

## **Regels betreffende experimenten in de rechtspleging (Experimentenwet rechtspleging)**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een regeling te treffen die het mogelijk maakt om ter bevordering van eenvoudige, snelle, de-escalerende en effectieve geschilbeslechting bij wijze van experiment en derhalve voordat besloten wordt tot definitieve aanpassing van enkele wetten die betrekking hebben op de rechtspraak en de rechtspleging, voor een bepaalde periode af te wijken van die wetten;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **Artikel 1**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met het oog op het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting, bij wijze van experiment gedurende een periode van ten hoogste drie jaar worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:

- a. het Eerste, Tweede en Derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, met uitzondering van de artikelen 1 tot en met 14, 19 tot en met 22b, 25 tot en met 30;
- b. de procesrechtelijke bepalingen uit Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
- c. de procesrechtelijke bepalingen uit de Faillissementswet;
- d. de Wet op de rechterlijke organisatie, met uitzondering van de artikelen 1 tot en met 5, 7, 11 tot en met 39, 76 en 84 tot en met 109;
- e. de Wet op de rechtsbijstand, met uitzondering van artikel 8a en de afdelingen 1 en 3 van hoofdstuk II;
- f. de Wet griffierechten burgerlijke zaken.

De bij of krachtens de wetten, genoemd onder a tot en met f, geldende regels zijn op de experimenten van toepassing, behoudens voor zover daarvan bij de algemene maatregel van bestuur wordt afgeweken.

2. Elk experiment waarborgt ten minste:

- a. het recht op toegang tot de rechter,
- b. het recht op een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige rechter,
- c. het beginsel van hoor en wederhoor,
- d. het beginsel van openbaarheid van rechtspraak,
- e. het recht op afwikkeling van de procedure binnen een redelijke termijn,
- f. de beginselen die uit een goede procesorde voortvloeien, en

g. het recht op het instellen van hoger beroep en cassatie van een vonnis in een experimentele procedure,

voor zover daarvan niet bij wet wordt afgeweken.

3. Van voor Nederland in werking getreden verdragen en van verordeningen van de Europese Unie en van de bijbehorende goedkeurings- en uitvoeringsregelingen en van bepalingen die strekken tot implementatie van richtlijnen van de Europese Unie, kan niet bij wijze van experiment worden afgeweken.

4. De rechter kan ambtshalve en op verzoek in elke stand van de procedure bepalen dat de toepassing van de regels die bij algemene maatregel van bestuur zijn gesteld, achterwege blijft, indien de toepassing leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Alsdan bepaalt de rechter of de procedure kan worden voortgezet volgens het bepaalde bij of krachtens de regels van de in het eerste lid onder a tot en met f genoemde wetten. Zo dit het geval is, bepaalt hij wat de volgende proceshandeling zal zijn, en zo dit niet het geval is, bepaalt hij wat hij geraden acht.

## **Artikel 2**

1. De algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 1, eerste lid, regelt:

a. het doel en de duur van het experiment,

b. op welke categorieën rechtzoekenden, procedures, vorderingen of verzoeken het experiment betrekking heeft,

c. van welke in de bij of krachtens de wetten, bedoeld in artikel 1, eerste lid, geldende regels wordt afgeweken en op welke wijze en onder welke voorwaarden dat gebeurt, en

d. welke rechten aan het experiment deelnemen.

2. De voordracht voor de algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

## **Artikel 3**

1. Onze Minister voor Rechtsbescherming zendt ten minste drie maanden voor het einde van de werkingsduur van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aan de Staten-Generaal een verslag over de evaluatie van het experiment en in het bijzonder de doeltreffendheid en de effecten daarvan in de praktijk, alsmede een standpunt over het voornemen tot wetswijziging naar aanleiding van het experiment.

2. Indien het standpunt een voornemen tot wetswijziging inhoudt of indien voordat het experiment is geëvalueerd en beëindigd een voorstel van wet daaromtrent is ingediend bij de Staten-Generaal, kan bij regeling van Onze Minister voor Rechtsbescherming, in afwijking van artikel 1, eerste lid, de duur van het experiment met maximaal drie jaar worden verlengd tot de inwerkingtreding van de desbetreffende wetswijziging.

3. Indien het voorstel van wet, bedoeld in het tweede lid wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, dan zal de algemene maatregel van bestuur onverwijld worden ingetrokken op een bij koninklijk besluit te bepalen

tijdstip. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

#### **Artikel 4**

1. Indien voor het einde van de werkingsduur van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 1, eerste lid, blijkt dat het experiment tot zodanige onbedoelde gevolgen leidt dat voortzetting van het experiment het belang van een goede rechtspleging in het algemeen ernstig schaadt, dan zal de algemene maatregel van bestuur bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met onmiddellijke ingang geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken.

2. Indien na de gehele of gedeeltelijke intrekking van de algemene maatregel van bestuur gerechtelijke procedures aanhangig zijn waarop de algemene maatregel van bestuur van toepassing was, worden deze voortgezet volgens de regels van de wetten, genoemd in artikel 1, eerste lid, onder a tot en met f, voor zover de intrekking daarop betrekking heeft. De rechter bepaalt hoe de voortzetting van de procedure aansluit op die wetten, en wat de volgende proceshandeling zal zijn.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke intrekking.

#### **Artikel 5**

1. Met het oog op het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting, kan het bestuur van een rechtbank bij wijze van een algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2, aangewezen experiment, gedurende een periode van ten hoogste drie jaar een enkelvoudige en een meervoudige kamer vormen, die wordt bezet door één, onderscheidenlijk drie rechterlijk ambtenaren met rechtspraak belast en een persoon, niet zijnde rechterlijk ambtenaar, als toegevoegd deskundig lid. Op dezelfde wijze kan het bestuur van een gerechtshof een deskundig lid toevoegen aan een meervoudige kamer. Indien de stemmen staken, geeft de stem van de rechterlijk ambtenaar onderscheidenlijk de rechterlijk ambtenaren de doorslag. Artikel 1, tweede, derde en vierde lid, en de artikelen 2, 3 en 4 zijn van overeenkomstige toepassing. Bij de algemene maatregel van bestuur kunnen tevens regels worden gesteld over de benoeming en vergoeding van de kosten van deze toegevoegd deskundige leden.

2. De toegevoegd deskundige leden worden benoemd door het bestuur van een gerecht en leggen alvorens zij met hun werkzaamheden aanvangen, de eed of belofte af volgens het formulier zoals dat is vastgesteld in de bijlage bij de Wet op de rechterlijke organisatie.

3. In een zaak waarop de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid van toepassing is, kan de rechter de zaak ambtshalve en op verzoek verwijzen naar een kamer waaraan een deskundig lid is toegevoegd.

4. Op het toegevoegd deskundige lid zijn de volgende artikelen van overeenkomstige toepassing:

a. de artikelen 7, derde lid, 12 tot en met 13g en 48a, tweede, vijfde en zesde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie;

b. de artikelen 44, eerste, vierde tot en met achtste en tiende lid, en 44a, eerste tot en met achtste en tiende lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, met dien verstande dat

- i. het bestuur van het gerecht wordt aangemerkt als zijn functionele autoriteit,
- ii. dit lid voor de overeenkomstige toepassing van artikel 44, eerste en zevende lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren wordt gelijkgesteld met plaatsvervangers in hetzelfde gerecht, en
- iii. de president van het gerecht ten aanzien van dit lid de bevoegdheid, bedoeld in artikel 44, zesde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren uitoefent.

## **Artikel 6**

Onze Minister voor Rechtsbescherming zendt binnen tien jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

## **Artikel 7**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

## **Artikel 8**

Deze wet wordt aangehaald als: Experimentenwet rechtspleging.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Rechtsbescherming,

## **Regels betreffende experimenten in de rechtspleging (Experimentenwet rechtspleging)**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel biedt een wettelijke grondslag om te kunnen experimenteren met innovatieve vormen van rechtspleging. Bij algemene maatregel van bestuur zal bij wijze van experiment kunnen worden afgeweken van de wetgeving die vooral gaat over de toegang tot en de rechtspraak door de burgerlijke rechter. Afwijking wordt mogelijk van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), de Wet op de rechtsbijstand (Wrb), de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz), de procesrechtelijke bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en van de Faillissementswet (Fw) en de op deze wetten gebaseerde lagere regelgeving. De experimenten zijn van tijdelijke aard en worden geëvalueerd. Op basis van de uitkomst van de evaluatie wordt besloten of het experiment aanleiding geeft tot definitieve aanpassing van de wetgeving. Het doel van het wetsvoorstel is om in de praktijk te onderzoeken hoe de procesvoering voor de burgerlijke rechter en de regelgeving rond griffierechten en rechtsbijstand, kan worden verbeterd, met het oog op de behoefte van rechtzoekende burgers en bedrijven aan meer eenvoud, snelheid, en effectiviteit in de gerechtelijke geschilbeslechting en aan de-escalatie van het conflict. Daarom biedt het wetsvoorstel de rechtspraak de mogelijkheid om te experimenteren met innovatieve gerechtelijke procedures over het burgerlijk recht. Die experimenten moeten de fundamentele beginselen van procesrecht en grenzen die voortvloeien uit de Grondwet, voor Nederland geldende verdragen en EU-regelgeving in acht nemen. Die fundamentele beginselen van procesrecht garanderen dat burgers en bedrijven met een juridisch geschil toegang hebben tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter die na een eerlijke en transparante behandeling van hun zaak, binnen een redelijke termijn zo nodig tot een uitspraak in het geschil komt. De rol van de rechter verandert niet in het experiment. Hij blijft de rechtsprekende magistraat bij wie een rechtzoekende uiteindelijk een juridisch afdwingbare eindbeslissing in een geschil kan verkrijgen. Burgers en bedrijven kunnen er ook voor kiezen om zich tot een mediator te wenden of andere vormen van hulpverlening te zoeken. Het wetsvoorstel biedt ook mogelijkheden om experimenten uit te voeren die niet rechtstreeks betrekking hebben op het voeren van een (civiele) gerechtelijke procedure zelf, maar die gaan over daarmee samenhangende aspecten, zoals het heffen van griffierechten en het verlenen van rechtsbijstand. Wanneer ook wordt bedoeld op dit laatstbedoelde terrein, wordt in dit wetsvoorstel de term “rechtspleging” gebruikt. De term “rechtspraak” in de beperkte betekenis is gereserveerd voor de gerechtelijke procedure. Experimenten met de Wrb of de Wgbz kunnen ook op zichzelf staan en experimenten met de Wet RO kunnen ook betrekking hebben op procedures in het strafrecht of bestuursrecht.

Het huidige reguliere procesrecht kan complex zijn en biedt daardoor niet altijd een passende oplossing voor de juridische problemen van burgers en bedrijven. De afgelopen jaren heeft de rechtspraak enkele initiatieven genomen om binnen de mogelijkheden die Rv nu biedt pilots te houden met alternatieve gerechtelijke procedures. Een voorbeeld is de spreekuurrechter in de rechtbank Noord-Nederland. De doelstelling van die pilots is vooral het vergroten van de toegankelijkheid van de rechter door het aanbieden van een alternatieve procedure met een informeler karakter en het bevorderen van een schikking tussen partijen. Uit die pilots blijkt dat er behoefte bestaat aan andere, innovatieve

vormen van geschilbeslechting door de rechter. Ze vormen een belangrijke bijdrage om te onderzoeken hoe de gerechtelijke procedure kan worden verbeterd. Tot nu toe zijn de pilots met een experimentele rechtsgang voor de burgerlijke rechter gebaseerd op artikel 96 Rv. Dit artikel biedt partijen de gelegenheid een geschil aan de kantonrechter voor te leggen, waarna de kantonrechter in overleg met de partijen een passende, van het reguliere procesrecht afwijkende rechtsgang vaststelt. Partijen kunnen deze mogelijkheid gebruiken als zij daar gezamenlijk toe besluiten of als de verwerende partij daarmee instemt. Maar wanneer de verhouding tussen twee partijen die een geschil hebben, is verslechterd en zij niet meer met elkaar in gesprek zijn, zal de verweerder vaak alleen al om die reden niet instemmen met een afwijkende procedure. Dit element blijkt bij de pilots te beperkend te zijn. Het weerhoudt partijen van de deelname aan een alternatieve pilot-procedure. Daarnaast worden de pilots beperkt doordat artikel 96 alleen openstaat voor zaken waarin de rechtsgevolgen door de partijen zelf mogen worden bepaald. In bijvoorbeeld het familierecht is dit vaak niet het geval. Zo zijn echtscheiding en tot op zekere hoogte ook gezag en kinderalimentatie onderwerpen die partijen niet zelf kunnen regelen. Een pilot op basis van artikel 96 is dan niet mogelijk.

De huidige procedure voor de burgerlijke rechter kent uitgebreide juridische mogelijkheden die van belang zijn voor complexe geschillen: het vragen van extra bewijsopdrachten en getuigenverhoor, het instellen van incidentele vorderingen tijdens de procedure waarop de rechter eerst moet ingaan, en dergelijke. Maar bij eenvoudigere conflicten zou het streven vooral moeten zijn om het conflict niet op de spits te drijven en partijen weer bij elkaar te brengen. Het procesrecht blijkt hier niet op te zijn ingericht en is dus alleen al om die reden aan verbetering toe. Wijzigingen in het procesrecht worden tot nu toe onmiddellijk in definitieve wetgeving gegoten. Maar het is niet altijd direct te overzien welke aanpassingen nu precies nodig zijn om het gewenste doel te bereiken. Daarom is het van belang dat de wetgeving ook ruimte biedt om eerst een experiment uit te voeren, zodat proefondervindelijk kan worden vastgesteld of een innovatieve aanpak het gewenste gevolg heeft. Wanneer uit het experiment blijkt dat de innovatieve procedure positieve effecten heeft, kan het experiment in definitieve wetgeving worden omgezet. Daarbij kan de procedure aangepast worden om eventuele negatieve neveneffecten te ondervangen. Die experimenten moeten ook buiten het kader van artikel 96 kunnen treden. Bij experimenten op basis van dit wetsvoorstel kan gedacht worden aan een meer op de belangen van het gehele gezin gerichte rechtsgang voor scheidingszaken en aan een snelle, informele procedure voor eenvoudige handelsgeschillen. Het wetsvoorstel biedt een wettelijke grondslag om te experimenteren met dit soort innovatieve gerechtelijke procedures. Die procedures zijn erop gericht om de rechtspraak eenvoudiger, sneller, en effectiever te maken en om partijen dichter bij elkaar te brengen en te voorkomen dat conflicten verder op de spits worden gedreven. In de paragrafen 6.1, 6.2 en 6.3 hieronder zijn drie voorbeelden uitgewerkt van experimenten. Dit betreft een procedure voor eenvoudige handelsgeschillen, een procedure met een aan de rechtbank toegevoegd deskundig lid en een alternatieve scheidingsprocedure.

In het wetsvoorstel zijn twee wetten opgenomen waarvan kan worden afgeweken, die gaan over de toegang tot de rechter: de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op de rechtsbijstand. Bij het experimenteren met innovatieve vormen van rechtspraak is het wellicht nodig om deze twee wetten erbij te betrekken. Zo kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn om de inning of de hoogte van het griffierecht of de voorwaarden waaronder aanspraak gemaakt kan worden op gesubsidieerde rechtsbijstand, aan te passen aan de aard van een experimentele procedure voor de burgerlijke rechter. Maar ook kan er een zelfstandig experiment gestart worden dat draait om innovatieve aanpak van griffierechtenheffing of rechtsbijstandsverlening. De procesrechtelijke bepalingen van de Faillissementswet zijn onder andere opgenomen met het oog op experimenten in het kader van de brede aanpak van de schuldenproblematiek, die ook de procesrechtelijke aspecten van de Faillissementswet (schuldsanering) raken. De procesrechtelijke bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen om experimenten met een alternatieve scheidingsprocedure mogelijk te maken.

De rechtspraak vormt een essentieel element van onze rechtsstaat. Daarom dient de rechtspraak ook in een experimentele omgeving voorspelbaar en consistent te zijn. Burgers en bedrijven moeten weten wat hen in een procedure te wachten staat. De experimenten moeten dan ook met grote zorgvuldigheid worden omgeven. Gelet hierop omvat de voorgestelde regeling een kader met een aantal randvoorwaarden voor de toepassing van de experimenteermogelijkheid. De regels voor de experimentele procedure die afwijken van het reguliere procesrecht en van de aanverwante wetten, worden zorgvuldig vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel garandeert dat de grondwettelijke regels en de fundamentele beginselen van procesrecht in de algemene maatregel van bestuur en in de experimentele procedures altijd gewaarborgd worden (artikel 1, tweede en derde lid van het wetsvoorstel). Er kan evenmin worden afgeweken van verdragen waarbij Nederland verdragspartij is en van verordeningen en richtlijnen van de Europese Unie. Iedere algemene maatregel van bestuur wordt afgestemd met de meest betrokken stakeholders, er wordt over geconsulteerd en hij wordt voorgehangen bij de Tweede en de Eerste Kamer. De artikelen uit de wet of wetten waarvan wordt afgeweken, worden in de algemene maatregel van bestuur expliciet genoemd. Het reguliere (proces-)recht blijft gelden voor zover er bij de algemene maatregel van bestuur niet van wordt afgeweken. De algemene maatregelen van bestuur worden dus geen nieuwe Wetboeken van Burgerlijke Rechtsvordering in het klein waarin de hele procedure is uitgeschreven, ze bevatten alleen de tijdelijke afwijkingen. In de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur wordt beschreven hoe deze afwijkingen van het reguliere procesrecht uitwerken en wordt daarmee duidelijk gemaakt hoe de innovatieve procedure verloopt. In de algemene maatregelen van bestuur worden de doelstelling en de tijdsduur van het experiment opgenomen en wordt bepaald op welke procedures en in welke gerechten het experiment van toepassing is. Innovatieve vormen van rechtspraak door de burgerlijke rechter kunnen op deze wijze worden getoetst in de praktijk, zodat de ervaringen kunnen worden gebruikt voor de beslissing over definitieve aanpassing van het burgerlijk procesrecht. Daarom wordt elk experiment geëvalueerd. In de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur wordt een maatstaf opgenomen om bij de evaluatie te beoordelen in hoeverre het experiment is geslaagd. Als uit de evaluatie van een experiment blijkt dat de innovatieve procedure positieve effecten heeft, ligt het in de rede dat de desbetreffende wetgeving daarop definitief wordt aangepast. Daartoe wordt dan zo snel mogelijk een wetsvoorstel in procedure gebracht. Het is mogelijk om het experiment tot het moment van inwerkingtreding van die definitieve aanpassing van het reguliere procesrecht voort te zetten.

Dit wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het wetgevingsprogramma “Verbetering van het burgerlijk procesrecht”, dat het kabinet in gang heeft gezet in het kader van het streven naar maatschappelijk effectievere rechtspraak. Dergelijke rechtspraak vereist procedures die partijen bij elkaar brengen en conflicten niet op de spits drijven. Dit programma moet leiden tot innovatieve procedures, passend bij de verschillende soorten geschillen waar burgers en bedrijven mee te maken kunnen krijgen. Op dit moment zijn al wetsvoorstellen voor twee vooruitstrevende nieuwe procedures uit dat programma in behandeling bij het parlement. Het voorstel voor de Wet afwikkeling massaschade in een collectieve actie (Kamerstukken II 2015/2016, 34 608, nr. 1-3) verruimt de mogelijkheden voor burgers om samen op te trekken in één collectieve procedure om een massaschade af te wikkelen. Het wetsvoorstel Netherlands Commercial Court (Kamerstukken II 2016/2017, 34 761, nr. 1-3) biedt voor complexe internationale handelsgeschillen de mogelijkheid van een Engelstalige procedure én uitspraak. Daarnaast is er geconsulteerd over een conceptwetsvoorstel dat de regels moderniseert die bepalen hoe burgers en bedrijven de informatie kunnen verzamelen die zij nodig hebben om hun kant van het verhaal met bewijs te onderbouwen. Burgers en bedrijven kunnen straks zo nodig in een vroeg stadium bij de rechter terecht om in overleg met hem gericht bewijs te verkrijgen, bijvoorbeeld door inzage van stukken of een onderzoek door een deskundige. Hierdoor kunnen partijen die een geschil hebben eerder beschikken over alle informatie die van belang is om een volledig zicht te krijgen op de situatie, zodat zij ook beter in staat zijn hun geschil zoveel mogelijk in onderling overleg op te lossen en zo te

voorkomen dat het tot een gerechtelijke procedure komt. Lukt dit toch niet en is een uitspraak van de rechter noodzakelijk om het geschil op te lossen, dan kan die procedure sneller en efficiënter doorlopen worden, omdat de rechter en partijen dan al over al het bewijsmateriaal beschikken. Verder wordt het beslag- en executierecht verbeterd met als doel de beslaglegging en de daaruit voortvloeiende tenuitvoerlegging effectiever en efficiënter te laten plaatsvinden. Ook zal beslaglegging alleen kunnen plaatsvinden als een schuldenaar daadwerkelijk verhaal biedt en mag zij dus niet louter als pressiemiddel worden gebruikt. Tevens wordt het bestaansminimum van schuldenaren bij beslaglegging en tenuitvoerlegging van een rechterlijk vonnis beter geborgd.

## 2. Aanleiding

Rechtspraak staat in Nederland op een hoog niveau. In de *Rule of Law Index 2017-2018* van het *World Justice Project* staat de civiele rechtspraak op de eerste plaats in de wereldranglijst van 113 onderzochte staten.<sup>1</sup> Het onderzoek is gebaseerd op de ervaringen van de burger en van nationale experts. Om een dergelijke positie te handhaven blijft het kabinet kritisch kijken of het stelsel van rechtspraak voor de burgerlijke rechter voldoende aansluit op de samenleving. Die samenleving verandert snel, mede onder invloed van technologische ontwikkelingen en digitalisering, zij wordt complexer en individualistischer. Technologische ontwikkelingen en digitalisering bieden kansen, zoals in de vorm van nieuwe producten en diensten, die echter ook tot juridische vragen en uiteindelijk gerechtelijke procedures kunnen leiden. Internetaankopen voldoen bijvoorbeeld niet aan de verwachtingen of worden niet geleverd of betaald. Werknemers worden ontslagen omdat hun werkzaamheden door computers of robots worden overgenomen. Veel dienstverlening door bedrijven en door instanties gaat via een persoonlijke pagina op een website. Van de burger wordt meer eigen regie gevraagd en burgers kiezen ook steeds meer hun eigen route die past bij individuele kenmerken en behoeften. Een deel van de burgers wordt mondiger en kan via internet veel informatie verzamelen, ook over hun rechten, die ze vervolgens via de rechter willen doen gelden en bij voorkeur zo snel mogelijk. Voor andere burgers is de drempel naar de rechter hoog, bijvoorbeeld vanwege een machtige wederpartij of omdat men opziet tegen de juridische aanpak van het probleem. Er is op diverse terreinen behoefte aan meer maatwerk.<sup>2</sup>

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

Daarnaast zijn het vaak de juridische schermutselingen die een procedure lang en ingewikkeld maken. Door het *one size fits all*-model zijn in veel procedures dezelfde procedurele (zij)stappen mogelijk, terwijl daar lang niet altijd behoefte aan bestaat. Maar die kunnen wel leiden tot meer

---

<sup>1</sup> [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP\\_ROLI\\_2017-18\\_Online-Edition\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition_0.pdf)

<sup>2</sup> SCP 2017.



complexiteit en uitdijng. De rechter kan bijvoorbeeld nog niet direct tot een oordeel komen en geeft via een tussenvonnis eerst nog een bewijsopdracht. Of partijen maken zelf zijstappen door binnen de procedure extra vorderingen in te stellen – een zogenaamde incidentele vordering – over procesrechtelijke vraagstukken die wel verband houden met de procedure, maar niet de kern van het geschil raken. Zo kan een partij bijvoorbeeld bij wijze van ‘incident’ een voorlopige voorziening vragen voor de tussentijd waarin er nog geen definitief vonnis is geweest. De procedure kan daardoor zo uitdijen dat partijen uiteindelijk hun aanvankelijke geschil niet meer herkennen. Ook worden conflicten soms juridisch op de spits gedreven en graven partijen zich in in het eigen standpunt in plaats van te zoeken naar een gezamenlijke oplossing. Dat is niet bevorderlijk voor de verhouding tussen partijen die ook na de gerechtelijke procedure vaak nog met elkaar te maken hebben, als huurder en verhuurder, als werkgever en werknemer, of als leverancier en afnemer.

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

In een poging in de praktijk te onderzoeken hoe de rechtspraak dicht bij de burger kan komen, zijn er in de afgelopen jaren door de rechtspraak enkele pilots uitgevoerd met innovatieve vormen van rechtspraak, zoals die van de eerder genoemde spreekuurrechter in de rechtbank Noord-Nederland (zie o.a. NJB 2017, 40, p. 2936-2944). Die pilots zijn gebaseerd op artikel 96 Rv en dat artikel kent een aantal beperkingen. De instemming van beide partijen is vereist voor het volgen van een alternatieve procedure, deze procedure kan alleen bij de kantonrechter plaatsvinden en het geschil moet betrekking hebben op rechtsgevolgen die door partijen zelf mogen worden bepaald. Rechtsgevolgen staan niet ter vrije bepaling als ze beheerst worden door rechtsregels van openbare orde. De rechter is de enige die dergelijke rechtsgevolgen kan bepalen. Voorbeelden zijn het uitspreken van een echtscheiding (echtgenoten kunnen niet contractueel een echtscheiding afspreken), het uitspreken van een faillissement of het uitspreken van de nietigheid van een geregistreerd intellectueel-eigendomsrecht zoals een octrooi. Experimenteren door de rechtspraak door middel van pilots op basis van artikel 96 is daarom bijzonder nuttig, maar onvoldoende voor alle procesrechtelijke alternatieven die een onderzoek verdienen. Zo bestaat er bijvoorbeeld juist behoefte om te experimenteren rond de echtscheiding, zoals blijkt uit het in paragraaf 6.3 hieronder geschetste voorbeeld voor een experiment met de alternatieve scheidingsprocedure. En ook op andere terreinen kan het noodzakelijk zijn om breder dan met instemming van partijen in de praktijk te toetsen of een innovatieve aanpak in bepaalde procedures een verbetering is. Dit wetsvoorstel maakt dit mogelijk. Door in samenspraak met de rechtspraak te experimenteren met innovatieve procedures kan beter worden vastgesteld of die procedures substantieel kunnen bijdragen aan meer eenvoud, snelheid, effectiviteit en de-escalatie bij geschilbeslechting door de rechter. Dan kan op objectieve wijze in de praktijk worden vastgesteld welke procesvormen tot het gewenste resultaat leiden, ook zonder dat partijen zich er op voorhand vrijwillig aan onderwerpen. De experimenten op basis van dit wetsvoorstel kunnen dwingend worden voorgeschreven voor bepaalde juridische geschillen (zie hierna paragraaf 5).

Hierna zijn in paragrafen 6.1, 6.2 en 6.3 drie concrete voorbeelden voor experimenten nader beschreven die op basis van de voorgestelde regeling bij algemene maatregel van bestuur gerealiseerd kunnen worden. Dat zijn de procedure voor eenvoudige handelsgeschillen, het aan de rechtbank toegevoegde deskundige lid en de alternatieve scheidingsprocedure. Ook voor de verdere toekomst

biedt het wetsvoorstel een grondslag voor innovatieve gerechtelijke procedures bij de burgerlijke rechter die bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. Wetsvoorstellen ter verbetering van de civiele procedure kunnen daardoor in de toekomst beter worden onderbouwd. Het is niet de bedoeling dat voortaan elke wetswijziging wordt voorafgegaan door een experiment. Maar het is wel noodzakelijk om bepaalde wensen in de samenleving ten aanzien van rechtspraak eerst te kunnen toetsen in de praktijk, om te onderzoeken welke aanpassingen nodig zijn om het gewenste doel te bereiken.

Intussen zal de Raad voor de Rechtspraak de ontwikkeling van pilots op de grondslag van artikel 96 Rv (met instemming van beide partijen) voortzetten. Het is van belang het innovatieve vermogen van de rechtspraak te blijven uitdagen. Bij de toepassing van dit wetsvoorstel kan daarmee voordeel worden behaald, omdat de reikwijdte van experimenten dan mede op basis van de ervaringen uit de pilots bepaald kan worden. Zie de brief aan de Tweede Kamer van 20 april 2018, waarin is uiteengezet welke experimenten de rechtspraak recent heeft uitgevoerd en wat de pilotplannen van de rechtspraak zijn (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 425).

### **3. Reikwijdte van het wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel maakt afwijking van – waaronder ook moet worden verstaan: toevoeging aan – een aantal (onderdelen van) wetten op het terrein van het burgerlijk procesrecht, griffierechten en gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijk: het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de Rechterlijke Organisatie, Faillissementswet, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op de rechtsbijstand. De mogelijkheid om voor experimenten af te wijken van wetgeving is in het wetsvoorstel ruim geformuleerd en betreft in beginsel bij alle genoemde wetten de gehele wet en de daarop gebaseerde regelgeving. Uitgezonderd zijn die onderdelen die buiten de doelstelling van dit wetsvoorstel vallen, zoals Boek 4 Rv over arbitrage en de niet-procesrechtelijke bepalingen uit de Faillissementswet en Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Verder zijn van de genoemde wetten alleen die artikelen bij voorbaat uitgesloten van experimenten, waarin de grondrechten en fundamentele beginselen van procesrecht zijn vastgelegd en enkele artikelen die van zuiver organisatorische aard zijn en niet de procedureregels voor de civiele rechtspraak raken (zoals een aantal artikelen in de Wet RO die bijvoorbeeld de organisatie van de Raad voor de Rechtspraak betreffen). Ook kan worden afgeweken van de bij of krachtens deze wetten opgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De ruime reikwijdte van de afwijkingsmogelijkheid van de aangewezen wetten voorkomt dat in de toekomst experimenten onverhoopt oplopen tegen artikelen waarvan afwijking bij de Experimentenwet niet is voorzien. Dan zou eerst een wijziging van deze wet nodig zijn en zou pas daarna het experiment kunnen worden opgezet. Dat zou afbreuk doen aan de doelstelling van deze wet en aan de daarmee beoogde innovatie van de rechtspraak.

Die ruime afwijkingsmogelijkheden worden met waarborgen omgeven. Bij elke algemene maatregel van bestuur die in de toekomst op basis van dit wetsvoorstel wordt opgesteld, wordt telkens artikel voor artikel bezien en toegelicht waarom de afwijking of aanvulling van de wet nodig is en wordt gemotiveerd hoe de fundamentele beginselen van procesrecht en de internationale en EU-verplichtingen worden gewaarborgd. Dat garandeert telkens een zorgvuldige toets aan de meest recente stand van zaken.

Ook de doelstelling van de experimentele regelgeving, die in de aanhef van het eerste lid van artikel 1 is opgenomen, beperkt de mogelijkheden tot afwijking. Elke afwijking van de genoemde wetten moet strekken tot de bevordering van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Zo zal een experiment niet toekomen aan afwijking van hoofdstuk 4 van de Wet RO over de organisatie, taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie, omdat hun werkzaamheden niet gaan over “geschilbeslechting” zoals genoemd in de aanhef van artikel 1.

De eerste wet waarvan kan worden afgeweken die in artikel 1, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel is genoemd, is het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). In het kader van de wens om bij experiment innovatieve procedures in de rechtspraak te introduceren, ligt afwijking van Rv voor de hand. Het gaat dan vooral om het Eerste Boek, dat gaat over het procesrecht voor vorderings- en verzoekprocedures in eerste aanleg, hoger beroep en cassatie. Ook afwijking van het Tweede Boek is mogelijk. De adviescommissie voor Burgerlijk Procesrecht (hierna: adviescommissie BPR) ziet in haar reactie op de consultatie geen goede reden voor opname van het Tweede Boek in het wetsvoorstel. Zij vindt dat het Tweede boek niet zozeer gaat over de wijze waarop gerechtelijke procedures worden gevoerd, maar over de gerechtelijke tenuitvoerlegging van vonnissen, beschikkingen en authentieke akten en over executoriaal beslag. Dat boek is toch opgenomen, ten eerste omdat het deel uitmaakt van het onderwerp van het wetsvoorstel, namelijk rechtspleging. Het gaat in het Tweede Boek om *gerechtelijke* tenuitvoerlegging voorafgaand aan (in geval van conservatoire maatregelen) of ten gevolge van (in geval van executoriale maatregelen, lijfswang, dwangsommen, de schadestaatprocedure en zekerheidstelling) een gerechtelijke procedure, en is daarom even onlosmakelijk verbonden met de gerechtelijke procedure als de griffierechten en de rechtsbijstand die ook onderdeel van dit wetsvoorstel uitmaken. De maatregelen worden uitgevoerd als ambtshandelingen door deurwaarders die daarvoor van overheidswege zijn aangesteld. Ten tweede is het Tweede Boek opgenomen om ook experimenten mogelijk te maken die in het kader van de in het regeerakkoord aangekondigde maatregelen om schulden terug te dringen, kunnen bijdragen aan oplossingen op het gebied van de schuldenproblematiek.

Het Derde Boek Rv gaat over diverse bijzondere vormen van rechtspleging, zoals in zaken van personen- en familierecht, en over het recht inzake het conservatoir beslag. Zoals hierna blijkt uit paragraaf 6.3, wordt op het terrein van scheidingen nagedacht over de mogelijkheden voor innovatieve procedures naar aanleiding van de uitkomsten van het Platform Rouvoet, waaronder een meer op de belangen van het gehele gezin gerichte rechtsgang voor scheidingszaken. Van het Vierde Boek, dat ziet op arbitrage en de tenuitvoerlegging van arbitrale vonnissen, kan niet worden afgeweken. Dat is geen relevant onderwerp in het kader van innovatie van geschilbeslechting in een gerechtelijke procedure.

Mede naar aanleiding van commentaar van de Adviescommissie BPR in de consultatie is het goed hier te benadrukken dat de procedureregels die in Rv zijn opgenomen voor de vorderings- en de verzoekprocedure het uitgangspunt blijven voor de rechtspraak. Dit is ook vastgelegd in het slot van artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel. Zowel Rv als de andere wetten blijven gelden behalve voor zover er in een algemene maatregel van bestuur van wordt afgeweken. Het is niet de bedoeling om in een algemene maatregel van bestuur een volledig nieuwe regeling uit te schrijven voor een experimentele procedure. Alleen de afwijkingen van de wet worden in de algemene maatregel van bestuur opgenomen. Samen met de reguliere regels waarvan niet is afgeweken, vormen ze de nieuwe procedure. Ten behoeve van een goed begrip van de voorgestelde wijzigingen wordt in de toelichting bij elke algemene maatregel van bestuur een duidelijke omschrijving gegeven van de manier waarop een dergelijke experimentele procedure van begin tot eind verloopt.

Ingevolge het wetsvoorstel kan worden afgeweken van de procesrechtelijke bepalingen uit Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 1, eerste lid, onder b). In het personen- en familierecht in dit boek staat een aantal artikelen dat procesrechtelijk van aard is en van belang zijn voor een experiment als dat van de alternatieve echtscheiding die hieronder in paragraaf 6.3 is geschetst. Zo kunnen bijvoorbeeld samenwonende ouders geschillen over het gezamenlijk gezag over hun kinderen zowel individueel als gezamenlijk voorleggen aan de rechter, waarbij een gezamenlijk verzoek zelden of nooit voorkomt. In het beoogde experiment is het juist van belang dat beide ouders dat gezamenlijk doen.

Ook afwijkingen van de procedureregels in de Faillissementswet worden mogelijk gemaakt (artikel 1, eerste lid, onder c). Zoals aangekondigd in het regeerakkoord, is het streven van dit kabinet om de juridische afhandeling van schulden te verbeteren. Gedacht wordt aan een experiment met een

schuldenrechter die alle zaken van een schuldenaar geconcentreerd behandelt. Wellicht is het nuttig om daar de wettelijke schuldsaneringsregeling uit Titel III Fw ook bij te betrekken. De afwijking van de Faillissementswet is alleen mogelijk voor zover het gaat om de procesrechtelijke bepalingen van die wet. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 is hier nader op ingegaan.

Verder kan bij experimenten rond faillissementen worden gedacht aan de mogelijkheid om een landelijke kamer in te stellen waarin een bepaalde categorie zaken geconcentreerd wordt behandeld door een team van rechters afkomstig uit de verschillende arrondissementen. Eind 2017 heeft een consultatie plaatsgevonden over een voorontwerp voor een Wet homologatie onderhands akkoord. Daarbij werd voorgesteld om in de Faillissementswet een regeling in te voeren op basis waarvan de rechter een onderhands akkoord tussen een onderneming en haar schuldeisers en aandeelhouders over de herstructurering van schulden kan goedkeuren (homologeren) als daarmee het faillissement van de onderneming kan worden voorkomen. De homologatie leidt ertoe dat het akkoord verbindend is voor alle bij het akkoord betrokken schuldeisers en aandeelhouders en dus ook voor degenen die niet met het akkoord hebben ingestemd. In de consultatie is door verschillende respondenten de suggestie gedaan om de behandeling van de homologatieverzoeken te beleggen bij één gespecialiseerde rechtbank. Op dit moment is niet te overzien hoeveel verzoeken zullen worden ingediend en of een dergelijke geconcentreerde behandeling vanuit het oogpunt van capaciteit mogelijk is. Daarom worden voorsnog alle rechtbanken bevoegd gemaakt om over een dergelijk verzoek te oordelen. Mocht het aantal gevallen toch beperkt blijken te zijn, dan zou dit ervoor kunnen pleiten om te experimenteren met een gespecialiseerde landelijke kamer. Dit zou een afwijking van de Wet RO vergen. Een geconcentreerde behandeling van de homologatieverzoeken zou als voordeel kunnen hebben dat het team van rechters dat in de gespecialiseerde kamer zitting heeft, ondanks het beperkte aantal verzoeken toch snel de voor de uitvoering van deze nieuwe wettelijke regeling benodigde expertise kan opdoen. Neemt het aantal verzoeken op een later moment alsnog toe, dan wordt het wellicht onhoudbaar om alle verzoeken gecentreerd te behandelen. Dit zou dan betekenen dat het concentratie-experiment beter kan stoppen. Doordat de kamer bestaat uit rechters uit de verschillende arrondissementen, wordt geborgd dat na het experiment binnen elk arrondissement toch expertise aanwezig is om de homologatieverzoeken te behandelen. Blijft het aantal verzoeken beperkt, dan kan het concentratie-experiment alsnog worden omgezet in definitieve wetgeving. Ook dit experiment wordt mogelijk gemaakt op basis van dit wetsvoorstel.

De Wet op de rechterlijke organisatie maakt onderdeel uit van aan dit wetsvoorstel om zo nodig de doelstellingen van een eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende rechtspraak met organisatorische maatregelen in experimenten te kunnen ondersteunen (artikel 1, eerste lid, onder d). Naast hetgeen hiervoor is opgemerkt over een gespecialiseerde rechtbank in het kader van de faillissementsprocedure, kan gedacht worden aan de uitbreiding van de zaken die bij de reeds bestaande bijzondere kamers, zoals de ondernemingskamer of de pachtkamer, kunnen worden aangebracht (artikelen 48 e.v. en 66 Wet RO). Of aan de toevoeging van een kinderrechter aan een meervoudige kamer (in afwijking van in artikel 53 Wet RO), zodat diverse zaken rond een gezin met een meervoudige problematiek tezamen kunnen worden behandeld in één kamer. Of aan het instellen van bijzondere procedures bij hoven of Hoge Raad, bijvoorbeeld in een variant op de prorogatie van rechtspraak bij de gerechtshoven waarbij bepaalde zaken in eerste en enige aanleg aan een hof voorgelegd kunnen worden.

De Wet op de rechtsbijstand is in dit wetsvoorstel opgenomen omdat het de verwachting is dat in experimentele procedures ook de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand aan de orde kan zijn (artikel 1, eerste lid, onder e). Voor dergelijke procedures moet soms wellicht een passende toevoeging tot stand worden gebracht. Daarnaast is het ook van belang ruimte te bieden voor experimenten waarbij ervaring kan worden opgedaan met het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand op een andere wijze dan nu gebruikelijk is, bijvoorbeeld door af te wijken van de aanspraak op gesubsidieerde

rechtsbijstand, zoals de inkomenstoets en de resultaatsbeoordeling. Er kan bijvoorbeeld op betekenisvolle wijze invulling worden gegeven aan experimenten ter versterking van de eerstelijns hulp, in lijn met de ambitie in het regeerakkoord, opdat de meer eenvoudige zaken door het Juridisch Loket of door anderen, zoals (sociaal-juridische) hulpverleners, afgedaan kunnen worden. Verder kan bij algemene maatregel van bestuur een basis worden geboden voor de Raad voor Rechtsbijstand om als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van gesubsidieerde rechtsbijstand invulling te geven aan pilots die zien op de verbetering van de kwaliteit van en de versterking van de toegang tot het (burgerlijk) recht. Hierbij kan worden gedacht aan pilots waarbij (meer) partijen in en om het stelsel worden betrokken bij rechtsbijstandsverlening, zoals sociaal raadslieden en (andere) gemeentelijke partijen, maar ook online aanbieders of andere (niet-juridische) hulpverleners. Dit kan onder meer door te experimenteren met bredere hulpverlening, andere wijzen van financiering van vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners, of voor nieuwe vormen van rechtsbijstandsverlening die door technologische ontwikkelingen mogelijk zijn gemaakt. De experimenten hoeven niet samen te hangen met een experimentele procedure voor de civiele rechter. Ze kunnen ook betrekking hebben op rechtsbijstand in zaken voor de bestuursrechter of de strafrechter of ze kunnen op zichzelf staan. De ruimte om te experimenteren draagt op deze wijze bij aan de inhoudelijke stelselvernieuwing in het belang van de rechtzoekende en langs de lijnen van het rapport Commissie Herijking Rechtsbijstand (commissie-Wolfsen, Kamerstukken II 2015/16, 31 753, nr. 110) en het eindrapport van de commissie Evaluatie puntentoekenning rechtsbijstand (commissie-Van der Meer, Kamerstukken II 2017/18, 31 753, nr. 142), die het kabinet voorstaat.

De Wet griffierechten burgerlijke zaken is in de eerste plaats in dit wetsvoorstel opgenomen (artikel 1, eerste lid, onder f) om desgewenst de verplichting tot betaling en inning van griffierechten af te stemmen op de aard van bepaalde experimenten op het gebied van het burgerlijk procesrecht. Bij de eerder genoemde pilot met de spreekuurrechter is bijvoorbeeld van beide partijen de helft van het griffierecht geheven. Maar ook als er behoefte bestaat om via een zelfstandig experiment te onderzoeken of het griffierechtenstelsel verbeterd kan worden, wordt dat in dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt.

De toepassing van het wetsvoorstel beperkt zich dus niet tot de hieronder in paragrafen 6.1, 6.2 en 6.3 voorgestelde mogelijkheden om te experimenteren met een procedure voor eenvoudige handelsgeschillen, een aan de rechtbank toegevoegd deskundig lid en alternatieve echtscheidingsprocedure. De gedachtevorming over de experimenten die op de kortere termijn worden uitgevoerd, is nog in volle gang en hierover dient verder overleg met de rechtspraak plaats te vinden. Het is de bedoeling dat het ook in de verdere toekomst mogelijk blijft om bij wijze van experiment af te wijken van de hier voorgestelde wetten.

#### **4. De grenzen van experimenteren**

De mogelijkheden in dit wetsvoorstel om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van en aan te vullen op een zestal wetten zijn in artikel 1 in een helder kader geplaatst. Het doel van dat kader is te waarborgen dat de experimenten met innovatieve gerechtelijke procedures en innovatieve rechtspleging binnen de grenzen van de rechtsstaat blijven. Ten eerste zijn er de grondrechten en fundamentele beginselen van procesrecht die gewaarborgd moeten worden. Ten tweede mag in een experiment niet worden afgeweken van verdragen en van Europese regelgeving. Er zit overlap in de opsomming in artikel 1 tussen de grondrechten en fundamentele beginselen in het tweede lid en de in het derde lid bedoelde verdragen en EU-regelgeving. Daarmee wordt het belang onderstreept van dit kader ter bescherming van de grenzen van de rechtsstaat. Ten derde moet elke algemene maatregel van bestuur voldoen aan enkele inhoudelijke voorwaarden die het wetsvoorstel stelt aan experimenten. Deze drie onderdelen van het kader worden hieronder nader toegelicht.

#### 4.1. De fundamentele beginselen voor experimenten

In elk experiment moeten ten minste de grondrechten en fundamentele beginselen van procesrecht worden gewaarborgd (artikel 1, tweede lid). Daarom zijn de artikelen 19-22b, 25-30 Rv en de artikelen 4, 5, 7, 12 en 13 Wet RO, waarin die fundamentele beginselen zijn neergelegd en die deels een herhaling zijn van grondwettelijke regels, uitgesloten van de mogelijkheid van afwijking (artikel 1, eerste lid, onder a en d van het wetsvoorstel). Daarnaast zijn die beginselen ook expliciet en niet-limitatief opgesomd in artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel. Ten slotte is in artikel 1, derde lid, opgenomen dat niet afgeweken mag worden van verdragsbepalingen, waartoe in ieder geval artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) behoort. Artikel 6 EVRM staat aan de basis van die fundamentele beginselen van procesrecht. De Hoge Raad heeft in zijn reactie op de consultatie van het conceptwetsvoorstel terecht opgemerkt dat niet uit het oog mag worden verloren dat de grondrechten en de fundamentele beginselen van procesrecht uit het tweede lid naar huidig recht geen absoluut karakter hebben. De bedoeling van artikel 1, tweede lid, is het belang van deze beginselen en grondrechten te benadrukken. Juist door de ruime bandbreedte van de afwijkingsmogelijkheid is die waarborg nodig voor het respecteren van de fundamentele beginselen van de rechtspraak. Maar ook dit wetsvoorstel kan en wil die rechten en beginselen geen absoluut karakter geven. Zij kunnen immers botsen, zoals het beginsel van openbaarheid van rechtspraak en het recht op privacybescherming, waarbij de rechter bepaalt welk recht prevaleert. Daarom ook moeten de experimenten tevens de reeds bestaande wettelijke afwijkingen van de fundamentele beginselen onverlet laten. Dat is opgenomen aan het slot van artikel 1, tweede lid. Enkele van de in het eerste lid uitgezonderde artikelen bevatten immers een wettelijke uitzondering op sommige beginselen, zoals het reeds genoemde voorbeeld van het beginsel van openbaarheid van de zittingen terwijl bepaalde zittingen achter gesloten deuren kunnen worden gehouden (artikelen 121 Grondwet, 27 Rv en 4 Wet RO).

In de aanhef van het tweede lid is tot uitdrukking gebracht dat de opsomming van de fundamentele beginselen geen volledigheid suggereert. Er is in de literatuur geen overeenstemming over een limitatieve en welomschreven groep grondrechten en fundamentele beginselen. Daarom moet bij elk experiment zorgvuldig worden afgewogen of het raakt aan grondrechten en fundamentele beginselen en welke dat in dat geval zijn.

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

De experimenten mogen niets afdoen aan het fundamentele recht op een eerlijke berechting door een onafhankelijke en onpartijdige rechter (artikel 12 Wet RO). Dat betekent bijvoorbeeld dat ook in experimentele procedures de rechter zich niet mag inlaten met een van de partijen of een van de advocaten afzonderlijk over het aanhangige geschil. Ook in de experimenten blijft de rechter altijd degene die uiteindelijk een vonnis of beschikking kan wijzen als het geschil niet op minnelijke wijze kan worden opgelost. Partijen kunnen in een procedure altijd aanspraak maken op een oordeel van de rechter (artikel 26 Rv). De behoefte aan experimenten wordt onder andere ingegeven door de wens om te komen tot procedures die ertoe bijdragen dat het conflict niet verder op de spits wordt gedreven, zodat de weg vrij is om een schikking te beproeven. Maar ook experimenten op basis van dit wetsvoorstel blijven rechtspraak en dat betekent dat de rechter ook in experimenten doorzettingmacht heeft om uiteindelijk uitspraak te doen. Dit is het verschil tussen de rechter en alternatieve vormen van geschilbeslechting, zoals mediation. Dat heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de rechter zijn bemiddelende rol vervult. Dit wetsvoorstel strekt op geen enkele wijze tot het denatureren van de rol van de rechter. Zijn functie als magistraat met de daarbij behorende boven de partijen staande positie, moet bewaard blijven. Deze positie geeft de rechter het aanzien dat hij nodig heeft om recht te spreken. Die autoriteit van de rechter moet bovendien worden ingezet waar die het meest effectief is: bij juridische geschillen. De Grondwet (artikel 112) bepaalt immers dat aan de rechterlijke macht de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen is opgedragen. Ook in experimenten blijft daarom het juridische geschil centraal staan, hoe informeel de procedure ook wordt ingeleid en gevoerd. Voor niet-juridische geschillen of een niet-juridische aanpak zijn er andere trajecten en andere hulpverleners, zoals buurtbemiddelaars, sociaal werkers en therapeuten.

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

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

De experimenten moeten het fundamentele recht op toegang tot de rechter waarborgen (artikel 17 Grondwet). Ze kunnen helpen om te onderzoeken hoe de toegang tot de rechter kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door het starten van een procedure informeler te maken en door meer maatwerkprocedures te bieden, zoals de procedure voor eenvoudige handelsgeschillen (zie hieronder paragraaf 6.1). Uiteraard blijft het beginsel van toepassing dat de procedure binnen een redelijke termijn moet worden afgewikkeld (artikel 20 Rv). En snelle afhandeling van een geschil is een van de doelstellingen van het wetsvoorstel.

De experimenten moeten de beginselen in acht nemen die voortvloeien uit een goede procesorde. De beginselen van een goede procesorde hebben vooral betrekking op het efficiënte en vlotte verloop

van de procedure, zonder nodeloze complicaties. Deze beginselen kunnen door de rechter worden ingeroepen om de goede orde op de zitting te handhaven. Het gaat er dan om hoe partijen zich jegens elkaar opstellen. De beginselen van een goede procesorde worden dan ook gezien als de procesrechtelijke variant van de beginselen van redelijkheid en billijkheid in het burgerlijk recht.

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

Van de hierboven besproken algemene voorschriften uit derde afdeling van de eerste titel van Boek 1 Rv waarvan niet kan worden afgeweken, zijn de artikelen 23 en 24 Rv uitgezonderd. Artikel 23 bepaalt dat de rechter niet meer mag toewijzen dan partijen hebben gevraagd of gevorderd. Artikel 24 bevat het beginsel van de partijautonomie en de lijdelijkheid van de rechter. Van beide artikelen kan wel worden afgeweken. Zoals de adviescommissie BPR in haar reactie op de consultatie heeft uiteengezet, kadert de partijautonomie van artikel 24 het debat in de procedure op een formele manier in. Doordat de rechter alleen mag beslissen op basis van (rechts)feiten die door de partijen zijn gesteld, bestaat het risico dat de rechter voorbij gaat aan het werkelijke feitelijke geschil. Een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel is juist om geschillen effectiever op te lossen, wat onder andere betekent dat partijen een daadwerkelijke oplossing voor hun geschil bereiken. Rechterlijke procedures moeten meer gericht worden op een effectieve oplossing, niet alleen op een juridisch antwoord naar aanleiding van een juridische vordering of verzoek. De Raad voor de Rechtspraak heeft dat in zijn advies omschreven als het “versterken van de conflictoplossende werking van rechterlijke interventies”. Om dit te kunnen bereiken, is wellicht een actievere rol van de rechter nodig om het werkelijke feitelijke geschil snel en effectief bloot te leggen, dat zo mogelijk op te lossen en anders alsnog vonnis te wijzen. Hij kan dan bijvoorbeeld tot de conclusie komen dat een geschil over een erfafscheiding in feite gaat over burenoverlast. Effectieve rechtspraak betekent dat de rechter in dat geval niet alleen iets zegt over de erfafscheiding, maar zo mogelijk ook een oplossing kan proberen te bereiken over de overlast, hoewel daarover geen vordering aan hem is voorgelegd. De uitzondering van de artikelen 23 en 24 is bedoeld om in een experiment deze benadering van een geschil te realiseren. Het is niet de bedoeling dat het loslaten van die artikelen tot gevolg heeft dat er zogenaamde verrassingsuitspraken ontstaan. Daarmee zijn beslissingen bedoeld waarop de betrokken partijen, gelet op het verloop van het geding en het processuele debat, niet bedacht hoefden te zijn en over de consequenties waarvan zij zich niet hebben kunnen uitlaten (HR 30 maart 2007, NJ 2007, 293, *LBF/Stichting Jan Rebel*). De stellingen, feiten en de onderbouwing van de uitspraak moeten wel tussen partijen en de rechter ter sprake zijn geweest voordat op basis daarvan het vonnis wordt gewezen. Anders zou het recht op hoor en wederhoor geschonden worden. Wanneer de rechter tot de conclusie komt dat het geschil welbeschouwd niet zozeer gaat over de erfafscheiding, maar over de overlast die de burens ten algemene veroorzaken, moet die overlast eerst met de partijen zijn besproken, alvorens de rechter daarover een oordeel mag geven.

#### **4.2. De verdragsrechtelijke en Europeesrechtelijke beperkingen voor experimenten**



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

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

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

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

- Verordening (EG) Nr. 1206/2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken (PbEG L 174) en de bijbehorende Uitvoeringswet EG-bewijsverordening (Stb. 2004, 258);
- Verordening (EG) Nr. 2201/2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid (Brussel IIbis, PbEU L 338) en de bijbehorende Uitvoeringswet internationale kindbescherming (Stb. 2006, 123);
- Verordening (EG) nr. 861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (PbEU L 199) en de bijbehorende Uitvoeringswet verordening Europese procedure voor geringe vorderingen (Stb. 2009, 234);
- Verordening (EG) nr. 1393/2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (PbEU L 324) en de bijbehorende uitvoeringswet (Stb. 2009, 233);
- Verordening (EU) Nr. 1215/2012 inzake de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Brussel I herschikking, PbEU L 351) en de bijbehorende Uitvoeringswet EU-executieverordening en Verdrag van Lugano (Stb. 2014, 40);
- Verordening (EU) nr. 655/2014 tot vaststelling procedure betreffende het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken (PbEU L 189) en de bijbehorende Uitvoeringswet verordening Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen (Stb. 2016, 440).

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

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

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

#### **4.3. De inhoudelijke voorwaarden voor experimenten**

Op basis van artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel moet elke algemene maatregel van bestuur invulling geven aan een viertal voorwaarden die in dat artikel zijn opgenomen.

Ten eerste moet het doel van de afwijking van de wet in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen (artikel 2, eerste lid, onder a). Dat doel moet vallen binnen het bereik van de doelstelling van de wet: het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting (artikel 1, eerste lid). Zo zijn experimenten niet bedoeld om bijvoorbeeld tijdelijke capaciteitstekorten op te vangen of bezuinigingen te realiseren. Ze zijn bedoeld om proefondervindelijk vast te stellen op welke wijze het procesrecht en aanverwante wetgeving structureel verbeterd kan worden. In de toelichting bij elke algemene maatregel van bestuur moet duidelijk worden gemaakt hoe verwacht wordt dat het desbetreffende experiment een bijdrage kan leveren aan de doelstelling van de wet en wat het doel van het desbetreffende experiment is. Bij de evaluatie van het experiment worden de uitkomsten van het experiment daaraan getoetst. Hoewel in deze toelichting steeds wordt onderstreept dat het om innovatie in de rechtspleging moet gaan, is dit criterium niet in het wetsvoorstel opgenomen. Innovatie in de rechtspleging is weliswaar het overkoepelende thema van dit wetsvoorstel, maar het is minder bruikbaar als wettelijk criterium waarop de algemene maatregelen van bestuur getoetst moeten worden. Algemene maatregelen van bestuur moeten geschilbeslechting bevorderen die eenvoudiger, sneller, de-escalierend en effectief is. Het voegt weinig toe om dan tevens te moeten toetsen of die aanpak ook innovatief genoemd kan worden.

In de doelstelling is sprake van geschilbeslechting. Zelfstandige experimenten met griffierechten of rechtsbijstand vallen hier eveneens onder, omdat die experimenten uiteindelijk ten dienste staan aan snelle, eenvoudige en effectieve geschilbeslechting.

Het is overigens niet de bedoeling van dit wetsvoorstel dat voortaan elke wijziging van het procesrecht eerst via een experiment wordt uitgeprobeerd. Wanneer duidelijk is dat wetswijziging nodig is en wat er gewijzigd moet worden om het gestelde probleem op te lossen of het gestelde doel te behalen, is er geen experiment nodig.

Ten tweede zijn de experimenten naar hun aard beperkt in tijd (aanhef van artikel 1, eerste lid, zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving 2.41 en 2.42). Het proefondervindelijk in een experiment vaststellen of een bepaalde wijze van procederen leidt tot meer eenvoud, snelheid, effectiviteit en de-escalatie is per definitie een tijdelijke aangelegenheid. Een experiment duurt maximaal drie jaar en in de algemene maatregel van bestuur wordt de precieze lengte bepaald (artikel 2, eerste lid, onder a). Het is afhankelijk van de aard en de omvang van het experiment of minder dan drie jaar volstaat om in de praktijk te kunnen toetsen of de innovatieve wijze van procederen positieve effecten heeft. Alleen als de conclusie na evaluatie van het experiment luidt dat het positieve effecten heeft en in definitieve wetgeving dient te worden omgezet, kan het experiment worden voortgezet totdat die definitieve wetgeving in werking treedt (artikel 3, tweede lid). Desgewenst kan de regeling waarmee geëxperimenteerd is, worden aangepast bij omzetting in een definitief wetsvoorstel, zodat eventuele negatieve neveneffecten kunnen worden ondervangen.

Experimenten moeten ten derde beperkt in omvang zijn. De experimentenwet is een delegatiegrondslag om iets bij algemene maatregel van bestuur te regelen en zoals bij elke delegatiegrondslag dient het bereik van de vast te stellen experimentele regeling zo scherp mogelijk te worden afgebakend (Aanwijzingen voor de regelgeving 2.41, eerste lid, onder b). Daarom moet in elke algemene maatregel van bestuur bepaald worden op welke categorieën rechtzoekenden, procedures, vorderingen of verzoeken het experiment betrekking heeft (artikel 2, eerste lid, onder b), om achteraf zo goed mogelijk in de praktijk te kunnen bepalen of de met het experiment beoogde doelstelling behaald is. Zo beperkt de procedure voor eenvoudige handelsgeschillen – beschreven in paragraaf 6.1 – zich tot eenvoudige rechtszaken die vooral tussen MKB-bedrijven spelen. Het toegevoegd deskundige lid – toegelicht in paragraaf 6.2 – kan bijvoorbeeld ingeschakeld worden in zaken op het terrein van het bouwrecht. De omvang van een experiment kan ook beperkt worden door de uitvoering ervan aan één of een klein aantal gerechten (in de zin van artikel 2 van de Wet RO) op te dragen (artikel 2, eerste lid, onder d). Zo maakt het experimenteren met een procedure in een bepaald arrondissement het mogelijk een vergelijking te maken met andere arrondissementen, waarin de desbetreffende zaken volgens het reguliere procesrecht zijn gevoerd. Per experiment wordt bezien of het regionaal wordt uitgevoerd of landelijk.

Wat betreft de beperking van een experiment tot één of een klein aantal arrondissementen in relatie tot het beginsel van rechtsgelijkheid in de rechtspraak, zij hier opgemerkt dat enige mate van rechtsongelijkheid inherent is aan het uitvoeren van experimenten in de procesvoering. Van belang is dat deze geringe mate van rechtsongelijkheid binnen duidelijke en acceptabele grenzen blijft door de onverkorte toepassing van de fundamentele beginselen van procesrecht en van regels van internationaal en EU-recht. De NOvA wijst er in de consultatiereactie op dat als partijen kunnen kiezen uit verschillende relatief bevoegde rechters, dit verschil in behandeling kan leiden tot forum shopping. Zij vindt daarom afwijkingen van de wet die beperkt zijn tot één of enkele arrondissementen alleen niet in strijd met het recht op gelijke behandeling van artikel 1 Grondwet als het gaat om regels die de procesgang zelf betreffen. Afwijkingen van regels over de samenstelling van het gerecht of over de rechtskracht en rechtsgevolgen van rechterlijke beslissingen die beperkt zijn tot een of enkele arrondissementen, zijn volgens de NOvA niet toelaatbaar. Als er inderdaad sprake is van een gerecht dat meedoet met het experiment en een gerecht dat niet meedoet en beide zijn bevoegd in een zaak, dan is forum shopping inderdaad mogelijk. Dat hoeft geen bezwaar te zijn. Forum shopping kan zowel leiden tot een toestroom van zaken naar de gerechten waar de experimentele procedure wordt gevoerd, als tot het wegvloeien van zaken van dergelijke gerechten. Dat wordt dan in de evaluatie van het

desbetreffende experiment meegenomen. Het is de eisende of verzoekende partijen die kan kiezen tussen de experimentele of de gewone procedure. De wederpartij die zich door die keuze benadeeld acht, kan zich beroepen op de hardheidsclausule van artikel 1, vierde lid. Maar er is altijd toegang tot een eerlijk proces en tot een rechter die de zaak in behandeling neemt op een professionele, onafhankelijke wijze en met inachtneming van alle beginselen die uit een goede procesorde voortvloeien. Daarvoor zorgen alle waarborgen waarmee dit wetsvoorstel en de voorbereiding van de algemene maatregelen van bestuur zijn omgeven. Dan kan er geen sprake zijn van onacceptabele rechtsongelijkheid tussen partijen in een experimentele procedure en partijen in de reguliere procedure.

Ten vierde moet in elke algemene maatregel van bestuur aangegeven worden van welke artikelen uit de zes aangewezen wetten wordt afgeweken en op welke wijze dat gebeurt (artikel 2, eerste lid, onder c van het wetsvoorstel). Elke algemene maatregel van bestuur bevat de regels voor de desbetreffende experimentele procedure voor zover het afwijkingen van de wet betreft. De algemene maatregel van bestuur en de bijbehorende nota van toelichting moeten tezamen precies beschrijven hoe de experimentele procedure verloopt en wat er van partijen en van de rechter wordt verwacht. Ook wordt er per experiment bezien of de experimentele procedureregels ook gelden als in de desbetreffende zaken hoger beroep en cassatie worden ingesteld.

Verder is het van belang dat voor elk experiment wordt bepaald aan de hand van welke criteria het wordt geëvalueerd en of het experiment op alle punten een positief resultaat moet behalen om tot definitieve wetgeving te worden omgezet. Hieraan moet in de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur aandacht worden besteed (Aanwijzingen voor de regelgeving 2.42). Die criteria worden bepaald aan de hand van de doelstelling van het desbetreffende experiment. De criteria moeten zodanig helder geformuleerd worden dat na afloop duidelijk meetbaar is of het experiment aan de verwachtingen heeft voldaan en omgezet kan worden in definitieve wetgeving. Het aantal criteria moet steeds beperkt zijn en de kern van het experiment raken. Een heel scala aan criteria leidt tot het risico dat na evaluatie blijkt dat het experiment aan een aantal criteria wel en aan een aantal criteria niet voldoet, zodat niet duidelijk is wat het experiment heeft opgeleverd. Overigens kan ook besloten worden de regeling bij omzetting in definitieve wetgeving zodanig aan te passen dat eventuele negatieve neveneffecten die uit het experiment zijn gebleken, worden ondervangen. De wijze van evaluatie moet ook in de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur worden uiteengezet. Voorbeelden zijn de vraag welke onderzoeksmethode gebruikt wordt – zoals dossieronderzoek of vraaggesprekken met betrokkenen – en wie het onderzoek uitvoert. Daarbij is het van belang dat die evaluatie in nauwe samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak en, in geval van rechtsbijstand, met de Raad voor Rechtsbijstand tot stand komt en dat zij de voor de evaluatie benodigde kwalitatieve en kwantitatieve informatie over de gevoerde experimenten verzamelen en aanleveren. Afhankelijk van de aard en omvang van het experiment kan het onderzoek door de Raad voor de Rechtspraak, het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum WODC of een universitaire of een andere onderzoeksinstantie worden uitgevoerd.

Ten slotte moet in de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur worden aangegeven hoe het experiment de fundamentele beginselen van procesrecht, die in artikel 1, tweede lid, zijn opgesomd, waarborgt. De beginselen vormen het hoofdkader waarbinnen het experiment zich kan bewegen, naast de verdrags- en EU-bepalingen. Zie hierover nader paragraaf 4.1 hierboven.

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

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

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

Elke algemene maatregel van bestuur bepaalt op welke wijze wordt afgeweken van de wet (artikel 2, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel). Dat betekent onder andere dat de algemene maatregel van bestuur bepaalt of het desbetreffende experiment dwingend, facultatief of vrijwillig van aard is. Bij een dwingend experiment moeten partijen de experimentele procedure volgen die op hun zaak van toepassing is. Als de zaak langs de reguliere weg aanhangig wordt gemaakt terwijl een dwingend voorgeschreven experimentele procedure van toepassing is, zal de rechter de eiser of verzoeker niet-ontvankelijk verklaren in zijn vordering of verzoek. Als de experimentele procedure facultatief is, bestaat die naast de reguliere huidige procedure en bepaalt de eiser of verzoeker welke procedure hij volgt. De verweerder moet deze keuze volgen, tenzij hij zich er voor de rechter op beroept dat de toepassing van de experimentele bepalingen leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard en de rechter het daarmee eens is (artikel 1, vierde lid). Honoreert de rechter dat beroep, dan kunnen partijen overstappen op de reguliere procedure van Rv en bepaalt de rechter of die overstap naadloos is of dat de zaak opnieuw aanhangig gemaakt moet worden, bijvoorbeeld omdat er eerst een dagvaarding, verzoekschrift of procesinleiding en verweerschrift nodig is. Bovendien is het denkbaar dat een experiment, net als bij de huidige artikel 96-pilots, vrijwillig is en vereist dat beide partijen instemmen met het volgen van de experimentele procedure. Dit kan geschikt zijn voor procedures die nu niet onder artikel 96 kunnen vallen omdat ze rechtsgevolgen betreffen die niet ter vrije beschikking van partijen staan (zie hierboven paragraaf 2). Per experiment wordt bepaald wat de meest geschikte vorm is, maar in beginsel is het uitgangspunt dat de experimenten dwingend van aard zijn. Verplichte deelname aan het experiment bevordert dat zoveel mogelijk een dwarsdoorsnede van alle mogelijkheden in de desbetreffende soort procedure voor de rechter komt. Dan kan na afloop van het experiment in de evaluatie objectief worden beoordeeld of de onderzochte wijze van procesvoering voldoende positieve effecten had en in definitieve wetgeving omgezet kan worden.

In de algemene maatregelen van bestuur wordt ook telkens een overgangsrechtelijke bepaling opgenomen. Die regelt enerzijds welk recht van toepassing is op een zaak die aanhangig is op het moment waarop een experimentele procedure in werking treedt die van toepassing zou kunnen zijn op de zaak. Anderzijds regelt het overgangsrecht wat er met een zaak gebeurt die aanhangig is gemaakt onder het experimentele regime, maar die de geldingsduur van de experimentele regeling overschrijdt. Dit overgangsrecht is in beginsel hetzelfde als gebruikelijk bij wetswijzigingen in het burgerlijk procesrecht. Dat betekent dat de nieuwe regelgeving van toepassing is op procedures die aanhangig zijn

gemaakt vanaf de eerste tot en met de laatste dag van de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur. Een nieuwe experimentele procesgang wordt dus niet zonder meer van toepassing op een onder het reguliere recht aanhangig gemaakte zaak. En een procedure die op basis van een experiment is aangevangen op uiterlijk de laatste dag waarop de algemene maatregel voor dat experiment nog werking heeft, wordt volgens de regels van dat experiment afgerond. Het is immers niet wenselijk om tijdens een procedure op andere regels te moeten overstappen. Dit is ook in lijn met de wensen die de Raad voor de Rechtspraak en de NOvA in hun reacties op de consultatie over het conceptwetsvoorstel naar voren hebben gebracht. Alleen wanneer de noodremprocedure uit artikel 4 van het wetsvoorstel wordt toegepast, stappen alle lopende zaken in het experiment met onmiddellijke ingang over naar het reguliere procesrecht (zie verder de toelichting bij artikel 4). Zijn de experimentele regels van toepassing in verschillende instanties (eerst aanleg, hoger beroep en eventueel cassatie), dan regelt het overgangsrecht dat enkel de instantie waarin de zaak zicht bevindt, volgens de experimentele regels wordt afgerond. De NOvA bepleit dat als de experimentele procedure ook in hoger beroep en cassatie geldt, de rechtsgang wel tot en met de laatste instantie volgens de experimentele procedure moet kunnen worden gevoerd. Het is echter ongewenst dat die regels nog enkele jaren blijven gelden terwijl wellicht inmiddels is geconcludeerd dat de innovatieve procedure onvoldoende positieve effecten heeft en niet in wetgeving wordt omgezet. Voor experimenten die wel in wetgeving worden omgezet, is het overgangsrecht niet relevant, omdat het experiment wordt verlengd totdat het in wetgeving is omgezet (artikel 3, tweede lid). De experimentele procesregels in een instantie blijven van toepassing tot en met het eindvonnis in die instantie, ook als dat nog langer op zich laat wachten, bijvoorbeeld ten gevolge van een tussenvonnis. Een zaak is aanhangig vanaf de dag waarop het exploit van dagvaarding is betekend bij de verweerder respectievelijk het verzoekschrift bij het gerecht is ingediend, dan wel vanaf de dag waarop de procesinleiding is ingediend bij de rechter, afhankelijk van het procesrecht dat van toepassing is op de procedure.

De algemene maatregelen van bestuur die voor de afzonderlijke experimenten worden opgesteld, worden zorgvuldig voorbereid. De onderwerpen voor de innovatieve procedures worden in samenspraak met de Raad voor de Rechtspraak bepaald, waarbij voorstellen uit de hele rechtspraak worden meegenomen. Zo worden bij het opstellen tevens de adviescommissie BPR en de relevante ketenpartijen betrokken, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en VNO-NCW en MKB Nederland, afhankelijk van de inhoud van het voorstel. Daarnaast heeft de Raad voor de Rechtspraak zijn gebruikelijke adviesrecht volgens artikel 95 Wet RO. Over de ontwerpbesluiten wordt ook algemeen geconsulteerd. Op die manier is voorzien in de maatschappelijke discussie die de NOvA wenst over nut, noodzaak en wenselijkheid van specifieke experimenten. Ook HiiL heeft in haar consultatiereactie terecht gewezen op het belang van een goede voorbereiding en onderbouwing van de experimenten.

Na afronding van die voorbereidingen wordt een ontwerpbesluit gedurende vier weken aan de beide Kamers der Staten-Generaal voorgehangen (artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel), zodat ook daar desgewenst discussie kan plaatsvinden over het experiment. Na die voorhang wordt een ontwerpbesluit voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Afhankelijk van het advies kan het nog worden aangepast en vervolgens wordt het gepubliceerd in het Staatsblad en kan het in werking treden. Het experiment gaat dan van start.

In de consultatie heeft de Hoge Raad aangeraden uiteen te zetten hoe de in dit wetsvoorstel gekozen benadering zich verhoudt tot de Aanwijzingen voor de regelgeving (AR) 2.41 en 2.42 die gaan over de experimenteerregeling. Volgens die aanwijzingen moet in het wetsvoorstel opgenomen worden wat het oogmerk, het bereik en de maximale geldingsduur is van het experiment. Aan het bepalen van het oogmerk en de beschermingsduur voldoet dit wetsvoorstel (artikel 1, eerste lid). Door de ruime opzet is in dit wetsvoorstel niet aangegeven wat het bereik (zowel territoriaal als naar bepaalde doelgroepen van rechtzoekenden) van de experimenten is. Bij sommige experimenten ligt de doelgroep

enigszins besloten in de aard van het experiment, zoals bij het voorbeeld voor de procedure voor eenvoudige handelsgeschillen, die vooral voor MKB'ers is bedoeld (maar daartoe niet bij voorbaat beperkt hoeft te zijn). Maar bij de meeste experimenten is het niet van belang om zaken te selecteren op bepaalde rechtzoekenden. Ook territoriaal kan er worden afgebakend door het experiment te beperken tot één of meer arrondissementen. Dit wordt per experiment bepaald, zoals hiervoor in paragraaf 4.3 is uitgelegd. Verder moet volgens de aanwijzingen worden vermeld van welke onderdelen van de wet wordt afgeweken. In dit wetsvoorstel is dit ruim opgevat. Hierboven is aan het begin van paragraaf 3 uitgelegd waarom er voor een ruime afwijkingsbevoegdheid is gekozen. Deze aanpak sluit aan bij de brief die op 29 juni 2018 naar de Tweede Kamer is gestuurd over wettelijke experimenteerruimte. Daarin is aangegeven dat de huidige criteria voor experimentele wetgeving in de AR nuttig zijn gebleken, maar dat deze criteria op een aantal punten te zeer knellen en onnodig de experimenteermogelijkheden beperken (Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VI, nr. 114). Er dienen andere manieren te komen voor de bescherming van publieke belangen in experimentele wetgeving. Dat kunnen waarborgen zijn van meer procedurele aard, zoals consultatie en vroegtijdige en intensieve betrokkenheid van de Staten-Generaal, of bijvoorbeeld een omschrijving van de algemene beginselen en fundamentele rechten die in acht moeten worden genomen bij experimenten. Paragraaf 4 hierboven gaat hierop nader in.

Aanwijzing 2.42 over de evaluatie van de experimenteerregeling is in dit wetsvoorstel gevolgd, zij het dat ook hier geldt dat per experiment wordt bepaald wat in detail de beste wijze van evaluatie is (en zie paragraaf 4.3 de toelichting bij artikel 3 over de evaluatietermijn).

## **6. De experimenten**

Het is niet mogelijk om bij voorbaat uitputtend aan te geven welke experimenten op grond van dit wetsvoorstel zullen worden beproefd. Er kan op vele onderdelen van het procesrecht gedacht worden aan innovatie: het op informelere wijze, bijvoorbeeld door een eenvoudig formulier aanhangig maken van een procedure, de uitwisseling van informatie en standpunten tussen partijen informeler laten verlopen, het vereenvoudigen van bewijsverrichtingen, een verruiming van de mogelijkheid in persoon te procederen, het bepalen en betalen van griffierechten en proceskosten anders inrichten, het instellen van incidentele vorderingen herzien en het combineren van mediation en rechtspraak. Ook op het terrein van het hoger beroep kan nagedacht worden over mogelijkheden om de procedure efficiënter te maken. Bijvoorbeeld kan in een experiment worden onderzocht hoe en wanneer in de procedure de grieven tegen het vonnis in eerste aanleg opgesteld moeten worden. Het is niet de bedoeling bij voorbaat de mogelijkheden tot innovatie in het procesrecht te beperken, anders dan door de fundamentele beginselen van procesrecht en door internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen.

In deze paragraaf zijn drie voorbeelden voor experimenten uitgewerkt, die op basis van dit wetsvoorstel zouden kunnen worden uitgevoerd. Het doel hiervan is om aan te geven hoe experimenten onder dit wetsvoorstel vormgegeven zouden kunnen worden. Het gaat om een procedure voor eenvoudige handelsgeschillen, het aan een rechtbank toevoegen van een deskundig lid en een alternatieve scheidingsprocedure, die hieronder nader worden omschreven.

### **6.1. De procedure voor eenvoudige handelsgeschillen**

Ter voorbereiding van het wetgevingsprogramma ter verbetering van het burgerlijk procesrecht en van dit wetsvoorstel is gesproken met de praktijk over de vraag waar men op het terrein van het procesrecht behoefte aan heeft. Vanuit de ondernemerskant werd benadrukt dat ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf (MKB) met name behoefte hebben aan een procedure waarin sneller een finale beslissing verkregen kan worden in geschillen tussen MKB-ondernemers, zodat men weer verder kan met zaken

doen. In het handelsverkeer tussen MKB-ondernemers worden geschillen over het algemeen door de ondernemers zelf in der minne opgelost. Het goed houden van de handelsrelatie is daarbij een belangrijke drijfveer. Het lukt niet altijd om een oplossing te vinden en dan is er een rechterlijk oordeel nodig. In die gevallen gaat het ondernemers er vooral om op korte termijn een uitspraak te verkrijgen en niet per se om gelijk te krijgen. Er is behoefte aan een meer feitelijke en een minder complexe en minder juridische aanpak van eenvoudige geschillen.

Om aan deze wens tegemoet te komen, zou bijvoorbeeld kunnen worden voorzien in een snelle, eenvoudige procedure, waarbinnen de rechter in samenspraak met partijen probeert het voorliggende geschil zo goed mogelijk en finaal op te lossen. In het huidige systeem hebben ondernemers de keuze tussen een bodemprocedure (eventueel voor de kantonrechter) of een kort geding. Beide procedures voldoen in hun huidige vorm deels aan de hiervoor beschreven behoefte van MKB-ondernemers. Zo is het kort geding (artikelen 254-259 Rv) een korte en informele procedure die ervoor zorgt dat partijen snel een voorlopig oordeel van de rechter hebben over hun geschil. Doordat het bewijsrecht niet van toepassing is op het kort geding, is de procedure vrij eenvoudig ingericht.<sup>3</sup> Tegelijkertijd vindt het kort geding hierin ook haar beperking. Omdat het kort geding als doel heeft tot een *voorlopig* oordeel over het geschil tussen partijen te komen, kan uitgebreide bewijslevering achterwege blijven. De behoefte van ondernemers is echter juist het verkrijgen van een *finale* beslissing en dat betekent dat – zeker in iets complexere zaken – bewijslevering wel nodig is. Daarnaast vormt het spoedeisend belang een drempel en is het verkrijgen van een declaratoire of constitutieve uitspraak in kort geding (zoals een verklaring voor recht of toewijzing van een vordering tot vernietiging van een overeenkomst) niet mogelijk volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad.<sup>4</sup> Verder zijn rechters terughoudend met het toewijzen van geldvorderingen in kort geding, vanwege het risico dat het geld niet terugbetaald kan worden als na het kort geding een bodemprocedure wordt gestart en de uitspraak in kort geding geen stand houdt.

De bodemprocedure in de huidige vorm biedt partijen de ruimte voor nadere bewijslevering, zodat ook zaken die meer onderzoek vergen op die manier beslecht kunnen worden. De beslissing in de procedure is daarnaast finaal (los van de mogelijkheid van hoger beroep) en kan een verklaring voor recht bevatten of een toewijzing bij voorraad van een geldvordering. Het nadeel is dat een bodemprocedure lang kan duren en complex kan worden, bijvoorbeeld als partijen over en weer incidentele vorderingen instellen of vragen om (uitgebreide) nadere bewijslevering. De kantonprocedure is doorgaans al een eenvoudigere procedure, maar die is beperkt tot bepaalde zaken. De hoogte van de vordering kan maximaal € 25.000 zijn en daarnaast behoren enkel bepaalde arbeidsrechtelijke en consumentenzaken tot de bevoegdheid van de kantonrechter. De bodemprocedure en de kortgedingprocedure voorzien dus allebei deels in de hierboven genoemde behoefte van het midden- en kleinbedrijf: enerzijds de snelheid van een kort geding, anderzijds de finaliteit en (zo nodig) grondige behandeling van een bodemprocedure.

Gelet op het voorgaande zou het interessant zijn te experimenteren met een procedure voor eenvoudige handelsgeschillen die buiten de bevoegdheid van de kantonrechter vallen, die de voordelen van het kort geding en de bodemprocedure in zich verenigt.<sup>5</sup> In deze procedure zal een (alleensprekende) actieve rechter erop gericht zijn om een snelle en praktische oplossing te bereiken

---

<sup>3</sup> Op basis van jurisprudentie van de Hoge Raad is het bewijsrecht niet van toepassing op de kortgedingprocedure (onder andere HR 1 juni 2007, NJ 2007, 309 en HR 2 oktober 1998, NJ 1999, 682, r.o. 3.4).

<sup>4</sup> Zie HR 14 februari 1947, NJ 1947, 155 en HR 2 april 1976, NJ 1977, 361 over declaratoire beslissingen en HR 6 april 2012, NJ 2012, 234, r.o. 3.5, over constitutieve beslissingen. Een uitzondering geldt voor een kort geding tot opheffing van een beslag (artikel 705 Rv).

<sup>5</sup> Zie ook de bundel "Bodem kort geding" die is verschenen ter gelegenheid van het afscheid van mr. Sjoukje Rullmann van de rechtbank Amsterdam, uitgave van de rechtbank Amsterdam, 2013.



voor een handelsgeschil tussen (MKB-)ondernemers die door willen gaan met ondernemen of die hun goede handelsrelatie graag willen voortzetten. Het experiment zal formeel niet tot MKB-ondernemers beperkt worden, maar zij zullen wel de meest voor de hand liggende doelgroep van deze procedure zijn. Gelet op het doel van de procedure en de doelstelling van een finale beslissing, is toepassing van het bewijsrecht noodzakelijk, maar zonder dat dit tot complicaties tijdens de procedure kan leiden. De eiser moet daarom meteen bij de indiening van de zaak zijn bewijsmiddelen overleggen en verweerder moet dat doen bij zijn verweer. Daarna is er geen gelegenheid meer voor het overleggen van ander bewijs. Er is ook geen gelegenheid voor getuigenverhoor of deskundigenbericht. Als dergelijke bewijsverrichtingen alsnog nodig zijn, is de zaak niet geschikt voor deze procedure. Als tijdens de procedure blijkt dat getuigenbewijs of deskundigenbericht echt noodzakelijk is, zal de rechter de zaak verwijzen naar een bodemprocedure. Dit voorkomt dat de procedure wordt vertraagd. Voor dergelijke bewijslevering is een tussenvonnis nodig, waarop de wederpartij moet reageren, die dan wellicht ook tegenbewijs wil leveren, en dergelijke. Een procedure die voldoet aan de in deze alinea genoemde criteria, zou ook kunnen worden gebruikt voor niet-spoedeisende zaken. Hierbij wordt opgemerkt dat de snelheid waarmee zaken in kort geding worden afgedaan, niet in dezelfde mate gehandhaafd kan blijven in de procedure voor eenvoudige handelsgeschillen als de spoedeisendheid geen criterium meer is. Wanneer alle zaken binnen afzienbare termijn behandeld moeten worden, zou dit ten koste gaan van de voortgang van gewone bodemzaken, die ook voortvarend behandeld moeten worden.

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

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

Vanwege de wens van ondernemers om een finale oplossing voor hun geschil te krijgen is denkbaar dat de beslissing in deze procedure geen voorlopige karakter heeft. Daardoor kunnen er ook declaratoire en constitutieve uitspraken gedaan worden en kan de uitspraak gezag van gewijsde krijgen.

Verder zal gekeken moeten worden tot welke zaken de procedure beperkt wordt. Gezien de wens van een minder gejuridiseerde en meer feitelijke procedure, kan worden gedacht aan zaken die geen ingewikkelde rechtsvraag betreffen of zaken die geen uitgebreide bewijsvoering vergen om de feiten op tafel te kunnen krijgen. Omdat het gaat om procedures tussen ondernemers zou het instellen van een geldvordering tot de mogelijkheden kunnen horen, mits die niet onder de bevoegdheid van de kantonrechter valt. Overwogen kan worden de rechter in deze procedure bevoegd te maken voor die zaken waar ondernemers vaak mee te maken krijgen, bijvoorbeeld geschillen die voortvloeien uit de boeken 3, 6, 7 en 7A BW.

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

### *Evaluatie*

Alle zaken die in de procedure voor eenvoudige handelsgeschillen worden afgedaan, worden al tijdens het experiment systematisch geanalyseerd, zodat na afloop in de evaluatie de positieve effecten van het experiment redelijk snel kunnen worden beoordeeld. Gezien de doelstelling van het experiment wordt vooral gekeken naar de lengte van de totale procedure en van de verschillende onderdelen (zoals de tijd tussen aanhangig maken en de zitting en de tijd tussen de zitting en de op schrift gestelde uitspraak), de soorten zaken die aanhangig worden gemaakt, de geschiktheid van een zaak voor de procedure en het soort uitspraak dat door de rechter is gedaan (declaratoir, constitutief of condemnatoir). Verder wordt gekeken of partijen nog hoger beroep instellen na deze efficiënte procedure. Daarnaast wordt bekeken of men met een advocaat of in persoon verschijnt en of de zaak met een schikking of een vonnis is afgerond. Zowel partijen als de betrokken rechters worden na afloop benaderd om vragen te beantwoorden over hun beleving van deze wijze van afdoening van het geschil.

Na afloop van het experiment moet worden gekeken of het voldoende positieve effecten heeft en het aanleiding geeft tot definitieve aanpassing van het procesrecht. De effecten worden getoetst aan de doelstelling van het experiment. Van een snelle afdoening kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de doorlooptijd van een procedure – van aanhangig maken tot en met vonnis – niet langer is dan een bepaalde, vooraf vastgestelde, periode. Onderzocht kan worden of rechtzoekenden tevreden zijn over de doorlooptijd en of de doorlooptijd in de praktijk haalbaar is voor de deelnemende rechtbanken. Hierbij is nog van belang dat het resultaat van het experiment moet opwegen tegen de inspanningen en kosten voor de rechtspraak om de doelstelling te bereiken. Voorkomen moet worden dat er zo veel zaken voorrang krijgen als onderdeel van een experiment, dat reguliere zaken niet meer binnen een redelijke termijn kunnen worden afgedaan. Om die reden kan als onderdeel van de evaluatie worden bekeken of de eenvoud van de procedure ertoe leidt dat dit soort zaken ook voor de rechtspraak minder tijd en inspanning kosten dan wanneer ze in een reguliere bodemprocedure zouden zijn behandeld. Indien dat het geval is, kan het experiment de voortgang in de gehele rechtspraak bevorderen.

## **6.2. Aan de rechtbank toegevoegde deskundige leden**

Het tweede voorbeeld van een experiment kan de inzet in de rechtbank van een toegevoegd deskundig lid betreffen. Dit zal een persoon zijn met een bijzondere deskundigheid die nodig is om in een concrete zaak een geïnformeerd oordeel over een geschil van een specifieke aard te kunnen geven. Het deskundige lid wordt toegevoegd aan de rechter of rechters in een concrete zaak en maakt dus deel uit van de rechtspraak zonder zelf rechter te zijn. De Wet RO kent al een aantal bijzondere kamers met deskundige leden, waaronder de ondernemingskamer (artikel 66 Wet RO), de pachtkamer (artikelen 48, 48a en 48b) en de kamer voor het kwekersrecht (artikel 55a Wet RO). In deze kamers zijn niet-juristen benoemd als deskundig lid, niet zijnde rechterlijk ambtenaar. Voorbeelden zijn een rentmeester in de pachtkamer en een accountant in de ondernemingskamer. Wanneer er in andere zaken dan de specifieke zaken die deze kamers behandelen, behoefte is aan speciale deskundigheid, dan kan die onder het huidige recht alleen worden ingeschakeld langs de regels voor het bewijsrecht (artikelen 194-

200 Rv). Dat kan de procedure ingewikkeld maken en vertragen. De rechter beveelt dan op verzoek van een partij of ambtshalve een deskundigenbericht of -verhoor. Daartoe moet de rechter eerst een tussenvonnissen wijzen. Daarin moet hij vermelden waarover het oordeel van de deskundige(n) wordt gevraagd. Ook moet de rechter partijen eerst nog de gelegenheid geven om aan te geven hoeveel deskundigen benoemd moeten worden en wie dat zouden moeten zijn. En de partijen moeten commentaar kunnen geven op de vragen die de rechter heeft geformuleerd en die hij aan de deskundigen zou willen stellen. De partijen moeten hiervoor een akte nemen. Hoewel het de voorkeur heeft dat partijen gezamenlijk een deskundige voorstellen, lukt dat vaak niet. Dan velde de rechter opnieuw een tussenvonnissen waarin hij de deskundige aanwijst en de te stellen vragen vaststelt. Daarin moet ook een kostenschatting worden opgenomen. Verder moeten partijen meestal een voorschot deponeren om de betaling van het salaris van de deskundige en de door hem gemaakte uitvoeringskosten zeker te stellen. Uiteindelijk komen deze kosten aan het eind van de procedure doorgaans ten laste van de in het ongelijk gestelde partij. Als de deskundige na het onderzoek zijn bevindingen in een conceptrapport heeft neergelegd, mogen partijen daarop reageren. De deskundige kan zijn conceptrapport hierop nog aanpassen, waarna hij zijn definitieve eindrapport uitbrengt. Vervolgens mogen partijen bij akte reageren op het eindrapport en daarna volgt het eindvonnissen van de rechter. Elke van de hiervoor beschreven processtappen kan weer aanleiding geven tot onenigheid tussen partijen en aanvullende tussenvonnissen van de rechter. Het risico is dat uiteindelijk elke partij een eigen deskundige benoemt en de rechter zelf een derde deskundige benoemt. Door dit alles kan de procedure met minimaal zes tot twaalf maanden worden verlengd (zie hierover de redactionele bijdrage van R. de Bock, in: *Expertise en Recht* 2017-6, p. 241-242). Bovendien lopen de kosten voor beide partijen op, terwijl die kosten niet altijd integraal vergoed worden door de in het ongelijk gestelde partij. Deze procedurele verwickelingen en extra tijd en kosten staan soms in de weg aan de benoeming van een deskundige, waar dat misschien met het oog op een juiste waarheidsvinding wel van belang zou kunnen zijn.

Daarom zou in een experiment kunnen worden onderzocht of dit probleem kan worden opgelost door vorming van een kamer in een rechtbank of een gerechtshof waaraan een deskundig lid wordt toegevoegd en onderzocht kan worden of dit bijdraagt aan een eenvoudiger, snellere, effectievere en de-escalerende geschilbeslechting. In deze experimentele procedure beoordeelt de rechter, eventueel samen met de partijen, in een vroeg stadium van een rechtszaak of het toevoegen van een deskundig lid kan bijdragen aan een effectievere afwikkeling van het geschil. Partijen kunnen bij aanvang van de procedure vragen om een regiezitting met de rechter, waar afspraken gemaakt kunnen worden over het toevoegen van een dergelijk deskundig lid aan de kamer. Maar ook kan de rechter die de zaak onder zich krijgt, ambtshalve besluiten de zaak meteen te behandelen in een deskundigenkamer met een toegevoegd deskundig lid, als hij van oordeel is dat dat nodig is voor een effectieve afdoening van de zaak. Per zaak kan bepaald worden wat de deskundigheid van het toegevoegde lid moet zijn. De inrichting van een aparte kamer voor deze vorm van rechtspraak heeft als voordeel dat er dan permanent een structuur bestaat om dit soort zaken te behandelen. Het maakt het verwijzen naar deze kamer eenvoudig. Bovendien voorkomt het problemen over de vraag wie ad hoc de deskundige leden aanwijst. Afgezien van het eventuele overleg op de regiezitting over de vraag óf een dergelijk deskundig lid bij de zaak betrokken zou moeten worden, hebben de partijen geen invloed op de keuze van het toegevoegd deskundige lid, net zo min als ze invloed hebben op de keuze van de behandelend rechter.

Het deskundige lid wordt toegevoegd aan de kamer van de rechtbank. Hij neemt op dezelfde wijze deel aan de procedure als de rechter en is medebeslisser. Hij heeft zitting naast de rechter in de enkelvoudige kamer en naast de drie rechters in een meervoudige kamer. Het uitgangspunt is normaliter dat er een oneven aantal rechters in een kamer zitting heeft, om te voorkomen dat in de rechters in de raadkamer verdeeld raken en niet tot een uitspraak kunnen komen. Daarom is in artikel 5 van het wetsvoorstel opgenomen dat de rechter in een enkelvoudige kamer een doorslaggevende stem

heeft in geval hij en het toegevoegde deskundige lid onderling van mening verschillen over de uitspraak. In een meervoudige kamer beslissen de drie rechters als de stemmen van deze rechters samen met die van het toegevoegde deskundige lid staken.

Doordat het deskundige lid meebeslist en deel uitmaakt van de rechtspraak, is zijn betrokkenheid gedurende de gehele procedure gegarandeerd en zijn allerlei tussenvonnissen en andere tussenstappen in de procedure niet meer nodig. Er hoeven bijvoorbeeld geen vragen geformuleerd te worden die hem gesteld worden. De vroegtijdige inschakeling voor de duur van de gehele procedure voorkomt bovendien dat de eiser zich wellicht genoodzaakt voelt om al bij de voorbereiding van de procedure een eigen deskundige in te schakelen ter onderbouwing van de vordering, waarna de verweerder hetzelfde doet om die onderbouwing tegen te kunnen spreken.

De rechtspraak beheert per rechtsgebied waarop deskundigen kunnen worden ingeschakeld, een lijst deskundigen, waaruit kan worden geput voor de benoeming van een deskundige in een concrete zaak. Veel rechtbanken beschikken al over een lijst met deskundigen op bepaalde terreinen, zoals op bouwtechnisch en medisch terrein, waarvan in het kader van het experiment gebruik kan worden gemaakt. De namen van deze deskundigen worden met hun nevenfuncties gepubliceerd op de website van de desbetreffende rechtbank, zodat partijen de onafhankelijkheid van het toegevoegd deskundige lid kunnen controleren. In het kader van het experiment kan bijvoorbeeld gestart worden met deskundigen op het gebied van het bouwrecht. Dit kan een oplossing bieden voor veel zaken die niet zijn voorgelegd aan de Raad van Arbitrage voor de Bouw, of voor zaken waarin de bouwtechnische staat van een gebouw relevant is voor een geschil dat buiten de competentie van die Raad ligt, zoals geschillen tussen bureaus of tussen de leden van een vereniging van eigenaren over bouwkundige gebreken. Maar er kan ook gedacht worden aan de toevoeging van een medisch deskundige in letselschadezaken of een accountant wanneer er financiële deskundigheid nodig is bij een echtscheiding van echtgenoten die samen een onderneming hebben.

In de consultatie is in verband met dit experiment gewezen op enkele uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over hoor en wederhoor (met name EHRM 18 maart 1997, NJ 1998, 278, Mantovanelli/Frankrijk en EHRM 5 juli 2007, NJ 2010, 323, Sara Lind Eggertsdóttir / IJsland). In deze uitspraken gaat het over de uitwisseling van standpunten tussen de partijen en de in de rechtszaak ingeschakelde deskundigen. Uit die jurisprudentie volgt ten algemene dat partijen adequaat moeten kunnen deelnemen aan de procedure bij de rechter en deskundigenbewijs moeten kunnen aanvechten in rechte. Daarbij speelt een rol dat de deskundige door de rechter was benoemd, waardoor het advies van de deskundige invloed van betekenis heeft op de beoordeling van de rechtsvraag door de rechtbank. In de consultatie is de vraag opgeworpen of een experimentele procedure met een aan de rechtbank toegevoegd deskundig lid hiermee in overeenstemming is. Voor het antwoord op deze vraag is vooral van belang dat het toegevoegd deskundig lid – net als de rechter – is gebonden aan de rechtsstrijd zoals die tussen partijen op tafel is gelegd. De rechter mag geen beslissing geven waarop de betrokken partijen, gelet op het verloop van het geding en het processuele debat, niet bedacht behoeven te zijn en over de consequenties waarvan zij zich niet hebben kunnen uitlaten (HR 30 maart 2007, NJ 2007/293 (*LBF/Stichting Jan Rebel*)). Dit geldt evenzeer voor de bijdrage die het toegevoegd deskundige lid aan die beslissing levert. Zoals hierboven in paragraaf 4.1 ook is uitgelegd, blijft in alle experimenten artikel 24 Rv in zoverre overeind dat de stellingen, feiten en de onderbouwing van de uitspraak tussen partijen en de rechter ter sprake moeten zijn geweest voordat op basis daarvan uitspraak wordt gedaan. Anders zou het recht op hoor en wederhoor geschonden worden. Het toegevoegd deskundige lid mag dus niet in de raadkamer een voor de besluitvorming relevante deskundig inzicht aan de rechter(s) voorleggen, dat hij niet tijdens de zitting naar voren heeft gebracht en dat in de uitspraak een rol speelt.

In de consultatie heeft de NVvR aandacht gevraagd voor de opleiding van de deskundigen in bijzondere vaardigheden ten behoeve van hun rechtsprekende rol. Dat is een onderwerp dat aan de

orde kan komen in het kader van het opstellen van een lijst deskundigen waaruit de rechtbanken zullen kunnen putten voor de aanwijzing van een toegevoegd deskundige. De opleiding van rechter-plaatsvervangers en van de deskundigen in de pachtkamer en de ondernemingskamer kan daarbij als voorbeeld dienen.

### **6.3. De alternatieve scheidingsprocedure**

Het Platform onder leiding van André Rouvoet heeft een actieplan opgesteld om de schade die kinderen ondervinden van scheidingen te beperken (Kamerstukken II 2017/18, 33 836, nr. 23). Dit actieplan omvat 45 actielijnen en oplossingsrichtingen, die worden uitgewerkt in het Programma Scheiden zonder Schade, waarover de Tweede Kamer bij brief van 9 mei 2018 is geïnformeerd (Kamerstukken II 2017/18, 33 836, nr. 25). In deze brief staat ook het voornemen om te experimenteren met een alternatieve, laagdrempelige en snelle toegang tot de familierechter en een meer op de belangen van het gehele gezin gerichte rechtsgang voor scheidingszaken en geschillen tussen ouders over hun kinderen. Dit voornemen sluit ook goed aan bij het Visiedocument Rechtspraak (echt) scheiding ouders met kinderen van 10 oktober 2016.<sup>6</sup> De te ontwikkelen procedure dient erop gericht te zijn om de scheiding op een zo harmonieus mogelijke manier te laten verlopen, te voorkomen dat er in de loop van het proces grote conflicten ontstaan en de eigen kracht en het zorgend en probleemoplossend vermogen van de ouders, het kind en het sociale netwerk te versterken.

Op dit moment kunnen alleen de scheidende ouders die het voor de start van de scheidingsprocedure al volledig eens zijn over de wijze waarop de scheiding zal worden afgewikkeld, een gemeenschappelijk echtscheidingsverzoek indienen. De echtscheiding kan dan doorgaans binnen zeer korte termijn door de rechter worden uitgesproken. Vaak start de procedure echter met een gemotiveerd verzoek tot echtscheiding van de ene ouder, waarop een gemotiveerd verweer van de andere ouder volgt. Daarbij gaat de huidige procedure er vanuit dat de scheidende ouders vooral aangeven wat hun eigen wensen zijn voor de manier waarop de zaken na de voltooiing van de procedure geregeld zijn. Hierdoor worden de scheidende ouders gedwongen, of op zijn minst verleid, tot het innemen van standpunten die het eigenbelang dienen. Gemeenschappelijke belangen, waaronder het belang van betrokken kinderen, kunnen daardoor al gauw op de achtergrond raken. Ook het feit dat de procedure hoofdzakelijk schriftelijk wordt gevoerd, draagt er niet aan bij dat de scheidende ouders constructief met elkaar in gesprek blijven. Aanvankelijk misschien nog bestaande of mogelijke overeenstemming kan hierdoor verdwijnen naarmate het proces vordert en de scheidende ouders worden als het ware in de strijdhouding geplaatst ('toernooimodel'). Dit geldt eveneens voor geschillen tussen ouders die niet gehuwd zijn geweest en een conflict krijgen bij het uitoefenen van het gezamenlijk ouderschap, zoals geschillen over alimentatie.

De alternatieve experimentele rechtsgang moet hierin verandering brengen. In navolging van een van de aanbevelingen van Rouvoet is daarbij het uitgangspunt dat strijd tussen scheidende ouders zoveel mogelijk wordt voorkomen, in het belang van het kind. In plaats van een verzoek van een van de ouders waarop de andere ouder weer moet reageren, wordt de juridische procedure gestart met één gezamenlijk processtuk van beide ouders. In dat stuk kan ook worden opgenomen over welke punten partijen het nog niet eens zijn en waarover zij een beslissing van de rechter willen. Om de scheidende ouders hierbij te ondersteunen, moet een voor dit gezamenlijke processtuk gestandaardiseerd format beschikbaar zijn. Indien nodig kan de rechter bijgestaan worden door deskundigen – bijvoorbeeld een sociaalpedagogisch hulpverlener – die hem adviseren over hoe de procedure het beste ingericht kan worden ten behoeve van een conflictarme afwikkeling van het geschil.

---

<sup>6</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-nieuws/Themas/Vechtscheidingen/Paginas/Visiedocument-Rechtspraak-over-echtscheidingen.aspx>

In lijn met het actieplan en de hiervoor aangehaalde brief van 9 mei 2018 is het ook zinvol om de mogelijkheden voor de inzet van een neutrale gezinsvertegenwoordiger bij de procedure voor de rechter in experimentverband te verkennen. Taak van deze gezinsvertegenwoordiger is om scheidende ouders en hun kind(er) vrijwel direct na het besluit tot scheiding bij te staan en hen hulp te bieden bij allerlei zaken die tijdens het echtscheidingsproces aan de orde komen. De gezinsvertegenwoordiger houdt de belangen van alle gezinsleden in het oog. De gezinsvertegenwoordiger kan bijvoorbeeld een gezinsadvocaat of -mediator zijn. Maar ook de mogelijkheid van de inzet van anderen als vertegenwoordiger, niet zijnde een advocaat, zal worden bekeken. De NOvA acht het onjuist om bij algemene maatregel van bestuur de mogelijkheid te openen om het procesmonopolie te beperken, gelet op het fundamentele karakter van de toegang tot het recht. Dit kan uitsluitend bij wet in formele zin, aldus de NOvA. Het beperken van het procesmonopolie zou een fundamentele stap zijn. Het is een belangrijk aandachtspunt in de ontwikkeling van een alternatieve procedure, waarin het recht op bijstand in rechte moet worden gewaarborgd (artikel 18 Grondwet). Het is van belang dat nu de mogelijkheid wordt geopend om de eventuele positieve uitkomsten van dit ontwikkelproces in een experiment in de praktijk te kunnen testen.

Deze alternatieve procedure vergt dat in ieder geval kan worden afgeweken van artikel 79 Rv (verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat) en de derde titel (over de verzoekschriftprocedure in eerste aanleg) en de tweede afdeling van de zesde titel van Rv (over de rechtspleging in scheidingszaken). Dit is niet mogelijk op basis van artikel 96 Rv. Het betreft hier immers echtscheidingszaken en de rechtsgevolgen van een echtscheiding staan niet ter vrije bepaling van partijen. Daarom is er een wettelijke grondslag nodig om dit experiment mogelijk te maken.

## **7. Adviezen**

Het wetsvoorstel is ter consultatie geplaatst op de internetconsultatiewebsite en daarnaast is een aantal betrokken organisaties rechtstreeks om commentaar gevraagd. Er zijn reacties ontvangen van de adviescommissie voor burgerlijk procesrecht (de adviescommissie BPR), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad (HR), de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de Raad voor Rechtsbijstand (RvRb), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (en haar adviescommissies burgerlijk procesrecht, rechtsstatelijkheid, familie- en jeugdrecht en insolventierecht en de Raad van Advies, hierna: NOvA), de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN), het Verbond van Verzekeraars (VvV), het Hague Institute for the Innovation of Law (HiIL), een individuele rechter, een individuele advocaat en twee andere individuele personen. De reacties worden hieronder per thema behandeld. Op een aantal reacties is in andere onderdelen van deze memorie van toelichting ingegaan.

### *Algemeen*

Het merendeel van de reacties op het wetsvoorstel steunde het doel van het wetsvoorstel om experimenten in de civiele rechtspraak mogelijk te maken. Zo constateert de RvdR dat er een breed draagvlak bestaat binnen de rechtspraak voor de wettelijke basis voor innovatie van gerechtelijke procedures. De RvRb kan zich verenigen met de wijze waarop de uitgangspunten voor het domein van de rechtsbijstand en de schuldsanering al behoorlijk volledig zijn uitgewerkt. Volgens de HR voorziet het wetsvoorstel in de behoefte van de rechtspraktijk om te onderzoeken hoe de civiele procedure optimaal kan aansluiten bij de aard en inhoud van een zaak en biedt het waardevolle aanknopingspunten voor een toekomstbestendige civiele rechtspraak. De rechtsbijstandsverzekeraars van het VvV staan dankzij de uiterst positieve ervaringen met de spreekrechter, positief tegenover het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat de burger behoefte heeft aan meer snelheid en dat de rechtspraak daarin moet meegaan.

Door experimenten kunnen de kosten voor rechtzoekenden (rechtsbijstand) en rechtspraak volgens hen omlaag. Door innovatieve rechtspraak kunnen kleine zaken opgelost worden en hebben de rechtbanken meer tijd voor zware zaken. Dit draagt volgens het VvV bij aan een beter draagvlak in de samenleving. Hiil vindt het belangrijk dat het wetsvoorstel de noodzaak tot vernieuwing onderkent.

Alleen de VSAN en een individuele advocaat spreken zich uit tegen experimenten die in afwijking van de wet bij algemene maatregel van bestuur worden geïnitieerd en die verplicht kunnen zijn voor rechtzoekenden. De VSAN vindt dat er niet geëxperimenteerd dient te worden met kwetsbare en niet-zelfredzame rechtzoekenden die gebruik maken van gefinancierde rechtsbijstand. Zij vreest dat veel experimenten worden ingezet als verkapte bezuinigingsmaatregelen of om gestrande wetten alsnog buiten het parlement om door te drukken. Het wetsvoorstel bevat waarborgen om oneigenlijk gebruik van experimenten te voorkomen. Zoals hiervoor in paragraaf 4.3 is aangegeven mogen experimenten niet worden ingegeven door capaciteitstekorten of bezuinigingen. In de algemene maatregel van bestuur moet de doelstelling van het experiment worden opgenomen, de regeling moet met alle waarborgen zijn omgeven en zij wordt voorgehangen aan het parlement. Er is dus ook geen sprake van regelingen die buiten het parlement om gaan. Bovendien geeft dit voorstel een basis voor experimenten met ook door de VSAN gewenste vernieuwingen in het stelsel, zoals de door haar genoemde betere afstemming tussen eerste en tweede lijn van rechtsbijstand en de mogelijkheid om met rechtsbijstandverleners afspraken te maken over het verlenen van diensten.

De adviescommissie BPR vraagt in de toelichting nader aandacht te besteden aan de onderbouwing van de wens tot meer differentiatie van op maat gesneden procedures. Zij verwijst daarbij naar paragraaf 2, waar is gesignaleerd dat het *one size fits all*-model van de rechtspraak niet meer voldoet. Met deze opmerking is niet bedoeld dat er meer gedifferentieerd moet worden in procedures. Dat is geen doelstelling van dit wetsvoorstel. Het probleem dat hier aan de orde is gesteld, is dat de huidige procedure veel mogelijkheden biedt tot het inslaan van juridische zijpaden in de procedure, waardoor de procedure afdwaalt van het werkelijke probleem. In paragraaf 2 zijn daarvan verschillende voorbeelden opgenomen. Er is behoefte aan eenvoudige procedures waarin die zijpaden niet nodig en niet mogelijk zijn en waarin op een efficiënte en de-escalerende wijze naar een oplossing van het conflict wordt gestreefd. Daarbij wordt op deelterreinen geëxperimenteerd. Wanneer die innovatieve procedures positieve effecten hebben, is het goed mogelijk dat ze voor algemene toepassing in definitieve wetgeving worden omgezet. Dat is afhankelijk van de problematiek die aan het experiment ten grondslag ligt en aan de uitkomst ervan.

De adviescommissie BPR vraagt ook in de toelichting op te nemen hoe steeds nut en noodzaak van een experiment zullen worden gewaarborgd. Dit is in beginsel niet anders dan bij wetsvoorstellen. Bij het starten van een experiment wordt geluisterd naar de wensen en problemen uit de praktijk, wordt bezien of het gestelde probleem een oplossing door middel van regelgeving vergt en zo ja, of dat een wetsvoorstel of een experiment in de vorm van een algemene maatregel van bestuur moet zijn. Wanneer duidelijk is wat de oplossing voor het probleem is, wordt een gewone wetswijziging in gang gezet. Dit wetsvoorstel leidt er niet toe dat voortaan alle wijzigingen in de rechtspleging eerst langs experimentele weg getoetst worden. Verder moeten ook bij een experiment nut en noodzaak voorop staan, daarin verschilt een experiment niet van een gewone wetswijziging. De experimenten worden vervolgens getoetst in de consultatie en er volgt een parlementaire behandeling van de algemene maatregel van bestuur. Zie ook de drie voorbeelden in paragraaf 6 voor mogelijke toekomstige experimenten, die alle drie een oplossing proberen te vinden voor een concreet probleem.

De RvdR acht de opzet waarbij experimenten bij algemene maatregel van bestuur worden vormgegeven, werkbaar, maar vindt dat de algemene maatregelen van bestuur beperkt moeten blijven tot hoofdlijnen, zodat tussentijdse wijzigingen kunnen worden doorgevoerd. De algemene maatregelen van bestuur beperken zich tot de regels die afwijken van de wetten die in artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel zijn genoemd en tot aanvulling van die wetten voor zover dat nodig is voor een goed

verloop van het experiment. Zoals hierboven aan het begin van paragraaf 5 is aangegeven, geven de procesreglementen van de rechtsprekende instanties de verdere praktische en technische invulling aan het experiment. Tussentijdse wijzigingen in de regels die voor het experiment gelden, zijn gezien de beperkte duur van de experimenten niet raadzaam, ook met het oog op de rechtszekerheid voor rechtzoekenden en de betrokken beroepsgroepen. Bovendien is een noodremprocedure in artikel 4 van het wetsvoorstel opgenomen voor het geval in de praktijk mocht blijken dat het experiment tot zodanige onbedoelde gevolgen leidt dat voortzetting van het experiment het belang van een goede rechtspleging in het algemeen ernstig schaadt. De algemene maatregel van bestuur kan dan geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken.

De zorg die de RvdR uit, dat de lange duur van de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur eraan in de weg staat dat experimenten worden opgestart, is niet terecht. De procedure voor de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur is veel korter dan die van een wetsvoorstel, maar wel met de nodige zorgvuldigheid omgeven. Aan elk experiment gaat een consultatie over het ontwerpbesluit vooraf en ook het parlement dient de gebruikelijke tijd te krijgen om op het ontwerpbesluit te reageren in een voorhangprocedure.

De NOvA vindt dat er in het wetsvoorstel meer aandacht besteed moet worden aan een analyse van het huidige wettelijke systeem en aan de vraag waarom dat tekort zou schieten zodat een experiment nodig is. Zij vindt, evenals de VSAN, dat ook goed gekeken moet worden of problemen niet binnen de bestaande wetgeving opgelost kunnen worden. Dat is een terechte opmerking die in lijn is met de brief die op 29 juni 2018 naar de Tweede Kamer is gestuurd over wettelijke experimenteerruimte in het algemeen (Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VI, nr. 114). Daarin staat een oproep tot een betere benutting van de bestaande mogelijkheden voor wettelijke experimenteerruimte. Het is dan ook toe te juichen dat de rechtspraak ook binnen het huidige wettelijke kader experimenteert met vernieuwende werkwijzen. In de brief wordt ook een stappenplan aangekondigd dat beleidsmakers en wetgevingsjuristen kan helpen om de meest geschikte aanpak te kiezen wanneer er een wens is om te experimenteren. Hetgeen in die brief is vermeld over de keuze voor experimenteerwetgeving, is ook van toepassing bij het starten van experimenten in het kader van dit wetsvoorstel. Daarnaast komt in (de toelichting bij) iedere algemene maatregel van bestuur te staan waarom het experiment nodig is. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag waarom de voorgestelde wijziging eerst in een experiment wordt getoetst en niet in een wetsvoorstel is opgenomen. Ten algemene kan hieraan worden toegevoegd dat het huidige wettelijke systeem in zoverre op onderdelen tekortschiet dat er behoefte bestaat aan innovatievere vormen van rechtspraak zonder dat meteen duidelijk is wat de meest ideale vorm is. Er is behoefte aan proefondervindelijk onderzoek naar verschillende manieren voor verbetering van de rechtspleging en naar vereenvoudiging en de-escalatie van geschilbeslechting. Uit de hiervoor aangehaalde brief over wettelijke experimenteerruimte blijkt dat die wens naar experimenteerwetgeving breder is dan alleen de rechtspraak en rechtspleging. Er is in het regeerakkoord op diverse onderwerpen dergelijke wetgeving aangekondigd, waaronder dit wetsvoorstel. De rechtspraak heeft zelf de wens naar experimentele procedures naar voren gebracht en het kabinet wil de rechtspraak daarin graag tegemoet komen, omdat dit een verstandige manier is om nieuwe wegen in te slaan. De rechtspraak heeft dit ook al aangetoond met enkele pilots, zoals die van de spreekuurrechter.

De NOvA vindt dat de uitvoerende macht ver gaande invloed krijgt op de regeling en de inrichting van de rechtspraak doordat de experimenten bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Zij maant daarom tot voorzichtigheid en terughoudendheid en vindt dat aan een zestal randvoorwaarden voldaan moet worden. Aan alle door de NOvA genoemde randvoorwaarden is in het wetsvoorstel voldaan. De eerste randvoorwaarde, dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de fundamentele rechten van rechtzoekenden, staat in artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel. Tot die fundamentele rechten behoort ook de tweede randvoorwaarde, dat geen afbreuk mag worden gedaan



aan de toegang tot de rechter. Dat recht is opgenomen in onderdeel a van genoemd artikel. Aan de derde randvoorwaarde, dat de algemene maatregelen van bestuur zorgvuldig moeten worden voorbereid, is aandacht besteed in paragraaf 5 hierboven. De vierde randvoorwaarde, dat er voldoende wetgevingscapaciteit bij het ministerie moet zijn, is vanzelfsprekend niet iets voor het wetsvoorstel, maar daar wordt zeker voor gezorgd. De vijfde randvoorwaarde, dat een experimentele procedure de partijen niet meer mag kosten dan de reguliere procedure zou hebben gekost, is terecht opgeworpen voor zover het gaat om door de overheid bepaalde kosten en daarop wordt gelet bij het vaststellen van griffierechten en eigen bijdrage in het kader van experimentele procedures. De NOvA stelt dat het deelnemen aan een experiment de advocaat meer tijd zou kunnen kosten. Het kennisnemen van een nieuwe regeling kost wellicht tijd, maar dat geldt voor alle nieuwe regelgeving en maakt deel uit van de algemene bedrijfskosten van de advocaat. Die kan niet op de rekening van een individuele zaak geschreven worden. En ten slotte stelt de NOvA dat elk experiment zorgvuldig en deugdelijk moet worden geëvalueerd, wat eveneens in par. 4.3 en in de toelichting bij artikel 3 uitgebreid aan de orde komt.

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

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

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

#### *Reikwijdte wetsvoorstel*

De RvdR, de ABRvS, de NVvR, HiiL en een individuele rechter bepleiten het wetsvoorstel uit te breiden naar het straf- en het bestuursprocesrecht, teneinde zaken waarin twee of drie rechtsgebieden samenkomen, zoals schulden, huiselijk geweld en gemeentelijke hulpverlening, in één procedure te kunnen behandelen. De mogelijkheden om te experimenteren binnen het bestuursprocesrecht worden momenteel verkend. Voor het strafrecht wordt een experimenteerwet voorbereid die zich beperkt tot het experimenteren met wijzigingen die zijn voorzien in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Er is een luide roep voor een Experimentenwet in het civiele procesrecht, zodat het kabinet daaraan voorrang heeft gegeven. Bovendien betekent de mogelijkheid om te kunnen experimenteren met het civiele procesrecht, dat dit procesrecht flexibel kan zijn voor eventuele toekomstige samenwerking op de gebieden van het straf- en het bestuursrecht. Er kan dan wellicht al tot op zekere hoogte worden samengewerkt zonder dat experimenten op deze twee laatstgenoemde gebieden nodig zijn. Ook onder het huidige recht wordt er in de tweede helft van 2018 al gestart met een pilot bij de rechtbank Rotterdam, waarbij door één rechter diverse problemen op alle drie genoemde rechtsgebieden rond huiselijk geweld worden aangepakt (zoals een huisverbod voor de gewelddadige ouder, een omgangsregeling, een ondertoezichtstelling van de kinderen, spijbelproblemen e.d.). Het valt verder buiten het kader van deze memorie van toelichting om in te gaan op de concrete suggesties van de ABRvS en de RvdR voor experimenten op het terrein van het

bestuursrecht en het strafrecht. Overigens zijn er ook voor het civiele recht enkele suggesties gedaan in consultatiereacties die in dit wetsvoorstel niet verder zijn meegenomen, maar die in overweging zullen worden genomen zodra er daarvoor gelegenheid is.

De RvRb raadt aan in de memorie van toelichting het belang van ketensamenwerking en ketenuitwisseling aan te stippen. Als voorbeeld noemt de RvRb dat een doeltreffende aanpak van multiproblematiek alleen mogelijk is als is geregeld dat persoonsgegevens in de keten kunnen worden uitgewisseld en op die manier problemen (vroegtijdig) kunnen worden vastgesteld en van een oplossing worden voorzien. Het belang van ketensamenwerking en gegevensuitwisseling is inderdaad van groot belang. Per experiment moet worden bezien hoe eventuele belemmeringen in de gegevensuitwisseling kunnen worden weggenomen. Experimenten kunnen ook knelpunten aan het licht brengen waarop dan actie kan worden ondernomen.

De NOvA acht het uit rechtsstatelijk oogpunt onwenselijk dat de grenzen van de wetgevingsdelegatie niet nauwkeurig zijn bepaald. De adviescommissie BPR geeft ter overweging om het wetsvoorstel meer in te kaderen en op te nemen van welke onderdelen van het huidige procesrecht experimenten kunnen plaatsvinden. Het wetsvoorstel wint niet aan kracht door een uitgebreide opsomming van de artikelen waarvan zou kunnen worden afgeweken. Ook de rechtsstatelijkheid verlangt dat niet. Juist door de voorwaarden waaronder geëxperimenteerd kan worden zeer duidelijk in het wetsvoorstel op te nemen, wordt gegarandeerd dat alleen die afwijkingen van de wet in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen, die verdragen, EU-regelgeving, grondrechten en fundamentele beginselen van het procesrecht waarborgen. Het opnemen van artikelen zou bij voorbaat suggereren dat van die artikelen afgeweken moet kunnen worden, terwijl het wetsvoorstel voorstelt per experiment zeer zorgvuldig af te wegen van welke artikelen afwijking nodig is en of dat niet in strijd komt met de uitgangspunten van deze wet. Een opsomming zou het wetsvoorstel bovendien onleesbaar maken en zou het gevoelig maken voor fouten en gebreken. Wanneer te zijner tijd bij de voorbereiding van een voorgenomen experiment blijkt dat een artikel bij het opstellen van de opsomming onbedoeld over het hoofd is gezien, zou dat nadelig kunnen zijn voor het welslagen van het experiment. Opsomming van wetsartikelen maakt het wetsvoorstel kwetsbaar zonder dat er winst mee wordt behaald bij het zorgvuldig vormgeven van experimenten.

Daar staat tegenover dat de HR en HiIL het eens zijn met de ruime bandbreedte van het wetsvoorstel, die naar hun mening met voldoende waarborgen is omgeven. Ook de NOvA begrijpt de wens naar ruime afwijkingsmogelijkheden, maar merkt tegelijkertijd ook op dat artikel 1, eerste lid, te ruim en onbepaald geformuleerd is. De HR raadt aan uiteen te zetten hoe de gekozen benadering zich verhoudt tot de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat is hierboven aangevuld in paragraaf 5.

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

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

conflictoplossende werking al is gedekt door de doelstelling dat de geschilbeslechting effectief moet zijn, is ervan afgezien die doelstelling afzonderlijk op te nemen.

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

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

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

De VSAN gaat er in haar consultatiereactie vanuit dat experimenten met de Wrb per definitie negatieve gevolgen zullen hebben voor rechtzoekenden en advocaten. Maar juist de experimenten kunnen gebruikt worden om in de praktijk te toetsen hoe het stelsel verbeterd kan worden met inachtneming van de belangen van alle betrokkenen. De VSAN merkt op dat deze Experimentenwet Rechtspleging een sfeer van wantrouwen jegens de advocatuur ademt. Dat beeld doet geen recht aan dit wetsvoorstel. Experimenteren kan bijdragen aan het bestendigen van de bijzondere positie, kunde en expertise van (sociaal) advocaten in de civiele rechtspraak. De vraag hoe het juridisch specialisme van advocaten optimaal kan worden benut en beloond, kan daarom ook in een experiment centraal staan.

De NOvA merkt op dat eventuele experimenten niet los kunnen worden gezien van de investeringen die noodzakelijk zijn voor het stelsel om verbetering van de kwaliteit en de versterking van de toegang tot de rechtsbijstand te bewerkstelligen. De opdracht uit het regeerakkoord is om het stelsel binnen de bestaande budgettaire kaders te herzien, zoals toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 31 753, nr. 143). Om deze herziening vorm te geven is met professionals in en om het stelsel een ontwerpproces gevolgd. Onder andere op basis van die uitkomsten volgt een voorstel voor modernisering van het stelsel. Experimenten kunnen juist bijdragen aan het op verantwoorde wijze vormgeven van deze modernisering. Binnenkort zal hierover een brief naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

De RvdR adviseert de toepassing van het wetsvoorstel op de Faillissementswet te beperken tot procedurele bepalingen. Dat is ook de bedoeling van het opnemen van de Faillissementswet, zodat dit is verduidelijkt in artikel 1, eerste lid, onder c. Ook in paragraaf 3 hierboven is nader aandacht besteed aan de onderdelen van de Faillissementswet waarvan kan worden afgeweken.

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

worden dat er een gedetailleerde discussie gevoerd wordt over de vraag welke artikelen wel en welke artikelen niet moeten worden uitgesloten. Door het bieden van algemene waarborgen bij een breed toepassingsgebied wordt dat voorkomen.

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

#### *Verenigbaarheid met Grondwet en inachtneming van fundamentele rechten*

Naar aanleiding van zorgen bij de adviescommissie BPR en de NOvA over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de Grondwet, is de toelichting in paragrafen 4.1 en 4.3 op dit punt aangevuld. De NOvA meent dat artikel 17 van de Grondwet geen afwijking van de wet bij algemene maatregel van bestuur toestaat. Volgens dat artikel kan niemand tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. De adviescommissie BPR heeft opgemerkt dat het dwingend karakter van experimentele procedures in strijd zou kunnen komen met artikel 17 van de Grondwet. Volgens de commissie zou hiervan sprake zijn bij afwijking van voorschriften van de Wet RO die betrekking hebben op de bevoegdheid van gerechten tot kennisneming van zaken. Deze zorgen over het afhouden van rechtzoekenden van de rechter die hem toekomt door afwijking van de Wet RO, zijn niet terecht. Artikel 17 van de Grondwet bewaakt vooral dat eenieder toegang tot de rechter heeft en dat beginsel is ook nog eens in artikel 1, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel vastgelegd. Dit wetsvoorstel is juist bedoeld om de toegang tot de rechter te verbeteren door procedures eenvoudiger en laagdrempeliger te maken. Dat een rechter in een experiment een andere naam krijgt, wil niet zeggen dat er anders dan bij wet een rechter wordt toegekend. Die rechter maakt in eerste aanleg nog steeds deel uit van de rechtbank (en is eventueel kantonrechter) en in tweede aanleg maakt hij deel uit van het gerechtshof. Dat is de rechter die de wet hem toekent, de bevoegdheid van die rechter is op de wet gebaseerd, het zijn vooral de in het experiment geldende procedureregels die bij algemene maatregel van bestuur worden uitgevaardigd. Dat is niet in strijd met artikel 17 van de Grondwet. Voor zover de bevoegdheid van een bepaalde rechter voortvloeit uit verdragen of EU-regelgeving, zal daarvan niet afgeweken kunnen worden.

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

De adviescommissie BPR, de NOvA en de NVvR hebben opmerkingen gemaakt over de artikelen 23 en 24 Rv, waarvan ingevolge het wetsvoorstel kan worden afgeweken. De NOvA vindt dat, gezien het principiële karakter van de bepalingen uit de derde afdeling van de eerste titel van Boek 1 Rv, afwijking van die artikelen niet mogelijk moet zijn. Afwijking van artikel 23, dat bepaalt dat de rechter niet meer mag toewijzen dan partijen hebben gevraagd of gevorderd, zou volgens de NOvA afbreuk doen aan de rechtszekerheid. Afwijking van artikel 24 – het beginsel van de partijautonomie en de lijdelijkheid van de rechter – zou ertoe kunnen leiden dat de rechter een beslissing geeft waar partijen niet op bedacht hoefden te zijn of waardoor een partij tekort wordt gedaan in het recht zich naar behoren te verdedigen. De adviescommissie BPR daarentegen vindt de mogelijkheid tot afwijking van deze artikelen voor de hand liggend, maar merkt op dat er in de toelichting geen aandacht aan is besteed. Naar aanleiding van beide reacties is in paragraaf 4.1 een toelichting opgenomen, teneinde de motivering te verduidelijken.

#### *Duur van de experimenten*

De NOvA vindt dat de Experimentenwet rechtspleging in tijd beperkt dient te zijn tot zes jaar, waarbij experimenten die tegen het einde van die termijn zijn gestart, kunnen worden afgerond. Het wetsvoorstel vindt volgens de NOvA zijn rechtvaardiging in de mogelijkheid om in het kader van de herziening van het burgerlijk procesrecht experimenten uit te voeren en die rechtvaardiging zou na verloop van tijd aan gewicht verliezen. De NOvA wijst hierbij met name op het rechtsstatelijk belang van de scheiding van machten (zie daarover nader hierboven in deze paragraaf bij de algemene consultatiereactie van de NOvA). Het belang van het proefondervindelijk verbeteren van gerechtelijke procedures is niet bij voorbaat beperkt tot een aantal jaren. Wel is mede naar aanleiding van dit commentaar een evaluatiebepaling (artikel 6) in het wetsvoorstel opgenomen, die na tien jaar verplicht tot een evaluatie van de wet om te bezien of dit wetsvoorstel voorziet in een behoefte en voldoet aan de verwachtingen. Zie de toelichting hieronder bij artikel 6.

De RvdR, de HR en de NVvR vragen zich af of de maximale duur van drie jaar voor een experiment voldoende is om een experiment behoorlijk uit te voeren, te doorgronden en te evalueren. Het wetsvoorstel houdt vast aan een termijn van drie jaar. Het langer laten voortbestaan van een afwijking van de wet doet afbreuk aan het experimentele en per definitie tijdelijke karakter. Wanneer een experiment zich na drie jaar nog niet heeft bewezen, moet onder ogen worden gezien dat het blijkbaar niet de juiste aanpak bevat. Dan kan eventueel een nieuw experiment met een nieuwe aanpak volgens dit wetsvoorstel worden opgezet.

De NOvA heeft opgemerkt dat zij het een ver gaande bevoegdheid vindt dat een experiment via ministeriële regeling met een paar jaar verlengd kan worden en dat dit al kan als er nog enkel een voornemen voor wetwijziging bestaat. Zij vraagt het experiment bij algemene maatregel van bestuur te verlengen zodat de Afdeling advisering van de Raad van State zich hierover kan uitspreken. Hoewel het niet in de rede ligt dat een wetsvoorstel dat voortvloeit uit een positief verlopen experiment niet meteen wordt voorbereid en er een aantal jaren over zal doen alvorens in werking te treden, is in het wetsvoorstel een maximale verlengingsduur van drie jaar opgenomen. Dat is een redelijke termijn voor het doorlopen van een volledig wetsvoorstel, zeker als het gaat om het grotendeels omzetten van het experiment uit de algemene maatregel van bestuur naar een wetsvoorstel. Twee jaar zou net te kort kunnen zijn, ondanks de verwachting dat dergelijke wetsvoorstellen de procedure snel zullen doorlopen. Een algemene maatregel van bestuur is een te zwaar middel voor een verlenging. Verlenging is alleen nodig als uit de evaluatie van een experiment blijkt dat de innovatieve procedure voldoende positieve effecten heeft en het evaluatierapport naar de Staten Generaal is gestuurd met de conclusie dat de wet zal worden aangepast. De Afdeling advisering van de Raad van State krijgt vervolgens het wetsvoorstel tot definitieve invoering van de experimentele procedure voorgelegd voor advies. Advisering over de enkele verlenging is niet nodig is, dat zou vooruitlopen op het advies over het wetsvoorstel.

De RvdR, de HR en de NOvA vragen overgangsrecht in het wetsvoorstel op te nemen, dat regelt of de algemene maatregelen van bestuur bij inwerkingtreding van toepassing kunnen worden op lopende procedures en dat regelt wat er met lopende experimentele procedures gebeurt als werkingsduur van een algemene maatregel van bestuur ten einde is. Het overgangsrecht wordt te zijner tijd opgenomen in de algemene maatregelen van bestuur, daarvoor is geen rechtsgrondslag in deze wet nodig. Wel is naar aanleiding van dit verzoek in paragraaf 5 en aan het slot van de toelichting op artikel 1 toegelicht hoe dit overgangsrecht in de algemene maatregelen van bestuur zal luiden.

#### *De drie experimenten uit de toelichting*

De RvdR vindt het minder zinvol dat in het kader van dit wetsvoorstel gedetailleerd wordt ingegaan op de drie experimenten die in paragraaf 6 hieronder zijn beschreven en geeft in overweging de experimenten meer op hoofdlijnen te beschrijven. Hij gaat ervan uit dat de experimenten bij de voorbereiding ervan diepgaand verkend zullen worden met alle betrokken partijen. Dit laatste is het geval en dat staat niet in de weg aan de beschrijving van de drie voorbeelden voor experimenten in deze

memorie van toelichting. Vanwege het abstracte karakter van het wetsvoorstel en van de mogelijkheid tot afwijking van diverse wetten, is het van belang om een beeld te geven van de wijze waarop het wetsvoorstel na inwerkingtreding ten uitvoer gelegd kan worden. Als die experimenten uit de voorbeelden in paragraaf 6 in voorbereiding worden genomen, worden ze zoals in paragraaf 5 uiteengezet is, zorgvuldig afgestemd met alle betrokkenen, waaronder de RvdR. Wanneer daaruit blijkt dat het voorstel zoals het in deze memorie van toelichting is geformuleerd, aanpassing behoeft of als er voor andere experimenten wordt gekozen, dan vormt de uiteenzetting in deze memorie van toelichting daarvoor geen enkel beletsel.

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

De VSAN leidt ten onrechte uit het experiment voor de MKB-rechter af dat het kabinet het MKB belangrijker zou vinden dan burgers met kleinere geschillen. Het wetsvoorstel maakt ten algemene volstrekt duidelijk dat de vereenvoudiging van de rechtspraak voor alle rechtzoekenden bedoeld is. Dat wordt ook geïllustreerd met het experiment voor de alternatieve scheidingsprocedure en ook een experiment met de toegevoegd deskundige leden komt ten goede aan alle rechtzoekenden. De VSAN noemt in haar reactie diverse onderwerpen waarover naar haar mening een experiment bedacht had moeten worden. Zij gaat eraan voorbij dat dit wetsvoorstel een algemene rechtsgrondslag voor experimenten biedt en dat de drie in paragraaf 6 genoemde experimenten slechts voorbeelden zijn en geen limitatieve opsomming. In een individuele reactie wordt aangegeven dat de MKB-rechter het waard is om uitgeprobeerd te worden en dat het verbeteren van de verstandhouding tussen partijen een belangrijk onderdeel moet zijn van de MKB-rechter, maar deze reactie bepleit wel vrijwillige deelname van beide partijen aan dit experiment. Zoals in deze memorie van toelichting is uitgelegd (zie paragraaf 5), wordt per experiment bezien in hoeverre het verplicht gesteld wordt, maar verplichte deelname is uitgangspunt.

De adviescommissie BPR, de RvdR, de HR en de NOVA hebben diverse bezwaren geuit tegen het voorbeeld van de deskundige lekenrechter in het conceptwetsvoorstel. Die bezwaren zijn ter harte genomen. Naar aanleiding van het advies van de RvdR en de HR is de term “deskundige lekenrechter” gewijzigd in “toegevoegd deskundig lid”, die beter aansluit bij de reeds bestaande terminologie in de Wet RO (artikel 48 e.v.). Bovendien was het niet de bedoeling de indruk te wekken dat dit voorstel bedoeld zou zijn als invoering van lekenrechtspraak. Het doel is enkel het betrekken van materiedeskundigen ter bevordering van een snelle en effectieve afdoening van het geschil. Verder is in de memorie van toelichting meer aandacht besteed aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de toegevoegd deskundige leden en aan het bezwaar van de vier genoemde organisaties dat de inbreng van deze leden onderworpen moet zijn aan het debat tussen partijen. Ook het wetsvoorstel is op dit punt enigszins aangepast. Zie verder artikel 5 en de toelichting daarbij en de toelichting in paragraaf 6.2.

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

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

#### *Uitvoeringsaspecten*

De adviescommissie BPR en de HR uiten hun zorgen of de gerechten voldoende in staat zullen zijn de experimenten uit te voeren, vooral omdat het naast elkaar staan van verschillende werkprocessen

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

De RvdR, de HR en HiiL adviseren een adviescommissie samen te stellen waarvan de leden vanuit juridisch, sociaal en economisch perspectief meedenken over de verdere ontwikkeling van maatschappelijk effectieve rechtspraak. Volgens HiiL zou dit een speciale kamer van de HR kunnen zijn. Die commissie zou ook ideeën voor experimenten kunnen verzamelen, kunnen adviseren over de keuze om een bepaald idee voor een experimentele procedure al dan niet uit te werken in een algemene maatregel van bestuur en kunnen meekijken naar de evaluatie van een experiment. Die gedachte is interessant en daarom zal hierover overleg plaatsvinden met de RvdR en de HR om te bezien of en zo ja, op welke wijze hieraan invulling kan worden gegeven. Het is op voorhand geen vereiste voor deze wet en de te houden experimenten.

Daarnaast suggereert HiiL een monitor in te richten die een beeld creëert van de werking van de rechtsstaat voor de burgers. Een monitor bovenop de evaluatie van dit wetsvoorstel (artikel 6), de evaluaties van de afzonderlijke experimenten en het reeds bestaande periodieke onderzoek zoals de geschilbeslechtingdelta, is overbodig. Bovendien gaat een onderzoek naar de werking van de rechtsstaat dit wetsvoorstel te buiten.

## **8. Financiële gevolgen en administratieve lasten**

Het wetsvoorstel biedt een kale rechtsgrondslag voor toekomstige algemene maatregelen van bestuur. Daaruit vloeit voort dat het wetsvoorstel geen financiële gevolgen heeft. Pas bij de uitwerking van de experimenten kan bepaald worden of er dergelijke gevolgen aan verbonden zijn, bijvoorbeeld door een toename van het aantal zaken, intensievere betrokkenheid van rechters of snellere afhandeling van zaken, waardoor er meer inzet van rechters en ondersteunend gerechtspersoneel nodig is. Ook wanneer er experimenten met griffierechten en gesubsidieerde rechtsbijstand worden gehouden, is een budgetneutrale aanpak niet altijd mogelijk. Anderzijds kunnen experimenten ook aanzienlijke baten opleveren. Bijvoorbeeld omdat conflicten met een snelle interventie beter worden opgelost, er minder behoeft te worden (door)geprocedeerd, zaken minder juridisch op de spits worden gedreven, partijen meer in eigen regie kunnen procederen en oplossingen duurzamer voor partijen zijn. De financiële gevolgen van een experiment worden dus steeds behandeld in het kader van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur. Per experiment wordt eveneens bezien of het nodig is bepaalde ICT-faciliteiten in te richten, zoals eenvoudige formulieren die door rechtzoekenden worden ingevuld en digitaal bij de rechtbank kunnen worden ingediend.

Om dezelfde reden heeft het wetsvoorstel evenmin gevolgen voor de administratieve lasten. Voor zover het de regels van het burgerlijk procesrecht op basis van Rv betreft, hebben ook in de toekomst de algemene maatregelen van bestuur geen toe- of afname van die lasten tot gevolg. Het procesrecht biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. Waar in Rv eisen worden gesteld aan de

informatie-uitwisseling met de rechter of de wederpartij, hangen die direct samen met deze waarborgfunctie. Strikt genomen vallen de lasten die met deze informatieverplichtingen gepaard gaan onder het begrip administratieve lasten, maar vanwege het bijzondere karakter worden ze niet onverkort als administratieve lasten aangemerkt. Het burgerlijk procesrecht valt met het oog daarop buiten de kwantitatieve reductiedoelstellingen voor administratieve lasten.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft laten weten dat het wetvoorstel naar verwachting geen regeldrukeffecten heeft en om die reden niet geselecteerd is voor een formeel advies van ATR.

## **ARTIKELLEN**

### **Artikel 1**

Artikel 1 beschrijft de grondslag voor de experimenten die bij algemene maatregel van bestuur gerealiseerd kunnen worden en legt het kader vast waarbinnen van de opgesomde zes wetten en de daarop gebaseerde lagere regelgeving kan worden afgeweken. Afwijkingen van de fundamentele beginselen van procesrecht in Rv en de Wet RO en de zuiver organisatorische bepalingen in de Wet RO over de organisatie van de gerechten en de Raad voor de Rechtspraak zijn uitgesloten. De mogelijkheid tot afwijking is ruim geformuleerd omdat nu nog niet vaststaat welke experimenten op basis van deze wet zullen worden gehouden. Daar staat tegenover dat elk experiment binnen het kader van de grondrechten en fundamentele beginselen van procesrecht moet blijven. Dit is neergelegd in het tweede lid. Bovendien kan niet worden afgeweken van verdragen en EU-regelgeving (derde lid). Zie hetgeen hierover is toegelicht in paragraaf 3 over de reikwijdte van het wetsvoorstel en de paragrafen 4.1 en 4.2 over het kader van de experimenten.

Artikel 1 spreekt van het afwijken van de opgesomde wetgeving. Daaronder wordt ook verstaan het toevoegen van aanvullende bepalingen aan die wetgeving. De experimenten vergen wellicht niet alleen afwijking van bestaande regels, maar kunnen soms ook iets regelen wat nog niet in de bestaande wet staat. Ook daarvoor bestaat ruimte in de algemene maatregelen van bestuur.

Van de grondrechten en fundamentele beginselen van procesrecht uit Rv kan niet worden afgeweken (artikel 1, eerste lid, onder a, zie ook paragraaf 4.1). Dat zijn de artikelen 19-22b en 25-30 Rv. Verder zijn de artikelen 1 tot en met 14 Rv, die gaan over de rechtsmacht van de Nederlandse rechter, in het eerste lid uitgesloten. Deze bepalingen vloeien mede voort uit verdragsrechtelijke en EU-afspraken en zijn dermate fundamenteel, dat afwijking daarvan niet is toegestaan.

Volgens het eerste lid, onder b, kan worden afgeweken van de procesrechtelijke bepalingen uit Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. In het personen- en familierecht in dit boek staat een aantal artikelen die procesrechtelijk van aard zijn. Zij zijn belangrijk voor een experiment als dat van de alternatieve scheidingsprocedure die hierboven in paragraaf 6.3 is geschetst. Een voorbeeld is artikel 1:253a BW. Dat artikel voorziet – kort gezegd – in een geschillenregeling voor ouders die een geschil hebben over de wijze van de uitoefening van het gezamenlijk gezag over hun kinderen. De eerste zin van de leden 1 en 2 en de leden 3, 5 en 6 van dit artikel behelzen regels van procesrecht. Deze betreffen onder andere de wijze van aanbrenging van een geschil, de mogelijkheid van aanhouding van een beslissing en het beproeven van een vergelijk door de rechter, als ook de behandeltermijn van de rechtbank. Met het oog op het voornemen om te experimenteren met een alternatieve, laagdrempelige en snelle toegang tot de familierechter en een meer op de belangen van het gehele gezin gerichte rechtsgang voor scheidingszaken en geschillen tussen ouders over hun kinderen, wordt voorgesteld een afwijking van voornoemde artikelleden mogelijk te maken (zie verder par. 6.3).

Volgens het eerste lid, onder c, kan worden afgeweken van de procesrechtelijke bepalingen uit de Faillissementswet. Voor zover het de faillissementsprocedure betreft, gaat het – in grote lijnen – om de



bepalingen die in Titel I van de Faillissementswet zijn opgenomen over de behandeling van de faillissementsaanvraag en van alle verzoeken die na de faillietverklaring in de loop van de faillissementsprocedure door de curator, de schuldenaar, de schuldeisers en andere betrokkenen aan de rechter voorgelegd kunnen worden. Hetzelfde gaat op voor de dienovereenkomstige procesrechtelijke artikelen die in de Titels II en III van de Faillissementswet zijn opgenomen betreffende de surseance van betaling en de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen. Van de procesrechtelijke bepalingen die voortvloeien uit EU-regelgeving kan niet worden afgeweken. Dit betreft bijvoorbeeld de bepalingen die verband houden met de Insolventieverordening. Bovendien kan dus niet worden afgeweken van de artikelen in de Faillissementswet waarin het materiële faillissementsrecht is neergelegd. Hieronder vallen onder meer de regels over de taken en bevoegdheden van de curator bij het beheer en de vereffening van het vermogen van de failliet, de taken en bevoegdheden van de bewindvoerder in het kader van de surseance van betaling en de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, het toezicht op de curator of de bewindvoerder door de rechter-commissaris en de rechten en verplichtingen van de betrokken schuldeisers, contractspartijen en werknemers in deze drie procedures.

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

Uit de Wet op de rechtsbijstand zijn enkel artikel 8a en de afdelingen 1 en 3 van hoofdstuk II van experimenten uitgesloten (artikel 1, eerste lid, onder e). Artikel 8a gaat over de regeling voor klachten over medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand en deze regeling leent zich net zoals de regeling voor de behandeling door de Hoge Raad van klachten over rechters (artikelen 13a-13g Wet RO) niet voor experimenten. Uit de Wet griffierechten burgerlijke zaken zijn geen artikelen bij voorbaat van experimenten uitgesloten.

De slotzin onderaan het eerste lid is in paragraaf 7 nader toegelicht, onder het kopje “Reikwijdte wetsvoorstel”. In de paragrafen 4.1 en 4.2 en in paragraaf 7 (onder het kopje “Verenigbaarheid met Grondwet en inachtneming van andere fundamentele rechten”) is uitgebreid ingegaan op de grondrechten die in het tweede lid van artikel 1 worden opgesomd en op de verdragen en EU-regelgeving die in het derde lid zijn bedoeld.

Het vierde lid van artikel 1 bevat een hardheidsclausule: de rechter kan de toepassing van de experimentele procedure achterwege laten indien die toepassing leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Hoewel in elk experiment de grondrechten, fundamentele beginselen van procesrecht, verdragen en het Europees recht gewaarborgd moeten zijn, valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat in een enkel individueel geval het verplichte karakter van een experiment desalniettemin voor een partij leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Dit criterium sluit aan bij het criterium dat bekend is in Rv: het wordt ook gebruikt in de artikelen 127a, derde lid, 237, vijfde lid, en 282a, vierde lid, Rv waarin de gevolgen van het niet tijdig betaald hebben van griffierechten opzij gezet worden indien die leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. In dit criterium in artikel 1, vierde lid, komt tot uitdrukking dat de onbillijkheid die optreedt door het toepassen van de experimentele procedure zodanig moet zijn dat dit noodzaakt tot het verlaten van die procedure. In een dergelijk geval kan de hardheidsclausule een uitweg bieden naar de reguliere procedure volgens de regels van Rv of

naar toepassing van de overige wetten die in artikel 1, eerste lid onder b-f zijn opgesomd. Rechtzoekenden zijn immers geen proefdieren en het doorzetten van een zaak die ten gevolge van de regels die in het experiment gelden, geen rechtvaardige uitkomst heeft, moet vermeden worden. Denkbaar is dat een zaak wordt aangebracht bij de rechtbank, die op het eerste oog eenvoudig lijkt en aan de voorwaarden voor het experiment voldoet. Maar nadat gedaagde of verweerder zijn visie op de zaak heeft gegeven, kan blijken dat er toch processtappen nodig zijn die wellicht in de experimentele procedure zijn uitgezonderd, zoals het oproepen van een derde in vrijwaring (een incidentele vordering, artikel 210 Rv). De adviescommissie BPR noemt het voorbeeld dat een experimentele procedure gevoegd moet worden met een samenhangende procedure die elders volgens de gewone regels aanhangig is. In een dergelijk individueel geval kan het nodig zijn de rechter een instrument in handen te geven waarmee in de zaak naar behoren recht kan worden gedaan.

De NOvA merkt in haar reactie op de consultatie op dat de hardheidsclausule niet nodig is, omdat de rechter een algemene maatregel van bestuur buiten toepassing kan laten wegens strijd met de Grondwet of met algemene rechtsbeginselen. Dat is echter niet wat is beoogd met de hardheidsclausule, die drempel is veel te hoog. Bovendien is het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de algemene maatregelen van bestuur de grondrechten, fundamentele beginselen van procesrecht, verdragen en EU-regelgeving waarborgen, zodat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat ze daarmee in strijd komen.

Alle partijen kunnen zich op de hardheidsclausule beroepen, maar de hardheidsclausule is in de eerste plaats bedoeld voor de partijen die niet uit vrije wil in een experimentele procedure zijn betrokken. In geval van een verplicht experiment kunnen eiser, verzoeker, verweerder en belanghebbende zich er allen op beroepen; in een facultatief experiment is deze clausule vooral voor de verweerders en belanghebbenden bedoeld. De eiser of verzoeker heeft immers zelf gekozen voor de experimentele procedure. Maar het valt niet uit te sluiten dat in de loop van de procedure toch blijkt dat de procedure voor hem tot een onbillijkheid van overwegende aard leidt. De rechter kan ook ambtshalve tot de slotsom komen dat de experimentele regeling in het concrete geval niet moet worden toegepast. Het is in beginsel niet de bedoeling dat bepaalde onderdelen van een experiment buiten toepassing worden gelaten. Een experimentele procedure is doorgaans één geheel.

Wanneer de rechter in een individuele zaak oordeelt dat de experimentele procedure niet gevolgd of voortgezet kan worden, dan kan hij bezien of en zo ja, hoe partijen de overstap kunnen maken naar de reguliere procedure van Rv. Hij kan daarover eerst partijen om hun standpunt vragen. Hij bepaalt wat de volgende stap in de procedure zal zijn. Deze formulering sluit aan bij de artikelen 30k, eerste lid, onder e en 30m, tweede lid, Rv. Bedoeling hiervan is een zo naadloos mogelijke overgang van de ene procedure naar de andere te bewerkstelligen, zodat er zo weinig mogelijk tijd verloren gaat en er zo min mogelijk proceshandelingen overgedaan moeten worden. Het is dan bijvoorbeeld mogelijk om verweerder de gelegenheid te geven een verweerschrift op te stellen. Maar wanneer het voor een goede beoordeling van de zaak en met het oog op de gerechtvaardigde belangen van beide partijen nodig is om van voren af aan met een dagvaarding, verzoekschrift of procesinleiding te starten, dan zal de rechter de eiser of verzoeker niet-ontvankelijk moeten verklaren. Maar ook andere mogelijkheden staan open, zoals het treffen van een schikking, het aanhouden van de zaak voor een bepaald doel, het doorhalen van de zaak of het afwijzen van de vordering of het verzoek. Daarom is aan het slot van het vierde lid ruim geformuleerd dat de rechter bepaalt wat hij geraden acht, teneinde alle mogelijkheden open te houden. Gezien het informelere karakter van de verzoekprocedure is het bij een zaak die om een verzoek draait, eenvoudiger om een overstap te maken van de experimentele procedure naar de reguliere procedure dan bij een vorderingsprocedure. Bij die laatste is de kans groter dat opnieuw begonnen moeten worden met een dagvaarding of procesinleiding. Het is aan de rechter om dat te beoordelen en hij zal daarbij vooral acht moeten slaan op de partij wiens belang door de experimentele procedure is geschaad. Ook kan de rechter oordelen dat de andere wetten die in het eerste lid onder b-f

zijn genoemd (of daarop gebaseerde regelgeving), zoals die in de reguliere versie luiden, van toepassing zullen zijn in plaats van de afwijkende versie uit het experiment.

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

De Hoge Raad heeft in de consultatie naar voren gebracht dat het denkbaar is dat er in de toekomst behoefte bestaat om een zaak die volgens de reguliere procedure aanhangig is gemaakt, verder te behandelen volgens de van toepassing zijnde experimentele procedure, bijvoorbeeld als de desbetreffende algemene maatregel van bestuur in werking is getreden nadat de reguliere procedure is gestart. Dit idee is te zijner tijd per experiment te overwegen. Het uitgangspunt bij invoering van nieuwe wetgeving op het gebied van het procesrecht is dat het van toepassing is op nieuwe zaken, die vanaf de dag van inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving aanhangig worden gemaakt (zie hierover paragraaf 5). Dan weten alle betrokkenen bij een zaak waar ze gedurende de procedure aan toe zijn. Ook kan de experimentele procedure zozeer één geheel zijn, dat halverwege instappen geen recht doet aan de doelstelling van het experiment. Dit is bijvoorbeeld het geval als een experiment de bedoeling heeft te voorkomen dat partijen zich bij voorbaat ingraven in hun positie en het experiment daarom niet begint met het uitbrengen van een dagvaarding, verzoekschrift of procesinleiding. Het is bij dit type experiment niet passend als alsnog wordt ingestapt nadat een dergelijk stuk is uitgebracht. Maar mocht het in de toekomst in een concreet experiment passend en nuttig zijn om de mogelijkheid te bieden daarop over te stappen vanuit een reeds gestarte reguliere procedure, dan kan dat door middel van overgangsrecht in de algemene maatregel van bestuur bij dat experiment geregeld worden. Dat hoeft niet in dit wetsvoorstel te gebeuren.

## **Artikel 2**

Het eerste lid van artikel 2 bepaalt de onderwerpen die in de algemene maatregel moeten worden geregeld ten behoeve van het experiment. In paragraaf 4.3 is al uitgebreid aandacht besteed aan deze onderwerpen, hier wordt volstaan met een verwijzing naar die paragraaf.

Naast de in het eerste lid opgesomde onderwerpen die in de algemene maatregel van bestuur zelf opgenomen moeten worden, is het van belang hier te vermelden dat in de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur aandacht besteed moet worden aan een tweetal belangrijke onderwerpen. Dat is ten eerste de wijze waarop en de criteria aan de hand waarvan het experiment wordt geëvalueerd. Ten tweede moet in de toelichting worden verklaard hoe in het experiment uitvoering wordt gegeven aan de voorschriften in artikel 1, tweede en derde lid, waarin staat dat het experiment de fundamentele beginselen van procesrecht dient te waarborgen en niet mag afwijken van verdragen en EU-regelgeving. Dit zijn onderwerpen die zich minder lenen voor opname in de regeling zelf, maar ze zijn dermate belangrijk dat opname in de nota van toelichting hier wordt benadrukt.

Het tweede lid regelt de voorhang aan de Tweede en Eerste Kamer van de algemene maatregelen van bestuur die op basis van de Experimentenwet worden opgesteld. Het is van belang dat over de innovatieve vormen van rechtspraak desgewenst een debat kan plaatsvinden in beide Kamers (zie verder hierboven in paragraaf 5).

### **Artikel 3**

Elk experiment moet geëvalueerd worden (zie nader hierboven in paragraaf 4.3 over de wijze van evalueren). Ten minste drie maanden voor het einde van het experiment – tevens het einde van de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur – wordt het verslag van de evaluatie naar de Tweede en Eerste Kamer gestuurd (artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel). Het heeft de voorkeur om langer dan drie maanden van tevoren het verslag te verzenden (zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 2.42), maar omdat nog niet bekend is hoe lang de verschillende experimenten zullen duren, is in artikel 3, eerste lid, een minimale termijn van drie maanden opgenomen. Bij een kortdurend experiment van bijvoorbeeld een jaar is een langere termijn niet altijd haalbaar, omdat er dan geen tijd overblijft voor het evaluatieonderzoek. Bij de aanbidding van het verslag wordt ook het standpunt gevoegd of de evaluatie van het experiment aanleiding geeft tot definitieve wijziging van de desbetreffende wet (en eventuele bij of krachtens die wet vastgestelde algemene maatregelen van bestuur). Als de uitkomst positief is, wordt zo snel mogelijk een wetsvoorstel in procedure gebracht. Om te voorkomen dat de praktijk in de tijd tussen het aflopen van het experiment en de inwerkingtreding van de wetwijziging tijdelijk niet kan profiteren van de positieve effecten van de experimentele procedure en moet terugvallen op het oude regime, kan de duur van het experiment worden verlengd totdat het wetsvoorstel is afgerond en de wetwijziging in werking kan treden (artikel 3, tweede lid). Dat kan bij ministeriële regeling. In het tweede lid van artikel 3 is tevens voorzien in de mogelijkheid dat de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur wordt verlengd als er een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal wordt ingediend voordat het experiment is beëindigd en de evaluatie is afgerond. Dat heeft betrekking op gevallen waarin om wat voor reden dan ook de evaluatie niet afgewacht kon worden en de wet definitief gewijzigd dient te worden. Ook heeft het tweede lid toepassing als in de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel wordt ingediend over het desbetreffende onderwerp van het experiment.

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

### **Artikel 4**

In artikel 4 is mede naar aanleiding van opmerkingen van de NOvA en de RvdR in de consultatie over het wetsvoorstel, een procedure toegevoegd waarmee in noodgevallen een algemene maatregel van bestuur onmiddellijk kan worden ingetrokken, zodat het experiment voortijdig ten einde komt. De algemene maatregel van bestuur kan ook gedeeltelijk worden ingetrokken. Ondanks alle waarborgen rond de voorbereiding van een experiment en rond de totstandkoming van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur, kan nooit volledig worden uitgesloten dat in de praktijk blijkt dat een experiment dermate schadelijke gevolgen heeft voor de goede rechtspleging, dat onmiddellijke intrekking noodzakelijk is. Ook als de grondrechten en fundamentele beginselen van procesrecht in een experiment herhaaldelijk worden geschonden, kan voortijdige intrekking noodzakelijk zijn. Het gaat daarbij niet om het juridische vraagstuk van botsende grondrechten, zoals het beginsel van openbaarheid van rechtspraak en het recht op privacybescherming, waarbij de rechter bepaalt welk recht prevaleert (zie hierover ook hierboven in paragraaf 4.1). In het eerste lid is aangegeven dat er sprake moet zijn van schade aan het belang van een goede rechtspleging “in het algemeen”. Het gaat

dus niet om eventuele problemen bij de toepassing van de experimentele regeling in een individuele rechtszaak, want daarvoor is de vangnetbepaling van artikel 1, vierde lid, bedoeld. Voor toepassing van de noodremprocedure van artikel 4 is vereist dat het experiment in diverse zaken leidt tot herhaaldelijke schending van de goede rechtspleging. Het moet bij toepassing van artikel 4 gaan om fundamentele weeffouten in het experiment, waardoor voortzetting ervan voor veel of alle zaken schadelijk is. De algemene maatregel van bestuur kan ook gedeeltelijk worden ingetrokken. Het gaat dan om gevallen waarin het mogelijk is het onderdeel dat verantwoordelijk is voor de ernstige schade aan de goede rechtspleging, uit het experiment te snijden, zodat het experiment voortgang kan vinden. Het moet na voortzetting nog steeds onder oorspronkelijke doelstelling vallen. Het gaat dus niet om kleine aanpassingen om het experiment te verbeteren.

Het intrekken van een experimentele procedure leidt ertoe dat van rechtswege de reguliere voorschriften van de wet of de wetten waar het desbetreffende experiment van afweek, vanaf het moment van intrekking weer van toepassing zijn. De algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling die de intrekking regelt, bevat een overgangsregeling als dat nodig is om een soepele overgang van het experiment naar de reguliere situatie te bevorderen en te verduidelijken. Het tweede lid van artikel 4 maakt duidelijk dat ook voor lopende gerechtelijke procedures, waarin is afgeweken van Rv of de Fw, het reguliere procesrecht weer onmiddellijk geldt. Doorgaans zal de rechter zelf kunnen bepalen wat er in de concrete procedure moet gebeuren om weer aansluiting te vinden met het reguliere procesrecht (tweede lid). Hij kan dan bijvoorbeeld concluderen dat er eerst nog een verweerschrift nodig is of dat de mondelinge behandeling kan worden gepland. Zo nodig kan de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling daarvoor regels geven (derde lid). Meestal is dat niet nodig, omdat het vooral overgangsrechtelijke vraagstukken zijn die bij tussentijdse beëindiging spelen en daarvoor is een delegatiebepaling als die in het derde lid niet nodig. Maar omdat nu nog niet is te overzien of er wellicht vragen zullen spelen die het niveau van overgangsrecht te boven gaan, is in het derde lid een delegatiegrondslag opgenomen om voor dergelijke gevallen een zo vloeiend mogelijke overgang van het experiment naar de reguliere situatie te bewerkstelligen. Een delegatiebepaling kan bijvoorbeeld nodig zijn voor experimenten die enkel de Wet RO, de Wrb of de Wgbz betreffen, om bijvoorbeeld de Raad voor Rechtsbijstand handvatten te geven hoe om te gaan met de overgang naar de reguliere wetgeving.

## **Artikel 5**

Artikel 5 maakt het mogelijk om meer gebruik te maken van toegevoegd deskundige leden in de rechtspraak, die rechtspreken samen met de rechter(s). Zij worden onderdeel van een bijzondere kamer die wordt ingericht voor zaken waarin bijzondere deskundigheid is gewenst om tot een goed oordeel over de zaak te komen, omdat dit kan helpen om het geschil sneller, flexibeler en effectiever op te lossen. Dat kunnen in het kader van het experiment bijvoorbeeld geschillen zijn waarin deskundigheid op bouwkundig terrein nodig is. De doelstelling is te voorkomen dat er op basis van het bewijsrecht een of meer deskundigen moeten worden benoemd, met alle processuele complicaties van dien, zoals hierboven in paragraaf 6.2 is beschreven. De formulering van het artikel wijkt af van de wijze waarop de overige experimenten in het wetsvoorstel zijn opgesteld. Artikel 5 regelt dat bij wijze van experiment deze bijzonder kamers kunnen worden gevormd en laat dit niet over aan een algemene maatregel van bestuur in afwijking van de Wet RO. Deze andere opzet is een gevolg van artikel 116, derde en vierde lid, van de Grondwet. Volgens dit artikel kan alleen de wet mogelijk maken dat aan rechtspraak door de rechterlijke macht wordt deelgenomen door personen die daar niet toe behoren en daarom kan er voor een dergelijk experiment geen delegatie plaatsvinden naar een algemene maatregel van bestuur. De benoeming van toegevoegd deskundige leden kan dus niet meegenomen worden in de algemene mogelijkheid tot afwijking van de Wet RO bij algemene maatregel van bestuur uit artikel 1, eerste lid,

onder d, van het wetsvoorstel. Er zal voor dit experiment wel een algemene maatregel van bestuur moeten worden opgesteld waarin enkele andere zaken geregeld zullen worden die voor alle experimenten in artikel 2, eerste lid, zijn voorgeschreven. Zo zal daarin worden bepaald voor welke procedures, vorderingen of verzoeken de toegevoegd deskundige leden in het kader van het experiment kunnen worden ingeschakeld. In de algemene maatregel van bestuur zal ook aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop en de voorwaarden waaronder wordt afgeweken van de huidige regels, zoals opgenomen in artikel 2, eerste lid, onder c. Dit onderdeel c is van toepassing om zeker te stellen dat er in de algemene maatregel van bestuur rekenschap wordt afgelegd van dit experiment en hoe het afwijkt van de reguliere regels. Bovendien biedt dit een rechtsgrondslag om in de algemene maatregel van bestuur zaken (nader) te regelen zoals de wijze van benoeming van de toegevoegd deskundige leden en hun onkostenvergoeding. En indien afwijkingen van de in artikel 1, eerste lid, opgesomde wetten nodig zijn in het kader van het experiment met de toegevoegd deskundige lid, dan geldt daarvoor ook het integrale eerste lid van artikel 2. Op de algemene maatregel van bestuur zullen dus alle eisen van toepassing zijn die het wetsvoorstel aan experimenten stelt. Deze toevoeging is niet in de Wet RO zelf geregeld. Dan zou een zogenaamde horizonbepaling nodig zijn, een bepaling die het artikel na verloop van bijvoorbeeld drie jaar zou doen vervallen. Anders zou het geen experimentele bepaling zijn en niet in dit wetsvoorstel passen. Het verstrijken van de termijn uit de horizonbepaling zou de rechtsgrondslag van het experiment onherroepelijk doen vervallen, zodat het bijvoorbeeld niet mogelijk zou zijn dat het experiment wordt voortgezet tot een wetsvoorstel met dezelfde strekking zou zijn aanvaard (overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel). Bovendien kan het ook in de toekomst nodig zijn om verdere experimenten met toegevoegd deskundige leden uit te voeren.

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

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

De regels voor de toegevoegd deskundige leden zijn zoveel mogelijk dezelfde als voor de andere deskundige leden die deel uitmaken van de pachtkamer (artikel 48 Wet RO), de kamer voor het kwekersrecht (artikel 55a Wet RO) en de ondernemingskamer (artikel 66 wet RO). De afwijking betreft vooral de wijze van benoeming. De deskundige leden van de pachtkamer (artikel 48 e.v. Wet RO) en de ondernemingskamer bij het gerechtshof Amsterdam (artikel 66 Wet RO) worden bij koninklijk besluit benoemd, voor een periode van vijf jaar. Het gaat om een beperkt aantal personen die regelmatig onderdeel uitmaken van hun kamer. Maar in het kader van een maximaal driejarig experiment is dit een te zware eis voor deskundige leden die vooral op ad hoc basis toegevoegd kunnen worden aan de rechtspraak. Daarom is in hoofdlijnen gekozen voor de minder zware variant die ook wordt toegepast voor de deskundige leden in de kamers voor het kwekersrecht, met enkele aanvullingen en mogelijkheid

om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. De benoeming geschiedt door het bestuur van het gerecht dat bij het experiment is betrokken. Zij stellen vervolgens ook de kamers samen in lijn met het huidige artikel 6 en paragraaf 2 van de derde afdeling (over de vorming en bezetting van kamers) van de Wet RO. De toegevoegd deskundige leden zijn aan dezelfde verplichtingen onderworpen als rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast wat betreft een algemene geheimhoudingsplicht (artikel 13 Wet RO) en de geheimhouding van het overleg in de raadkamer (artikel 7, derde lid, Wet RO), de onpartijdigheid en onafhankelijkheid tegenover partijen en hun advocaten (artikel 12 Wet RO) en wat betreft de procedure in geval van klachten over zijn optreden (artikelen 13a-13g Wet RO). Verder zijn uit de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren de artikelen 44 over de onverenigbaarheid van functies voor rechterlijke ambtenaren (ze kunnen bijvoorbeeld geen advocaat zijn) en artikel 44a over vermeldingen van nevenfuncties in het daarvoor opgerichte register ook op deze toegevoegd deskundige leden van toepassing. De zaken komen bij een kamer met een toegevoegd deskundig lid terecht door directe toewijzing van die zaak of door verwijzing door de rechter die de zaak aanvankelijk onder zich heeft gekregen (artikel 5, derde lid). Deze verwijzing kan ambtshalve geschieden en op verzoek van een partij. Eventuele nadere voorwaarden die hieraan gesteld worden, zullen in de algemene maatregel van bestuur opgenomen worden (artikel 2, eerste lid, onder c).

### **Artikel 6**

Artikel 6 bevat een algemene evaluatiebepaling voor het wetsvoorstel. Binnen tien jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt een evaluatieverslag gestuurd naar het parlement. Daarin moet verslag worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Dit artikel is opgenomen naar aanleiding van commentaar van de RvdR, de HR en de NOVA in de consultatieronde. De evaluatietermijn is op tien jaar gesteld, omdat het voor een zinvolle evaluatie nodig is dat enkele experimenten zullen zijn afgerond en geëvalueerd. Onderzocht zal worden of het wetsvoorstel heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling, namelijk het bevorderen van innovatie in de rechtspraak ten behoeve van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Het gaat dan om vragen zoals hoe de experimenten ten algemene zijn verlopen, of het experiment als wetgevingsinstrument voorziet in een behoefte op het gebied van de rechtspleging in het civiele recht, of er voldoende lering uit de experimenten getrokken kan worden om een goed gemotiveerd besluit te kunnen nemen over definitieve wetswijziging en of de Experimentenwet rechtspleging voldoende rechtsgrondslagen biedt voor de gewenste wijzigingen. Daaruit kan ten algemene lering worden getrokken voor toekomstige experimenten.

### **Artikelen 7 en 8**

De artikelen 7 en 8 bevatten de gebruikelijke bepalingen voor de inwerkingtreding bij koninklijk besluit en voor een citeertitel, die luidt Experimentenwet rechtspleging.

De Minister voor Rechtsbescherming,