

Vergaderjaar 2019–2020

35 263

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN VERSLAG

Ontvangen 28 november 2019

Inhoudsopgave

ALGEMEEN	1
1. Inleiding	3
2. Aanleiding	6
3. De mogelijkheden voor experimenten op basis van de huidige wetgeving	8
4. De grenzen en voorwaarden van experimenten	9
5. De systematiek van de wet en de opzet van de algemene maatregelen van bestuur	16
6. De experimenten	19
7. Adviezen	21
8. Financiële gevolgen en administratieve lasten	24
ARTIKELEN	26
Artikel 1	26
Artikel 3	26
Artikel 4	27
OVERIG	28

ALGEMEEN

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van VVD, CDA, D66, SP, CU en SGP. Ik ben blij dat de VVD, D66, SP, CU en SGP de doelstelling van het wetsvoorstel ondersteunen, om te komen tot eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Ook ben ik verheugd te lezen dat de VVD, D66, CU en SGP positief staan tegenover invoering van de mogelijkheid om door middel van experimenten proefondervindelijk te onderzoeken hoe die doelstelling het beste kan worden bereikt. Uit diverse pilots van de rechtspraak blijkt dat er behoefte bestaat aan laagdrempelige en informele procedures. Daarin wordt het geschil niet op de spits gedreven en worden de partijen geholpen om tot een schikking te komen. De pilots worden uitgevoerd op basis van vrijwillige deelname

door partijen (artikel 96 Rv). Daardoor wordt een beperkt aantal zaken behandeld door de pilotrechters, terwijl ook partijen tussen wie de verhoudingen dermate zijn verslechterd dat ze niet vrijwillig willen meewerken, gebaat zouden kunnen zijn bij een bijvoorbeeld meer de-escalerende procedure, waarin de rechter probeert om partijen op een informele wijze tot een schikking te brengen. Dit wetsvoorstel biedt daarom de mogelijkheid om partijen bij algemene maatregel van bestuur te verplichten deel te nemen aan een experimentele procedure. Juist dan kan proefondervindelijk worden gezien of een andere benadering van het geschil in alle zaken uit een bepaalde categorie – bijvoorbeeld burenruzies, arbeidsgeschillen, huurgeschillen – kan bijdragen aan een daadwerkelijke oplossing. Het materiële recht waaraan geschillen inhoudelijk worden getoetst (zoals burenrrecht, arbeidsrecht, huurrecht), blijft ongewijzigd. Alleen de regels die de procedure voor de rechter beheersen, wijken tijdelijk voor bepaalde zaken en in bepaalde gerechten af van de reguliere regels in de wet. Na een positieve evaluatie van een experiment kan gefundeerd worden besloten tot definitieve vastlegging van een eenvoudiger, snellere, effectievere en de-escalerende procedure in de wet.

Verschillende fracties hebben in de aanloop naar hun vragen benadrukt dat zij bij de beoordeling van het wetsvoorstel in het bijzonder oog hebben voor het belang van een zorgvuldige uitvoering en evaluatie van de experimenten. Alvorens ik overga tot de beantwoording van de afzonderlijke vragen ga ik daarom graag eerst ten algemene in op de vraag hoe deze aspecten in het voorliggende wetsvoorstel geborgd zijn, mede met het oog op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State erkent dat experimenteren met wettelijke regels zinvol kan zijn om proefondervindelijk vast te stellen hoe een maatschappelijk probleem kan worden opgelost. Daarbij is volgens de Afdeling een ruime bevoegdheid tot afwijking van de in het wetsvoorstel opgesomde wetten toelaatbaar, mits daar voldoende waarborgen tegenover staan. Het wetsvoorstel is omgeven met waarborgen waardoor experimenten binnen de grenzen blijven van de fundamentele beginselen van procesrecht, de Grondwet, voor Nederland geldende verdragen en EU-regelgeving. Het wetsvoorstel waarborgt daartoe het recht op toegang tot de rechter en op een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, het beginsel van hoor en wederhoor, het beginsel van openbaarheid van rechtspraak, het recht op afwikkeling van de procedure binnen een redelijke termijn, de beginselen die uit een goede procesorde voortvloeien en het recht op hoger beroep en cassatie, dit alles voor zover daarvan niet bij wet wordt afgeweken (artikel 1, vierde lid). Het wetsvoorstel geeft daarnaast ook een grondslag voor de instelling van een onafhankelijke en multidisciplinaire Toetsingscommissie experimenten rechtspleging, die alle voorstellen voor algemene maatregelen van bestuur waarin de experimenten worden vastgelegd, zal toetsen. Zij zal de voornoemde waarborgen en de naleving van de overige eisen uit de wet en het besluit over de opzet, inhoud en evaluatie van experimenten bewaken. Zij zal de toetsing uitvoeren vanuit een juridisch, sociaalwetenschappelijk en economisch oogpunt. Die brede toetsing waarborgt dat de voorstellen voor de algemene maatregel van bestuur die de experimenten vastleggen, leiden tot zinvolle, gedegen en uitvoerbare experimenten, die op onafhankelijke wijze worden geëvalueerd volgens vooraf vastgestelde criteria. Ook de instelling van deze commissie sluit aan bij het advies van de Afdeling.

Ook hechten enkele fracties aan meer duidelijkheid over de experimenten die zullen worden uitgevoerd onder deze wet. Zowel uit de rechtspraak als uit de samenleving komt de wens naar voren naar een rechter die laagdrempelig, informeel en oplossingsgericht is, zoals een rechter die in de buurt rechtspreekt en daarvoor in het buurthuis zitting houdt. Ook uw Kamer heeft daarbij aangesloten in uw verzoek om een onderzoek naar de

Belgische en Franse vrederechters. Het zou goed zijn om de discussie over de spreekuurrechter en de varianten daarop, die in de pilots van de rechtspraak zijn en worden uitgevoerd, af te ronden met een experiment waarbij procederen voor een dergelijke rechter verplicht is gesteld. Zo kan worden getoetst of een dergelijke rechter een wettelijk vastgelegde plaats in de rechtspraak moet krijgen. Daarom ga ik binnenkort in overleg met de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) over concretisering van het eerste experiment dat ik samen met de Rvdr na aanvaarding van dit wetsvoorstel wil uitvoeren. Het streven is om de nabijheidsrechter in een experiment te onderzoeken. De nabijheidsrechter komt voort uit het WODC-onderzoek naar de vrederechter in België en Frankrijk. Ik heb u daarover bericht in mijn brief van 9 september 2019, waarmee ik u het onderzoek heb aangeboden.¹ In die brief heb ik aangegeven dat het te vroeg is voor landelijke invoering van de nabijheidsrechter. Het is wel een geschikt onderwerp voor het eerste experiment. Dan kan proefondervindelijk worden vastgesteld of deze rechter in de Nederlandse rechtspraak past. Een experiment met de nabijheidsrechter sluit bovendien goed aan bij de diverse pilots die de rechtspraak recent heeft gehouden en momenteel houdt, zoals de spreekuurrechter, de overlegrechter, de regelrechter en de wijkrechter (zie paragraaf 3 van de memorie van toelichting). Ik ga uit van een laagdrempelige en snelle procedure voor een beperkt aantal eenvoudige zaken, die burgers direct helpt door te bevorderen dat een schikking wordt bereikt en waarin zo nodig uiteindelijk een uitspraak kan worden gedaan.

Ik zal hierna de vragen van de fracties behandelen, grotendeels in de volgorde waarin ze gesteld zijn. Wanneer er naar artikelen wordt verwezen, zijn dit de artikelen van het wetsvoorstel, tenzij anders is aangegeven.

1. Inleiding

De leden van de fracties van de VVD, CDA, SP en SGP (de vragen van deze laatste zijn in het verslag bij artikel 1 opgenomen) hebben vragen gesteld over de in de wet opgenomen termijnen. Ik zal deze vragen hieronder gezamenlijk beantwoorden, gegroepeerd per termijn.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mogelijkheid van beperking van de tijdsduur van de wet en vragen de duur van vijftien jaar toe te lichten. Ook de leden van de SP-fractie vragen waarom er is gekozen voor vijftien jaar. De leden van de CDA-fractie vragen de looptijd van de wet van vijftien jaar te onderbouwen, zij vrezen voor een te lange experimenteerfase.

De termijn van vijftien jaar biedt gelegenheid om enkele zorgvuldig gekozen experimenten uit te voeren. Uit de wet volgt dat de voorbereiding, de procedure om tot een algemene maatregel van bestuur te komen, de uitvoering en de evaluatie van een experiment enkele jaren in beslag nemen. Daarom kan er een paar jaar tussen de start van verschillende experimenten zitten. Ook wil ik gelegenheid geven om te bezien hoe de wensen rond maatschappelijk effectieve rechtspraak zich ontwikkelen, mede aan de hand van de pilots die de rechtspraak in dat verband uitvoert. De rechtspraak zal die pilots evalueren en dan kan worden bezien of die pilots aanleiding geven tot het houden van een verplicht experiment voor eenzelfde soort procedure. Daarvoor is eveneens tijd nodig.

De leden van de VVD-fractie stellen voor een pilot maximaal met twee jaar te verlengen naar vijf jaar met als doel de pilot beter en zorgvuldiger te kunnen uitvoeren, te doorgronden en te evalueren. Zij stellen dat een pilot altijd voortijdig kan eindigen. Ook de leden van de SGP-fractie willen

¹ Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 535.

weten of er wel voldoende ervaring kan worden opgedaan (deze vraag van de SGP is in het verslag bij artikel 1 opgenomen).

De termijn van maximaal drie jaar voor de duur van een concreet experiment voldoet enerzijds aan de wens om een innovatieve procedure grondig in de praktijk te kunnen onderzoeken en anderzijds aan de eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Een experiment betekent dat een of enkele rechtbanken bepaalde zaken volgens een procesrecht afhandelen dat enigszins afwijkt van dat van andere rechtbanken. Deze afwijking dient niet langer te duren dan strikt noodzakelijk is voor een goede beoordeling van de experimentele procedure. Deze afweging heeft geleid tot de conclusie dat op basis van een maximaal driejarig experiment een gedegen evaluatie kan plaatsvinden die een goed onderbouwd standpunt zal opleveren voor de beantwoording van de vraag of de experimentele procedure in definitieve wetgeving dient te worden omgezet.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de maximale periode van een experiment van drie jaar zich verhoudt tot de gemiddelde looptijd van normale procedures en of er wel voldoende ervaring kan worden opgedaan (deze vraag is in het verslag bij artikel 1 opgenomen).

Hoewel ik bij voorbaat niets wil uitsluiten, denk ik bij de experimenten die onder dit wetsvoorstel ontwikkeld zullen worden, vooral aan kleinere zaken die ook onder het huidige recht doorgaans kortlopend zijn. Verder wil ik erop wijzen dat de maximale looptijd van een experiment in principe losstaat van de looptijd van een zaak in dat experiment. Individuele zaken die in een experimentele procedure worden gevoerd, worden onder de regels van dat experiment afgerond, onafhankelijk van de vraag of de looptijd van de algemene maatregel van bestuur van het desbetreffende experiment inmiddels is verstreken. Tijdens de behandeling van een rechtszaak dienen de procedureregels immers bij voorkeur niet gewijzigd te worden. Het antwoord op deze vraag is daarnaast afhankelijk van het soort procedure. Een kantonprocedure of een kortgedingprocedure heeft doorgaans een kortere looptijd dan een handelszaak voor de rechtbank. Bijvoorbeeld handelszaken met verweer voor de kantonrechter duren doorgaans tussen maximaal een half jaar en een jaar, voor de rechtbank tussen maximaal een en twee jaar.²

De leden van de VVD-fractie vragen wat de reden is voor een evaluatie na tien jaar en waarom dat bijvoorbeeld niet al na vijf jaar is. De leden van de CDA-fractie vragen eveneens om onderbouwing van de evaluatie na tien jaar. De leden van de SP-fractie vragen of het niet degelijker is om al eerder dan na tien jaar de wet te evalueren, bijvoorbeeld na vijf jaar. Het antwoord op deze vraag ligt in de lijn van het antwoord dat hiervoor is gegeven op de vraag naar de werkingsduur van de wet. Voor een zinvolle evaluatie van de wet is het nodig is dat enkele experimenten zullen zijn afgerond en geëvalueerd. En zoals hiervoor is opgemerkt, vergt het voorbereiden, tot stand brengen, uitvoeren en evalueren van een experiment enkele jaren. Na vijf jaar is er mogelijk pas één experiment volledig afgerond, zodat evaluatie van de hele wet nog geen zin heeft. De leden van de CDA-fractie vragen met enkele voorbeelden uit omliggende landen duidelijk te maken hoe andere landen met zulke experimenten in de rechtspleging omgaan. Zij vragen of dat vergelijkbaar is met dit voorstel en of er in andere landen wel experimenten in de rechtspleging worden gedaan.

Voor het antwoord op deze vraag is er informatie verzameld over België en het VK en is er een oproep gedaan via het European Judicial Network (EU-netwerk om juridische samenwerking tussen lidstaten te verbeteren). Naar aanleiding daarvan heb ik reactie gekregen van Finland, Frankrijk, Oostenrijk, Polen, de Tsjechische Republiek en Slowakije. Daaruit is gebleken dat er in die landen geen voorbeelden zijn van experimenteer-

² Jaarverslag van de Rechtspraak 2018, tabellen 19 en 21.

wetgeving die vergelijkbaar is met het wetsvoorstel. Wel hebben diverse landen laten weten dit een interessante ontwikkeling te vinden en geïnteresseerd zijn in het verloop van dit wetsvoorstel. Hoewel er dus geen sprake is van experimenteerwetgeving zoals dit wetsvoorstel, kent in Frankrijk de Internationale Handelskamer van de rechtbank en van het hof van Parijs experimentele procedureregels. Voor dit experiment is niet de wet aangepast, maar wordt een andere implementatie gegeven van bepaalde regels van procesrecht. Daardoor is er bij de genoemde gerechten meer flexibiliteit mogelijk, dan bij de andere Franse gerechten waar geen sprake is van een alternatieve implementatie van de regels van procesrecht. Kennelijk biedt de Franse wetgeving daarvoor al voldoende ruimte.

De leden van de CDA- en de ChristenUnie-fracties vragen beiden naar experimenten met rechtsbijstand. Eerstgenoemde leden vragen de regering de ideeën over experimenten met rechtsbijstand uitgebreider toe te lichten. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering heeft nagedacht over de mogelijkheid om in het geheel geen experimenten in de sfeer van de Wrb toe te staan. Zij vragen toe te lichten hoe de belangen van alle betrokkenen bij een experiment in afwijking van de Wrb op grond van artikel 1, eerste lid, zullen worden betrokken.

Op basis van dit wetsvoorstel zullen er geen zelfstandige experimenten met rechtsbijstand worden gehouden. Alleen ten behoeve van experimenten op het gebied van het burgerlijk procesrecht en de Wet op de rechterlijke organisatie kan er tevens van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) worden afgeweken. Dat betekent dat afwijking van de Wrb alleen experimenten kan ondersteunen die in hoofdzaak gaan om afwijkingen van bepalingen uit Rv, de Wet op de rechterlijke organisatie, de procesrechtelijke bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van de Faillissementswet, en daarop gebaseerde lagere regelgeving. Te denken valt bijvoorbeeld aan experimentele procedures waarin tevens een specifiek toegeschreven vergoeding voor een toevoeging gewenst of nodig is. Er is zeker overwogen om de Wrb buiten dit wetsvoorstel te houden, maar afwijking van de Wrb kan noodzakelijk zijn om in een specifiek geval een evenwichtig experiment te kunnen uitvoeren. Voor experimenten waarbij de Wrb in een ondersteunende rol betrokken is, geldt wat in het algemeen van toepassing is op experimenten ingevolge dit wetsvoorstel: alleen binnen bepaalde grenzen en onder een aantal strikte voorwaarden kan bij algemene maatregel van bestuur worden afgeweken van de wet. Over die algemene maatregel van bestuur wordt geconsulteerd, die wordt getoetst door de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging, voorgehangen aan uw parlement en ten slotte voor advisering naar de Afdeling advisering Raad van State gestuurd. Zowel bij het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur als door al deze instanties die er vervolgens naar kijken, zullen steeds de belangen van betrokkenen zorgvuldig worden afgewogen. Uitgangspunt zal zijn dat de rechtzoekende centraal staat. Experimenten in het kader van de stelselherziening rechtsbijstand zullen binnen de huidige wetgeving worden vormgegeven.

De leden van de SGP-fractie vragen naar verduidelijking van de gevallen waarin een experiment mogelijk is. Deze leden vragen op welke manier gewaarborgd is dat allereerst de mogelijkheden voor alternatieve vormen van geschilbeslechting binnen de bestaande wet zijn gebruikt, voordat er gekozen wordt voor een experiment. Zij vragen of wordt gewaarborgd dat alle bestaande mogelijkheden zijn benut.

Het wetsvoorstel is uitdrukkelijk bedoeld voor experimenten die op dit moment niet binnen het kader van de wet of van artikel 96 Rv passen. De aanhef van artikel 1, eerste lid, spreekt immers over het bij wijze van experiment afwijken van de in dat lid genoemde wetgeving. Experimenten die binnen de mogelijkheden van de wet kunnen worden uitgevoerd, passen daarom niet binnen dit wetsvoorstel. Voor het opzetten van een

experiment is een algemene maatregel van bestuur nodig. Over die algemene maatregel van bestuur wordt geconsulteerd, hij wordt getoetst door de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging, voorgehangen aan uw parlement en ten slotte voor advisering naar de Afdeling advisering Raad van State gestuurd. In de toelichting bij die algemene maatregel van bestuur moet worden gemotiveerd waarom de afwijking van wetgeving nodig is en waaruit die afwijking bestaat. Deze opzet en procedure zal niet toegepast worden als vrijwillige pilot bij een rechtbank volstaat. Pilots van de rechtspraak worden door de rechtbanken vormgegeven door een procesreglement dat ze zelf opstellen.

2. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie vragen naar de innovatie op technologisch gebied, gezien de innovatieve strekking van dit wetsvoorstel. Zij vragen of er sprake is van voldoende innovatie op het gebied van technologie binnen het bestuursrechtelijke systeem.

De innovatieve strekking van het wetsvoorstel zit vooral in de innovatie op het gebied van het burgerlijk procesrecht en op het terrein van enkele aanverwante wetten, zoals de Wet op de Rechterlijke organisatie. Voor zover een experimentele procedure onder dit wetsvoorstel aanhangig gemaakt zal worden langs digitale weg, zal ik samen met de Rvdr bezien hoe een dergelijke digitale toegang tot de rechtspraak gerealiseerd kan worden. Ook andere toepassingen van digitale technologie in innovatieve procedures zullen in experimenten betrokken kunnen worden. Ik heb geen twijfel dat er voldoende technologische innovatie beschikbaar zal zijn om te voorzien in een dergelijke digitaal instrument, denk aan digitale beeldverbindingen voor contact tussen de rechter en de partijen.

De leden van de SP-fractie vragen of het werkelijk nodig is de bestaande wetgeving te omzeilen voor nieuwe experimenten, gezien al de uiteenlopende experimenten die de rechtspraak nu uitvoert. Zij vragen zich af of er nu al niet voldoende mogelijkheden zijn om te experimenteren. Ook willen zij weten waarom deze experimenten anders worden. Gezien het feit dat deze wetgeving als een vervolg op deze vormen van de maatschappelijk effectieve rechtspraak kan worden gezien, vragen zij of die experimenten dan als een succes kunnen worden beschouwd en waarom die experimenten dan niet gestructureerd en op grotere schaal worden voortgezet. De rechtspraak voert momenteel diverse pilots uit bij verschillende rechtbanken binnen de grenzen van de huidige wetgeving en dan vooral op basis van artikel 96 Rv. Dat artikel maakt het mogelijk om gerechtelijke procedures te voeren die afwijken van het procesrecht zoals neergelegd in Rv, mits de procespartijen daaraan vrijwillig deelnemen. De rechtspraak levert zo een waardevolle bijdrage aan het debat hoe maatschappelijk effectieve rechtspraak het beste kan worden vormgegeven. Uit gesprekken met de Rvdr en met afzonderlijke rechters die betrokken zijn bij die pilots en uit de evaluatie van de spreekuurrechter³, blijkt steeds dat de rechtspraak in de pilots aanloopt tegen het feit dat de pilot afhankelijk is van vrijwillige deelname van beide partijen. Dat heeft niet alleen tot gevolg dat het veel moeite kost voor de griffie die de wederpartij benaderde, zoals bij de spreekuurrechter.⁴ Ook de partijen waarvan de onderlinge verhoudingen dermate verslechterd zijn door het geschil in kwestie dat zij weigeren mee te werken aan een pilotprocedure, zouden baat kunnen hebben bij een alternatieve procedure. Door de eis van vrijwillige deelname is het aantal zaken dat in een pilot wordt gevoerd,

³ M. Hertogh, M. Batting, C. Boxum, N. Struiksma en C. Veen, «Zegt u het eens, wat wilt u van de rechter?» Evaluatie van de pilot Spreekuurrechter, Research Memoranda Raad voor de rechtspraak, nummer 4/2018, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2018-4-PilotSpreekuurRechter.pdf>, (zie p. 99–102).

⁴ Zie het in voetnoot 3 vermelde rapport, p. 94–100).

doorgaans beperkt. Het effect van een afwijkende procedure is lastig volledig vast te stellen als de deelnemers geen dwarsdoorsnede van de reguliere rechtszoekenden in de desbetreffende procedure vormen. Het in de wet vastleggen van een dergelijke procedure kan dan niet afdoende onderbouwd worden. Ook het op grotere schaal voortzetten van de pilots van de rechtspraak leidt nog steeds niet tot de gewenste representatieve deelname aan de pilot. Daarom is het goed om experimenten met een verplicht karakter te kunnen uitvoeren, zoals dit wetsvoorstel mogelijk zal maken.

Naast het verschil in het vrijwillige en het verplichte karakter, is een ander belangrijk verschil tussen pilots van de rechtspraak en experimenten op basis van dit wetsvoorstel dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt in de praktijk onderzoek te doen naar innovatieve procedures op rechtsgebieden waarop pilots nu niet mogelijk zijn. Het gaat hier vooral om echtscheidingen en andere procedures binnen het familierecht waarvan de rechtsgevolgen niet door de partijen zelf mogen worden bepaald. In de memorie van toelichting is in paragraaf 6.3 het voorbeeld van een alternatieve echtscheidingsprocedure gegeven, die nu niet uitgevoerd zou kunnen worden in een pilot van de rechtspraak. Ook dit soort experimenten verdienen het om uitgevoerd te kunnen worden en dat maakt dit wetsvoorstel mogelijk.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er geen inhoudelijk idee is welke experimenten de regering wil gaan uitvoeren. Zij verwachten dat zo'n wet een bepaald doel dient, in plaats van een carte blanche om maar te doen wat de regering wil. Er worden in de memorie van toelichting drie verschillende experimenten genoemd en zij vragen in hoeverre deze gaan plaatsvinden en welke experimenten er nog meer op de rol staan. Zij vragen wie er initiatieven kunnen aandragen voor die experimenten. Bovenal vragen zij of de regering de mening deelt dat juist het gebrek aan specifieke en uitgedachte experimenten bijdraagt aan de beeldvorming van een wet die haar doel voorbij schiet.

Dit wetsvoorstel is bedoeld om gedurende vijftien jaar te kunnen inspelen op de behoeften van rechtspraak en rechtzoekenden om proefondervindelijk te komen tot eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Op dit moment is niet te overzien waaraan gedurende die vijftien jaar behoefte zal bestaan. De experimenten uit de toelichting zijn in eerste instantie bedoeld om een indruk te geven van denkrichtingen en van de wijze waarop experimenten er inhoudelijk uit kunnen zien. De onderwerpen voor een experiment kunnen door eenieder worden aangedragen, ze kunnen komen uit de rechtspraak, van uw zijde of uit de rest van de samenleving. Zo is ook het onderwerp van het eerste experiment naar boven gekomen. Het voornemen voor het eerste experiment, dat na aanvaarding van dit wetsvoorstel door uw Kamer en de Eerste Kamer zal worden gestart, is gericht op de nabijheidsrechter (zie nader hierover de algemene inleiding van deze nota). Uiteindelijk wordt elk onderwerp voor een experiment bepaald in samenspraak tussen mijn ministerie en de Rvdr. Ik ben verantwoordelijk voor de algemene maatregel van bestuur waarin het experiment wordt geregeld en de rechtspraak zal die experimentele procedure toepassen. De wet is omgeven met een groot aantal waarborgen (die in deze nota onder andere in de algemene inleiding hierboven zijn genoemd) die ervoor zorgen dat er geen sprake is van een carte blanche. De onafhankelijke en multidisciplinaire Toetsingscommissie experimenten rechtspleging ziet toe op de naleving van die waarborgen. Ieder experiment moet aan de voorwaarden en eisen voldoen en wordt in een zorgvuldige procedure voorbereid. Dat garandeert dat dit wetsvoorstel zijn doel niet voorbij schiet. Dat is ook in lijn met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling vindt de ruime bevoegdheid tot afwijking van de in het wetsvoorstel opgesomde wetten toelaatbaar, mits die met voldoende waarborgen is omkleed. Ook daaraan voldoet het wetsvoorstel.

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

De leden van de VVD-fractie vragen of de inzet van een deskundige lekenrechter met een bijzondere deskundigheid op een ander terrein ook geldt voor het bestuursrecht.

Deskundige leden kunnen op basis van dit wetsvoorstel ook worden toegevoegd aan kamers in het bestuursrecht.

Tevens vragen de genoemde leden hoe bij de deskundige lekenrechter wordt gewaarborgd dat deze over de beginselen van goede rechtspraak beschikt, zoals bij rechters het geval moet zijn, en welke kosten gepaard gaan met het zorgdragen hiervoor.

Betrokkenheid bij de rechtspraak van personen die niet tot de rechterlijke macht behoren, is al gebruikelijk in de vorm van deskundige leden bij de pachtkamer, de kamer voor het kwekersrecht en de Ondernemingskamer. Dergelijke deskundige leden worden opgeleid door de rechtbank waarin ze zitting hebben over hun rol en de gang van zaken in de rechtspraak. Dat zal ook het geval zijn met de nu voorgestelde deskundige leden. De kosten van deze opleiding zullen beperkt zijn. Het wetsvoorstel wil het mogelijk maken deze personen in te schakelen om hun deskundigheid en hun praktijkervaring op een specifiek terrein. Bovendien komen deze deskundige leden volgens het wetsvoorstel te zitten in een kamer waarin al één of drie rechters zitten die de naleving van de procedurevoorschriften en de eisen van goede rechtspraak, ook door de toegevoegd deskundige leden, bewaken.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar de brief over de nabijheidsrechter (Kamerstuk 29 279 nr. 535). Zij vragen wanneer de evaluaties van lopende pilots en het gesprek met de Raad voor de Rechtspraak worden verwacht en of er al inzicht gegeven kan worden in voorlopige conclusies. Zo vragen zij wanneer de evaluatie van de spreekuurrechter zal zijn afgerond en of de uitkomsten daarvan niet alsnog kunnen worden meegenomen bij onderliggend wetsvoorstel.

Binnenkort zal ik overleggen met de Rvdr over de mogelijkheden voor een eerste experiment in de vorm van een nabijheidsrechter, dat dan zal worden gestart na aanvaarding van dit wetsvoorstel door beide Kamers (zie nader hierover de algemene inleiding van deze nota). De evaluaties door de rechtspraak van de verschillende pilots zullen op verschillende momenten verschijnen, afhankelijk van de desbetreffende pilot. Voor zover de uitkomsten beschikbaar zijn, zal ik die betrekken bij de vormgeving van de wettelijke experimenten en daaruit lering trekken. De evaluatie van de spreekuurrechter is afgerond; die is uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto in samenwerking met de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.⁵ De evaluatie van de spreekuurrechter zal te zijner tijd zorgvuldig worden vergeleken met de evaluatie van het eerste experiment over de nabijheidsrechter (zie de algemene inleiding aan het begin van deze nota). Datzelfde zal ook gelden voor de beschikbare evaluaties van de pilots die betrekking hebben op soortgelijke experimenten met laagdrempelige buurt-, regel-, overleg- en wijkrechters. Deze evaluaties tezamen kunnen inzicht geven in het verschil tussen vrijwillige pilots van de rechtspraak en een verplicht experiment op basis van het wetsvoorstel. De evaluaties zullen ook worden meegenomen bij de vormgeving van de algemene maatregelen van bestuur die op grond van het wetsvoorstel zullen worden opgesteld. Het gaat dan in de eerste plaats om de vormgeving van de algemene maatregel van bestuur waarin het eerste experiment voor de nabijheidsrechter zal worden geregeld. Zo zal zorgvuldig worden gezien welke onderdelen van de pilot in het

⁵ Zie het in voetnoot 3 vermelde rapport. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is een samenvatting van de uitkomsten van deze evaluatie gegeven (zie p. 7).

experiment worden overgenomen zodat de uitkomsten van de pilot en die van het experiment vergeleken kunnen worden. Dan wordt immers zichtbaar wat het verschil is tussen een vrijwillige aanpak en een verplichte procedure. Ook zal daarbij lering worden getrokken uit de evaluatie van de pilots, zodat de experimenten wellicht op enkele punten al verbeterd kunnen worden. Daarnaast zullen die evaluaties worden meegenomen bij het ontwerpen van de algemene maatregel van bestuur die de opzet, inhoud en evaluatie van de experimenten gaat regelen (artikel 2, tweede lid). En ook bij het voorbereiden van de algemene maatregel van bestuur die de samenstelling en het functioneren van de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging zal regelen (artikel 6, derde lid), zal lering kunnen worden getrokken uit de evaluaties van de pilots van de rechtspraak.

4. De grenzen en voorwaarden van experimenten

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering op de hoogte is van de problematiek van een grote groep Nederlanders met middeninkomens, die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand en geen rechtsbijstandverzekering hebben, drempels ervaren in de toegankelijkheid en betaalbaarheid van rechtshulp door een advocaat en hierdoor hun recht niet halen (rechtmijders).

Onze rechtstaat is gebaseerd op wetten en regels en op de mogelijkheid om uiteindelijk een onafhankelijke rechter om een oordeel te vragen over de toepassing daarvan. Toegang hebben tot het recht betekent dat mensen toegang hebben tot informatie, advies, begeleiding bij onderhandeling, professionele rechtshulp en een neutrale (rechterlijke) instantie. Ook voor minderdraagkrachtigen moet die toegang tot het recht gewaarborgd zijn en daarom is er het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een veelgenoemd probleem, dat het kabinet heeft onderkend, is dat de groep die (net) boven de inkomensgrenzen van de Wrb valt en daarom niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, moeite kan hebben om de commerciële tarieven van advocaten te betalen. Voor deze rechtzoekenden ontstaat er een ongelijkheid in de toegang tot het recht. Een advocaat is dan soms te duur in verhouding tot het financiële belang. In de contourenbrief rechtsbijstand van 9 november 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 155) heb ik aangegeven dat er ook voor die groep aandacht is in het nieuwe stelsel voor rechtsbijstand. In dat stelsel komen rechtshulppakketten en oplossingsroutes beschikbaar voor veel voorkomende juridische problemen in verschillende rechtsgebieden. Rechtzoekenden die nu boven de Wrb-grens vallen, kunnen daar mogelijk ook gebruik van maken. Zij moeten de kosten van de rechtshulppakketten zelf dragen, maar kunnen in de eerste lijn een advies krijgen welk rechtshulppakket op hun situatie past. Daardoor krijgt de groep boven de Wrb-grens dankzij het nieuwe systeem beter in beeld welke geschikte pakketten er zijn, wat de kwaliteit daarvan is en wat de prijzen daarvan binnen het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn.

In het kader hiervan vragen de aan het woord zijnde leden of de regering kennis heeft genomen van het initiatief van SRK Rechtsbijstand onder de naam BrandMR (Brandmeester). Deze dienstverlening in de advocatuur biedt rechtsbijstand in de vorm van rechtshulppakketten voor een vaste prijs met inzet van advocaten in loondienst. De leden vragen of de regering bereid is om het bieden van regulatoire ruimte voor dergelijke initiatieven mee te nemen in onderliggend wetsvoorstel.

Voor mij geldt het uitgangspunt: een uitgebalanceerd rechtsbestel waarbij we de hulpvraag van de rechtzoekende centraal stellen met duurzame oplossingen. BrandMR heeft zich in de markt gezet als een *on demand* rechtsbijstandspakket, waarbij de hulpvraag centraal staat, met vooraf inzicht in de dienstverlening door advocaten in loondienst en inzicht in de bijbehorende prijs. Zij richten zich op een uit onderzoek gebleken behoefte

onder mensen met een middeninkomen. Ik zie raakvlakken met mijn uitgangspunt en ik zie aspecten die bruikbaar zijn bij de stelselherziening rechtsbijstand. Ik wil graag onderzoeken hoe we die aspecten ook verder in het rechtsbestel kunnen gebruiken en welke lessen we daarvan kunnen leren. Innovaties vanuit de dienstverleners zelf juich ik toe, als deze voldoen aan het hiervoor genoemde uitgangspunt. Uiteraard dient in onze rechtstaat kwaliteit voorop te staan bij de toetreding van nieuwe aanbieders. De NOvA speelt, vanuit haar verantwoordelijkheid voor een goede rechtsbedeling, op dat vlak een belangrijke rol. Met het wetsvoorstel wordt beoogd om onderdelen van wetten die de rechtspleging betreffen tijdelijk opzij te zetten in het kader van een experiment. In de Verordening van de advocatuur kan ik niet treden, want deze behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de NOvA.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat in experimentele procedures altijd een recht op hoger beroep en cassatie dient te zijn, maar verderop in de memorie van toelichting lezen deze leden dat er ook op het terrein van het hoger beroep nagedacht kan worden over mogelijkheden de procedure efficiënter te maken. Zij vragen te verduidelijken hoe eventuele procedures in het hoger beroep er dan uit zouden moeten zien. Zo vragen zij of het voor de rechtzoekende mogelijk is in eerste aanleg verplicht te worden tot het volgen van een experimentele procedure en vervolgens in hoger beroep wederom en zij vragen of de regering dat wenselijk vindt. Bovendien vragen zij of het niet beter zou zijn experimenten in hoger beroep slechts toe te staan indien er in eerste aanleg geen experimentele procedure gevolgd is. De leden vragen voorts of hiermee tevens de procedures omtrent cassatie uitgesloten zijn van experimenten.

Vooralsnog wordt gedacht aan experimenten die beperkt zijn tot één instantie. Dat zal meestal een procedure in eerste aanleg zijn. Maar ook experimenten die alleen in hoger beroep of alleen in cassatie worden uitgevoerd, zijn mogelijk. Evenmin is het bij voorbaat uitgesloten dat een experiment zowel in eerste aanleg als in hoger beroep wordt uitgevoerd. Per experiment zal zorgvuldig worden afgewogen wat het belang is van een experiment in twee instanties. Ook moet dan worden gezien wat precies de inhoud van het experiment is dat (enkel of mede) betrekking heeft op hoger beroep. Zo zou bijvoorbeeld in het geval van de toegevoegd deskundige leden (artikel 5) kunnen worden overwogen om zowel aan de rechtbank als aan het hof in een bepaald soort zaken een deskundige toe te voegen, om te onderzoeken of deze in beide instanties toegevoegde waarde heeft. Ik wil dit soort mogelijkheden niet bij voorbaat uitsluiten.

De aan het woord zijnde leden verwijzen naar de memorie van toelichting en vragen aan te geven waaruit blijkt dat het wenselijk of nodig is dat het volgen van een experimentele procedure verplicht gesteld kan worden. De verhoudingen tussen partijen die in een geschil zijn verwickeld is soms dermate verstoord, dat zij niet samen op basis van vrijwilligheid willen meedoen aan een pilot van de rechtspraak. Uit de evaluatie van de spreekuurrechter blijkt dat van de eenzijdig aangemelde zaken 66% niet kon worden behandeld. De redenen voor het niet kunnen behandelen waren voor een deel andere dan de weigering van medewerking van de wederpartij (bijvoorbeeld de complexiteit van de zaak). Maar uit het feit dat van de gezamenlijk aangebrachte zaken 34% niet kon worden behandeld, blijkt dat weigering van medewerking bij pilots naar schatting in een derde van de aangemelde zaken voorkomt. Uit een gesprek dat ik voerde met de Haagse wijkrechtters komt eenzelfde beeld naar voren: zij schatten dan 40% van de wederpartijen medewerking weigert. De zaken die in een vrijwillige pilot worden behandeld, vormen om die reden geen dwarsdoorsnede van alle zaken: beide partijen zijn daarin welwillend om deel te nemen aan een procedure die tot een schikking zou moeten leiden. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om aan de hand van alle zaken die

bij een bepaald gerecht worden ingediend te onderzoeken of een innovatieve procedure leidt tot eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Uit de evaluatie van een wettelijk experiment met verplichte deelname van beide partijen zal een vollediger beeld naar voren komen van de doeltreffendheid van het experiment dan bij de pilots van de rechtspraak. Op basis van die evaluatie kan geconcludeerd worden of de innovatieve procedure in definitieve wetgeving moet worden opgenomen omdat proefondervindelijk is vastgesteld dat de doelstelling van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting is behaald. Als partijen in een dergelijke procedure beter in staat zijn het conflict tezamen met de rechter daadwerkelijk op te lossen, kunnen zij als burens naast elkaar blijven leven, met elkaar zaken blijven doen, hun arbeidsrelatie voortzetten, etc.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het voorgaande zich verhoudt tot de mogelijkheid dat mensen eventueel uitwijken naar een ander gerecht. Zij vragen zich af hoe eerlijk het is als deze rechtzoekende wél kan kiezen tussen een experimentele procedure enerzijds en de wettelijke procedure anderzijds en de andere rechtzoekende niet.

Een experiment bij een bepaalde rechtbank kan ertoe leiden dat sommige partijen hun zaak voor een andere rechtbank voorleggen, mits de zaak ook onder de competentie van die andere rechtbank valt. Dat zal lang niet altijd het geval zijn. Maar ook het uitwijken naar andere rechtbanken, of juist de toeloop naar de experimentele procedure kan een aanwijzing zijn over de doeltreffendheid van de procedure en zal zoveel mogelijk worden meegenomen bij de evaluatie van het desbetreffende experiment. Zowel het hebben van een keuzemogelijkheid als de verplichting tot het volgen van een experimentele procedure is gerechtvaardigd door de waarborg dat alle experimenten burgers en bedrijven toegang geven tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter die na een eerlijke en transparante behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn zorgt voor afhandeling van het geschil, zo nodig door middel van een vonnis. Ook experimenten geven toegang tot kwalitatief hoogwaardige rechtspraak, die is gebonden aan de fundamentele beginselen van procesrecht en aan de grenzen die voortvloeien uit de Grondwet, voor Nederland geldende verdragen en EU-regelgeving. De Afdeling advisering van de Raad van State erkent dat tijdelijke experimenteren met wettelijke regels zinvol kan zijn en legt de nadruk op voldoende waarborgen, zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Bovendien wil ik benadrukken dat experimenten enkel betrekking hebben op de procedureregels voor het gerecht. Het materiële recht waarover de procedure inhoudelijk gaat (zoals het huurrecht, arbeidsrecht, burensrecht) blijft overal hetzelfde, dat kan niet tijdelijk worden gewijzigd op basis van dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie merken op dat niet helder is welke wetgeving gewijzigd dient te worden om de experimenten uit te kunnen voeren. Zij vragen zich af of de les dan niet is dat de wetgeving te complex is en dat juist die complexiteit dient te worden aangepakt in plaats van die wetgeving tijdelijk buitenspel te zetten. Zij vragen of het een mogelijkheid is deze wet op bepaalde wetsartikelen te richten, minder algemeen, teneinde bepaalde experimenten uit te voeren.

Het wetsvoorstel gaat uit van een helder bereik van de wetgeving waarvan in experimenten kan worden afgeweken. De Afdeling advisering van de Raad van State had daartegen geen bezwaar, mits er in voldoende waarborgen is voorzien en daarop is het wetsvoorstel in overeenstemming met het advies aangevuld. Gedurende de jaren waarin de tijdelijke wet zal gelden, kunnen experimenten worden uitgevoerd die voldoen aan de behoeften van de rechtzoekenden en de rechtspraak. Het gaat erom dat gedurende een beperkte periode kan worden onderzocht welke procedures voor rechtzoekenden de meest eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende beslechting van hun geschil opleveren. De

grenzen en de strikte voorwaarden die in het wetsvoorstel worden gesteld aan de experimenten, omgeven de experimenten met voldoende waarborgen (zie hierover ook de algemene inleiding op deze nota). Daarna wordt gezien of uit de evaluatie volgt dat de experimenten in definitieve wetgeving kunnen worden omgezet. Een beperkte opsomming van artikelen zou kunnen suggereren dat afwijking van die artikelen altijd kan, terwijl het wetsvoorstel ertoe dwingt om per experiment zeer zorgvuldig af te wegen van welke artikelen afwijking nodig is en te motiveren of dat experiment voldoet aan alle eisen en grenzen die de wet stelt. In geval van een opsomming van wetsartikelen zou bovendien bij de voorbereiding van een experiment kunnen blijken dat er afwijking van een ander artikel nodig is dan wat mogelijk is ingevolge het wetsvoorstel. Dat kan nadelig zijn voor het welslagen van het experiment.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering het belang van de experimenten groter acht dan het belang van partijen in een zaak om vrijwillig te kiezen voor een experimenteel rechtsproces.

Ik acht de belangen van partijen in alle procedures even groot en het wetsvoorstel doet daar niets aan af. Zoals ik hiervoor op de laatste en soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie heb geantwoord, zullen de partijen in alle experimentele procedures verzekerd zijn van kwalitatief hoogwaardige rechtspraak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter die na een eerlijke en transparante behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn zorgt voor afhandeling van het geschil. Daarvoor zorgen de waarborgen rond de experimenten die in het wetsvoorstel zijn opgenomen (zie de algemene inleiding op deze nota). Ik verwijs verder naar het antwoord op de vraag van de CDA-fractie.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar de ingezonden adviezen die schrijven dat er zorgen zijn over de bekostiging en de negatieve gevolgen voor de werkdruk binnen de rechtspraak en vragen of de regering deze zorgen deelt. Zij vragen of de één miljoen euro die in de begroting is voorzien voor experimenten voldoende is en of er een tijdelijke of eenmalige andere financiële compensatie komt. Zij vragen verder hoe de regering verwacht de negatieve gevolgen voor de werkdruk in algemene zin, dus niet per experiment zoals dat in de algemene maatregelen van bestuur zal worden uitgewerkt, op te gaan vangen en of het personeel in de rechtspraak nog vaker wordt geacht over te werken.

In mijn brief van 17 september 2019 heb ik uw Kamer bericht dat er met de Rvdr een nieuw prijsakkoord is gesloten.⁶ Met dit prijsakkoord is een jaarlijks bedrag van circa € 95 miljoen gemoeid. Een substantieel deel hiervan is bedoeld om het structurele financiële tekort op te heffen en om de gevolgen van de toegenomen zaakzwaarte – een belangrijke oorzaak van de hoge werkdruk – te compenseren. De middelen voor initiatieven voor kwaliteitsverbetering kunnen mogelijk ook bijdragen aan ontlasting van de werkdruk. Ook wordt de Rechtspraak gecompenseerd voor werkdrukgevolgen van nieuwe wet- en regelgeving. Daarnaast zijn vanuit het lopende prijsakkoord 2017–2019 structurele middelen beschikbaar voor de verdere invoering van professionele standaarden. Ook die kunnen bijdragen aan het verminderen van de werkdruk. Tevens is in het door Van den Berg uitgebrachte advies over onderdelen van het bekostigingsstelsel onder andere geconstateerd dat de wijze waarop het tijdsbestedingsonderzoek wordt uitgevoerd en onderdeel is van het bekostigingsstelsel modernisering behoeft.⁷ In de komende tijd wordt samen met de Rvdr onderzocht of en hoe invulling kan worden gegeven aan dit advies. Daarnaast wordt in de prijsafspraken voor de jaren 2020 tot en met 2022 tijdelijk € 1 miljoen extra per jaar beschikbaar gesteld (aanvullend op de

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 537.

⁷ Drs. P.J.C.M. van den Berg, Advies over verbetering van het bekostigingsstelsel van de rechtspraak, aangeboden bij brief van 15 november 2018, Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 468.

bestaande capaciteit voor pilots en projecten), specifiek voor de pilots op het gebied van maatschappelijk effectieve rechtspraak. Dit bedrag is voor de komende drie jaar verzekerd. Tezamen met het nieuwe bekostigingssysteem voor de directe kosten van het primair proces, waaronder ook de in een experimentele procedure afgehandelde zaken vallen, levert dit een solide financiële basis om de experimenten te financieren. De Rvdr heeft eerder onderschreven dat het in een gezonde financiële situatie mogelijk moet zijn om experimenten uit het reguliere budget te bekostigen. Met de prijsafspraken voor de komende drie jaar wordt de Rechtspraak in staat gesteld weer financieel gezond te worden. Eventuele consequenties voor de werklast worden nadrukkelijk meegewogen bij de beoordeling van voorstellen voor experimenten. In het regeerakkoord is immers bij dit punt opgenomen dat er bij alle innovaties oog is «voor de consequenties voor de keten, waaronder de werkdruk». Experimenten worden in samenspraak met de rechtspraak vormgegeven, zodat de aandacht voor de werklast van de rechtspraak verzekerd is. Ook de Toetsingscommissie zal hierop letten vanwege haar opdracht om experimenten ook vanuit economische hoek te bezien.

De leden van de SP-fractie vragen wat de gevolgen voor de sociaal advocaten zijn. Zij vragen of de regering de mening van de Vereniging voor Sociale Advocatuur Nederland deelt, die waarschuwt voor dejuridisering en ontkenning van het vak van advocaten. Zij vragen hoe de mogelijke inzet van ongekwalificeerde hulpverleners moet worden gezien. In de contouren van het stelselontwerp en de doorrekening daarvan ben ik ervan uitgegaan dat ook in het nieuwe stelsel ongeveer driekwart van de rechtsbijstandszaken door een advocaat zal worden gedaan.⁸ De nieuwe beloningssystematiek met rechtshulp pakketten moet beter gaan aansluiten bij de gedragsregels van de advocatuur, die voorschrijven dat een advocaat voor ogen dient te houden dat een regeling in der minne veelal de voorkeur verdient boven een proces. Bij veel voorkomende problemen worden de werkzaamheden eenduidig beschreven en geldt een vooraf vastgesteld integraal tarief. Zo worden rechtsbijstandverleners, waaronder ook sociaal advocaten, beloond voor het zo efficiënt en effectief mogelijk oplossen van het geschil. Verder worden er kwaliteits-eisen gesteld aan (nieuwe) aanbieders binnen het stelsel. Er zullen eisen worden gesteld aan competenties en deskundigheid van rechtshulpverleners per rechtshulp pakket zodat elke rechtshulpverlener specialistische kennis heeft voor de oplossing van het probleem. Met professionals in het stelsel wordt uitgewerkt welke kwaliteitscriteria er moeten gelden voor goede rechtshulp. Dit traject is gestart en de opleverdatum is begin april 2020.

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat rechters via de hardheidsclausule op basis van onbillijkheid van overwegende aard mogen bepalen dat er van de experimentele procedure wordt afgezien. Zij vragen of de hoge werkdruk in de rechtspraak hiervoor een argument kan zijn. De hardheidsclausule van artikel 1, zesde lid, kan niet worden toegepast om redenen van een eventuele hoge werkdruk in de rechtspraak. Wanneer een rechter de hardheidsclausule toepast, zal hij daartoe een tussenvonnis wijzen waarin hij zal aangeven wat die onbillijkheid van overwegende aard is. Het is een clausule voor uitzonderingsgevallen waarin toepassing van de experimentele procedure leidt tot onbillijkheid van overwegende aard voor de partijen of voor een van hen. De adviescommissie BPR heeft eerder het voorbeeld genoemd dat een experimentele procedure gevoegd

⁸ Gebaseerd op de nulmeting van de raad voor rechtsbijstand, waarin gebruikers van toevoegingen is gevraagd naar de ernst van hun probleem. Voor BOPZ, asiel, vreemdelingenbewaring en ambtshalve ondertoezichtstelling is de verwachting dat in alle gevallen een advocaat zal moeten worden ingeschakeld. Bron: Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

moet worden met een samenhangende procedure die elders volgens de gewone regels aanhangig is.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de experimenten niet ten koste mogen gaan van de bestaande rechtsprocessen en hoe zij dit wil waarborgen.

Experimenten mogen inderdaad niet ten koste gaan van de voortgang van reguliere procedures. Voorkomen moet worden dat een experiment ertoe leidt dat reguliere zaken niet meer binnen een redelijke termijn kunnen worden afgedaan. Daarom zal er bij het voorbereiden van experimentele procedures onder andere aandacht zijn voor de werklast van de rechters in de desbetreffende rechtbank of bij het hof in kwestie en zal de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging vanuit economisch perspectief hiernaar kijken.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat het The Hague Institute for Innovation of Law (HiiL) in haar advies suggereert dat het betrekken van kapitaal uit de privésector een mogelijkheid is en zij vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt en welke risico's zij hier ziet.

Ik meen dat de onafhankelijke positie van de rechtspraak in onze samenleving en de daarop gestoelde objectieve financieringssysteem tusschen overheid en rechtspraak zich niet goed verhoudt met het aanwenden van privaat kapitaal voor het doorvoeren van innovaties in het primaire proces van de rechtspraak. De onafhankelijkheid van de rechter en de rechtspraak moet te allen tijde goed geborgd zijn; rechters moeten zonder druk of andere vorm van invloed kunnen beslissen over de aan hen voorgelegde zaken, ook bij experimenten. Cofinanciering vanuit de private sector in het primaire proces van de rechtspraak kan belangenverstrengeling en ongewenste verplichtingen tegenover marktpartijen tot gevolg hebben. Ik ben daar dan ook geen voorstander van, temeer nu met de beschikbaar gekomen extra financiële ruimte de rechtspraak in staat moet worden geacht deze experimenten op eigen financiële kracht uit te voeren.

Genoemde leden vragen of de regering kan garanderen dat deze wet geen verkapte bezuinigingsmaatregel is of een stap in die richting en of de waarborgen daartoe, zoals benoemd in de memorie van toelichting, wel voldoende zijn.

Experimenten zijn niet bedoeld om bijvoorbeeld tijdelijke capaciteitstekorten op te vangen of om bezuinigingen te realiseren (zie paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting). De wijze waarop een experiment tot stand komt, bevat hiervoor diverse waarborgen. Het doel van het experiment moet in de algemene maatregel van bestuur die het desbetreffende experiment regelt, 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). Bovendien zal de onafhankelijke Toetsingscommissie experimenten rechtspleging bij ieder experiment toetsen of hier daadwerkelijk aan is voldaan. Ik zal steeds verantwoordelijk worden wat de reden voor een experiment is en dat de doelstelling van het experiment in lijn is met de wet en de algemene maatregelen van bestuur: ik zal dat doen naar aanleiding van de consultatie en van het advies van de Toetsingscommissie, in de voorhang voor het parlement en naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de evaluaties van goede kwaliteit zijn. Zij willen weten wie met die taak wordt belast en of er ook een zogenaamde nulmeting komt.

De kwaliteit van de evaluaties van de experimenten zal in de eerste plaats worden gegarandeerd door in de algemene maatregel van bestuur van artikel 2, tweede lid nader vast te leggen hoe de experimenten geëvalueerd zullen worden. Daarbij zal worden aangesloten op de bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het

wetsvoorstel, die een handreiking bevat, opgesteld door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Er moet volgens deze handreiking al bij de opzet van het experiment worden gelet op omstandigheden die van belang zijn voor de evaluatie, zoals het aantal zaken in een experimentele procedure dat toereikend is om effecten met een bepaalde mate van zekerheid vast te stellen (voldoende statistische *power*) en het voorkomen van een verstoring van het experiment tijdens de looptijd door andere initiatieven. Verder wijst het SCP op het belang van een onafhankelijke evaluatie. Ook het houden van nulmetingen wordt door het SCP opgevoerd. Het is dan ook de bedoeling om bij elk experiment de uitgangssituatie te schetsen in de toelichting bij de desbetreffende algemene maatregel van bestuur en zo mogelijk een nulmeting te verrichten. Ten tweede zal er voor elk experiment een evaluatiecommissie worden samengesteld met onafhankelijke en deskundige leden. Ten derde zullen in iedere algemene maatregel van bestuur die een experiment vastlegt, specifieke regels worden gegeven over de methode en de criteria aan de hand waarvan het experiment wordt geëvalueerd (artikel 2, eerste lid, onder e). In dat kader zullen ook de namen van de onafhankelijke en deskundige leden van de evaluatiecommissie bekend worden gemaakt of de naam van het onderzoeksinstituut die de evaluatie zal uitvoeren. Zo zal telkens al bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur voor een experiment duidelijk zijn wie de evaluatie zal uitvoeren. Dit alles zal getoetst worden door de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging.

Voornoemde leden vragen ook of er een maximum komt op het aantal zaken dat per experiment wordt behandeld en een maximum op het aantal experimenten dat per rechtbank wordt behandeld.

Het ligt niet in de bedoeling om bij voorbaat maxima te stellen op het aantal zaken per experiment of het aantal experimenten per rechtbank. Wanneer voor een bepaalde categorie zaken (bijvoorbeeld burenruzies) in een bepaalde rechtbank een experimentele procedure wordt ingevoerd, dan zullen alle partijen met dergelijke zaken die onder de bevoegdheid van die rechtbank vallen, verplicht zijn die procedure te volgen. Die procedure zal voor een bepaalde, vooraf vastgestelde periode van toepassing zijn. Het is met het oog op de rechtszekerheid van belang om tevoren te weten hoe lang dat zal zijn. Die periode dient niet afhankelijk te zijn van het bereiken van een maximumaantal zaken, wat voor buitenstaanders niet valt na te gaan. Daarnaast zal per experiment worden gezien in welke rechtbank die het beste uitgevoerd kan worden. Vanzelfsprekend zal er daarbij op worden gelet dat een bepaalde rechtbank niet te veel experimenten zal krijgen. Een vooraf vastgesteld maximum is ook niet nodig, mede omdat het niet de verwachting is dat er veel verschillende experimenten tegelijkertijd in uitvoering zullen zijn.

De fractieleden van de SP wijzen op de mogelijkheid tot forum-shopping als twee gerechten in een zaak bevoegd zijn en het ene gerecht een experiment houdt en het andere gerecht niet. Zij vragen of de partijen in deze zaak dan advies kunnen inwinnen over het experiment.

Er zal op de website van de rechtspraak informatie beschikbaar zijn over de wettelijke experimenten, zoals ook nu het geval is met de pilots van de rechtspraak. Wanneer een advocaat betrokken is, zal hij net als in alle reguliere zaken adviseren over de rechtbank waarbij de zaak aanhangig gemaakt kan of moet worden. Ook andere juridische hulpverleners zullen kunnen adviseren over de mogelijkheden. Zoals hieronder is aangegeven in het antwoord op de laatste vraag in paragraaf 5, zal ook in de algemene maatregelen van bestuur aandacht worden gegeven aan de bekendmaking van experimenten. Ik verwijs de leden van de SP naar dat antwoord.

De leden van de SGP-fractie wijzen op de afwijking van de artikelen 23 en 24 Rv en stellen dat de rechter hierdoor over een grotere hoeveelheid

feiten en omstandigheden een uitspraak kan doen dan wat hem is voorgelegd. Zij vragen hoe in de AMvB op grond van dit wetsvoorstel wordt gewaarborgd dat er dan ook concreet hoor en wederhoor is toegepast over de punten die later toegevoegd zijn.

Het recht op hoor en wederhoor is in het wetsvoorstel zelf vastgelegd. Artikel 1, vierde lid, onder c stelt dat ieder experiment het beginsel van hoor en wederhoor waarborgt. Het betreft een van de fundamentele beginselen van het procesrecht en is ook vastgelegd in voor Nederland geldende internationale verdragen (zoals artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens); de waarborging van die verdragen is vastgelegd in artikel 1, vijfde lid. Bovendien heeft de Hoge Raad zogenaamde verrassingsuitspraken afgewezen, 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 afwijking van de artikelen 23 en 24 is juist bedoeld om ruimte te bieden om in een informele procedure tot een daadwerkelijke oplossing van het geschil te komen. Dat is nodig als de rechter in het gesprek met de partijen erachter komt dat de zaak over meer gaat dan wat er aan hem is voorgelegd, bijvoorbeeld dat de zaak niet alleen gaat over een achterstallige loonbetaling, maar over een verstoorde arbeidsverhouding. Als kan worden afgeweken van de artikelen 23 en 24, kan hij ook dit laatste probleem bij het gesprek betrekken en proberen de partijen zodanig met elkaar in gesprek te brengen, dat ook de oorzaak van de verstoorde arbeidsverhouding kan worden opgelost en partijen samen verder kunnen. Ieder oordeel van een rechter zal altijd gebaseerd moeten zijn op stellingen, feiten en onderbouwing die tussen alle partijen en de rechter ter sprake zijn geweest. Dat geldt ook als er in een experimentele procedure uiteindelijk een vonnis nodig is omdat partijen er onderling niet uitkomen.

Voornoemde leden vragen waarom niet uitdrukkelijk in de wettekst is opgenomen dat de procedures doorgaans in een of meer gerechten worden uitgevoerd. Zij wijzen erop dat in theorie het mogelijk is dat de regels in elk gerecht buiten toepassing geplaatst worden. Zij vragen of het niet de voorkeur verdient te kiezen voor experimenten die zo beperkt zijn als nodig is om vast te kunnen stellen of het gaat om een bepaalde concrete verbetering van de geschilbeslechting.

Een experiment is per definitie een in tijd en bereik beperkte, van de wet afwijkende regeling (zo luidt ook de toelichting bij AR 2.41 van de Aanwijzing op de regelgeving over experimenten). Experimenten zijn dus in eerste instantie niet bedoeld om landelijk uit te voeren. De Toetsingscommissie zal hier ook op toezien. Toch wil ik landelijke experimenten niet bij voorbaat uitsluiten. Er kunnen zich vraagstukken voordoen waarop een experiment bij uitstek een antwoord zou kunnen geven en die van groot algemeen belang zijn. Wanneer echter in zo'n geval het enige struikelblok voor een succesvol experiment is dat het aantal zaken bij een beperkt aantal rechtbanken ontoereikend is om in de evaluatie de effecten met een bepaalde mate van zekerheid vast te kunnen stellen (onvoldoende statistische *power*), dan kan een landelijk experiment de moeite waard zijn. Bovendien sluit ook een formulering zoals door de aan het woord zijnde leden wordt voorgesteld niet uit dat toepassing van het experiment in meerdere gerechten leidt tot een (vrijwel) landelijke toepassing.

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

De leden van de VVD-fractie vragen toe te lichten of en hoe door middel van het overgangsrecht wordt geregeld op welke wijze een experimentele onafgedane procedure wordt voortgezet.

Het overgangsrecht voor zaken die in een experimentele procedure worden behandeld zal niet anders zijn dan het gewone overgangsrecht dat geldt bij wetwijzigingen in het burgerlijk procesrecht. Het recht dat van toepassing is in een experimentele procedure zal gelden voor alle zaken die aanhangig zijn gemaakt vanaf de eerste tot en met de laatste dag van de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur waarin het experiment is vastgelegd. 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, zal in beginsel volgens de regels van dat experiment worden afgerond. Het is immers niet wenselijk om tijdens een procedure op andere regels te moeten overstappen. Het overgangsrecht wordt per experiment in de desbetreffende algemene maatregel van bestuur vastgelegd.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan waarborgen dat er voldoende tijd is voor zowel de Eerste als de Tweede Kamer om de AMvB's over de experimenten tegen het licht te houden. Zij vragen hoe dit er procedureel uitziet: kan de Tweede Kamer hierover altijd eerst stemmen zodat een experiment, dat door een meerderheid onwenselijk wordt gevonden, geblokkeerd kan worden; wat is de rol van de Raad voor de rechtspraak en andere betrokken partijen bij het tot stand komen van deze AMvB; hoe wordt gezorgd dat ook zij hun kennis en inzichten kunnen delen?

De algemene maatregelen van bestuur die de experimenten zullen vastleggen, zullen volgens de gebruikelijke procedure tot stand komen. Experimenten worden in overleg met de Rvdr vormgegeven en neergelegd in een voorstel voor een algemene maatregel van bestuur (een ontwerpbesluit). Daarover zal een internetconsultatie plaatsvinden, zodat eenieder erop kan reageren. Vervolgens wordt het ontwerpbesluit volgens de voorhangprocedure (gecontroleerde delegatie) gedurende vier weken aan de Tweede en Eerste Kamer voorgehangen (artikel 1, zevende lid). De beide Kamers kunnen daarover vragen stellen en opmerkingen maken. Na die vier weken kan het ontwerp voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig worden gemaakt. Daarna wordt het, zo nodig na aanpassing, gepubliceerd in het Staatsblad en kan het inwerkingtreden.

De vraag van voornoemde leden waarom het verlengen van experimenten per ministeriële regeling zal geschieden en niet per AMvB, is hieronder tezamen met een gelijkkluidende vraag van de leden van de D66-fractie in de vragen bij artikel 3 beantwoord.

De leden van de SP-fractie vragen of het voortijdig beëindigen van een experiment via AMvB snel genoeg is, als er voortijdig een einde moet komen aan een experiment.

Aangezien een dergelijke algemene maatregel van bestuur kort en technisch zal zijn, zal zij snel tot stand kunnen komen. Het gaat hier, zoals in de toelichting bij artikel 4 is aangegeven, om een noodmaatregel en in een dergelijk geval kan er bij de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd worden om een spoedadvies.

De aan het woord zijnde leden zijn zeer geïnteresseerd in de gedachte vraagstukken van burgers en bedrijven bij het rechtsproces te betrekken, zoals opgebracht door het HiiL en vragen of de regering bereid is hier alsnog naar te kijken.

Burgers en bedrijven zijn betrokken bij de totstandkoming van experimenten (en bij alle wetgevingsinitiatieven) door middel van consultatie. Juist om zoveel mogelijk mensen te bereiken wordt er bij alle experimenten laagdrempelig via internet geconsulteerd. Bovendien zal ik mijn best doen om het perspectief van de rechtzoekenden te betrekken bij de vormgeving van de experimenten. HiiL merkt op dat er geen krachtige stem is van de gebruikers van rechtspleging en dat die stem ook niet is georganiseerd. Dit miskent dat geluiden van gebruikers ons wel degelijk

bereiken. Juist dit wetsvoorstel is ingegeven door wensen uit de samenleving. Uw Kamer, gesprekken met burgers en bedrijven, kranten, televisieprogramma's: er zijn zoveel kanalen waarlangs duidelijk gemaakt wordt waaraan behoefte bestaat op het gebied van geschilbeslechting en geschiloplossing. Ook de rechters, advocaten en deurwaarders die dagelijks met rechtzoekenden te maken hebben, wijzen op de behoeften die rechtzoekenden hebben. Hun organisaties hebben daar ook oog voor en laten mij weten welke geluiden hen bereiken. Iedere burger, onderneming en instelling is een – potentiële – gebruiker van rechtspleging. Hun belangen lopen te veel uiteen om die in een organisatie te verenigen. Het is mijn taak om samen met uw Kamer het brede belang dat eenieder heeft bij goede rechtspleging, te bewaken.

Ook zijn de leden van de SP-fractie benieuwd naar de suggestie van het HiiL om permanent innovatieprofessionals en vooral de gebruikers van de rechtspraak te betrekken en zij vragen hoe de regering hen een rol gaat geven.

HiiL suggereert in haar reactie op de consultatie om alleen experimenten toe te laten die ook een «expliciete steunstructuur van onder meer innovatie-professionals» hebben, mede om experimenten te «baseren op inzichten uit (internationaal) wetenschappelijk onderzoek». Het wetsvoorstel komt hieraan tegemoet door de instelling van de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (artikel 6). Zij zal multidisciplinair zijn samengesteld om ieder experiment aan een brede toets te onderwerpen. De leden zal worden gevraagd om experimenten te bezien vanuit hun deskundigheid op juridisch, economisch en sociaalwetenschappelijk vlak. Voor de suggestie om gebruikers van de rechtspraak te betrekken, verwijs ik naar mijn antwoord op de vorige vraag.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het zit met lopende experimenten op het moment dat de wet komt te vervallen over vijftien jaar. Zoals hiervoor is opgemerkt naar aanleiding van de eerste vraag in deze paragraaf, zullen experimenten die onder een experimentele procedure zijn gestart, in beginsel ook volgens die procedureregels worden afgerond, ook als de termijn waarvoor deze wet of de algemene maatregel van bestuur van een experiment geldt, is afgelopen.

Voornoemde leden vragen hoe de Toetsingscommissie wordt samengesteld, hoe de onafhankelijkheid is gewaarborgd en op welke wijze de Tweede Kamer hierbij wordt betrokken. Ook vragen zij hoe het zit met personele wijzigingen in die Toetsingscommissie gedurende de looptijd. De Toetsingscommissie wordt multidisciplinair samengesteld uit juristen, economen en sociaalwetenschappers. De leden zullen voldoende wetenschappelijke kennis moeten hebben om de experimenten aan een brede toets te kunnen onderwerpen, met inachtneming van de laatste stand van de wetenschap. Deze zware eis en brede achtergrond garanderen mede hun onafhankelijkheid. De samenstelling en het functioneren van de commissie en de wijze waarop zij toetst, zal worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur (artikel 6, derde lid). Daarin zal ook de tussentijdse benoeming van nieuwe leden worden geregeld.

De aan het woord zijnde leden vragen een uitgebreide toelichting waarom de regering het nodig acht de mogelijkheid open te houden om oordelen van de Toetsingscommissie te kunnen negeren.

Ik heb daarbij het advies gevolgd van de Afdeling advisering van de Raad van State. Adviescolleges zoals deze Toetsingscommissie experimenten rechtspleging worden in het leven geroepen om te adviseren. Van adviezen kan worden afgeweken. De Afdeling heeft terecht willen aangeven dat het advies van de Toetsingscommissie een zwaarwegend advies is, vanwege het multidisciplinaire karakter en de onafhankelijkheid van die commissie en vanwege de taak die deze commissie heeft om voorstellen voor experimenten te toetsen aan de wet en de algemene maatregelen van bestuur. Daarom is afwijking van hun advies enkel mogelijk op zwaarwegende gronden. De Afdeling advisering van de Raad

van State zal de motivering van die zwaarwegende gronden toetsen, evenals uw Kamer dat zal kunnen doen in de voorhang van de algemene maatregel van bestuur die een experiment regelt.

De leden van de SP-fractie vragen of, als een vonnis is uitgesproken in een experimenteel rechtsproces, de partijen in een hoger beroep dan weer in een experimenteel rechtsproces kunnen belanden, of dat dit kan worden uitgesloten.

Het is niet uitdrukkelijk uitgesloten dat een experimentele procedure zowel in eerste aanleg als in hoger beroep zou kunnen gelden, maar het ligt niet voor de hand dat dat zal gebeuren. Daarvoor wijkt de procedure in hoger beroep naar haar aard en doelstelling te veel af van die in eerste aanleg. Ik verwijs verder naar het antwoord op de gelijklopende eerste vraag van het CDA in paragraaf 4.

De leden van de SGP-fractie stellen dat experimenteren met het procesrecht voor rechtzoekenden kan betekenen dat zij onduidelijkheid ervaren over de geldende wettelijke procesregels. Wanneer zij kennisnemen van het procesrecht in de wet kan het voorkomen dat, zonder zij zich ervan bewust zijn, in een AMvB belangrijke regels van die wet buiten werking zijn geplaatst. Ook kan het voorkomen dat hij of zij bij een procedure in Utrecht met heel andere regels te maken heeft dan met een procedure in Den Haag. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat de rechtzoekenden hierdoor in verwarring raken of zelfs onjuiste processtappen zetten met mogelijk verstreckende consequenties. Zo vragen zij of bijvoorbeeld in het geval dat het gaat om een verplichte procedure in het experiment ook wordt gewaarborgd dat een volgens de normale wettelijke procedures correct ingesteld verzoek op de juiste plaats terecht komt.

Deze kwesties waarvoor de leden van de SGP-fractie terecht aandacht vragen, zullen vooral worden geregeld in de algemene maatregel van bestuur die nadere regels zal geven over de opzet van een experiment (artikel 2, tweede lid). Daarin kunnen zaken worden geregeld zoals het informeren van partijen die een procedure aanhangig hebben gemaakt of willen maken, over de van toepassing zijnde experimentele procedure. De nadere details kunnen worden opgenomen in de algemene maatregelen van bestuur die het desbetreffende experiment vastleggen. Zo zal in een experiment waarin de zaak via een informeel formulier aanhangig moet worden gemaakt, moeten worden geregeld wat er moet gebeuren als een partij een zaak via een dagvaarding aanbrengt. Er zal laagdrempelig via internet informatie beschikbaar komen voor rechtzoekende burgers en bedrijven. Daarnaast zullen alle juridische hulpverleners tijdig en goed geïnformeerd worden.

6. De experimenten

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is een overzicht te sturen van de experimenten die zullen plaatsvinden.

Binnenkort zal ik met de Rvdr overleggen over het eerste experiment in de vorm van een nabijheidsrechter, dat ik na aanvaarding van dit wetsvoorstel wil uitvoeren (zie hierover nader de algemene inleiding van deze nota). Welke experimenten nog meer de komende vijftien jaar uitgevoerd gaan worden, wil ik mede laten afhangen van de wensen uit de rechtspraktijk en de rest van de samenleving. Ik wil volgende kabinetten daarbij niet voor de voeten lopen. Dit wetsvoorstel is juist bedoeld om de komende jaren proefondervindelijk op diverse terreinen te onderzoeken hoe het procesrecht zodanig kan worden aangepast dat het eenvoudiger, sneller, effectiever en de-escalerender wordt.

Ook willen genoemde leden weten wat de definitie van een «experiment» is.

Een formele definitie van een experiment is er niet. Op basis van het wetsvoorstel is er enkel sprake van een experiment wanneer dat voldoet

aan de doelstelling en de inhoudelijke eisen van het wetsvoorstel en het is omgeven met de in het voorstel opgesomde waarborgen (zie ook de algemene inleiding op deze nota). Volgens de Aanwijzingen voor de Regelgeving (AR 2.41) gaat het bij een experiment «om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage levert aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.» Daarbij mag worden afgeweken van het uitgangspunt (AR 2.6) dat wordt gestreefd «naar een bestendig karakter» van regelgeving. Daarom is het een «in tijd en bereik beperkte, van de wet afwijkende regeling». Op basis van de ervaringen met het experiment kan worden besloten over wijziging van de wet. Verder moet volgens AR 2.41 «niet te snel worden overgegaan» tot een experimentele regeling, «mede gelet op het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. De overtuiging moet bestaan dat via de figuur van afwijkende regelgeving de noodzakelijke informatie kan worden vergaard.»

De vragen van de SP-fractie over de experimenten die op basis van dit wetsvoorstel zullen worden uitgevoerd, zijn hiervoor in paragraaf 2 beantwoord. Verder vragen deze leden de gedachte een externe deskundige toe te voegen aan de rechters, bijvoorbeeld een lekenrechter, uitgebreider toe te lichten.

Experimenten met aan rechtbanken of hoven toegevoegde deskundige leden passen in het streven naar eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Het inschakelen van specifieke deskundigheid kan momenteel alleen door middel van een deskundigenbericht of -verhoor (buiten de bijzondere kamers waarvan deskundigen al deel uitmaken, zoals de ondernemingskamer van het gerechtshof van Amsterdam; zie hierover nader paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting). Dat maakt de procedure gevoelig voor vertraging en complicaties en heeft soms hoge kosten tot gevolg. Voor bepaalde zaken waarvoor specifieke kennis benodigd is – bijvoorbeeld bouwgeschillen of letselschadezaken – kan de mogelijkheid om de zaak te laten behandelen door een kamer met een toegevoegd deskundig lid, een belangrijke vereenvoudiging en versnelling van de zaak betekenen. Ook kan de aanwezigheid van bijzondere deskundigheid aan de kant van de rechters de-escalerend werken ten opzichte van de situatie waarin partijen ieder hun eigen deskundige in stelling brengen. In de memorie van toelichting is in paragraaf 6.2 en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5 uitgebreid ingegaan op de experimenten met toegevoegde deskundige leden.

Genoemde leden vragen ook bij wie het overzicht en de regie van de experimenten komt te liggen.

De regie en het overzicht ligt bij de Minister voor Rechtsbescherming voor zover het gaat om de voorbereiding en totstandkoming van experimenten, aangezien ik verantwoordelijk ben voor dit wetsvoorstel en samen met mijn ambtsopvolgers voor de algemene maatregelen van bestuur waarin de experimenten zullen worden vastgelegd. Het overzicht en de regie bij de uitvoering van de experimenten ligt bij de rechtspraak.

De leden van de SGP-fractie stellen dat bij de alternatieve scheidingsprocedure er niet zozeer wordt gesproken over preventie dan wel mediation en zij vragen in hoeverre er bij alternatieve procedures ook juist inspanning wordt geleverd om op een dergelijke manier conflictoplossend bezig te zijn.

Een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel is het bevorderen van de-escalerende geschilbeslechting. De experimenten zullen daarom juist gericht zijn op een laagdrempelige en conflictoplossende aanpak. In de experimenten staat de beslechting van het werkelijke geschil centraal en niet zozeer de juridische reactie op een juridische vordering of juridisch verzoek in een vonnis of beschikking. Die beslechting zal bij voorkeur door

middel van een schikking worden gezocht. Daarbij kunnen vaardigheden die in mediationprocedures worden toegepast, een belangrijke rol spelen. Als partijen er onderling niet uitkomen, kan de rechter alsnog een uitspraak doen. Dat is een belangrijk verschil met mediation, omdat een rechter altijd doorzettingsmacht heeft om vonnis te wijzen of een beschikking te geven als onverhoopt een schikking tussen partijen uitblijft.

7. Adviezen

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar het voorstel van de Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak in de consultatie om een «adviescommissie samen te stellen waarvan de leden uit juridisch, sociaal en economisch perspectief meedenken over de verdere ontwikkeling van maatschappelijk effectieve rechtspraak» en zij vragen hoe de regering aankijkt tegen dit voorstel.

Ik weet dat bij de rechtspraak de gedachte leeft dat het een idee zou kunnen zijn om voor de vernieuwing van het burgerlijk procesrecht een regerings- of staatscommissie in te richten. De voorstellen van de Hoge Raad lijken hierbij aan te sluiten. Een dergelijke commissie bestaat veelal uit academici met verschillende expertises die de tijd nemen om een vraagstuk van diverse invalshoeken te analyseren en naar aanleiding daarvan voorstellen doet die bedoeld zijn om een langetermijnoplossing te bieden voor het desbetreffende vraagstuk. Een recent voorbeeld is de staatscommissie voor de herijking van het ouderschap. Natuurlijk kan een dergelijke aanpak leiden tot mooie resultaten. Nadeel van deze aanpak is echter dat hiervoor veelal jaren nodig zijn en dat er intussen op het desbetreffende terrein vrijwel geen maatregelen genomen kunnen worden. Op het terrein van het burgerlijk procesrecht is nu juist dingend behoefte aan verdere ontwikkeling, waarbij vooral proefondervindelijk wordt gezocht naar mogelijkheden om de civiele geschilbeslechting te verbeteren. Daarom vind ik de aanpak met een Staatscommissie op dit terrein niet goed passen. In plaats daarvan heb ik gekozen voor de introductie van een Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (artikel 6). Deze Commissie heeft een andere functie – zij komt niet zelf met procesrechtelijke vernieuwingen, maar toetst voorstellen voor experimenten – maar voldoet toch voor een belangrijk deel aan die voorstellen van Hoge Raad en Rvdr. De Hoge Raad heeft in de consultatiereactie aangegeven de rol van zo'n commissie vooral te zien in het adviseren over de keuze om te experimenteren met een bepaalde procesvernieuwing. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, leek het beter die adviserende rol te verschuiven naar het moment waarop er al een keuze is gemaakt voor een experiment en het ontwerp voor de algemene maatregel van bestuur gereed is. Het multidisciplinaire karakter van de commissie kan het beste tot zijn recht komen wanneer zij zich een volledig oordeel kan vormen of het experiment voldoet aan alle juridische eisen, of het economisch haalbaar en verstandig is en of het sociaalwetenschappelijk gezien tot het gewenste effect voor de rechtzoekenden leidt. Dan pas kan zij goed beoordelen of een experiment zal leiden tot een zinvolle en uitvoerbare innovatieve procedure waarmee onderzocht kan worden of die kan bijdragen aan maatschappelijk effectieve rechtspraak. Dat advies zal worden opgevolgd, tenzij er zwaarwegende gronden zijn om ervan af te wijken. Pas daarna wordt de algemene maatregel van bestuur verder in procedure gebracht (consultatie, voorhang parlement en adviesaanvraag bij de Afdeling advisering Raad van State). De evaluatie van het experiment wordt aan een onafhankelijke onderzoeksinstantie of aan onafhankelijke onderzoekers overgelaten, die niet betrokken zijn bij de totstandkoming van het experiment, zoals de Toetsingscommissie dat wel is.

Met betrekking tot de Toetsingscommissie vragen voornoemde leden of de regering bereid is rechterlijke leden toe te voegen aan de Toetsingscommissie, zoals de Raad voor de rechtspraak voorstelt.

Zoals de leden terecht opmerken, kunnen deze rechterlijke leden vanuit hun kennis en ervaring voor versterking van de Toetsingscommissie zorgen. Tegelijkertijd geldt dat de onafhankelijkheid van de Toetsingscommissie ook zeer belangrijk is. Daarom ligt het niet voor de hand dat rechters die zelf zitting hebben in rechtbanken of hoven die mogelijk een experiment zullen uitvoeren, ook in de Toetsingscommissie plaatsnemen. De leden van de CDA-fractie vragen te verduidelijken waarom de regering forum shopping geen bezwaar vindt. Zij vragen te verduidelijken waarom het geen probleem zou vormen dat dit zowel kan leiden tot een toestroom van zaken naar de gerechten waar de experimentele procedure wordt gevoerd, als tot het wegvloeien van zaken van dergelijke gerechten. Zij vragen hoe de resultaten uit deze onderzoeken met elkaar kunnen worden vergeleken, als er bij het ene gerecht wel een keuzemogelijkheid is en bij het andere gerecht niet en of forum shopping het experiment niet onnodig vervuult.

Het wetsvoorstel ziet voornamelijk op experimenten die ertoe leiden dat partijen die een bepaalde, in de algemene maatregel van bestuur omschreven procedure willen voeren, dat bij een bepaalde rechtbank dienen te doen volgens de regels van het experiment als hun zaak tot de competentie van dat gerecht hoort. Alleen wanneer ook een andere rechtbank, waar het experiment niet wordt toegepast, bevoegd is om van de vordering of het verzoek kennis te nemen, hebben partijen een keuze. Dat geldt ook omgekeerd voor partijen die juist graag hun zaak in de innovatieve procedure behandeld willen zien en kunnen kiezen tussen bevoegde rechtbanken. De omstandigheid dat een experiment in één rechtbank wordt uitgevoerd op basis van verplichte deelname voor bepaalde zaken en dat in andere rechtbanken voor die zaken de reguliere procedure geldt, biedt de gelegenheid om naar zaakstromen te kijken. Forum shopping kan een indicatie zijn van de mate waarin rechtzoekenden vertrouwen hebben in een bepaalde innovatieve procedure. Dat kan worden meegenomen in de evaluatie van het experiment. Het leidt niet tot vervuiling van de evaluatie van het experiment, het kan juist van toegevoegde waarde zijn.

De leden van de D66-fractie vragen uiteen te zetten waarom het in het kader van dit wetsvoorstel verdedigbaar is dat er ten nadele van de rechtzoekende of diens hulpverlener kan worden afgeweken van het griffierecht of de vergoeding voor de rechtsbijstand.

De vragenstellers gaan er ten onrechte van uit dat er enkel sprake zal zijn van afwijking van de wettelijke regels voor griffierechten en rechtsbijstand ten nadele van rechtzoekenden. Naar verwachting zullen experimenten waarbij griffierechten betrokken zijn, doorgaans geen hoger griffierecht opleggen. Wanneer bijvoorbeeld het delen van het griffierechtstarief tussen enerzijds eiser of verzoeker en anderzijds verweerder onderdeel is van een experiment met een laagdrempelige nabijheidsrechter, is dat ten voordele van partijen. Ook andere wijzen van het verlenen van vergoeding voor rechtsbijstand kunnen partijen in een gunstiger positie brengen. Ik benadruk hier dat het op basis van dit wetsvoorstel niet mogelijk zal zijn om zelfstandige experimenten met griffierechten of rechtsbijstand te voeren.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het perspectief deelt van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) dat er een wet op de plank blijft liggen die de uitvoerende macht op elk moment de mogelijkheid geeft de regels voor de rechtspleging te wijzigen. Zij vragen of de risico's hiervan bekend zijn en of dit geen rechtsonzekerheid creëert.

De opmerking van de NOvA is gemaakt in het kader van de consultatie over het conceptwetsvoorstel. Dat voorstel is aangepast voordat het aan uw Kamer is voorgelegd. De opmerking had betrekking op de omstan-

digheid dat het wetsvoorstel waarover geconsulteerd werd, nog geen voorstel voor een tijdelijke wet was. In overeenstemming met de wens van de NOvA is de geldingsduur van de wet in tijd beperkt tot vijftien jaar en is het daarmee een tijdelijke wet geworden.

Genoemde leden vragen of de experimenteerbepalingen beschouwd kunnen worden als een bedreiging voor de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om tijdelijk af te wijken van de wettelijke regels die de procesgang voor bepaalde zaken bij sommige rechtbanken of hoven bepalen. Partijen worden verplicht om aan het experiment deel te nemen. Dat betekent dat er verschil kan bestaan tussen de procesrechtelijke regels die in het ene of het andere arrondissement worden toegepast. Dit vormt geen wezenlijke bedreiging voor de rechtsgelijkheid; de materiële rechten (bijvoorbeeld wie huurder of eigenaar is), blijven gelijk. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft dit in haar advies onderkend. Zij merkt op dat wanneer wetten niet meer aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen, de waarborgen die de wet biedt in de vorm van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid juist kunnen leiden tot starheid. En wanneer wetgeving de snelle maatschappelijke veranderingen met snelle wetwijzigingen zou volgen, dan leidt dat volgens de Afdeling juist tot wetten die niet de zekerheid en gelijkheid bieden die wetgeving zou moeten kenmerken. De Afdeling is daarom van mening dat experimenteren zinvol kan zijn. Het wetsvoorstel waarborgt dat er in alle experimenten toegang is tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter die na een eerlijke en transparante behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn zorgt voor afhandeling van het geschil. Dat gebeurt bovendien volgens regels die in het wetsvoorstel en in de desbetreffende algemene maatregelen van bestuur zijn neergelegd. Deze algemene maatregelen van bestuur vormen een waarborg tegen te veel rechtsonzekerheid. Te allen tijde zal duidelijk zijn volgens welke regels een procedure gevoerd moet worden. Die algemene maatregel van bestuur die het experiment vastlegt, is bij de voorbereiding getoetst door de Toetsingscommissie aan de eisen van de wet en de nadere regels. Een van die eisen is dat elk experiment de beginselen moet waarborgen die uit een goede procesorde voortvloeien. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn twee grondbeginselen die uit een goede procesorde voortvloeien. Dus ook daar wordt gewaakt tegen inbreuken op die beginselen.

De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van een ingezonden brief van de NOvA hoe deze wet zich verhoudt tot de voorgenomen stelselherziening gefinancierde rechtsbijstand.

Het wetsvoorstel heeft als doel een wettelijke grondslag te bieden om te experimenteren met innovatieve vormen van rechtspleging. Afwijkingen van de Wrb zijn alleen mogelijk ter ondersteuning van experimenten die gaan om afwijkingen van bepalingen uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie, de procesrechtelijke bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van de Faillissementswet en daarop gebaseerde lagere regelgeving. Te denken valt bijvoorbeeld aan experimentele procedures waarin een specifiek toegeschreven vergoeding voor een toevoeging gewenst of nodig is. Een zelfstandig experiment met de Wrb is niet mogelijk. Daarnaast zal in het kader van de stelselherziening met behulp van pilots wordt onderzocht of in de praktijk werkbare verbeteringen mogelijk zijn ten opzichte van het huidige stelsel. De Wrb biedt in de artikelen 37b, 37c, 42b en 42c voldoende mogelijkheden om ten behoeve van de verlening van rechtsbijstand voor bijzondere doeleinden en projecten subsidie te kunnen verlenen. Met behulp van pilots wordt onderzocht of in de praktijk werkbare verbeteringen mogelijk zijn ten opzichte van het huidige stelsel. Deelname aan de desbetreffende pilots is niet verplicht, het staat mensen altijd vrij om de reguliere weg te volgen.

8. Financiële gevolgen en administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten welke financiële consequenties en benodigde capaciteit het onderliggend wetsvoorstel met zich meebrengt en of er voldoende wetgevingscapaciteit beschikbaar is op het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële consequenties omdat het slechts een grondslag biedt voor algemene maatregelen van bestuur. Die algemene maatregelen van bestuur bepalen wat de inhoud en omvang van een experiment zullen zijn en daarvan zullen de financiële gevolgen in kaart worden gebracht. De capaciteit is een belangrijk onderwerp en ik zal mijn best doen dat door middel van prioritering dit onderwerp wordt opgepakt.

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de afgeronde prijsonderhandelingen voor de periode 2020 tot 2022 en vragen of het budget van jaarlijks een miljoen euro voldoende is, zeker als op grond van dit wetsvoorstel de mogelijkheden om te experimenteren vergroot worden. Zij vragen hoe voorzien zal worden in de kosten van de experimenten en of de Raad voor de rechtspraak ook meebetaalt.

De Rvdr heeft eerder onderschreven dat het in een gezonde financiële situatie mogelijk moet zijn om experimenten uit het reguliere budget te bekostigen. Met de prijsafspraken die recent zijn gemaakt met de rechtspraak voor de komende drie jaar, wordt de rechtspraak in staat gesteld weer financieel gezond te worden, zodat die een miljoen en het reguliere budget voldoende zijn voor de rechtspraak om de kosten van de experimenten te dragen. Hiervoor ben ik in paragraaf 4 al ingegaan op het bedrag van een miljoen euro naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie. Ik verwijs de leden van het CDA ook naar dat antwoord.

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat het wetgevingsprogramma «Verbetering van het burgerlijk procesrecht» deels vanuit een voorgenomen kostenbesparing gestart is en vragen uiteen te zetten op hoeveel kostenbesparing uiteindelijk wordt gekoerst. Zij vragen of er bij de concrete invulling van de experimenten rekening wordt gehouden met deze voorgenomen kostenbesparing.

Oorspronkelijk is er onder noemer «modernisering civiele rechtspleging» een veelheid aan maatregelen bedacht die een taakstelling oplopend naar € 14 miljoen structureel zou moeten opleveren. Niet alle maatregelen waren op dat moment volledig uitgewerkt. Bij de uitwerking bleek later dat een aantal maatregelen niet goed uitvoerbaar was of op te weinig draagvlak kon rekenen, zoals het inperken van hoger beroep bij bepaalde type zaken. Van de overgebleven maatregelen is de verwachting dat zij een kwalitatieve verbetering zullen bewerkstelligen aan het burgerlijk procesrecht, maar is het lastig te bepalen in hoeverre en op welk moment dit ook besparingen met zich mee zal brengen. Om die reden is er geen taakstelling meer gekoppeld aan dit programma. De taakstelling is in eerdere begrotingsronde binnen het totaal van de begroting van mijn ministerie opgelost.

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel geen financiële gevolgen heeft, omdat het een rechtsgrondslag is voor toekomstige AMvB's en vragen of de mogelijkheden om te experimenteren dan wel heel erg afhankelijk worden van het op dat moment beschikbare budget. Zij vragen uiteen te zetten waarom er voldoende budget beschikbaar is en zal zijn voor deze experimenten en vragen de mogelijke financiële gevolgen inzichtelijker te maken door, bij wijze van voorbeeld, de financiële gevolgen van de in de zesde paragraaf genoemde experimenten uiteen te zetten. Ten slotte willen zij weten welke mogelijkheden de regering ziet in het concrete geval dat de toegevoegde waarde en de

kwaliteit van een experiment onder druk komt te staan vanwege een gebrek aan middelen.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre er meer duidelijkheid gegeven kan worden over de te verwachten toename in kosten en werklast voor gerechten en advocaten en of er voldoende zicht is op de te verwachten gevolgen. Zij vragen aan te geven in hoeverre de extra financiële middelen voor de rechtspraak worden aangewend voor experimenten in het kader van maatschappelijk effectieve rechtspraak. De prijsafspraken die ik voor de komende drie jaren met de rechtspraak heb gemaakt, zorgen voor een solide financiële basis om de experimenten te financieren. Ik verwijs naar hetgeen ik hiervoor in paragraaf 4 heb opgemerkt naar aanleiding van vragen van de leden van de SP-fractie over de bekostiging van de experimenten. Per experiment zal bezien worden op welke soorten zaken het betrekking zal hebben: de aard en de omvang van die zaken zijn bepalend voor de kosten van het experiment. De voorbeelden van experimenten uit hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting zijn nog onvoldoende uitgewerkt om de financiële gevolgen van te kunnen berekenen. Voor ieder experiment zal een afweging gemaakt worden wat er nodig is om in het concrete geval te onderzoeken of een bepaalde innovatieve procedure leidt tot meer eenvoud, snelheid, effectiviteit in de gerechtelijke geschilbeslechting en aan de de-escalatie van het conflict. De vraag daarbij is hoe een experiment moet worden ingericht om het na afloop op een verantwoorde wijze te kunnen evalueren. Een concreet voorbeeld is de evaluatie van de pilot van de spreekuurrechter van de Rechtbank Noord-Nederland. Daaruit blijkt dat de rechters, administratie, de juridische en juridisch-administratieve medewerkers voor de 64 zaken die door de spreekuurrechter zijn behandeld, gemiddeld 11 uur per zaak besteden (4 uur door de rechter en 7 uur door de diverse ondersteunende medewerkers).⁹ Ter vergelijking blijkt uit intern onderzoek van de rechtspraak dat zowel rechters als juridisch medewerkers bij de sector civiel (handelszaken) in 2017 gemiddeld ongeveer vijf uur besteden aan de behandeling van een zaak; bij een kantonzaak is dit gemiddeld een half uur, waarbij overigens ook de verstekzaken zijn meegerekend.¹⁰ Volgens statistische gegevens die het WOCd en de Rvdr jaarlijks publiceren, besteedden de rechters en de juridisch ondersteuners in 2017 gemiddeld beide bijna 5 uur per zaak bij de sector civiel (handelszaken) en in kantonzaken respectievelijk 23 en 32 minuten, eveneens inclusief verstekzaken.¹¹ Uit deze gegevens blijkt dat verwacht mag worden dat experimenten soms meer tijd en dus ook geld zullen vergen. De aanpassingen in de bekostigingssystematiek zorgen voor meer financiële stabiliteit voor de rechtspraak en de toegevoegde een miljoen euro draagt eveneens bij in de financiering van de experimenten. Bovendien moet niet uit het oog worden verloren dat de rechtspraak in experimentele procedures tot de gewone werkzaamheden van de gerechten gerekend moet worden. De zaken in die procedures zouden immers in ieder geval ten dele ook aanhangig gemaakt zijn in een reguliere procedure als er geen experiment zou zijn uitgevoerd. En ook van belang is om op te merken dat er een overzichtelijk aantal experimenten op basis van dit wetsvoorstel tegelijkertijd in uitvoering zullen zijn. Ik verwacht dan ook niet dat de toegevoegde waarde en de kwaliteit van een experiment onder druk zal komen te staan vanwege een gebrek

⁹ Zie het in voetnoot 3 vermelde rapport, pag. 59–61.

¹⁰ Aldus vermeld in het in voetnoot 3 vermelde rapport, pag. 62.

¹¹ Evaluatie van de pilot Spreekuurrechter, Research Memoranda Raad voor de rechtspraak, nr. 4, 2018, p. 60–62. De totale tijdsbesteding van de pilot was hoger, maar dat hing samen met de tijd die was gemoeid met de aangemelde, maar niet behandelde zaken. Er ging bijvoorbeeld veel tijd zitten in het benaderen van de wederpartij in eenzijdig aangemelde zaken. Veel van die zaken werden uiteindelijk niet in behandeling genomen. Door de verplichte deelname aan de experimenten in dit wetsvoorstel, kunnen deze laatstbedoelde kosten hier buiten beschouwing blijven.

aan middelen. Bij de voorbereiding van een experiment zal ik in het overleg met de rechtspraak hiervoor aandacht vragen om ervan verzekerd te zijn dat het experiment zal worden uitgevoerd en geëvalueerd op de wijze zoals in de algemene maatregel van bestuur over het experiment is vastgelegd.

ARTIKELN

Artikel 1

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de maximale periode van een experiment van drie jaar zich verhoudt tot de gemiddelde looptijd van normale procedures en of er wel voldoende ervaring opgedaan kan worden.

Deze vraag is hierboven in paragraaf 1 beantwoord.

Ook vragen deze leden of het mogelijk is met wat meer concrete voorbeelden duidelijk te maken wat bedoeld wordt met een «onbillijkheid van overwegende aard».

Een onbillijkheid van overwegende aard is een omstandigheid in een concrete zaak die maakt dat de experimentele procedure niet geschikt is om het geschil op alle punten op een wijze te behandelen die voldoet aan alle algemene beginselen van een goede procesorde. Een eisende partij dient bijvoorbeeld een zaak in bij de rechtbank, die volgens de informatie die hij daarbij geeft, voldoet aan de eisen van het experiment. De rechter nodigt beide partijen uit voor een gesprek en daarin blijkt dat de zaak veel gecompliceerder ligt en er bijvoorbeeld getuigen moeten worden gehoord om de feiten van de zaak op een rij te krijgen. Wanneer het leveren van getuigenbewijs in de experimentele procedure niet mogelijk is, zou het voor de partij die zich op die getuigen beroept een onbillijkheid van overwegende aard kunnen zijn als de rechter de zaak zou moeten afdoen in de experimentele procedure zonder die getuigen gehoord te hebben. In dergelijke zaken moet het mogelijk zijn over te stappen van de experimentele naar de reguliere procedure.

Artikel 3

De leden van de SP-fractie vragen waarom het verlengen van experimenten per ministeriële regeling zal geschieden en niet per AMvB, wat partijen meer mogelijkheden zou geven de experimenten tegen het licht te houden. Zij vragen uit te leggen waarom het advies van de Afdeling op dit punt opzij is gelegd. (Deze vraag is door de SP-fractie gesteld in paragraaf 5.)

De leden van de D66-fractie wijzen eveneens op de verlenging van een tijdelijk experiment bij ministeriële regeling en op de motivatie dat de regering in geval van een AMvB verkapt advies aan de Raad van State zou vragen over het in wetgeving omzetten van het experiment. Zij vragen toe te lichten hoe zij dat bedoelt en of de regering de mening deelt dat het mogelijk moet zijn dat zij zich bij de consultatie beperkt tot de verlenging van het experiment zelf.

De verlenging bij ministeriële regeling is bedoeld voor de situatie waarin de evaluatie heeft uitgewezen dat het experiment positieve effecten heeft. Daarover zal ik dan in een brief aan uw Kamer duidelijkheid geven en u melden of ik het experiment in definitieve wetgeving zal omzetten.

Daarover kunt u desgewenst met mij in debat. De tijd tussen die brief en het aflopen van de geldingstermijn van het experiment kan te kort zijn om de procedure voor het slaan van een algemene maatregel van bestuur tot verlenging van het experiment tijdig af te ronden. Een dergelijk ontwerpbesluit komt wellicht niet in aanmerking voor spoedbehandeling door de Afdeling advisering van de Raad van State. Het is onwenselijk als de succesvolle experimentele procedure daardoor gedurende enige tijd moet

worden onderbroken. Daarom is voorzien in een ministeriële regeling. De regeling zal enkel een nieuwe termijn te bevatten waarin het experiment voortgezet kan worden. Voor de Afdeling advisering van de Raad van State is er daarom weinig aanknopingspunt voor een advies. Dat is anders als het wetsvoorstel dat leidt tot het omzetten van het experiment in definitieve wetgeving, aan de Afdeling wordt voorgelegd.

De leden van de SGP-fractie vragen of verlenging van het experiment niet met meer waarborgen omgeven dient te zijn, zeker in het geval het alleen gaat om een voornemen tot wetgeving kan het zijn dat er helemaal geen wetsvoorstel tot stand komt en zij vragen of dit criterium niet te onbestemd is.

Zoals ik hiervoor uiteengezet heb bij het antwoord op de vorige vragen hierover van de leden van de SP- en D66-fracties, gaat het bij de verlenging enkel om experimenten waarover ik uw Kamer heb laten weten dat uit de evaluatie blijkt dat het omgezet kan worden in definitieve wetgeving. Als uw Kamer het daar op dat moment niet mee eens is, ga ik daarover graag het debat met u aan. Artikel 3, derde lid, voorziet in de situatie waarin het wetsvoorstel naar aanleiding van het (verlengde) experiment wordt ingetrokken of verworpen. De verlengde algemene maatregel van bestuur die het experiment regelt, zal dan onmiddellijk worden ingetrokken. In geval het helemaal niet komt tot indiening van een wetsvoorstel, zal de verlenging eindigen door het verloop van de termijn waarmee het experiment was verlengd. In artikel 3, tweede lid, is voorgeschreven dat de verlengingstermijn maximaal drie jaar mag bedragen.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden waarom in dit artikel «onverwijld» en op een «bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip» beide zijn opgenomen.

De kwalificatie «onverwijld» geeft aan dat de intrekking zonder vertraging dient te geschieden. Een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip is nodig omdat het uit oogpunt van rechtszekerheid voor iedereen duidelijk moet zijn wanneer een experiment eindigt, dus dat dient onverwijld bij koninklijk besluit geregeld te worden.

Artikel 4

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het gevolg van de intrekking van de AMvB, waarin het tijdelijke experiment geregeld is, is dat de reguliere wettelijke voorschriften ook van toepassing zullen worden op reeds aanhangige gerechtelijke procedures. Zij vragen uiteen te zetten hoe zich dat verhoudt tot de civielrechtelijke grondbeginselen van de interne toegankelijkheid of, in de woorden van het EHRM, «effective access to the courts».¹² Zij vragen of de regering de mening deelt dat procespartijen dan niet goed meer weten waar zij aan toe zijn. De maatregel tot intrekking van een experiment, die in artikel 4 is voorzien, gaat om een noodmaatregel voor uitzonderingssituaties waarin een experiment ten algemene tot zodanig onbedoelde gevolgen leidt, dat voortzetting ervan het belang van een goede rechtspleging in het algemeen ernstig schaadt. Het belang van een goede rechtspleging brengt dus juist met zich mee dat dan de experimentele procedureregels opzij gezet moeten worden en het reguliere procesrecht weer van toepassing wordt. Er is dus altijd een set procesregels van toepassing aan de hand waarvan een onafhankelijke en onpartijdige rechter na een eerlijke en transparante behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn zorgt voor afhandeling van het geschil van de partijen, volgens de fundamentele beginselen van procesrecht. Daarom is het minder bezwaarlijk om over te stappen op het reguliere procesrecht dan voort te gaan met de experimentele procedure die de rechtspleging schaadt. De rechter zal zo

¹² EHRM 9 oktober 1979, NJ 1980, 376.

nodig een rol spelen bij de begeleiding van beide partijen bij de overstap van de ene set procesrechtelijke regels naar de andere set. Aangezien het reguliere procesrecht buiten de experimentele procedure normaal van toepassing blijft, hoeven partijen niet over te stappen naar iets volkomen nieuws, maar stappen zij over naar wat voor anderen buiten dat experiment ook van toepassing is. Er is dan ook geen sprake van schending van het beginsel van «effective access tot he courts» zoals de aan het woord zijnde leden vragen. De procedure die partijen onder de regels van het experiment aanhangig hebben gemaakt, wordt voortgezet onder de reguliere procesrechtelijke regels. Een algemene maatregel van bestuur voorziet in een overgangsregeling om de soepele overstap naar de reguliere procedure soepel te bevorderen (artikel 4, derde lid).

De aan het woord zijnde leden vragen welke eventuele effecten de regering in dat verband ziet met betrekking tot het verval van de stuitende werking van de dagvaarding ten aanzien van met name korte verjaringstermijnen. Zij vragen of de regering deze effecten voldoende voorzienbaar acht voor procespartijen als de AMvB wordt ingetrokken, terwijl de zaak reeds aanhangig is.

Verjaring wordt gestuit door een daad van rechtsvervolgning. Dat kan een schriftelijke aanmaning zijn, of het starten van een gerechtelijke procedure. Zodra die procedure is gestart door de wederpartij in de procedure te betrekken, is de verjaring gestuit. Als dat een experimentele procedure is die door toepassing van artikel 4 wordt ingetrokken, wordt de procedure tussen partijen voortgezet volgens de regels van het reguliere procesrecht. Er is geen sprake van een onderbreking van de procedure en er is dan ook geen effect op de verjaring, die immers al gestuit is. Alleen het procesrecht dat op de procedure van toepassing is, wordt lopende de procedure gewijzigd.

De leden van de SGP-fractie vragen of «onmiddellijke ingang» in dit artikel hetzelfde is als «onverwijld» in artikel 3.

De woorden «onmiddellijke ingang» in artikel 4, eerste lid, drukken een grotere urgentie uit dan «onverwijld» in artikel 3, derde lid. In artikel 4 is de intrekking van de algemene maatregel van bestuur die het experiment vastlegt, noodzakelijk omdat het experiment tot zodanige onbedoelde gevolgen leidt, dat voortzetting ervan het belang van een goede rechtspleging in het algemeen ernstig schaadt. Die intrekking moet dus met onmiddellijke ingang worden gerealiseerd. De intrekking van de algemene maatregel van bestuur in artikel 3 is nodig omdat het wetsvoorstel dat het experiment in definitieve wetgeving omzet en dat in de Tweede of Eerste Kamer aanhangig is, wordt ingetrokken of verworpen. Dan moet ook het experiment tot een einde komen door intrekking van de algemene maatregel van bestuur. Die intrekking dient onverwijld geregeld te worden en is minder urgent dan in geval van artikel 4.

OVERIG

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering op de hoogte is dat de advocaten in loondienst conform de Verordening op de advocatuur wel voor verzekerde klanten mogen optreden, maar niet voor klanten zonder een rechtsbijstandverzekering. Zij vragen of de regering de mening deelt dat hiermee de toegang tot het recht en de inzet van een advocaat voor een grote groep Nederlanders die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand en zonder rechtsbijstandverzekering niet optimaal toegankelijk is.¹³ Deze leden vragen tevens of de regering de mening deelt dat artikel 5.9 in combinatie met artikel 5.11 van de

¹³ De Verordening op de advocatuur is een verordening die het resultaat is van de regelgevende bevoegdheid die toegekend is aan het college van afgevaardigden op grond van de artikelen 4, vijfde lid, 9b, zesde lid, 9c, tweede lid, 9j, derde en vierde lid, 28 eerste en tweede lid, 32a, vijfde lid, 36a, vijfde lid, van de Advocatenwet.

Verordening op de advocatuur concurrentiebeperkend kan werken en daarmee innovatieve initiatieven op het gebied van toegankelijke en betaalbare rechtshulp voor particulieren door advocaten in loondienst blokkeert. Zij vragen of deze beperking van een vrij verkeer van diensten nog steeds geoorloofd is, gelet op de ambitie om de drempels tot rechtshulp zo snel en goed mogelijk te verlagen. Zij willen weten of hier geen prijsopdrijvend effect van uitgaat en of de regering bereid is met de NOvA in gesprek te gaan over het schrappen van deze beperking, dan wel gebruik te maken van een eventuele aanwijzingsbevoegdheid waarover mogelijk beschikt teneinde rechtshulp voor meer mensen beschikbaar te maken. Ten slotte informeren zij of er een oordeel van de Autoriteit Consument en Markt bekend is over deze concurrentiebeperking.

Ik ben op de hoogte van de door de aan het woord zijnde leden aangehaalde regeling voor advocaten in loondienst. In onze rechtstaat dient kwaliteit voorop te staan bij de toetreding van nieuwe aanbieders. Rechtzoekenden verdienen toegankelijke, onafhankelijke, integere en kwalitatief hoogwaardige rechtsbijstand. Het is dan ook legitiem en wenselijk dat de NOvA als publiekrechtelijke beroepsorganisatie, vanuit de verantwoordelijkheid voor een goede rechtsbedeling, eisen stelt aan de wijze waarop advocaten hun beroep uitoefenen. Deze eisen dienen echter wel te passen binnen wet- en regelgeving en mogen geen onnodige belemmeringen opwerpen. De NOvA heeft dan ook een belangrijke verantwoordelijkheid om onnodige belemmeringen voor toetreding tot de markt of innovatieve werkwijzen te voorkomen. Ik verwacht van de NOvA dat zij regels kritisch tegen het licht houdt op het moment dat nieuwe vormen van dienstverlening ontstaan. De NOvA heeft mij aangegeven zich bewust te zijn van veranderende marktomstandigheden en zich verantwoordelijk te voelen om regels bij de tijd te houden. Ook de NOvA heeft met de initiatiefnemers die in het eerste artikel worden genoemd gesproken en aangegeven dat deze ontwikkeling door de NOvA wordt beoordeeld op nieuwe mogelijkheden voor dienstverlening. De NOvA geeft aan dat regulering die met zijn tijd meegaat met behoud van de kernwaarden, het leidende principe is. De NOvA buigt zich momenteel over dit vraagstuk en heeft aangegeven mij hierover te informeren. Ik ga ervan uit dat de NOvA voortvarend en op constructieve wijze omgaat met dit probleem. Ik zal de Kamer over de uitkomst informeren in de voortgangsrapportage over de stelselherziening rechtsbijstand, die is aangekondigd voor het eind van dit jaar.¹⁴

Tevens is het aan de onafhankelijk toezichthouder om zich hier een oordeel over te vormen. De ACM kan in het kader van haar toezichttaken zelfstandig of na een tip of melding een onderzoek doen naar een marktsector. Een belanghebbende kan vanuit de markt een klacht indienen bij de ACM. De Mededingingswet gaat uit van een self-assessment door ondernemingen en organisaties. Het is in de eerste plaats aan de NOvA om te oordelen hoe haar verordening zich verhoudt tot het mededingingsrecht. Ik kan daarop niet vooruitlopen, maar zal ook dit betrekken bij het gesprek met de NOvA over hun zienswijze op deze kwestie. Mij is geen oordeel bekend van de Autoriteit Consument en Markt over deze NOvA-regels.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is in de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging een advocaat in loondienst (Voda artikel 5.9, onderdeel e) ook de mogelijkheid te geven op te treden voor degene zonder verzekering, met als doel laagdrempelige en betaalbare hulp te kunnen bieden aan alle rechtzoekenden. Dit onder de voorwaarde dat deze advocaten voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit, terwijl de bijzondere positie van de

¹⁴ Zie hierover ook de antwoorden op Kamervragen van het lid Van Wijngaarden (VVD), Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 637.

advocatuur, diens onafhankelijkheid en de vertrouwelijkheid van cliëntengegevens gewaarborgd blijven.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd om onderdelen van wetten die de rechtspleging treffen tijdelijk opzij te zetten in het kader van een experiment. Zoals ik in het antwoord op de vorige vragen hierover heb aangegeven, ga ik ervan uit dat de NOvA voortvarend en op constructieve wijze omgaat met dit probleem. De NOvA heeft toegezegd mij hierover te informeren en ik zal de Kamer over de uitkomst informeren in de voortgangsrapportage over de stelselherziening rechtsbijstand, die is aangekondigd voor het eind van dit jaar. In de Verordening van de advocatuur kan ik in het kader van dit wetsvoorstel niet treden want deze behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de NOvA.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker