



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een AMvB Tijdelijk besluit houdende nadere regels inzake de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (Tijdelijk besluit Toetsingscommissie experimenten rechtspleging)

Nader Rapport

24 februari 2023

Nr. 4492395

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een AMvB Tijdelijk besluit houdende nadere regels inzake de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (Tijdelijk besluit Toetsingscommissie experimenten rechtspleging)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 november 2021, nr. 2021002203, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 december 2021, nr. W16.21.0332/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik bied U hierbij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, het ontwerpbesluit en de nota van toelichting wederom aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind.*



Advies Raad van State

No. W16.21.0332/II

's-Gravenhage, 15 december 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 10 november 2021, no.2021002203, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het tijdelijk besluit houdende nadere regels inzake de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (Tijdelijk besluit Toetsingscommissie experimenten rechtspleging), met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van Tijdelijk besluit houdende nadere regels inzake de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (Tijdelijk besluit Toetsingscommissie experimenten rechtspleging)

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

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming, van 4 november 2021, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 3620606, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Gelet op artikel 6, derde lid, van de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. PM);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming, van [datum], nr. PM, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

wet: de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging;

voorstel voor een experiment: een experiment als bedoeld in de artikelen 1, eerste lid, en 5, eerste lid, van de wet, zoals vastgelegd in een voorstel voor een algemene maatregel van bestuur;

Toetsingscommissie: de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de wet.

Artikel 2

1. De Toetsingscommissie bestaat uit minimaal zeven en maximaal negen onafhankelijke leden, waaronder de voorzitter. De leden worden bij koninklijk besluit benoemd op voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming.
2. De voorzitter is rechterlijk ambtenaar als bedoeld in artikel 1, onder b van de Wet op de rechterlijke organisatie of rechterlijk ambtenaar als hiervoor bedoeld geweest. De overige leden hebben aantoonbare affiniteit met geschilbeslechting in brede zin en zijn deskundig op het gebied van de sociale, juridische of economische wetenschap. Bij de samenstelling van de Toetsingscommissie wordt gestreefd naar een evenwichtige vertegenwoordiging van deze wetenschappen.

Artikel 3

1. Na een adviesaanvraag van Onze Minister voor Rechtsbescherming brengt de Toetsingscommissie binnen acht weken advies uit over het voorstel voor een experiment.
2. De Toetsingscommissie gaat in haar advies aan de hand van de stand van zaken in de wetenschap op juridisch, sociaalwetenschappelijk en economisch terrein in op de onderbouwing van de nut en noodzaak van het voorstel voor een experiment.

Artikel 4

De Toetsingscommissie wordt ingesteld voor de duur van de wet en wordt opgeheven met ingang van de dag waarop de wet vervalt.

Artikel 5

De archiefbescheiden van de Toetsingscommissie worden binnen drie maanden nadat de wet is vervallen of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop artikel 6, derde lid, van de wet in werking treedt en vervalt met ingang van de dag waarop de wet vervalt



Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Tijdelijk besluit Toetsingscommissie experimenten rechtspleging.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Artikel 6 van de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging (hierna: de wet) regelt de instelling van de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (hierna: de Toetsingscommissie). Op grond van het eerste lid van voornoemd artikel heeft de Toetsingscommissie tot taak te toetsen of voorstellen voor een experiment (die worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 1, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de wet) voldoen aan de eisen zoals opgenomen in de wet en het Tijdelijk Experimentenbesluit rechtspleging en zo nodig duidelijk te maken of, en zo ja, op welke wijze de voorstellen aanpassing behoeven. Op grond van het derde lid van artikel 6 van de wet kunnen er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor de samenstelling en het functioneren van de Toetsingscommissie en de wijze waarop zij toetst. Het Tijdelijk besluit Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (hierna: het besluit) stelt deze regels vast. Deze toelichting wordt vanwege de samenhang met de Kaderwet Adviescolleges mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondertekend.

2. Verhouding met de Kaderwet Adviescolleges

De Toetsingscommissie is een adviescollege in de zin van artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges (hierna: Kaderwet). Het besluit moet daarom in samenhang met de Kaderwet worden gezien. Hieruit volgt onder meer dat leden van de Toetsingscommissie worden benoemd bij koninklijk besluit voor ten hoogste vier jaar en dat zij tweemaal kunnen worden herbenoemd (artikel 11 Kaderwet). Voorts zal de Toetsingscommissie over een secretaris beschikken (artikel 15 Kaderwet). De Kaderwet kent de mogelijkheid om medewerkers toe te voegen aan de commissie (zie artikel 15, derde lid, Kaderwet). Hiervan wordt in het kader van dit besluit geen gebruik gemaakt. Voorts bevat de Kaderwet bepalingen over de wijze van besluitvorming in adviescolleges (zie artikel 20 Kaderwet). In voorkomende gevallen kan de Toetsingscommissie op grond van artikel 23 Kaderwet gezamenlijk met een ander adviescollege advies uitbrengen. Zij zijn hiertoe verplicht indien hierom bij het adviesverzoek door de Minister voor Rechtsbescherming is verzocht. Een gezamenlijk advies kan bijvoorbeeld met de Adviescommissie burgerlijk procesrecht of de Staatscommissie internationaal privaatrecht worden uitgebracht.

De artikelen 17 en 18 Kaderwet, die de mogelijkheid bieden om op verzoek van het parlement of op eigen initiatief advies uit te brengen, zullen in het geval van de Toetsingscommissie zonder gevolg blijven. In artikel 6 van de wet is de taak van de Toetsingscommissie immers beperkt tot het toetsen van voorstellen voor algemene maatregelen van bestuur. Een dergelijk voorstel voor een algemene maatregel van bestuur kan alleen worden opgesteld door de Minister voor Rechtsbescherming. Ook de bepalingen in de Kaderwet over de begroting en programmering (de artikelen 25, 26 en 27 Kaderwet) zullen in de praktijk gezien de aard van de advisering door de Toetsingscommissie niet, of slechts in beperkte mate, worden uitgewerkt. Het werkprogramma is immers afhankelijk van het aantal aan de Toetsingscommissie voorgelegde experimenten zoals vastgelegd in een door de Minister voor Rechtsbescherming opgesteld voorstel voor een algemene maatregel van bestuur. De begroting bestaat uit de bezoldiging van de leden en de secretaris. Op deze bezoldiging is de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, alsmede het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies, van toepassing. In het kader van de Toetsingscommissie zal een vergoeding per vergadering worden toegekend. De hoogte van de bezoldiging wordt vastgesteld in het benoemingsbesluit van de leden. Op grond van artikel 2 van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies bedraagt deze vergoeding per vergadering ten hoogste 3% van het maximum van salarisschaal 18 van de CAO Rijk (hetgeen per 1 juli 2020 neerkomt op een kleine 300 euro). Aan de voorzitter kan een vergoeding worden toegekend die maximaal 130% bedraagt van de hoogte van de vergoeding die aan de andere leden wordt toegekend.

De Kaderwet gaat uit van jaarlijkse verslaglegging en een vierjaarlijkse evaluatie (artikel 28 Kaderwet). Voor de Toetsingscommissie wordt de door dit artikel gewenste transparantie richting het parlement langs andere weg bereikt. Een ontwerp-algemene maatregel van bestuur moet worden voorgehangen aan het parlement (artikel 1, achtste lid, van de wet). In dit ontwerp zal het advies van de Toetsingscommissie zijn verwerkt. Artikel 7 van de wet schrijft daarnaast evaluatie binnen tien jaar na inwerkingtreding van de wet voor. Deze evaluatie ziet mede op het functioneren van de Toetsingscommissie.

3. Consultatie en gevolgen door regeldruk

Gedurende de internetconsultatie van het besluit (van 24 februari tot 26 maart 2021) zijn vijf inhoudelijke reacties ontvangen, waarvan drie openbaar. Naast de KBvG hebben twee burgers gebruik gemaakt van de mogelijkheid om publiek te reageren. De KBvG stelt voor om een gerechtsdeurwaar-

der als juridisch lid deel te laten uitmaken van de Toetsingscommissie waarbij zij onder meer wijzen op de sleutelrol die de gerechtsdeurwaarder in de civiele procedure inneemt. Ik heb veel waardering voor de actieve betrokkenheid van de KBvG bij vernieuwingstrajecten die in het civiele procesrecht zijn ingezet. De leden van de Toetsingscommissie worden echter op hun persoonlijke kennis en kunde geselecteerd. Uiteraard komen ook gekwalificeerde gerechtsdeurwaarders die over een academische juridische titel beschikken in aanmerking om te worden benoemd als lid met deskundigheid op het gebied van de juridische wetenschap. Ook de twee andere openbare reacties geven geen aanleiding tot wijziging van het besluit. Een burger adviseert het kiezen van de voorzitter over te laten aan die Toetsingscommissie. Gelet op de mogelijke gevolgen van een experiment voor de rechtspraak acht ik het echter raadzaam om de voorzittersrol bij een jurist te beleggen. Een ander voorstel betreft het vervangen van het vereiste van deskundigheid betreffende de juridische, sociale of economische wetenschap door het vereiste van een meer algemene deskundigheid op genoemde terreinen. Uiteraard zullen bij de keuze van de te benoemen leden niet slechts wetenschappers in aanmerking komen voor benoeming. Idealiter bestaat de Toetsingscommissie uit mensen die deskundig zijn vanuit de theorie én de praktijk. Dit wordt deels al bewerkstelligd door in ieder geval iemand als voorzitter aan te stellen die lid is of is geweest van de rechterlijke macht. Hiermee is tevens tegemoetgekomen aan de motie van de leden Van Wijngaarden en Van Dam waarmee het kabinet wordt verzocht om rechterlijke expertise te borgen in de Toetsingscommissie door het toevoegen van een rechterlijk lid of voormalig rechterlijk lid met ruime ervaring in de rechtspraak (Kamerstukken II 2019/20, 35 263, 17). Voorts geldt voor ieder voorgesteld experiment dat er altijd een consultatietraject wordt gevolgd waarbij eenieder in de gelegenheid is om zich uit te laten over het voorstel. De door de burger geopperde input vanuit het MKB kan ook langs die weg vorm krijgen. Tot slot wijst de desbetreffende burger terecht op de mogelijkheid voor de Toetsingscommissie om het voorgestelde experiment aan de Grondwet te toetsen. De andere burgerreactie deed voorstellen voor mogelijke experimenten en zag daarmee niet op het onderhavige besluit als zodanig.

Daarnaast heeft de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Rvdr) een advies opgesteld met betrekking tot het besluit. De Rvdr merkt op geen zwaarwegende bezwaren tegen het besluit te hebben en geeft een drietal opmerkingen mee. Zo adviseert de Rvdr het aantal leden van de Toetsingscommissie te beperken tot maximaal zeven. Dit advies wordt niet overgenomen. Gelet op het brede terrein waarover de commissie bevraagd kan worden, wordt het raadzaam geacht om de mogelijkheid te behouden drie leden per benodigde invalshoek (juridisch, sociaal en economisch) te benoemen. Dit neemt niet weg dat de bezetting van de Toetsingscommissie initieel wel beperkt zou kunnen blijven tot zeven leden. Mocht uitbreiding nodig blijken dan bestaat daartoe de mogelijkheid. Daarnaast adviseert de Rvdr om de definitie van rechterlijk ambtenaar in te perken zodat alleen rechterlijk ambtenaren die thans werkzaam zijn benoemd kunnen worden als voorzitter van de Toetsingscommissie. Hoewel ik onderschrijf dat het noodzakelijk is dat een te benoemen voorzitter beschikt over actuele kennis van het procesrecht, neem ik dit advies niet over. Ik wil dat het mogelijk blijft om capabele mensen te benoemen als voorzitter, ook als deze personen niet langer werkzaam zijn binnen de rechterlijke macht. Doorslaggevend voor een benoeming dient de kennis en kunde te zijn, niet de huidige werkplek. Verder adviseert de Rvdr om in de toelichting expliciet te vermelden dat 'een van de deskundige leden op het gebied van de juridische wetenschap 'deskundig is op het gebied van het burgerlijk procesrecht' (of woorden van die strekking)'. Dit advies wordt hierbij overgenomen met dien verstande dat ik bij alle te benoemen deskundigen op het gebied van de juridische wetenschap hecht aan deskundigheid op het gebied van het burgerlijk procesrecht. Tot besluit plaatst de Rvdr een kanttekening bij het streven van evenredige vertegenwoordiging. Indien het eerdere advies van maximering van het aantal leden tot zeven leden zou worden overgenomen, zou dit in de praktijk niet kunnen worden gerealiseerd. Het eerdere advies tot maximering is evenwel niet overgenomen. Dit neemt niet weg dat het aantal leden van de commissie (initieel) wel tot zeven kan zijn beperkt en het genoemde bezwaar zich dus in de praktijk kan voordoen. Om die reden is het besluit aangepast en de toelichting aangevuld. Het streven naar een evenredige samenstelling blijft onverkort aanwezig. Indien evenredige vertegenwoordiging niet mogelijk is, blijkt uit de toelichting dat wel steeds geborgd moet zijn dat bij de besluitvorming op evenwichtige wijze aandacht is besteed aan de drie invalshoeken. De redactionele opmerkingen van de Rvdr zijn waar mogelijk verwerkt.

Artikelen

Artikel 1 (Definitiebepalingen)

Dit artikel bevat de definitie van de wet (de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging), het voorstel voor een experiment (een voorstel voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 1, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de wet) en de Toetsingscommissie (de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de wet).

Artikel 2 (Samenstelling van de Toetsingscommissie)

De Toetsingscommissie bestaat uit minimaal zeven en maximaal negen leden, inclusief de voorzitter.

De voorzitter dient een rechterlijk ambtenaar te zijn of te zijn geweest. Het begrip rechterlijk ambtenaar is gedefinieerd in artikel 1, onder b, van de Wet op de rechterlijke organisatie. De commissie wordt dusdanig samengesteld dat de drie invalshoeken die van de Toetsingscommissie in haar advies aan de Minister worden verwacht, zoveel mogelijk evenredig vertegenwoordigd zijn. Dit betekent dat er bij volledige benutting van het aantal leden er, naast de voorzitter, zo mogelijk nog twee juristen zullen worden geselecteerd, drie leden met kennis van de economische wetenschap en drie leden met kennis van de sociale wetenschappen. In de Toetsingscommissie dienen de drie invalshoeken te allen tijde dusdanig te zijn vertegenwoordigd dat gewaarborgd is dat bij de besluitvorming op evenwichtige wijze aandacht is besteed aan de drie invalshoeken. De leden dienen over aantoonbare affiniteit met geschilbeslechting in brede zin te beschikken. Hierbij kan niet alleen worden gedacht aan rechtspraak, maar ook aan andere wijzen van geschilbeslechting en geschiloplossing. Daarnaast is deskundigheid van het burgerlijk procesrecht vereist. Het streven is gericht op evenredige vertegenwoordiging van de drie disciplines in de Toetsingscommissie. Mocht er een vacature bestaan of mocht een lid niet in de gelegenheid zijn om deel te nemen aan de beraadslagingen dan staat dit niet aan besluitvorming in de weg. Doordat de Toetsingscommissie beschikt over meerdere leden met de gewenste achtergrond, blijft gewaarborgd dat voldoende kennis en inbreng is geleverd om in het advies de drie invalshoeken voldoende belicht te krijgen. Op grond van artikel 11 Kaderwet worden de leden van een adviescollege bij koninklijk besluit benoemd voor ten hoogste vier jaar. Herbenoeming kan tweemaal en telkens voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden. De Minister voor Rechtsbescherming dient zorg te dragen voor openbaarmaking van een vacature. Ingevolge artikel 12 Kaderwet worden de leden van een adviescollege benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld, alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Daarnaast wordt op grond van voornoemd artikel bij de benoeming van de leden van de Toetsingscommissie gestreefd naar evenredige deelneming van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen.

Artikel 3 (Termijn en wijze van toetsing)

De Toetsingscommissie dient binnen acht weken een advies uit te brengen inzake een door de Minister voor Rechtsbescherming voorgelegd voorstel voor een algemene maatregel van bestuur waarin het experiment is vastgelegd. De Toetsingscommissie dient in haar advies aan de hand van de stand van zaken van de juridische, sociaalwetenschappelijke en economische wetenschap in te gaan op de onderbouwing van de nut en noodzaak van het voorgestelde experiment. De Toetsingscommissie kijkt daarbij kritisch naar de omschrijving van de problematiek, de gekozen oplossing en de vraag of het voorstel voor een experiment past binnen de doelstelling van de wet en van het desbetreffende experiment. Daarnaast zal door de deskundige(n) in de commissie vanuit sociaalwetenschappelijk oogpunt beoordeeld worden of het experiment de verwachte gedragseffecten zal hebben, mede gezien vanuit hetgeen in de wetenschappelijke literatuur bekend is over de gevolgen van prikkels voor het gedrag van burgers en instellingen. En ten slotte zal vanuit economische deskundigheid gezien worden wat de verwachte opbrengst van het experiment voor de maatschappij is en of de procedure een efficiënte procedure oplevert, mede vanuit kostenoverwegingen. De Toetsingscommissie kan de onderbouwing van de nut en noodzaak van het experiment, waar zij dit nodig acht, aanvullen.

Artikel 4 (Instellingsduur Toetsingscommissie)

De wet vervalt na vijftien jaar. Daarmee vervalt ook de grondslag voor de Toetsingscommissie en wordt de Toetsingscommissie opgeheven.

Artikel 5 (Archiefbescheiden)

De archiefbescheiden van de Toetsingscommissie worden ondergebracht bij het archief van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Onder archiefbescheiden kan in dit verband worden gedacht aan de notulen en agendastukken van vergaderingen van de Toetsingscommissie.

Artikel 6 (Inwerkingtreding en vervallen van het besluit)

Het besluit zal, evenals het Tijdelijk experimentenbesluit rechtspleging, gelijktijdig met de wet in werking treden en vervallen. De wet en het Tijdelijk experimentenbesluit rechtspleging vormen immers het kader waaraan de Toetsingscommissie de voorgelegde experimenten dienen te beoordelen. Dit artikel zorgt ervoor dat het besluit vervalt bij de opheffing van de Toetsingscommissie. De Toetsingscommissie wordt op grond van artikel 4 opgeheven als de wet vervalt.

Artikel 7 (Citeertitel besluit)

Dit artikel bepaalt de citeertitel van het besluit. Conform de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna:



Ar) is zowel in het opschrift als in de citeertitel de tijdelijkheid van de regeling tot uitdrukking gebracht (Ar 5.72).

De Minister voor Rechtsbescherming,