

Vergaderjaar 2019–2020

35 263

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 6 april 2020

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De fractieleden van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien het nut van experimenteren met eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende rechtspraak. De pilots geven gehoor aan een behoefte in de maatschappij. Op basis van de pilots kan worden beoordeeld of de vernieuwende rechtspraak echt werkt. Na het experiment kan op basis van een gedegen toetsing door een zorgvuldig samengestelde toetsingscommissie worden bepaald of de pilot zich leent voor wetgeving. Naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben deze leden nog een vraag. Zij zien de beantwoording door de regering met belangstelling tegemoet.

De fractieleden van **GroenLinks** en **SP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging (hierna: wetsvoorstel). Het voorstel geeft deze leden aanleiding tot het gezamenlijk stellen van een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De gedachte die ten grondslag ligt aan het experiment, wordt door deze leden onderschreven. Er is in diverse debatten over de staat van de rechtsstaat ook door hen aangedrongen op oplossingen die drempelverlagend kunnen werken, die de kans op

¹ Samenstelling: Backer (D66), De Boer (GL), (voorzitter), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten), (ondervoorzitter), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL) en Van Wely (FVD).

processuele escalatie verminderen en die de rechtzoekende daadwerkelijk vooruithelpt in een overzienbaar tijdsbestek. Het stelsel moet intussen ook blijven voldoen aan de *fair trial*-toets van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De afweging tussen processuele vereenvoudiging en laagdrempeligheid enerzijds en optimale waarborgen voor alle betrokkenen anderzijds, is – in essentie – een vraag van proportionaliteit. De D66-fractieleden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel aan de regering.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat strekt tot het mogelijk maken van experimenten met innovatieve vormen van rechtspleging binnen de civiele rechtspleging. Zij onderschrijven de doelstelling om in de praktijk te onderzoeken hoe de procesvoering voor de burgerlijke rechter kan worden verbeterd, met het oog op de behoefte van rechtzoekende burgers en bedrijven aan meer eenvoud, snelheid en effectiviteit. Waarbij dit alles te allen tijde moet voldoen aan de fundamentele beginselen van het Nederlandse procesrecht, zodat rechtzoekenden toegang hebben tot een onafhankelijke, onpartijdige en transparante rechtspraak. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen nog enkele vragen.

2. Vernieuwing binnen bestaande wet- en regelgeving

Als het gaat om mogelijkheden van vernieuwing binnen de bestaande wet- en regelgeving, wordt door de Minister voor Rechtsbescherming tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer met name aandacht besteed aan versnelling (bijvoorbeeld waar gesproken wordt over versnellingskamers om achterstanden weg te werken en door af te sluiten met de conclusie dat als het sneller binnen wet- en regelgeving kan, we dat dus vooral moeten doen)², terwijl diverse deskundigen (waaronder Ruth de Bock³) erop wijzen dat binnen de huidige wetgeving ook vernieuwing kan plaatsvinden. Gaat de regering ook initiatieven stimuleren die zien op vernieuwing, bijvoorbeeld als het gaat om het vergroten van de toegang tot het recht binnen de huidige wet -en regelgeving en structuren, zo vragen de **GroenLinks**- en **SP**-fractieleden. Zij denken daarbij onder meer aan het vergroten van de toegankelijkheid van de kantonrechter en het geven van meer adequate voorlichting hierover aan burgers en bedrijven. Graag een reactie van de regering.

3. Probleemanalyse

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** onderstrepen dat bij het aangaan van experimenten binnen de scope van dit wetsvoorstel, telkens scherp voor ogen zal moeten worden gehouden welke problemen men ziet die belemmerend zijn voor een maatschappelijk effectieve rechtspraak en waar het schuurt binnen de civiele rechtspleging. Zij zijn van mening dat dit kan verschuiven binnen de termijn van het voorliggende wetsvoorstel en vragen de regering hoe en met welke partners gedurende de looptijd van het wetsvoorstel de probleemanalyse wordt gemaakt, of dat alleen de start van dit wetsvoorstel als een «nulmeting» moet worden beschouwd. Zij vragen daarnaast welke waarde de regering in dit licht toekent aan de bevindingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in het rapport «Geschilbeslechtingsdelta 2019»⁴.

² Kamerstukken II 2019/20, 35 263, nr. 24, p. 29.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 263, nr. 24, p. 29.

⁴ *Geschillen in het MKB. Over het verloop van conflicten bij bedrijven tot tien werkzame personen* (WODC-rapport 2019-11), Den Haag: WODC 2019.

4. Recht op toegang tot de rechter en kenbaarheid experimenten

De **VVD**-fractieleden zijn verheugd over de horizonbepaling in het wetsvoorstel. Zo kan de wet immers worden geëvalueerd. Deze leden vinden het belangrijk dat de samenhang van de pilots niet uit het oog wordt verloren. Zij vragen de regering in dat kader om een antwoord te geven op de vraag hoe geborgd gaat worden dat het overzicht op en de samenhang tussen de pilots niet verloren gaan en voor de gebruikers inzichtelijk worden gemaakt. De **VVD**-fractieleden achten dat mede van belang in verband met de kenbaarheid voor rechtzoekenden.

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

Tegen de ruime experimenteermogelijkheid van het wetsvoorstel maakte de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) bezwaar⁵, zo merken de **D66**-fractieleden op. Kan de regering deze leden in het licht van die kritiek verzekeren dat in de vormgeving van de AMvB de kenbaarheid en voorspelbaarheid thans voldoende tot hun recht zullen komen en, zo ja, hoe?

De leden van de **D66**-fractie vinden het van groot belang dat experimenten niet zullen leiden tot een verminderde toegang tot het recht en verwelkomen dat een amendement⁶ is aangenomen dat hogere griffierechten en lagere vergoedingen voor rechtsbijstand uitsluit. Tegelijkertijd betreuren zij het dat het wetsvoorstel ook de mogelijkheid uitsluit om zelfstandig te experimenteren met lagere griffierechten. Wil de regering hierop reageren?

5. Equality of arms

Kan de regering aangegeven hoe zij voornemens is in de experimenten te waarborgen dat het beginsel van *equality of arms* wordt gerespecteerd, zo vragen de **GroenLinks**- en **SP**-fractieleden.

6. Lekenrechters

Een aspect dat tot nu toe nog weinig in de behandeling aan bod is gekomen, is dat het wetsvoorstel – zo begrijpen de **D66**-fractieleden uit het voorgestelde artikel 5, tweede lid – het fenomeen van lekenrechters («deskundigen») uitbreidt. Daarover hebben deze leden enkele vragen. Deze figuur is niet geheel nieuw (onder andere bij de Pachtkamer en de Ondernemingskamer), maar graag krijgen zij een nader toelichting op welke wijze de positie van deze leken wordt geduid. Het betreft niet de benoeming van deskundigen die bijvoorbeeld een schadebegroting

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 263, nr. 4, p. 4.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 263, nr. 19.

maken, maar leden van de rechtbank, zij het met een tijdelijke benoeming. De D66-fractieleden veronderstellen dat een dergelijke benoeming het uitbrengen van een deskundigenrapport door dezelfde deskundige aan dezelfde rechtbank uitsluit. Kan de regering dit bevestigen? Zijn er nog andere incompatibiliteiten die gelden voor de deskundigen/leken?

7. Toetsingscommissie

De Toetsingscommissie krijgt een belangrijke rol toebedeeld, ook als het gaat om de vraag of een experiment verlengd moet worden middels een ministeriële regeling, zo merken de **GroenLinks**- en **SP**-fractieleden op. De regering heeft aangegeven dat de samenstelling en het functioneren van de commissie bij AMvB geregeld zullen worden, net als de wijze waarop de commissie zal gaan toetsen, waarbij ook de onafhankelijkheid zal worden meegenomen. Kan de regering uiteenzetten op welke wijze de selectie van de leden en de benoeming daarvan zal plaatsvinden en daarbij in het bijzonder aandacht schenken aan op welke wijze de onafhankelijkheid van deze selectie en benoeming wordt gewaarborgd?

8. Verlenging experimenten

De fractieleden van **GroenLinks** en **SP** begrijpen het zo dat de verlenging van een experiment met maximaal drie jaar alleen mogelijk is als uit de evaluatie blijkt dat het experiment positieve effecten heeft en het voornemen bestaat het experiment als definitieve procedure in de wet op te nemen. Zien deze leden dit goed? Kan de regering nader toelichten wanneer er sprake is van «positieve effecten»? Is dat wanneer het experiment financieel positieve resultaten oplevert, of als de rechtzoekenden dit als positief ervaren? Of beide? Graag een toelichting van de regering.

Een aspect dat nog weinig in de behandeling tot nu toe aan bod is gekomen, is dat het wetsvoorstel een voorbeeld van horizonwetgeving is (het vervalt na vijftien jaar conform artikel 8 van het wetsvoorstel). Veel tijdelijks in de politiek neigt ernaar om permanent te worden. Er zijn diverse verlengingsbepalingen op basis van een evaluatie mogelijk, maar de mogelijkheid van deze termijn wordt niet genoemd, merken de leden van de **D66**-fractie op. De Afdeling heeft aangedrongen op een dergelijke bepaling in haar advies. Kan de regering bevestigen dat deze «valbijl» haar niet inspireren om het omgekeerde te doen, namelijk niet tussentijds te evalueren en niet met een definitief voorstel te komen?

9. Uitsluiting van experimenten

De fractieleden van **GroenLinks** en **SP** wijzen op de *General Recommendation 33 on women's access to justice* van het VN-Vrouwenrechtencomité uit 2015, waaruit volgt dat in gevallen van geweld tegen vrouwen, niet mag worden doorverwezen naar alternatieve geschilbeslechting.⁷ Houdt de regering ook rekening met deze aanbevelingen, als het gaat om de te starten experimenten?

De **D66**-fractieleden hebben een vraag over de consequenties van het intrekken van de AMvB indien een experiment onverhoopt tot een situatie leidt waarin het belang van een goede rechtspleging ernstig geschaad wordt. Het is natuurlijk een goede zaak dat in zo'n geval het experiment voortijdig beëindigd wordt en de aanhangige procedure wordt voortgezet onder het reguliere procesrecht. Wel kan dit tot onzekerheid of onduidelijkheid leiden bij de betrokken partijen. Wat betekent dit voor de

⁷ Paragraaf 57 en 58 van de *General Recommendation 33 on women's access to justice*.

verschuldigde griffierechten? Die worden niet opnieuw geheven? Welke concrete voorzorgsmaatregelen worden genomen om deze onzekerheden of onduidelijkheden tot een minimum te beperken in het geval een experiment voortijdig beëindigd wordt?

10. Capaciteit en middelen rechtspraak

De **GroenLinks**- en **SP**-fractieleden vragen zich af of de rechtspraak over voldoende capaciteit en middelen beschikt om de beoogde experimenten te kunnen oppakken en uitvoeren. De rechtspraak staat blijvend onder druk, zo is de indruk van deze leden. Recentelijk werd bekend dat op dit moment meer dan 20.000 zaken blijven liggen vanwege capaciteitsgebrek. Daar komt nog eens bij de achterstand die op dit moment wordt opgelopen, ten gevolge van de coronacrisis. De regering geeft aan dat de Raad voor de rechtspraak onderschrijft dat het in een gezonde financiële situatie mogelijk moet zijn om experimenten uit het reguliere budget te bekostigen. Is op dit moment van een gezonde financiële situatie sprake, zo vragen deze leden.

In vervolg op de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Van Nispen c.s.⁸ vragen de leden voorts in hoeverre de regering voornemens is voor eventuele experimenten een afzonderlijke bijdrage aan de rechtspraak toe te kennen indien uit het onderzoek waartoe de motie oproept, blijkt dat de dekking van de geraamde kosten niet vanuit het bestaande budget van de rechtspraak zelf kan plaatsvinden.

Los van de financiering hebben de GroenLinks- en SP-fractieleden ook enige zorgen als het gaat om de capaciteit. Het opstarten van experimenten zal zeker in het begin inzet van rechters en juridisch medewerkers vragen die zich niet direct vertaalt in een opbrengst als het gaat om capaciteit en werkdruk. In hoeverre bestaat binnen de rechtspraak, gelet ook op de hiervoor gesignaleerde knelpunten, op dit moment ruimte om experimenten op te pakken? Wordt de rechtspraak op deze wijze niet overvraagd? Zou niet moeten worden gewacht met het oppakken van experimenten totdat de capaciteit op orde is en de achterstanden zijn ingelopen?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** zien dat gekozen is voor een ruime horizonbepaling van vijftien jaar voor het voorliggende wetsvoorstel. Zij vragen de regering welke experimenten in elk geval binnen deze vijftien jaar ten uitvoer zullen worden gebracht. De ChristenUnie-fractieleden vragen tevens welke financiële implicaties deze experimenten hebben. Zij vragen hoe voorkomen wordt dat er wel geëxperimenteerd wordt, maar vervolgens geen structurele aanpassingen kunnen volgen. Zij hebben deze vrees als zij bezien met welk budget op dit moment de innovatie in de rechtspraak bekostigd wordt. Kan de regering nader toelichten hoe dit scenario voorkomen wordt?

11. Experimenten in het bestuursrecht

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van het voornemen van de regering om in gesprek te treden met de Raad van State over eventuele experimenteermogelijkheden in het bestuursrecht. Zij vragen om in het verslag aan de Kamer van dit gesprek en de beoordeling hiervan door de regering in elk geval in te gaan op de verschillende mogelijkheden die de Raad van State aanreikte bij de consultatie van dit wetsvoorstel om te experimenteren met innovatieve procedures in het bestuursrecht.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 263, nr. 21.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren