoven. Vooral in eerste aanleg zal er naar verwachting behoefte zijn aan deze toegevoegde deskundigheid. Bij de Hoge Raad is er geen reden voor toevoeging, omdat daar de feiten niet meer ter discussie staan. De deskundige leden nemen deel aan de rechtspraak, maar zijn geen rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast in de zin van artikel 1 van de Wet RO. Ze zijn geen rechter of rechter-plaatsvervanger in de zin van artikel 40 Wet RO. Ze worden toegevoegd aan de zittende rechter in een enkelvoudige kamer of aan de drie rechters in een meervoudige kamer. Dat betekent dat een kamer een even aantal rechtsprekende leden krijgt. Om te voorkomen dat de stemmen in de raadkamer zouden kunnen staken, is bepaald dat de stem van de rechterlijke ambtenaar met rechtspraak belast (de «echte» rechter) de doorslag heeft in een enkelvoudige kamer en in een meervoudige kamer zal de onderlinge stemverhouding van de drie rechters de doorslag geven, zoals dat ook nu het geval is.

Het ligt in de rede dat de op te richten kamer zich zal toeleggen op een bepaald soort zaken, zoals bouwgeschillen of letselschadezaken. Wanneer enige ervaring is opgedaan met een dergelijke kamer, kan ook worden geëxperimenteerd met een kamer waarin per zaak een bepaalde deskundige wordt toegevoegd. Dat kan de ene keer een bouwkundige zijn en de andere keer een medicus. Het wordt dan meer een algemene deskundigenkamer.

Ingevolge het tweede lid komen de zaken bij een kamer met een toegevoegd deskundig lid terecht door directe toewijzing van die zaak aan een dergelijke kamer, of door verwijzing door de rechter die de zaak aanvankelijk onder zich heeft gekregen (artikel 5, tweede lid). Deze verwijzing kan ambtshalve geschieden en op verzoek van een partij. Eventuele nadere voorwaarden die hieraan gesteld worden, zullen in de algemene maatregel van bestuur opgenomen worden.

De regels voor de toegevoegd deskundige leden zijn zoveel mogelijk dezelfde als voor de reeds bestaande deskundige leden die deel uitmaken van de pachtkamer (artikel 48 Wet RO), de kamer voor het kwekersrecht

(artikel 55a Wet RO) en de ondernemingskamer (artikel 66 wet RO). Het derde lid regelt de benoeming van de toegevoegd deskundige leden door het bestuur van het gerecht dat bij het experiment is betrokken. Die benoeming wijkt af van de wijze van benoeming van de deskundige leden van genoemde kamers. De deskundige leden van de pachtkamer (artikel 48 e.v. Wet RO) en de ondernemingskamer bij het gerechtshof Amsterdam (artikel 66 Wet RO) worden bij koninklijk besluit benoemd, voor een periode van vijf jaar. Het gaat daar om een beperkt aantal personen die regelmatig onderdeel uitmaken van hun kamer. In het kader van een maximaal driejarig experiment is dit een te zware eis voor deskundige leden die vooral op ad hoc basis toegevoegd kunnen worden aan de rechtspraak. Daarom is in hoofdlijnen gekozen voor de minder zware variant die ook wordt toegepast voor de deskundige leden in de kamers voor het kwekersrecht, met enkele aanvullingen en mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Het vierde lid onderwerpt de toegevoegd deskundige leden aan dezelfde verplichtingen als rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast wat betreft een algemene geheimhoudingsplicht (artikel 13 Wet RO) en de geheimhouding van het overleg in de raadkamer (artikel 7, derde lid, Wet RO), de onpartijdigheid en onafhankelijkheid tegenover partijen en hun advocaten (artikel 12 Wet RO) en wat betreft de procedure in geval van klachten over zijn optreden (artikelen 13a-13g Wet RO). Verder zijn uit de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren de artikelen 44 over de onverenigbaarheid van functies voor rechterlijke ambtenaren (ze kunnen bijvoorbeeld geen advocaat zijn) en artikel 44a over vermeldingen van nevenfuncties in het daarvoor opgerichte register ook op deze toegevoegd deskundige leden van toepassing. Het bestuur stelt de kamers samen in lijn met het huidige artikel 6 en paragraaf 2 van de derde afdeling (over de vorming en bezetting van kamers) van de Wet RO.

Artikel 6

Ieder voorstel voor een algemene maatregel van bestuur waarin een experiment is neergelegd, wordt voorgelegd aan een onafhankelijke en multidisciplinaire Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (zie paragraaf 5.2). Die commissie toetst of het experiment voldoet aan alle eisen van de wet en van de algemene maatregel van bestuur uit artikel 2, tweede lid, die nadere eisen aan de opzet, inhoud en evaluatie van experimenten stelt (artikel 6, eerste lid). De toetsingscommissie overziet het totaalbeeld en beoordeelt vanuit verschillende deskundigheden en op onafhankelijke wijze of het experiment met voldoende waarborgen is omgeven en of de grenzen en voorwaarden die het wetsvoorstel en de nadere regels stellen, zijn gerespecteerd. Zo wordt gewaarborgd dat zorgvuldig voorbereide en weloverwogen experimenten worden uitgevoerd. De multidisciplinaire inrichting ervan onderscheidt deze commissie van andere bestaande adviescommissies zoals de adviescommissie voor burgerlijk procesrecht. De leden zullen het voorstel ieder vanuit hun eigen deskundigheid beoordelen. Het voorstel zal ten eerste juridisch worden beoordeeld. Daarbij beoordeelt de commissie en het desbetreffende deskundige lid (of leden) de waarborging van de grondrechten, verdragen en EU-regelgeving en kijkt zij kritisch naar de omschrijving van de problematiek, de gekozen oplossing en de vraag of het experiment past binnen de doelstelling van de wet en van het desbetreffende experiment. Ten tweede zal door de deskundige(n) in de commissie vanuit sociaalwetenschappelijk oogpunt beoordeeld worden of het experiment de verwachte gedragseffecten zal hebben, mede gezien vanuit hetgeen in de wetenschappelijke literatuur bekend is over de gevolgen van prikkels voor het gedrag van burgers en instellingen. En ten slotte zal vanuit economische deskundigheid gezien worden wat de verwachte opbrengst van het experiment voor de maatschappij is en of de

procedure een efficiënte procedure oplevert, mede vanuit kostenoverwegingen.

De toets door de commissie vindt plaats nadat er is geconsulteerd over het voorstel voor de algemene maatregel van bestuur waarin het experiment is neergelegd. Van haar advies zal alleen op zwaarwegende gronden kunnen worden afgeweken (tweede lid). Dat kan ook betekenen dat een experiment wordt aangepast naar aanleiding van het advies van de Toetsingscommissie. Daarna wordt de algemene maatregel van bestuur in procedure gebracht door deze voor te hangen aan de Staten-Generaal en ten slotte voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

In het derde lid is een rechtsgrondslag opgenomen om regels te stellen voor de samenstelling en het functioneren van de Toetsingscommissie en de wijze waarop zij toetst. Daarin zullen zaken worden opgenomen als hun benoeming, hun werkwijze, een eis voor de juridische, sociaalwetenschappelijke en economische deskundigheid van de leden, de voorzieningen ten behoeve van hun werkzaamheden, de termijn waarvoor ze benoemd worden, en dergelijke.

Artikel 7

Artikel 7 bevat een algemene evaluatiebepaling voor de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging. Binnen tien jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt een evaluatieverslag gestuurd naar het parlement. Daarin wordt verslag gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Dit artikel is opgenomen naar aanleiding van commentaar in de consultatie van de Rvdr, de HR en de NOV. De evaluatietermijn is op tien jaar gesteld, omdat het voor een zinvolle evaluatie nodig is dat enkele experimenten zullen zijn afgerond en geëvalueerd. Onderzocht zal worden of het wetsvoorstel heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling, namelijk het bevorderen van innovatie in de rechtspraak ten behoeve van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Het gaat dan om vragen zoals hoe de experimenten ten algemene zijn verlopen, of het experiment als wetgevingsinstrument voorziet in een behoefte op het gebied van de rechtspleging in het civiele recht, of er voldoende lering uit de experimenten getrokken kan worden om een goed gemotiveerd besluit te kunnen nemen over definitieve wetswijziging en of de Experimentenwet rechtspleging voldoende rechtsgrondslagen biedt voor de gewenste wijzigingen. Daaruit kan ten algemene lering worden getrokken voor verdere experimenten.

Artikelen 8 en 9

De artikelen 8 en 9 bevatten de gebruikelijke bepalingen voor de inwerkingtreding bij koninklijk besluit en voor een citeertitel, die luidt Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging. Aan artikel 8 is een horizonbepaling toegevoegd. De wet zal vijftien jaar na inwerkingtreding vervallen en is daarom een tijdelijke wet. De termijn van vijftien jaar is ingegeven door de omstandigheid dat de voorbereiding en uitvoering van experimenten enige jaren in beslag nemen. Er is tijd nodig om experimenten tot hun recht te laten komen en te evalueren, om vervolgens te kunnen beoordelen of het desbetreffende vraagstuk is opgelost of dat een andere aanpak onderzocht moet worden. De termijn van vijftien jaar hangt ook samen met de evaluatie van deze wet na tien jaar. Daaruit kan lering getrokken worden voor de aanpassing van de aanpak van experimenten. Daarvoor dient er na afronding van de evaluatie nog tijd te zijn. Bovendien kan aan de hand van de uitkomsten van die evaluatie worden bepaald of

de wet aan de doelstelling voldoet en er behoefte bestaat aan voortzetting van experimenten. Dan kan er tijdig voor het aflopen van deze wet een nieuw wetsvoorstel in procedure worden gebracht.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker