

## **Advies van de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad**

Bij brief van 24 februari 2021 (kenmerk 3233726) heeft de Directeur Wetgeving en Juridische zaken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad ter advisering toegezonden het ontwerp voor het Tijdelijk Experimentenbesluit rechtspleging en het ontwerp voor het Tijdelijk Besluit Toetsingscommissie experimenten rechtspleging, onder vermelding dat deze strekken tot uitvoering van de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging (Stb. 2020, 223).

In dit advies wordt op beide ontwerp-besluiten achtereenvolgens ingegaan. Dit advies is door ons uitgebracht bij brief van 25 maart 2021 (kenmerk UIT-ADNLR/2021/126).

### *Ontwerp voor het Tijdelijk Experimentenbesluit rechtspleging*

1. Bij het ontwerp voor het Tijdelijk Experimentenbesluit rechtspleging (hierna: het ontwerp-Experimentenbesluit) plaatsen wij twee algemene opmerkingen. Daarna volgen de artikelsgewijze opmerkingen.

#### *Algemene opmerkingen*

2. Waar sommige bepalingen van het besluit zich lijken te richten tot de gerechten of de Raad voor de rechtspraak, lijken andere bepalingen gericht te zijn tot de opstellers van de algemene maatregel van bestuur. Uit de bepalingen van het ontwerp-Experimentenbesluit en de nota van toelichting (hierna: de toelichting) volgt onzes inziens echter niet steeds voldoende duidelijk tot wie de verschillende bepalingen van het besluit en de daarin opgenomen opdrachten zich richten.

3. De rol en taken van de verschillende actoren binnen het traject van het voorstellen, voorbereiden, opzetten en uitvoeren van een experiment zou naar onze indruk verduidelijkt kunnen worden. Daarbij zou kunnen worden aangesloten bij wat hierover in de wetsgeschiedenis is opgemerkt.<sup>1</sup>

#### *Doel Experimentenwet rechtspleging als uitgangspunt*

4. Het doel van de Experimentenwet rechtspleging (hierna: de wet) is blijkens artikel 1 lid 1 van de wet het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Uit de memorie van toelichting bij de wet volgt dat een experiment door onder meer deze doelstelling wordt begrensd: het experiment moet passen binnen deze

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2018-2019*, 35 263, nr. 3, p. 20; *Kamerstukken I 2019-2020*, 35 263, C, p. 2-3

doelstelling en het experiment moet, naar verwachting, daaraan een bijdrage kunnen leveren.<sup>2</sup>

5. De voorgestelde artikelen 2 en 13 van het ontwerp-Experimentenbesluit refereren aan het doel van de wet. Artikel 2 lid 1, aanhef en onder a behelst dat in elke maatregel van bestuur moet worden bepaald hoe het experiment naar verwachting bijdraagt aan de doelstelling van de wet. In artikel 13 lid 1 is onder meer opgenomen dat in de evaluatie ten minste wordt onderzocht of en in welke mate de afwijkingen van de wetten bijdragen aan de doelstelling van de wet.

6. Beide bepalingen stellen daarnaast echter ook 'de beheersing of oplossing van een maatschappelijk probleem' centraal. Volgens het voorgestelde artikel 2 lid 1, aanhef en onder b, moet in elke maatregel van bestuur ook worden bepaald aan de beheersing of oplossing van welk maatschappelijk probleem het experiment beoogt bij te dragen. Of en in welke mate de afwijking van de wetten hieraan bijdraagt moet op grond van het voorgestelde artikel 13 lid 1 worden onderzocht bij de evaluatie, evenals welke de eventuele negatieve effecten voortvloeien uit deze afwijkingen.

7. Wij vragen ons af of deze cumulatie van eisen wenselijk is. Dat een experiment tot doel moet hebben een bijdrage te leveren aan de beheersing of oplossing van een specifiek maatschappelijk probleem<sup>3</sup> is geen eis die wordt genoemd in de wet. Het ontwerp-Experimentenbesluit lijkt hier een nieuwe eis te introduceren, naast de eis dat het experiment (naar verwachting) kan bijdragen aan het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Daarmee sluit het ontwerp-Experimentenbesluit niet precies aan bij de wet. Bovendien zou deze extra eis drempelverhogend kunnen werken. Het identificeren en operationaliseren van een maatschappelijk probleem en het toetsen of een experiment kan bijdragen aan het beheersen of oplossen daarvan, is echter bepaald niet eenvoudig. Naar onze mening is 'het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting' in feite het maatschappelijke probleem dat een toekomstig experiment moet beheersen of oplossen.

8. Het doel van de wet – het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting – zou onzes inziens steeds het kader moeten zijn voor de opzet, inhoud en evaluatie van experimenten en voor het opstellen van algemene maatregelen van bestuur waarin de experimenten worden vastgelegd, waarvoor het ontwerp-Experimentenbesluit regels geeft.<sup>4</sup> Daarbij zou niet ook moeten worden getoetst of het experiment bijdraagt aan de beheersing of oplossing van een maatschappelijk probleem.

9. Wij zouden u dan ook in overweging willen geven om in het ontwerp-Experimentenbesluit terug te keren naar het doel van het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting, zoals dat is neergelegd in artikel 1

---

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2018-2019*, 35 263, nr. 3, p. 3, 8-9, 40.

<sup>3</sup> Nota van toelichting, artikel 2.

<sup>4</sup> Nota van toelichting, onder 1.

lid 1 van de wet en daarbij het voorgestelde artikel 2 lid 1, aanhef en onder b, te schrappen en het bepaalde in het voorgestelde artikel 13 lid 1 te beperken tot het doel van de wet.

*Artikel 2 lid 1, onder b*

10. Met betrekking tot artikel 2 lid 1, onder b merkten wij onder 9 al op dat wij u in overweging zouden willen geven deze bepaling te schrappen.

*Artikel 3*

11. De driedeling in dwingende, facultatieve of vrijwillige experimenten die in artikel 3 lid 1 wordt aangehouden lijkt ons op zichzelf zinvol. Het gemaakte onderscheid tussen 'vrijwillig' en 'facultatief' is blijkens artikel 3 en de toelichting daarop zo te verstaan, dat alle partijen moeten instemmen met het volgen van de experimentele procedure als het experiment vrijwillig van aard is (artikel 3 lid 4), terwijl bij een facultatief experiment de keuze voor het volgen van de experimentele procedure bij één partij ligt, te weten de eiser of de verzoeker (artikel 3 lid 3). Uit de toelichting op artikel 3 lid 3 volgt dat de verweerder de keuze voor een facultatief experiment in beginsel moet volgen (zie hierna). Een facultatief experiment heeft voor de verweerder dus een dwingend karakter.

12. Het zou onzes inziens zijn te overwegen het gemaakte onderscheid tussen 'facultatief' en 'vrijwillig' te verduidelijken en duidelijker tot uitdrukking te brengen dat het facultatieve experiment – hoe dan ook – voor één van de partijen (verweerder) dwingend van aard is. In dit verband zou gedacht kunnen worden aan het vervangen van het woord 'facultatief' uit artikel 3 lid 1 door het woord 'semi-dwingend', of aan het verduidelijken in de toelichting dat 'facultatief' inhoudt dat het experiment voor de verweerder wél een dwingend karakter heeft.

13. Artikel 3 lid 3 houdt, gelezen in samenhang met de toelichting, in dat een experiment facultatief is wanneer het aan de keuze van de eiser of de verzoeker is overgelaten of hij de experimentele procedure dan wel de reguliere huidige procedure volgt. In de toelichting op artikel 3 lid 3 wordt verduidelijkt dat de verweerder deze keuze moet volgen, tenzij hij er een beroep op doet dat de toepassing van de experimentele bepalingen leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard (artikel 1 lid 7 van de wet). Wij zouden u in overweging willen geven om ook de verweerder de mogelijkheid te geven om te kiezen voor de experimentele procedure, voor zover de eiser of de verzoeker daarvoor nog niet heeft geopteerd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden gerealiseerd via een 'wisselbepaling', op grond waarvan na een daartoe strekkende keuze van de verweerder kan worden gewisseld van het door de eiser of de verzoeker gekozen spoor van de reguliere procedure naar het spoor van de experimentele procedure, voor zover het experiment zich voor een dergelijke spoorwissel zou lenen. Daarbij geldt dan ook dat eiser of de verzoeker de keuze van de verweerder moet volgen, tenzij hij er een beroep op doet dat de toepassing van de experimentele bepalingen leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard (artikel 1 lid 7 van de wet).

14. Verder zou in de toelichting nog kunnen worden verduidelijkt wat de situatie is in het geval sprake is van meerdere eisers of verzoekers en er de mogelijkheid bestaat om te kiezen voor een facultatief experiment. Het ligt in de rede dat in een dergelijk geval alle eisers/verzoekers zullen moeten instemmen met de experimentele route, voordat die weg kan worden bewandeld. Hetzelfde geldt voor het geval dat er meerdere verweerders zijn.

#### *Artikel 11*

15. In artikel 11 lid 1 wordt voorgesteld het experiment te beëindigen indien er gedurende de uitvoering van het experiment wijzingen worden doorgevoerd in de bepalingen in de wetten, waarvan in het experiment wordt afgeweken, en de vergelijkbaarheid tussen de experimentele procedure en de parallelle reguliere procedure daardoor wordt verstoord. Denkbaar is dat het niet steeds nodig is het experiment te beëindigen, maar dat zou kunnen worden volstaan met een aanpassing ervan. Wij geven u in overweging om in artikel 11 lid 1 op te nemen dat wanneer de in de bepaling geschetste situatie zich voordoet, dient te worden bezien of het nodig is om het experiment aan te passen of te beëindigen.

#### *Artikel 13*

16. Ten aanzien van het voorgestelde artikel 13 lid 1 merkten wij onder 9 al op dat het aanbeveling zou verdienen deze bepaling te beperken tot de doelstelling van de wet.

17. Het derde lid van artikel 13 schrijft voor dat in het in dat lid beschreven geval de Raad voor de rechtspraak de Minister om verlenging van het experiment verzoekt. Het verdient aanbeveling om in de toelichting tot uitdrukking te brengen in hoeverre de Raad voor de rechtspraak een eigen beoordelingsruimte heeft om de volgens de onderzoekers bestaande behoefte om het experiment te verlengen, om te zetten in een verzoek aan de Minister.

18. Indien de onderzoekers een half jaar voor het einde melden dat zij van mening zijn dat de situatie van artikel 3 lid 2 van de wet van toepassing is, maar het verzoek om verlenging desalniettemin niet zou worden gedaan (zie de opmerking hiervoor over de al dan niet bestaande beoordelingsruimte van de Raad voor de rechtspraak) of het verzoek door de Minister niet zou worden ingewilligd, kan vermoedelijk niet meer worden voldaan aan de termijnen zoals gesteld in artikel 18, tenzij bedoeld is dat de bevindingen van de onderzoekers zoals bedoeld in artikel 13 lid 3 ook in de vorm van een conceptrapport zoals bedoeld in artikel 18 lid 1 dienen te worden opgesteld. Het verdient aanbeveling dat in artikel 13 lid 3 of in de toelichting daarop tot uitdrukking te brengen.

#### *Artikel 14*

19. Het voorgestelde artikel 14 lid 1 houdt onder meer in dat wordt bepaald aan de hand van welke criteria in de evaluatie ten minste wordt beoordeeld of en in welke mate de afwijkingen van de wetten tot positieve resultaten hebben geleid. In lijn met wat onder 7-9 al

werd opgemerkt, menen wij dat de door artikel 14 lid 1 bedoelde criteria zouden moeten worden geformuleerd binnen het kader van het doel van de wet, zoals neergelegd in artikel 1 lid 1 van de wet (het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting). Het (kern)criterium waaraan zou moeten worden getoetst is onzes inziens of het experiment heeft bijgedragen aan dit doel.

#### *Artikel 17*

20. Wij vragen ons af of het ervoor zorgdragen dat er een nulmeting beschikbaar is over de in de evaluatie te betrekken onderwerpen een taak voor de gerechten zou moeten zijn, zoals het voorgestelde artikel 17 lid 3 bepaalt. Te overwegen zou zijn om de in artikel 17 lid 3 genoemde taak op te dragen aan 'de onderzoekers' in plaats van aan 'de gerechten'. Het lijkt ons zinvol om bij de nulmeting direct al de onderzoekers te betrekken, onder meer gelet op het belang dat de nulmeting functioneel zal zijn voor de evaluatie. Zij zouden dan in samenspraak met de gerechten de benodigde gegevens kunnen verzamelen en de nulmeting kunnen uitvoeren. Het reeds bij de nulmeting betrekken van de onderzoekers lijkt ons te meer wenselijk indien u zou willen vasthouden aan de in het voorgestelde artikel 18 genoemde rapportagetermijnen (zie hierna onder 21). Op deze wijze wordt ook het bezwaar ondervangen dat het uitvoeren van een nulmeting voor de gerechten in de praktijk een tijdrovende en moeilijke taak zijn, onder meer omdat gerechten lang niet op alle potentieel relevante aspecten cijfermatige gegevens beschikbaar hebben (bijvoorbeeld: in hoeveel procent van de handelszaken worden getuigen gehoord?).

#### *Artikel 18*

21. In het voorgestelde artikel 18 is opgenomen dat uiterlijk zes maanden voor het eind van het experiment een conceptrapport wordt aangeboden aan de Minister voor Rechtsbescherming en dat het eindrapport van de evaluatie de minister uiterlijk vier maanden voor het eind van het experiment wordt aangeboden. Blijkens de toelichting zijn deze termijnen ingegeven door het bepaalde in artikel 3 lid 1 van de wet, op grond waarvan minister ten minste drie maanden voor het einde van het experiment een evaluatieverslag naar de Staten General moet sturen, samen met een standpunt over het voornemen tot wetswijziging naar aanleiding van het experiment. Wij vragen ons af of het haalbaar is om de conceptrapportage zes maanden voor het einde van het experiment in te dienen. Zie in dit verband ook onze opmerking bij artikel 13 lid 3. Dat betekent immers dat al ruim voor het verstrijken van deze termijn van zes maanden een aanvang moet worden gemaakt met de evaluatie. Zijn er op dat moment dan al wel voldoende gegevens beschikbaar? Wellicht dat het betrekken van de onderzoekers bij de nulmeting, zoals wij u onder 20 in overweging gaven, het evaluatieproces zou kunnen bespoedigen, waardoor de termijn voor het uitbrengen van de conceptrapportage mogelijk toch haalbaar zou kunnen blijken.

*Ontwerp voor het Tijdelijk Besluit Toetsingscommissie experimenten rechtspleging*

22. In artikel 3 lid 2 van het ontwerp voor het Tijdelijk Besluit Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (hierna: het ontwerpbesluit Toetsingscommissie) wordt voorgesteld dat de Toetsingscommissie in haar advies ingaat op de juridische, sociaalwetenschappelijke en economische onderbouwing van het experiment en deze waar nodig aanvult.

23. Naar onze mening zou in het besluit moeten worden volstaan met de opdracht aan de Toetsingscommissie dat getoetst wordt of aan de doelstelling van artikel 1 lid 1 van de wet is voldaan. In de toelichting op het besluit kan worden opgenomen dat bij die toetsing juridische, sociaalwetenschappelijke en economische perspectieven een rol kunnen spelen.