

Regels betreffende experimenten in de rechtspraak (Experimentenwet rechtspleging)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

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

Het doel van het wetsvoorstel is om de rechtspraak de mogelijkheid te geven om met inachtneming van de fundamentele beginselen van procesrecht en binnen de grenzen die voortvloeien uit verdragen en EU-regelgeving, te experimenteren met innovatieve gerechtelijke procedures over het burgerlijk recht. Die fundamentele beginselen van procesrecht garanderen dat burgers en bedrijven met een juridisch geschil toegang hebben tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter die na een eerlijke en transparante behandeling van hun zaak, binnen een redelijke termijn zo nodig tot een uitspraak in het geschil komt. De rol van de rechter verandert niet in het experiment. Hij blijft de rechtsprekende magistraat bij wie een rechtzoekende een juridisch afdwingbare eindbeslissing in een geschil kan verkrijgen. Burgers en bedrijven kunnen er ook voor kiezen om zich tot een mediator te wenden of andere vormen van hulpverlening te zoeken.

Het huidige reguliere procesrecht 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 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. 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 in gesprek zijn met elkaar, 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 velen van de deelname aan een alternatieve pilot-procedure, terwijl die beter aansluit bij de situatie en de behoeften van de partijen. 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, 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 eenvoudiger 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 lang niet altijd op te zijn ingericht en is dus alleen al om die reden aan verbetering toe. Wijzigingen in het procesrecht zijn tot nu toe altijd 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 het experiment een succes blijkt te zijn, kan het in definitieve wetgeving worden omgezet. 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 echtscheidingszaken en aan een snelle, meer informele procedure voor kleinere MKB-geschillen. 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, flexibeler 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 6.2, 6.3 en 6.4 hieronder worden drie mogelijke experimenten uitgewerkt, voor de MKB-rechter, de deskundige lekenrechter en de alternatieve echtscheidingsprocedure. Deze experimenten komen alle drie tegemoet aan de wensen uit de praktijk die naar voren kwamen in de gesprekken die ter voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn gevoerd.

In het wetsvoorstel zijn twee wetten opgenomen waarvan kan worden afgeweken, die gaan over de toegang tot de rechter: de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) en de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Bij het experimenteren met innovatieve vormen van rechtspraak zal het wellicht nodig zijn 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 Faillissementswet is opgenomen onder andere met het oog op experimenten in het kader van de brede aanpak van de schuldenproblematiek, die ook de procesrechtelijke aspecten van de Faillissementswet raken.

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 met procedures voor de burgerlijke rechter, met griffierechten en met gesubsidieerde rechtsbijstand moeten dan ook met grote zorgvuldigheid worden omgeven. Gelet hierop omvat de voorgestelde regeling een kader met een aantal randvoorwaarden voor het gebruik van de experimenteerbaarheid. De regels die gelden in de experimentele procedure en die afwijken van het reguliere procesrecht en aanverwante regels, worden zorgvuldig vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel garandeert dat de fundamentele beginselen van procesrecht in de algemene maatregel van bestuur en in de experimentele procedures altijd gerespecteerd worden. Er zal evenmin kunnen worden afgeweken van verdragen waarbij Nederland verdragspartij is en van verordeningen en richtlijnen van de Europese Unie. Die 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. Ook worden de doelstelling en de tijdsduur van het experiment erin opgenomen en de soorten procedures en de gerechten waar 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 ieder experiment geëvalueerd. In de

toelichting bij iedere algemene maatregel van bestuur wordt een maatstaf opgenomen om bij de evaluatie te beoordelen in hoeverre het experiment is geslaagd. Als de evaluatie van een experiment een gunstige uitkomst heeft, ligt het in de rede dat de desbetreffende wetgeving daarop definitief wordt aangepast. Daartoe wordt dan zo snel mogelijk een wetvoorstel 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 ik in gang heb gezet in het kader van 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) 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) biedt voor, kort gezegd, complexe internationale handelsgeschillen de mogelijkheid van een Engelstalige procedure én uitspraak. Daarnaast wordt er een wetsvoorstel voorbereid 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 zal die procedure sneller en efficiënter doorlopen kunnen worden, omdat de rechter en partijen dan al over al het bewijsmateriaal beschikken. Verder zal het beslag- en executierecht worden 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 zal het bestaansminimum van schuldenaren bij beslaglegging en tenuitvoerlegging van een rechterlijk vonnis beter worden 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. 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 door 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 die niet aan de verwachtingen voldoen of die niet geleverd of betaald worden. Werknemers die ontslagen worden 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.

Deze veranderende karakteristiek van de samenleving heeft implicaties voor de rechtspraak. Het *one size fits all*-model voldoet niet langer en procedures die jarenlang voortstapen, 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 niet altijd voldoende 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 voor 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 feitelijk geen behoefte aan bestaat, maar die wel kunnen leiden tot meer complexiteit en uitdijing. 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, als leverancier en afnemer.

Er is daarom behoefte aan eenvoudigere en snellere 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 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 grenzen. 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 vaststellen van kinderalimentatie, 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 niet voldoende voor alle procesrechtelijke alternatieven die ik wil kunnen

onderzoeken. Zo bestaat er bijvoorbeeld juist behoefte om te experimenteren rond de echtscheiding, zoals blijkt uit het in paragraaf 6.4 hieronder geschetste experiment in het familierecht. 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, flexibiliteit en effectiviteit 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 par. 5).

Hierna zijn in paragrafen 6.2, 6.3 en 6.4 drie concrete experimenten nader beschreven die op basis van de voorgestelde regeling bij algemene maatregel van bestuur gerealiseerd zullen kunnen worden. Dat zijn de MKB-rechter, de deskundige lekenrechter en de alternatieve echtscheidingsprocedure. 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 iedere 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. Dit wetsvoorstel zal daarvan kunnen profiteren, omdat de reikwijdte van experimenten dan mede op basis van de ervaringen uit de pilots bepaald kan worden. Ik verwijs hiervoor naar mijn brief d.d. 20 april jl. waarin ik de pilotplannen van de rechtspraak uiteen heb gezet (Kamerstukken II 2017/18, 34 xxx, nr. xxx [PM]).

3. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel maakt afwijking van – waaronder ook moet worden verstaan: toevoeging aan – een aantal wetten op het terrein van het burgerlijk procesrecht, griffierechten en gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijk: het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO), Faillissementswet, 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. Alleen de artikelen waarin de fundamentele beginselen van procesrecht zijn vastgelegd en enkele artikelen die 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), zijn bij voorbaat uitgesloten van experimenten. Ook kan worden afgeweken van de bij of krachtens deze wetten opgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De ruime aanwijzing van de wetten waarvan vrijwel integraal kan worden afgeweken, 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. Bij iedere algemene maatregel van bestuur die in de toekomst op basis van dit wetsvoorstel zal worden opgesteld, zal telkens artikel voor artikel bezien en toegelicht worden waarom afwijking of aanvulling van de wet nodig is en of de beoogde afwijking of aanvulling niet in strijd komt met deze beginselen van procesrecht en met internationale en EU-verplichtingen. Dat garandeert telkens een zorgvuldige toets aan de meest recente stand van zaken.

De doelstelling van de experimentele regelgeving die in de aanhef van het eerste lid van artikel 1 is opgenomen, beperkt de mogelijkheden tot afwijking van de artikelen die niet uitdrukkelijk bij voorbaat zijn uitgesloten: de ruime formulering wordt ingeperkt door de doelstelling dat iedere afwijking van de

genoemde wetten strekt tot de bevordering van innovatie in de rechtspraak ten behoeve van eenvoudige, snelle, flexibele en effectieve gerechtelijke geschilbeslechting. Zo zal een experiment niet toekomen aan afwijking van hoofdstuk 4 van de Wet RO over het openbaar ministerie, omdat hun werkzaamheden niet gaan over “gerechtelijke geschilbeslechting” zoals genoemd in de aanhef van artikel 1.

De eerste wet die in artikel 1, eerste lid, 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. Het Tweede Boek ziet niet zozeer op de gerechtelijke procedures zelf, maar op de gerechtelijke tenuitvoerlegging van vonnissen, beschikkingen en authentieke akten en gaat vooral over executoriaal beslag. Dat boek is vooral opgenomen om ook experimenten mogelijk te maken die kunnen bijdragen aan oplossingen op het gebied van de schuldenproblematiek. Het Derde Boek 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 6.4, wordt op het terrein van echtscheidingen nagedacht over de mogelijkheden voor innovatieve procedures naar aanleiding van de uitkomsten van het Platform Rouvoet, zoals een meer op de belangen van het gehele gezin gerichte rechtsgang voor echtscheidingszaken. 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.

De Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) is in dit wetsvoorstel opgenomen om desgewenst de verplichting tot betaling en de 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 wordt bijvoorbeeld van beide partijen de helft van het griffierecht geheven. Maar ook als er behoefte bestaat om via experimenten te onderzoeken of het griffierechtenstelsel zelf verbeterd kan worden, wordt dat in dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt.

De Wet op de rechtsbijstand (Wrb) is in dit wetsvoorstel opgenomen omdat het de verwachting is dat in experimentele procedures ook toevoegingen kunnen worden verzocht en afgegeven. Het verdient daarom aanbeveling dat een voor dergelijke procedures passende toevoeging tot stand kan 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 voorwaarden voor aanspraak op rechtsbijstand, zoals de inschrijvingsvoorwaarden, de inkomenstoets, de eigen bijdrage, het bereik, de vergoeding en de resultaatsbeoordeling. Aldus kan 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 afgedaan kunnen worden. Verder kan bij algemene maatregel van bestuur een basis worden geboden voor de Raad voor Rechtsbijstand om vanuit zijn onafhankelijke positie invulling te geven aan pilots die zien op de verbetering van de kwaliteit van en de versterking van de toegang tot de rechtsbijstand. Hierbij kan worden gedacht aan pilots waarbij (meer) partijen in en om het stelsel worden betrokken, zoals raadsliden en (andere) gemeentelijke partijen, maar ook online aanbieders of andere (niet-juridische) hulpverleners, onder meer door te experimenteren met de inschrijvingsvoorwaarden, of met andere financieringswijzen of door het afgeven van integrale toevoegingen. Daarnaast zijn experimenten denkbaar waarin in bepaalde gevallen afgeweken wordt van de eigen bijdrage, zoals bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de Wrb en nader uitgewerkt in het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Er kan bijvoorbeeld een lagere eigen bijdrage worden opgelegd als de rechtzoekende deelneemt aan een innovatieve pilot. Ook kan een aangepaste eigen bijdrage wenselijk zijn voor nieuwe vormen van rechtshulp die door technologische ontwikkelingen mogelijk zijn gemaakt. In dit verband kan ook gedacht worden aan variaties in het punttarief of de puntenaantallen voor het stimuleren van vroegtijdige of minnelijke beslechting van een geschil. 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. Uiteraard staat voorop dat bij experimenten geen afbreuk mag worden gedaan aan de bestaande rechten van rechtzoekenden.

Ook afwijkingen van de Faillissementswet (Fw) worden mogelijk gemaakt. 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 ook bij te betrekken en is er behoefte aan afwijking van Titel III van de Faillissementswet, waarin deze regeling is neergelegd. Verder kan bij experimenten in het kader van de Faillissementswet gedacht worden 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 heb ik geconsulteerd 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. Ik kies er daarom vooralsnog voor om alle rechtbanken bevoegd te maken 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 wettelijke regeling 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 zal bestaan uit rechters uit de verschillende arrondissementen, wordt geborgd dat na het experiment binnen elk arrondissement toch expertise aanwezig zal zijn om de homologatieverzoeken te behandelen. Blijft het aantal verzoeken beperkt, dan kan het concentratie-experiment alsnog worden omgezet in definitieve wetgeving. Ook dit experiment zal mogelijk zijn op basis van het onderhavige wetsvoorstel.

De Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) is toegevoegd aan dit wetsvoorstel om zo nodig de doelstellingen van een eenvoudige, snelle, flexibele en effectieve rechtspraak met organisatorische maatregelen in experimenten te kunnen ondersteunen. Hierbij kan gedacht worden aan de uitbreiding van de zaken die bij de bijzondere kamers, zoals de ondernemingskamer of de pachtkamer, kunnen worden aangebracht (artikelen 48 e.v. en 66 Wet RO). Of aan de toevoeging van de kinderrechter aan een meervoudige kamer, zodat diverse zaken rond een gezin met een meervoudige problematiek tezamen kunnen worden behandeld in één kamer (artikel 53 Wet RO). 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.

Daarnaast kan overwogen worden om voor bepaalde procedures deskundigen in te schakelen die deelnemen aan de kant van de rechtspraak, zonder zelf rechterlijk ambtenaar te zijn. Op basis van artikel 116, derde en vierde lid, van de Grondwet kan alleen de wet bepalen dat aan rechtspraak door de rechterlijke macht mede wordt deelgenomen door anderen dan rechterlijke ambtenaren. Het bij algemene maatregel van bestuur afwijken van de Wet RO is op dit punt niet mogelijk. Daarom is al in het wetsvoorstel (artikel 4) het experiment opgenomen waarbij deskundigen kunnen worden aangewezen die in een enkelvoudige en meervoudige kamer kunnen deelnemen aan de rechtspraak. Het gaat steeds om één persoon, die aan de rechtspraak in een bepaalde zaak deelneemt naast de rechter of rechters. In een

algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven voor welke vorderingen, verzoeken of procedures die deskundigen kunnen worden ingezet. (Zie verder hieronder in paragraaf 6.3 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.)

De toepassing van het wetsvoorstel beperkt zich dus niet tot de hieronder in paragrafen 6.2, 6.3 en 6.4 voorgestelde mogelijkheden om te experimenteren met een MKB-rechter, deskundige lekenrechter en alternatieve echtscheidingsprocedure. De gedachtevorming over deze en andere experimenten die op de kortere termijn zullen 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 zal zijn 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 vijftal wetten zijn in een helder kader geplaatst. Het doel van dat kader is te waarborgen dat de experimenten met innovatieve gerechtelijke procedures binnen de grenzen van de rechtsstaat blijven. Ten eerste zijn er de fundamentele beginselen van procesrecht die gerespecteerd moeten worden. Ten tweede mag in een experiment niet worden afgeweken van verdragen en van Europese regelgeving. Ten derde zal iedere algemene maatregel van bestuur expliciet invulling moeten geven 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 zullen de fundamentele beginselen van procesrecht gerespecteerd moeten worden (artikel 1, tweede lid). Daarom zijn de artikelen 19-22 en 25-30 Rv en enkele artikelen uit de algemene bepalingen van de Wet RO (met name de artikelen 4, 5, 7, 12 en 13), waarin die fundamentele beginselen zijn neergelegd, uitgesloten van de mogelijkheid van afwijking (artikel 1, eerste lid, onder a en c van het wetsvoorstel). Daarnaast zijn die beginselen ook expliciet genoemd in artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel. Ten slotte is in artikel 1, derde lid, van het wetsvoorstel opgenomen dat niet afgeweken mag worden van verdragsbepalingen, waartoe onder andere artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) behoort, waarop die beginselen zijn gebaseerd.

Het beginsel van hoor en wederhoor vormt het fundament van iedere rechtszaak (artikel 19 Rv). Hoe een experiment ook vormgegeven zal worden, de rechter zal altijd de partijen in de gelegenheid moeten stellen het eigen verhaal te vertellen en te reageren op elkaars standpunten en bewijslevering. 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 pas mondeling op een zitting. Wanneer er in een experiment bijvoorbeeld zal worden onderzocht of dat ook op andere wijze – informeler – vormgegeven kan worden, dan is dat mogelijk zo lang er sprake blijft van hoor en wederhoor. 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 als zij behoorlijk is opgeroepen voor de zitting. 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 zullen niets afdoen aan het fundamentele recht op een eerlijke berechting door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Artikel 12 Wet RO dat daarvan uitvloeisel is, blijft onverkort van toepassing in experimenten. Dat betekent dat ook in experimentele procedures de rechter zich niet mag

inlaten met een van partijen of advocaten afzonderlijk over een aanhangig geschil. Wanneer bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur wordt opgesteld voor deelname aan de rechtspraak door deskundige lekenrechters, zoals in paragraaf 6.3 hieronder is aangegeven, dan is deze lekenrechter altijd naast een gewone rechter bij de zaak betrokken en is de lekenrechter gebonden aan de bepalingen uit de Wet RO en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren die op alle deskundige leden van rechterlijke colleges van toepassing zijn (artikel 4 van het wetsvoorstel, zie hieronder nader in de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel). Daartoe behoren onder andere de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. Ook de klachtenregeling die er geldt voor rechters, zal op deze lekenrechters van toepassing zijn (artikelen 13a-13g Wet RO).

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. De behoefte aan experimenten wordt onder andere ingegeven door de wens om te komen tot procedures waarbinnen partijen met hulp van de rechter dicht bij elkaar worden gebracht en wordt voorkomen dat het conflict 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 altijd doorzettingmacht heeft om uiteindelijk uitspraak te doen. Dit is het verschil tussen de rechter en alternatieve vormen van geschiloplossing, 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.

Ook de fundamentele beginselen van openbare behandeling van de zaak (artikelen 121 Grondwet, 27 Rv en 4 Wet RO) en de openbare uitspraak (artikelen 121 Grondwet, 29 Rv en 5, eerste lid, Wet RO) blijven van toepassing bij een experiment en worden niet verder beperkt dan in de artikelen 27-29 Rv. In artikel 1, tweede lid, onder d, van het wetsvoorstel is opgenomen dat ieder experiment het beginsel van openbaarheid van rechtspraak dient te respecteren, waaronder zowel de openbare behandeling als de openbare uitspraak valt (voor zover niet beperkt door de artikelen 27 en 29 Rv). Ook als de rechter in het kader van een experiment in een buurthuis zitting zal houden, 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 publieke controle op de rechtspraak en geeft gelegenheid tot informatieverschaffing aan het publiek. Het desbetreffende experiment zal dan ook kunnen 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 juist bevorderlijk is om het geschil tussen partijen met enige distantie te bespreken en partijen daardoor juist in een neutrale omgeving weer nader tot elkaar te brengen. Dit is iets wat een experiment kan uitwijzen.

In dit verband zij ook opgemerkt dat een veroordelend vonnis executabel moet zijn, 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. 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).

De experimenten moeten ook het fundamentele recht op toegang tot de rechter respecteren. 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 MKB-rechter (zie hieronder paragraaf 6.2). Uiteraard blijft het beginsel van de afwikkeling van de

procedure binnen een redelijke termijn (uitgewerkt in artikel 20 Rv) van toepassing. En snelle afhandeling van een geschil is een van de speerpunten van de voorgestelde experimenteerwetgeving.

Tot slot is opgenomen dat de experimenten de beginselen van een goede procesorde in acht moeten nemen. De beginselen van een goede procesorde hebben vooral betrekking op het efficiënte en vlotte verloop van de procedure, zonder nodeloze complicaties. Deze beginselen kunnen met name 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 en 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. De experimenten zullen deze moeten respecteren en zullen eraan bijdragen dat partijen zich tijdens een procedure naar die beginselen zullen moeten gedragen.

De artikelen over de rechtsmacht van de Nederlandse rechter zijn ook uitgesloten van de mogelijkheid tot afwijking. Deze regels volgen voor een groot deel uit verdragen of EU-regelgeving, zodat afwijking hiervan niet aan de orde is.

4.2. De verdragsrechtelijke en Europeesrechtelijke beperkingen voor experimenten

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

- het 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.
- het 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 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 zal worden 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 zal moeten 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 bewijsverzekering 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 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 niet afgeweken kan worden:

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

Overigens worden door deze richtlijnen niet alleen de artikelen geraakt die zijn ingevoerd of gewijzigd ter uitvoering van deze richtlijnen, maar ook de artikelen waarvan aanpassing niet nodig was omdat ze al voorzien in de regeling die in de richtlijn verplicht is gesteld. Ook van dergelijke artikelen zal in algemene maatregelen van bestuur die vallen onder de reikwijdte van de richtlijn niet afgeweken mogen worden. Dit zal steeds per algemene maatregel van bestuur zorgvuldig gecontroleerd worden. 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 iedere 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 zal moeten vallen binnen het bereik van de doelstelling van de wet: het bevorderen van innovatie in de rechtspraak ten behoeve van eenvoudige, snelle, flexibele en effectieve gerechtelijke geschilbeslechting (artikel 1, eerste lid). Hiervoor is in paragraaf 2 al aangegeven wat de aanleiding is voor die wens tot innovatie. Zo zijn experimenten niet bedoeld om bijvoorbeeld tijdelijke capaciteitstekorten op te vangen. Ze zijn bedoeld om proefondervindelijk vast te stellen op welke wijze het procesrecht of aanverwante wetgeving structureel verbeterd kan worden. In de toelichting bij iedere algemene maatregel van bestuur moet duidelijk worden gemaakt hoe verwacht wordt dat het desbetreffende experiment een bijdrage kan leveren aan de innovatie van de rechtspraak. Bij de evaluatie van het experiment worden de uitkomsten van het experiment aan die doelstelling getoetst. Het is evenmin de bedoeling van dit wetsvoorstel dat voortaan iedere wijziging van

het procesrecht eerst via een experiment zal worden uitgetoet. Wanneer duidelijk is dat wetwijziging 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 experimenten vaststellen of een bepaalde wijze van procederen leidt tot meer eenvoud, snelheid, flexibiliteit en effectiviteit is per definitie een tijdelijke aangelegenheid. Pas als uit de evaluatie blijkt dat de uitkomst van het experiment positief is, kan de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde regeling worden omgezet in definitieve wetgeving. De procedure waarmee geëxperimenteerd is, wordt dan vast onderdeel van het procesrecht. Luidt de conclusie na de evaluatie dat het experiment niet in definitieve wetgeving wordt omgezet, dan komt de algemene maatregel van bestuur te vervallen en gaat de desbetreffende procedure weer over naar het reguliere procesrecht uit Rv. Een experiment mag maximaal drie jaar duren en in de algemene maatregel van bestuur wordt de precieze lengte bepaald (artikel 2, eerste lid, onder a). Het zal afhankelijk zijn van de aard en de omvang van het experiment of minder dan drie jaar volstaat om in de praktijk te kunnen toetsen of een innovatieve wijze van procederen succesvol is. Alleen als de conclusie na evaluatie van het experiment luidt dat het succesvol is en in definitieve wetgeving dient te worden omgezet, zal het experiment kunnen worden voortgezet totdat het wetsvoorstel voor die definitieve wetgeving in werking zal treden (artikel 3, tweede lid).

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 zal de MKB-rechter – beschreven in paragraaf 6.2 – zich beperken tot rechtszaken tussen MKB-bedrijven. De deskundige lekenrechter – toegelicht in paragraaf 6.3 – zal bijvoorbeeld ingeschakeld kunnen 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). Per experiment zal worden bezien of het landelijk wordt uitgevoerd of regionaal. 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. 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. Bovendien is er in artikel 1, vierde lid, van het wetsvoorstel een hardheidsclausule opgenomen, die bepaalt dat de rechter de toepassing van de regels die bij algemene maatregel van bestuur zijn gesteld achterwege kan laten als die toepassing naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid voor een partij onaanvaardbaar is. Als de rechter daartoe besluit, zal hij ook bepalen of de zaak opnieuw moet worden aangebracht door een dagvaarding, verzoekschrift of procesinleiding of dat de zaak direct kan worden voortgezet volgens de reguliere regels van Rv of een van de andere in artikel 1, eerste lid, genoemde wetten en wat in dat geval de volgende proceshandeling zal zijn.

Ten vierde moet in elke algemene maatregel van bestuur aangegeven worden van welke artikelen uit de vijf aangewezen wetten wordt afgeweken en op welke wijze dat gebeurt (artikel 2, eerste lid, onder c van het wetsvoorstel). Elke algemene maatregel van bestuur zal de regels geven voor de desbetreffende experimentele procedure voor zover het afwijkingen van de wet betreft. De (toelichting bij de) algemene maatregel van bestuur zal precies moeten beschrijven hoe de experimentele procedure verloopt, wat er van partijen en van de rechter wordt verwacht. Daarbij zal telkens worden benoemd van welke

wetsbepaling wordt afgeweken. Bij deze artikelsgewijze behandeling van de afwijkingen zal ook de toets worden uitgevoerd of het experiment niet in strijd komt met regels die voortvloeien uit verdragen en EU-regelgeving (artikel 1, derde lid). Verder zal er per experiment worden bezien of er hoger beroep en cassatie ingesteld kunnen worden van een uitspraak in de experimentele procedure en zo ja, of de experimentele procedureregels ook gelden in hoger beroep en cassatie.

Ook is het van belang dat voor ieder 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. De wijze van evaluatie moet ook in de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur uiteengezet worden. Voorbeelden zijn de vraag welke onderzoeksmethode gebruikt zal worden – zoals dossieronderzoek of vraaggesprekken met betrokkenen – en wie het onderzoek zal uitvoeren. Daarbij is het van belang dat die evaluatie in nauwe samenwerking met de Raad voor de rechtspraak tot stand komt en de Raad de voor de evaluatie benodigde kwalitatieve en kwantitatieve informatie over de gevoerde experimenten verzamelt en aanlevert. 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, respecteert. 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, zal er bij alle innovaties oog zijn 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 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 dan 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. Voor elk afzonderlijk experiment kan het desbetreffende gerecht (of de gerechten) waar het experiment zal worden 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 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.

Iedere algemene maatregel van bestuur zal bepalen 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 experimentele procedure facultatief is, bestaat die naast de reguliere huidige procedure en bepaalt de eiser of verzoeker welke procedure hij zal volgen. De verweerder moet deze keuze volgen, tenzij hij zich er voor de rechter op beroept dat de toepassing van de experimentele bepalingen naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid voor hem onaanvaardbaar is en de rechter het daarmee eens is (artikel 1, vierde lid). In dat geval 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-experimenten 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 par. 2). Zo zou voor een experiment rond echtscheidingen verlangd kunnen worden dat beide partijen instemmen met behandeling van de zaak volgens de innovatieve procedure. Per experiment zal bepaald worden wat de meest geschikte vorm is, maar in beginsel is het uitgangspunt dat de experimenten dwingend van aard zullen 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 succesvol was en tot definitieve wetgeving verheven kan worden.

De algemene maatregelen van bestuur die voor de afzonderlijke experimenten worden opgesteld, worden zorgvuldig voorbereid. De inhoud ervan – de regels voor de innovatieve procedure – zullen in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak worden bepaald. Daarnaast heeft de Raad voor de rechtspraak zijn gebruikelijke adviesrecht volgens artikel 95 Wet RO. Bij het opstellen zullen tevens andere relevante ketenpartijen betrokken worden, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en VNO-NCW en MKB Nederland, afhankelijk van de inhoud van het voorstel. Over de ontwerpbesluiten wordt ook algemeen geconsulteerd. Na afronding van die voorbereidingen wordt een ontwerpbesluit gedurende vier weken aan de beide Kamers der Staten-Generaal voorgehangen (artikel 2, derde 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.

6.1. De experimenten

Zoals hiervoor al is aangegeven, is het 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. Ook op het terrein van het hoger beroep kan nagedacht worden over mogelijkheden om de procedure efficiënter te maken en bijvoorbeeld in experimenten te onderzoeken 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 toelichting zijn drie experimenten uitgewerkt, die mij geschikt zouden lijken om na aanvaarding van dit wetsvoorstel in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Ze zijn aangedragen vanuit de praktijk en in de gesprekken die zijn gevoerd ter voorbereiding van dit

wetsvoorstel. Het gaat om de MKB-rechter, de deskundige lekenrechter en de alternatieve echtscheidingsprocedure, die hieronder nader worden omschreven.

6.2. De MKB-rechter

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 juridische aanpak van eenvoudige geschillen.

Om aan deze wens tegemoet te komen, zou 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 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 – zoals geregeld in de 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 daarnaast vrij eenvoudig ingericht. 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. 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 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 de MKB-rechter, die de voordelen van het kort geding en de bodemprocedure in zich verenigt. Deze actieve rechter is erop gericht om een snelle en praktische oplossing te bereiken voor een geschil tussen MKB-ondernemers die door willen gaan met ondernemen of die hun goede handelsrelatie graag willen voortzetten. Gelet op het doel van de procedure en gezien 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 in een MKB-procedure 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 de eenvoudige procedure van de MKB-rechter. Ook als tijdens de procedure blijkt dat getuigenbewijs of deskundigenbericht echt noodzakelijk is, zal de rechter de zaak moeten verwijzen naar een bodemprocedure. Dit voorkomt dat de procedure wordt vertraagd door dergelijke verzoeken of bevelen tot bewijslevering, waarvoor een tussenvonnis nodig is en 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 zal kunnen blijven in een procedure bij de MKB-rechter 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 MKB-ondernemers makkelijker te maken een geschil voor te leggen aan de rechter, zou kunnen worden gedacht aan de mogelijkheid de procedure bij de MKB-rechter te starten met een aanmeldformulier dat door eiser wordt ingediend bij de griffie van de rechtbank en dat eventueel wordt 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. Zo zal dit hen onder meer helpen bij het scheiden van hoofd- en bijzaken. 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 met gebruikmaking van de experimentele procedure en, zo ja, welke vervolgstappen nodig zijn om te komen tot 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 wederpartij als de rechter genoeg tijd krijgen om ingediende stukken te bestuderen en daarop (zo nodig schriftelijk) te reageren.

Vanwege de wens van ondernemers een finale oplossing voor hun geschil te krijgen is denkbaar dat de beslissing van de MKB-rechter geen voorlopige karakter zal hebben. Daardoor zouden er ook declaratoire en constitutieve uitspraken gedaan kunnen worden en zou de uitspraak gezag van gewijsde kunnen krijgen. In dat verband kan verder worden gedacht aan de mogelijkheid hoger beroep van de uitspraak van de MKB-rechter uit te sluiten. Zeker in een experimenteerfase kan het uitsluiten van hoger beroep echter ook nadelen meebrengen voor partijen. Om partijen daarvoor te compenseren, zou gedacht kunnen worden aan de mogelijkheid voor partijen om binnen drie maanden na de uitspraak van de MKB-rechter een normale bodemprocedure te starten. In dat geval zou de uitspraak van de MKB-rechter bijvoorbeeld gezag van gewijsde kunnen krijgen indien geen van de partijen binnen die periode een bodemprocedure start. Op die manier kan het experiment inzichtelijk maken of partijen een vonnis inderdaad beschouwen als een finale beslissing van hun geschil, zonder hun de mogelijkheid van een 'second opinion' te ontfemen.

Verder zal gekeken moeten worden of de aard van de zaken die voorgelegd kunnen worden beperkt zou moeten worden. 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. Daarnaast kan overwogen worden de MKB-rechter 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. Ten slotte zal in de algemene maatregel van bestuur bepaald moeten worden welke ondernemingen tot het midden- en kleinbedrijf gerekend moeten worden en aldus toegang hebben tot de MKB-rechter.

Om de procedure bij de MKB-rechter zo te kunnen inrichten als hiervoor beschreven, zal op verschillende punten moeten 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. Verder is afwijking van de artikelen 332 en 358 Rv nodig zijn om het hoger beroep uit te kunnen sluiten. In dat kader kan ook gedacht aan afwijking van de artikelen 398 en 426 Rv die zien op de mogelijkheden van cassatie. Omdat procedures op basis van het experiment zullen worden gevoerd op een manier die deels overeenkomt met het kort geding en deels met een bodemprocedure, zal tot slot moeten 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 door de MKB-rechter worden afgedaan zullen al tijdens het experiment systematisch worden geanalyseerd, zodat na afloop in de evaluatie het succes van het experiment redelijk snel zal kunnen worden beoordeeld. Gezien de doelstelling van het experiment zal vooral worden 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). Als die mogelijkheid er komt, zal verder worden gekeken naar de vraag of door een van de partijen een reguliere bodemprocedure is gestart na afronding van de procedure bij de MKB-rechter. Daarnaast zal worden 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 zullen na afloop benaderd worden om vragen te beantwoorden over hun beleving van deze wijze van afdoening van het geschil.

Na afloop van het experiment zal gekeken moeten worden of het kan worden geacht geslaagd te zijn en of het aanleiding geeft tot definitieve aanpassing van het procesrecht. Het experiment is geslaagd als aan de doelstelling ervan is voldaan. Van een snelle afdoening zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn indien de doorlooptijd van een procedure – van aanhangig maken tot en met vonnis – niet langer is dan een bepaalde, vooraf vastgestelde, periode. Onderzocht zal worden of rechtzoekenden tevreden zijn over de doorlooptijd en of de doorlooptijd in de praktijk haalbaar is voor de deelnemende rechtbanken. Als in het merendeel van de zaken geen bodemprocedure wordt ingesteld, zou wellicht kunnen worden geconcludeerd dat de doelstelling met betrekking tot de finaliteit is gehaald. 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 zal als onderdeel van de evaluatie kunnen worden bekeken of de eenvoud van de procedure bij de MKB-rechter 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.

6.3. De deskundige lekenrechter

Het tweede experiment kan de inzet van de deskundige lekenrechter betreffen. Dit zal een persoon zijn die geen jurist is, maar wel bijzondere deskundigheid heeft op een ander terrein, welke deskundigheid nodig is om in een concrete zaak een geïnformeerd oordeel over het geschil te kunnen geven. De Wet RO kent een aantal bijzondere kamers met deskundige leden, waaronder de militaire kamers (artikel 54, derde lid, Wet RO) en de kamers voor het kwekersrecht (artikel 55a Wet RO). Wanneer er in andere zaken behoefte is aan speciale deskundigheid, dan kan die onder het huidige recht worden ingeschakeld langs de regels voor het bewijsrecht in de artikelen 194-200 Rv. Dat betekent dat de rechter op verzoek van een partij of ambtshalve bij tussenvonnis een deskundigenbericht of -verhoor beveelt. Daarbij moet hij vermelden waarover het oordeel van de deskundige(n) wordt gevraagd. Maar voor het zover is, moet de

rechter eerst tussenvonnis wijzen, waarbij hij partijen vraagt om aan te geven hoeveel deskundigen benoemd moeten worden, wie dat zouden moeten zijn en om commentaar te geven op de vraag of de vragen die de rechter heeft geformuleerd en die hij aan de deskundigen zou willen stellen. De partijen moeten in antwoord daarop een akte nemen. Hoewel het de voorkeur heeft dat partijen gezamenlijk een deskundige voorstellen, lukt dat vaak niet. Dan velst de rechter opnieuw een tussenvonnis waarin hij de deskundige aanwijst en de te stellen vragen vaststelt. Daarin moet ook een kostenschätzung worden opgenomen en partijen zullen, enkele uitzonderingen daargelaten, een voorschot moeten 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 concept rapport hierop nog aanpassen, waarna hij zijn definitieve eindrapport zal uitbrengen. Vervolgens mogen partijen bij akte reageren op het eindrapport en daarna volgt het eindvonnis van de rechter. Elke van de hiervoor beschreven processtappen kan weer aanleiding geven tot onderlinge 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) en 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.

Het zou daarom goed zijn om in een experiment te onderzoeken of dit probleem kan worden opgelost, om bij te dragen aan een eenvoudiger, snellere, flexibeler en effectievere procedure. Ik stel mij voor een experiment te starten met de deskundige lekenrechter. In het kader van deze experimentele procedure beoordelen de partijen samen met de rechter in een vroeg stadium of het toevoegen van een deskundige lekenrechter noodzakelijk is. 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 een deskundige lekenrechter naast zich aan de kamer toevoegen als hij van oordeel is dat dat nodig is voor een goede afdoening van de zaak. Het bestuur van een gerecht waar het experiment loopt, benoemt de deskundige lekenrechters. Wanneer er bijvoorbeeld een experiment met lekenrechters in bouwzaken komt, zorgt het gerecht voor een groep deskundigen waaruit een deskundige voor een specifieke zaak wordt gehaald. De partijen hebben geen invloed op de keuze van de lekenrechter, net zo min als ze invloed hebben op de keuze van de behandelend rechter. Deze deskundige wordt dan toegevoegd aan de rechter. 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 4 van het wetsvoorstel opgenomen dat de rechter in een enkelvoudige kamer een doorslaggevende stem heeft in geval hij en de deskundige lekenrechter onderling van mening verschillen over de uitspraak. In een meervoudige kamer beslist de onderlinge verhouding tussen de rechterlijke ambtenaren die met rechtspraak zijn belast.

Doordat de deskundige als lekenrechter 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 genooddaakt 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 zal per rechtsgebied waarop deskundigen kunnen worden ingeschakeld, een lijst deskundigen beheren, waaruit kan worden geput voor de benoeming van een deskundige in een concrete zaak. In het kader van het

experiment zal gestart kunnen worden met deskundigen op het gebied van het bouwrecht. Dit kan een oplossing bieden voor veel zaken die vallen buiten de Raad van Arbitrage voor de Bouw, zoals geschillen over bouwkundige gebreken tussen bureaus of tussen leden van een vereniging van eigenaren. Maar er kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan een medische deskundige als lekenrechter in letselschadezaken.

6.4. De alternatieve echtscheidingsprocedure

Door het Platform onder leiding van André Rouvoet – waarover ik de Tweede Kamer bij brief van 22 februari 2018 informeerde (Kamerstukken II, 2017/2018, 33 836, nr. 23) – is onderzocht hoe de schade die kinderen ondervinden van scheidingen beperkt kan worden. Eén van de uitvloeisels van dit traject is een voornemen om te experimenteren met een alternatieve laagdrempelige snelle toegang tot de familierechter en een meer op de belangen van het gehele gezin gerichte rechtsgang voor echtscheidingszaken. Bij deze experimentele rechtsgang gaat het erom een procedure te ontwikkelen die erop is gericht om de echtscheiding op zo harmonieus mogelijke wijze te laten verlopen, te voorkomen dat er in de loop van het proces grote conflicten ontstaan en is gericht op het versterken van de eigen kracht en het zorgend en probleemoplossend vermogen van de ouders, het kind en het sociale netwerk.

Op dit moment kunnen alleen de scheidende ouders die het voor de start van de echtscheidingsprocedure al volledig eens zijn over de wijze waarop de echtscheiding en de daaraan verwante zaken zullen worden afgewikkeld, een gemeenschappelijk echtscheidingsverzoek indienen. De echtscheiding kan dan doorgaans binnen zeer korte termijn door de rechter worden uitgesproken. Het is echter vaak zo dat nog niet alles volledig is uitgekristalliseerd, maar wel duidelijk is dat de ouders willen scheiden. In dat geval start de procedure met een gemotiveerd verzoek tot echtscheiding van de ene ouder, waarop een gemotiveerd verweer van de andere ouder volgt. De huidige echtscheidingsprocedure gaat er daarbij vanuit dat de scheidende ouders vooral aangeven wat hun eigen wensen zijn voor de manier waarop de zaken na de voltooiing van de echtscheidingsprocedure geregeld zijn. Hierdoor worden de scheidende ouders gedwongen, of worden zij op zijn minst verleid, tot het innemen van standpunten en kunnen gemeenschappelijke belangen 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. De aanvankelijk nog bestaande overeenstemming over een groot deel van de afwikkeling van de echtscheiding en van wat daarmee samenhangt, kan hierdoor (volledig) verdwijnen naarmate het proces vordert. De in de stukken ingenomen standpunten kunnen prikkels zijn voor strijd hierover.

De alternatieve experimentele rechtsgang zou hierin verandering moeten brengen. In navolging van een van de aanbevelingen van het Platform onder leiding van André Rouvoet is daarbij het uitgangspunt dat de alternatieve rechtsgang erop gericht moet zijn om strijd tussen scheidende ouders zoveel mogelijk te voorkomen of terug te dringen, in het belang van het kind. Gelet hierop zou overwogen kunnen worden om bij de procedure bij de rechter een neutrale gezinsvertegenwoordiger te betrekken. Taak van deze gezinsvertegenwoordiger is om gedurende de procedure de belangen van alle gezinsleden in het oog te houden en ervoor te waken dat deze niet uit balans raken. In plaats van een verzoek van één van de ouders waarop de andere ouder weer met een eigen verzoek moet reageren, zou de procedure gestart kunnen worden 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, zou er een voor dit gezamenlijke processtuk gestandaardiseerd format beschikbaar moeten zijn. Daarbij is het ook goed denkbaar dat de ouders bij het opstellen van het gezamenlijk verzoek worden geholpen door de gezinsvertegenwoordiger of dat deze het stuk voor hen opstelt. Gelet hierop is het van belang dat de betrokken gezinsvertegenwoordiger ook over de kennis en vaardigheden beschikt die nodig zijn om een processtuk op te stellen en de procedure te begeleiden. De gezinsvertegenwoordiger zou bijvoorbeeld een gezinsadvocaat of -mediator kunnen zijn. Insteek van de procedure die op de indiening van het gezamenlijke stuk volgt, is dat de scheidende ouders met hulp van de rechter in goed overleg afspraken maken over de afwikkeling van de echtscheiding, waaronder bijvoorbeeld ook de omgang met de kinderen. Mochten er kwesties zijn waar de scheidende ouders niet

uitkomen, dan moet de rechter door een snelle beslissing knopen kunnen doorhakken, zodat daarna de weg vrij is voor de ouders om hun gesprekken over andere aspecten van de echtscheiding voort te zetten. Indien nodig kan de rechter bijgestaan worden door deskundigen – bijvoorbeeld een sociaalpedagogisch hulpverlener – die hem adviseren over hoe de echtscheidingsprocedure het beste ingericht kan worden ten behoeve van een conflictarme afwikkeling van de echtscheiding. Wordt de procedure ingericht zoals hiervoor geschetst, dan zou de inschakeling van een eigen advocaat door ieder van beide ouders niet nodig hoeven te zijn.

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. Er is dus een wettelijke grondslag nodig om dit experiment mogelijk te maken. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarin.

7. Adviezen

Het wetsvoorstel is ter consultatie geplaatst op internetconsultatie en daarnaast is aan een aantal betrokken organisaties rechtstreeks om commentaar gevraagd.

[PM]

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 zal bepaald kunnen 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 gerechts personeel nodig is. Ook wanneer er experimenten met griffierechten en gesubsidieerde rechtsbijstand zullen worden gehouden, zal een budgetneutrale aanpak niet altijd mogelijk zijn. 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 zullen dus steeds worden behandeld in het kader van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur.

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, zal ook in de toekomst in de algemene maatregelen van bestuur geen toe- of afname van die lasten gesignaleerd worden. 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.

ARTIKELEN

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 wetten kan worden afgeweken. Het gaat om een vijftal wetten, waarvan de fundamentele beginselen van procesrecht in Rv en de Wet RO en organisatorische bepalingen (in de Wet RO over de organisatie van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak) zijn uitgesloten van afwijking. De mogelijkheid tot afwijking is ruim geformuleerd omdat nu nog niet vaststaat welke experimenten op basis van deze rechtsgrondslag zullen worden gehouden. Daar staat tegenover dat elk experiment binnen het kader van de fundamentele beginselen van procesrecht zal moeten blijven, die zijn neergelegd in het tweede lid, en bovendien niet zal kunnen afwijken 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 zal ook worden verstaan het toevoegen van aanvullende bepalingen aan die wetgeving. De experimenten zullen niet alleen afwijking vergen van bestaande regels, maar soms ook iets regelen wat nog niet in de bestaande wet staat. Ook daarvoor bestaat ruimte in de algemene maatregelen van bestuur.

Het vierde lid van artikel 1 bevat een hardheidsclausule: de rechter kan de toepassing van experimentele voorschriften achterwege laten indien die toepassing naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid voor een partij onaanvaardbaar is. Ondanks het respecteren van de fundamentele beginselen van procesrecht, verdragen en Europees recht, valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat in een enkel individueel geval het verplichte karakter van een experiment desalniettemin een voor partij naar maatstaven van redelijkheid of billijkheid onaanvaardbaar is. In een dergelijk geval kan de hardheidsclausule een uitweg bieden naar een reguliere procedure volgens de regels van Rv of naar toepassing van de overige wetten die in artikel 1, eerste lid onder b-e 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 te allen tijde 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). 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. Alle partijen die niet uit vrije wil in een experimentele procedure betrokken worden, kunnen zich op de hardheidsclausule beroepen. In geval van een facultatief experiment zal dit dus alleen de verweerder zijn, maar bij een verplicht experiment kunnen eiser, verzoeker en verweerder zich er allen op beroepen. De rechter kan ook ambtshalve tot de slotsom komen dat de experimentele regeling in het concrete geval niet moet worden toegepast. Wanneer het gaat om een experiment dat enkel betrekking heeft op de rechtsbijstand of op het griffierecht, zal het enkele feit dat een partij in een experiment minder rechtsbijstand ontvangt of meer griffierecht moet betalen dan volgens de reguliere Wrb en Wgbz, geen reden zijn om te concluderen dat dit naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar voor die partij is. Deze hardheidsclausule is vooral bedoeld als de toepassing van een experimentele procedure voor een procespartij onaanvaardbaar is naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid. Dat blijkt ook uit de laatste volzin van het vierde lid: wanneer de rechter oordeelt dat de experimentele procedure niet gevolgd of voortgezet kan worden, dan zal hij bezien of partijen een overstap kunnen maken naar de reguliere procedure van Rv. Hij kan dan bepalen 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 in diens vordering of verzoek. Gezien het informelere karakter van de

verzoekprocedure zal het bij een zaak die om een verzoek draait, eenvoudiger zijn om een overstap te maken van de experimentele procedure naar de reguliere procedure dan bij een vorderingsprocedure. Bij die laatste zal eerder 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-e zijn genoemd (of daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen), zoals die in de reguliere versie luiden, van toepassing zullen zijn in plaats van de afwijkende versie uit het experiment.

Artikel 2

Het eerste lid van artikel 2 bepaalt de onderwerpen die in de algemene maatregel zullen moeten worden geregeld ten behoeve van het experiment. In paragraaf 4.3 is er al uitgebreid aandacht aan deze onderwerpen besteed, 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 zal moeten worden aan een tweetal belangrijke onderwerpen. Dat is ten eerste de wijze waarop en de criteria aan de hand waarvan het experiment zal worden geëvalueerd, en ten tweede 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 respecteren 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 uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

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

Artikel 3

Ieder experiment zal geëvalueerd moeten 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 – zal het verslag van de evaluatie naar de Tweede en Eerste Kamer gestuurd worden (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 zal een langere termijn niet altijd haalbaar zijn, omdat er dan geen tijd overblijft voor het evaluatieonderzoek. Bij de aanbieding van het verslag zal ook het standpunt gevoegd worden 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, zal zo snel mogelijk een wetsvoorstel in procedure worden gebracht. Om te voorkomen dat de praktijk in de tijd tussen het aflopen van het experiment en de inwerkingtreding van de wetswijziging tijdelijk geen gebruik kan maken van de – succesvolle – experimentele procedure en moet terugvallen op het oude regime, kan de duur van het experiment worden verlengd totdat het wetsvoorstel is afgerond en de wetswijziging in werking kan treden (artikel 3, tweede lid). Dat kan bij ministeriële regeling. In het tweede lid van artikel 3 is ook 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). Wordt het wetsvoorstel tot wet verheven, dan wordt de algemene maatregel van bestuur met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding ingetrokken. In het wetsvoorstel kan geregeld worden dat dat gebeurt bij het koninklijke besluit waarbij de datum van inwerkingtreding van de wet wordt bepaald.

Artikel 4

Artikel 4 maakt het mogelijk om meer gebruik te maken van deskundige lekenrechters in de rechtspraak. Ik verwijs naar hetgeen hierboven in paragraaf 6.3 is vermeld over deze lekenrechters. De formulering van het artikel wijkt af van de wijze waarop de overige experimenten in het wetsvoorstel zijn opgesteld. Artikel 4 regelt dat bij wijze van experiment deskundigen kunnen worden aangewezen die als lekenrechter kunnen deelnemen aan de rechtspraak, in plaats de aanwijzing van lekenrechters over te laten 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 lekenrechtspraak mogelijk maken en daarom kan er voor een dergelijk experiment geen delegatie plaatsvinden naar een algemene maatregel van bestuur. De benoeming van deskundige lekenrechters 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 c, van het wetsvoorstel. Er zal wel eerst een algemene maatregel van bestuur voor dit experiment moeten worden opgesteld waarin dezelfde zaken geregeld zullen worden als voor alle experimenten in artikel 2, eerste lid, is voorgeschreven. Zo zal daarin worden bepaald voor welke procedures, vorderingen of verzoeken de lekenrechters 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 of wordt aangevuld op 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 deskundige lekenrechters 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 deskundige lekenrechter, 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 deskundige lekenrechters uit te voeren.

De deskundige lekenrechters 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 lekenrechters 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 “echte” rechters de doorslag geven, zoals dat ook nu het geval is. De lekenrechter is een deskundig lid dat in een concrete zaak aan een kamer wordt toegevoegd. Een enkelvoudige kamer wordt door deze toevoeging daarom niet opeens een twee- of meervoudige kamer. De deskundige lekenrechter wordt in beginsel toegevoegd in een individuele zaak waarin zijn bijzondere deskundigheid nodig is. Wel is het denkbaar dat er in het kader van een experiment een bijzondere kamer in het leven wordt geroepen waarvan een deskundige lekenrechter vast onderdeel uitmaakt.

Deze lekenrechtspraak is op vrijwel dezelfde wijze geregeld als voor de andere deskundige leden die deel uitmaken van de pachtkamer (artikel 48 Wet RO), de militaire kamer (artikel 55 Wet RO), de kamer voor het kwekersrecht (artikel 55a Wet RO) en de ondernemingskamer (artikel 66 Wet RO). Er is niet gekozen voor volledig dezelfde opzet van hun benoeming en de toepasselijkheid van artikelen uit de Wet RO op de lekenrechters zoals die gelden voor de deskundige leden van de pachtkamer (artikel 48 e.v. Wet RO) en de ondernemingskamer bij het gerechtshof Amsterdam (artikel 66 Wet RO). Het gaat daar om deskundige leden die vast onderdeel uitmaken van een kamer die exclusief bevoegd is bepaalde zaken te behandelen. Verschil met de andere deskundigen uit de militaire kamer en de kamer voor het kwekersrecht is vooral dat de deskundige leden van de pacht- en de ondernemingskamer bij koninklijk besluit worden benoemd, voor een periode van vijf jaar. Dat is in het kader van een experiment een te zware eis voor deskundigen die vooral op ad hoc basis toegevoegd kunnen worden aan de rechtspraak en enkel voor de duur van het experiment dat maximaal drie jaar kan duren. Daarom is in hoofdlijnen gekozen voor de minder zware variant die ook wordt toegepast voor de deskundige leden in militaire kamers en 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. In artikel 4 is ook geen leeftijdsgrens in het artikel opgenomen gezien de in het wetsvoorstel opgenomen maximale termijn van drie jaar voor de experimenten. Maar het ligt voor de hand om bij de benoeming rekening te houden met de leeftijd van de deskundige en de termijn van het desbetreffende experiment, zodat de deskundige lekenrechter niet tijdens het experiment de maximale leeftijd van zeventig jaar overschrijdt die geldt voor leden van de rechterlijke macht. De deskundige lekenrechters 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 deskundige lekenrechters van toepassing. De zaken komen bij een kamer met een toegevoegde deskundige lekenrechter terecht door verwijzing door de rechter die de zaak ter berechting heeft gekregen (artikel 4, 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). Deze verwijzing is nodig omdat een rechter niet zelf een deskundige lekenrechter naast zich kan toevoegen, dat zou indruisen tegen de huidige systematiek van de inrichting van de kamers door de gerechtsbesturen. Dan zou de rechter eerst een soort verzoek moeten richten tot het gerechtsbestuur. Wanneer hij zijn eigen mederechter zou moeten aanwijzen zou dat bovendien niet stroken met de wijze van zaakstoedeling, die nu geheel objectief plaatsvindt.

Artikelen 5 en 6

De artikelen 5 en 6 bevatten de gebruikelijke bepalingen voor de inwerkingtreding bij koninklijk besluit en voor een citeertitel, die luidt Experimentenwet rechtspleging. Met name met het oog op het in artikel 4 opgenomen experiment met de deskundige lekenrechter, is in artikel 5 opgenomen dat het tijdstip van inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden

vastgesteld. Artikel 4 zal pas in werking treden als de daarvoor benodigde algemene maatregel van bestuur gereed is.

De Minister voor Rechtsbescherming,