No.W16.18.0315/II 's-Gravenhage, 6 maart 2019

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 16 oktober 2018, no.2018001840, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet inzake Regels betreffende experimenten in de rechtspleging (Experimentenwet rechtspleging), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel biedt de grondslag om op het terrein van het burgerlijk procesrecht te experimenteren met innovatieve vormen van rechtspleging en daarmee samenhangende aspecten van griffierechten en rechtsbijstand. Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) kan daartoe van veel procesrechtelijke wetgeving op het terrein van het burgerlijk recht worden afgeweken.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen die van dien aard zijn dat over het voorstel niet positief kan worden geadviseerd. Zij is van oordeel dat de waarborgen voor afwijking van de in het voorstel genoemde wetten moeten worden aangescherpt. Dat zou kunnen door de regelingsopdracht voor de amvb meer te concretiseren, criteria voor de opzet en evaluatie van een experiment in een algemeen verbindend voorschrift, zoals een amvb of een bijlage bij de wet op te nemen en te voorzien in een commissie experimenten rechtspleging die voornemens voor experimenten beoordeelt en daarover adviseert. Voorts adviseert de Afdeling inzicht te geven in de resultaten van in het verleden toegepaste innovatieve vormen van rechtspleging.

1. Aanleiding en inhoud wetsvoorstel

Volgens de toelichting biedt het geldende procesrecht niet altijd een passende oplossing voor de juridische problemen van burgers en bedrijven. Een uniforme aanpak voldoet niet langer en procedures die jarenlang voortslepen, worden niet meer geaccepteerd. Er is behoefte aan eenvoudige en snelle procedures en aan methoden om partijen tijdens de procedure dichter bij elkaar te brengen en te voorkomen dat het conflict verder op de spits wordt gedreven. Daarom heeft de Raad voor de Rechtspraak de afgelopen jaren geëxperimenteerd met alternatieve gerechtelijke procedures. Deze alternatieve procedures zijn gebaseerd op artikel 96 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Dat artikel kent echter een aantal beperkingen, zoals de voorwaarde dat instemming van beide partijen vereist is, de procedure alleen bij de kantonrechter kan plaatsvinden, en het geschil betrekking moet hebben op rechtsgevolgen die door partijen zelf mogen worden bepaald. Daardoor zijn bijvoorbeeld experimenten in het familierecht op dit moment niet mogelijk, terwijl daaraan wel behoefte zou bestaan. De toelichting werkt drie voorbeelden uit van mogelijke experimenten: een procedure voor eenvoudige handelsgeschillen, een procedure met een aan de rechtbank toegevoegd deskundig lid en een alternatieve scheidingsprocedure.

Omdat de regering andere experimenten niet bij voorbaat wil uitsluiten, is het wetsvoorstel niet beperkt tot een aantal nauwkeurig afgebakende uitzonderingen. Het wordt mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van de eerste drie Boeken van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de Rechterlijke Organisatie, de Faillissementswet, de procesrechtelijke bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op de rechtsbijstand. De experimenteermogelijkheid is niet beperkt tot de civiele procedure, zodat het bijvoorbeeld ook mogelijk is om te experimenteren met griffierecht of rechtsbijstand in het strafrecht of bestuursrecht.

De bevoegdheid tot afwijking is bewust ruim geformuleerd; zij betreft in beginsel bij alle genoemde wetten de gehele wet en de daarop gebaseerde regelgeving. De waarborg tegen een te ruim gebruik van de afwijkingsbevoegdheid wordt met name gezocht in de voorwaarde dat het experiment moet strekken tot eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting en in de regel dat een concreet experiment de fundamentele beginselen van procesrecht, de Grondwet en de internationale en EU-verplichtingen dient te garanderen. Het is niet de bedoeling dat voortaan elke wetswijziging wordt ingeleid 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, aldus de toelichting.

2. Algemeen; leeswijzer

Het onderhavige wetsvoorstel is vernieuwend, omdat het in algemene zin toestaat bij algemene maatregel van bestuur van een veelheid van wetten af te wijken. De doelen waaronder kan worden afgeweken van de genoemde wetten (eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting) zijn zeer ruim geformuleerd. Het betekent dat vrijwel steeds zal kunnen worden afgeweken, als het maar om geschilbeslechting gaat. Ook de wetgeving in het kader van het Programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) bijvoorbeeld kende in meer of mindere mate die doelen, maar er was kennelijk geen aanleiding daarmee eerst te experimenteren door af te wijken van het bestaande Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De beperking van de mogelijkheden tot afwijking is in het bijzonder gelegen in de voorwaarde dat slechts *bij wijze van* *experiment* van de genoemde wetten kan worden afgeweken.

Dat is reden voor de Afdeling om hieronder eerst in algemene zin in te gaan op het experimenteren met regelgeving (punt 3). Aansluitend zal de Afdeling ingaan op de gestelde voorwaarden waaronder experimenten in dit voorstel worden toegestaan (punt 4). In punt 5 komt de verhouding tot bestaande en al eerder uitgevoerde experimenten aan de orde. In punt 6 gaat de Afdeling in op de tijdelijkheid van de wet. Daarna volgen enige aanvullende opmerkingen (punt 7 t/m 11). Het advies bevat tot slot een redactionele bijlage en een bijlage met een handreiking voor de opzet en evaluatie van een experiment.

3. Experimenteren

Bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument of werkwijze een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Kennisopbouw is daarbij belangrijk. Om die kennis te kunnen verwerven en deze zo betrouwbaar mogelijk te laten zijn, is het noodzakelijk dat een aantal zaken vooraf wordt gewaarborgd. Het betekent ook dat het onderzoeksproces in het kader van het experiment aan een aantal voorwaarden moet voldoen. Duidelijk moet zijn om welk maatschappelijk probleem het gaat, op welke wijze men denkt het probleem te kunnen oplossen en waarom het nodig is om in afwijking van de wet eerst het instrument of de werkwijze uit te proberen, voordat tot wetswijziging wordt overgegaan.

De minister voor Rechtsbescherming stuurde de Tweede Kamer op 29 juni 2018 een brief over wettelijke experimenteerruimte.[[1]](#footnote-1) In deze brief verkent hij, naar aanleiding van afspraken in het Regeerakkoord, in hoeverre in algemene zin meer wettelijke experimenteerruimte nodig en mogelijk is gelet op de huidige kaders voor experimentele regelgeving. Op dit moment is een aanpassing van de huidige kaders in voorbereiding.

Experimenteren kan, maar met mate en onder voorwaarden. Achtergrond daarvan is dat afgeweken wordt van wetten, dat wil zeggen de regels die voor iedereen gelden en die door de wetgever (regering en Staten-Generaal) noodzakelijk, doelmatig en rechtvaardig zijn geacht. Zij geven richting en beschermen. Wetten bieden rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Wetten kunnen echter op zeker moment niet meer aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. De waarborgen die de wet biedt in de vorm van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid kunnen dan verkeren in starheid en onbegrepen vasthouden aan de regel van de wet. Soms zal een wet de snelheid waarmee maatschappelijke veranderingen zich voltrekken onvoldoende bijhouden. Snel opeenvolgende wetswijzigingen leiden er echter toe dat een wet in feite weinig bestendigheid kent en niet de zekerheid en gelijkheid biedt die de wet zou moeten kenmerken.

Experimenteren met wettelijke regels kan daarom zinvol zijn. Niet omdat innoveren of veranderen een doel in zich zijn, maar om proefondervindelijk vast te stellen of het maatschappelijke probleem dat zich aandient, zinvol via een wetswijziging kan worden beheerst of opgelost en om de voor- en nadelen van een richting waarin wordt gedacht, in kaart te brengen. Daarvoor kan het nodig zijn af te wijken van de wet. Overwegen de voordelen boven de nadelen, dan kunnen ook de voorwaarden waaronder een verandering of vernieuwing een basis in de wet kan krijgen, geformuleerd worden.

Niet elk afwijken van de wet is een experiment. Afwijkingen van de wet om alleen ruimte te bieden die er anders niet zou zijn, zijn geen experiment. Zij zijn er niet op gericht om kennis te verwerven over een nieuwe werkwijze of een nieuw instrument met het oog op mogelijke aanpassing van de wet.

4. Waarborgen

In het onderhavige voorstel worden ten behoeve van de ontwikkeling van het burgerlijk procesrecht de aard en omvang van het experiment bij amvb bepaald. Het ontwerp van de amvb wordt aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Het experiment wordt geëvalueerd. Het evaluatieverslag wordt aan de Staten-Generaal overgelegd met een standpunt over de resultaten van het experiment. Van de rechtsbeginselen van het procesrecht, relevante verdragen en het EU-recht kan niet worden afgeweken. In een concreet geval kan de rechter bij wijze van hardheidsclausule afwijken van het experiment.

De Afdeling is van oordeel dat hiermee onvoldoende waarborgen worden voorgesteld om van de veelheid van wetten op het terrein van het burgerlijk procesrecht af te wijken bij lagere regeling. Als van een veelheid van wetten bij amvb kan worden afgeweken in het licht van zeer algemeen geformuleerde doelstellingen bij wijze van experiment, komt het erop aan dat het experiment met voldoende waarborgen is omgeven. Dat is nu nog niet het geval.

*Regelingsopdracht amvb*

Weliswaar stelt de memorie van toelichting een en andermaal dat in de amvb concreet moet zijn geformuleerd van welke artikelen uit de verschillende wetten op het terrein van het burgerlijk procesrecht wordt afgeweken, dat experimenten beperkt in omvang moeten zijn en dat het experiment wordt geëvalueerd, maar de tekst van het voorstel kent deze beperkingen niet alle. Het wetsvoorstel staat er niet aan in de weg om een landelijk experiment te houden, waarbij van naar aard of omvang belangrijke delen van een of meer van de genoemde wetten wordt afgeweken. Daarbij kunnen rechten of aanspraken die derden naar huidig recht hebben, worden beperkt. Een zodanig vergaand experiment zal wellicht niet de bedoeling zijn, het toont wel aan dat de regelingsopdracht voor de algemene maatregel van bestuur duidelijker en concreter zou moeten worden geformuleerd. Daarbij valt op dat geen regeling is opgenomen voor de opzet en evaluatie van een experiment, alsmede de criteria daarvoor.   
De Aanwijzingen voor de regelgeving zeggen weliswaar dat in de toelichting bij een experimenteerregeling wordt vermeld hoe de evaluatie van een regeling plaatsvindt, maar zij hebben het oog op een concreet en nauwkeurig begrensde mogelijkheid tot experimenteren, terwijl het voorstel het in algemene zin toestaat om van een veelheid van wetten op het terrein van het burgerlijk procesrecht af te wijken. Omdat de bevoegdheid tot afwijking van de wet ruimer wordt, zijn aanvullende waarborgen op het niveau van de wet of amvb noodzakelijk.

*Criteria opzet en evaluatie experiment*

Om te kunnen leren van een experiment, is het van belang dat een experiment goed wordt opgezet. Dat betekent dat inhoud, omvang, evaluatiecriteria en de beoordeling van de resultaten van het experiment een geheel moeten vormen.

Ter zake van de criteria voor opzet en evaluatie van een experiment heeft de Afdeling contact opgenomen met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP heeft niet alleen veel ervaring met maatschappelijk onderzoek, maar ook met de evaluatie van wetgeving. De Afdeling doet voor deze criteria een handreiking.

Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen de inhoud van een experiment enerzijds en het onderzoeksproces anderzijds. Wat de inhoud betreft is het van belang dat het onderwerp waarop het experiment betrekking heeft, zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt beschreven. Voorts moet de verwachting bestaan dat het experiment tot zinvolle resultaten kan leiden. Dit betekent dat duidelijk moet zijn wat met het experiment wordt beoogd en op grond van welke methode en criteria te zijner tijd de effecten zullen worden beoordeeld. Met betrekking tot het onderzoeksproces is het van belang dat de begeleiding en de beoordeling van het experiment wordt belegd bij een deskundige en onafhankelijke instantie.

Voor een uitwerking van deze niet-juridische, maar sociaal-wetenschappelijke criteria verwijst de Afdeling naar de bij dit advies gevoegde bijlage. De Afdeling adviseert een dergelijke handreiking in een algemeen verbindend voorschrift, zoals een amvb of een bijlage bij de wet op te nemen.

*Adviescommissie*

Voordat het experiment van start gaat zal uit de beschrijving ervan duidelijk moeten blijken wat hierboven als inhoud van het experiment is geëxpliciteerd. De beschrijving van een voornemen tot een experiment zal onder andere in moeten gaan op de aard van het probleem, een overzicht moeten bevatten van al bestaand onderzoek in relatie tot de relevante beleidstheorie, de met het experiment beoogde doelen, de afbakening van de wettelijke regeling en een motivering van de wijze waarop er wordt geëvalueerd.

De toetsing of voldaan is aan de eisen voor zo’n experiment zou naar het oordeel van de Afdeling kunnen worden opgedragen aan een onafhankelijke adviescommissie experimenten rechtspleging. Deze commissie zou samengesteld kunnen zijn uit leden met een juridische, economische en sociaalwetenschappelijke achtergrond. De toetsing van voornemens tot experimenten is immers niet alleen van juridische, maar ook van economische en sociaalwetenschappelijke aard.

De commissie beoordeelt voornemens tot een experiment die vallen onder de reikwijdte van dit voorstel aan de hand van de in de bijlage bij dit advies geformuleerde handreiking voor de inhoud van een experiment. Daarmee kan worden gewaarborgd dat alleen zorgvuldig voorbereide, gedegen experimenten tot afwijking van een of meer wetten leiden. Een dergelijke waarborg staat naast die welke reeds in het voorstel zijn opgenomen. Van een advies van de commissie zou anders dan op zwaarwegende gronden niet moeten worden afgeweken.

De Afdeling adviseert te overwegen om als extra waarborg voor het onderhavige voorstel te voorzien in een onafhankelijke commissie experimenten rechtspleging.

*Evaluatie*

Naar het oordeel van de Afdeling moet op voorhand duidelijk zijn wie het evaluatieonderzoek uitvoert en begeleidt. Dat is niet dezelfde commissie als de commissie die voornemens tot experimenten toetst. Anders dan de toelichting opmerkt,[[2]](#footnote-2) is de Afdeling van oordeel dat zowel de uitvoering als de begeleiding van het experiment met het oog op de evaluatie door een wetenschappelijke of een andere onafhankelijke onderzoeksinstantie plaatsvindt. De Afdeling adviseert de toelichting in dit opzicht te verduidelijken.

*Conclusie*

Alleen zorgvuldig voorbereide en gedegen experimenten van beperkte omvang en duur waarover in beginsel positief is geadviseerd door een onafhankelijke adviescommissie experimenten rechtspleging zouden tot afwijking van een of meer wetten kunnen leiden.

De Afdeling adviseert op grond van het voorgaande de waarborgen voor afwijking van de in het voorstel genoemde wetten aan te scherpen. Dat zou kunnen door de regelingsopdracht voor de amvb meer te concretiseren, door criteria van de opzet en evaluatie van een experiment, zoals gesuggereerd, in een algemeen verbindend voorschrift, zoals een amvb of een bijlage bij de wet op te nemen en te voorzien in een commissie experimenten rechtspleging die voornemens voor experimenten beoordeelt en daarover adviseert.

5. Andere vormen van maatwerk

Uit de toelichting komt het beeld naar voren dat de huidige dagvaardings- en verzoekprocedures de rechter in veel opzichten ruimte biedt voor een informele aanpak, maatwerk en vernieuwing. De uiteenlopende initiatieven die de laatste jaren zijn ondernomen[[3]](#footnote-3) en de 11 projecten die op dit moment gehouden worden,[[4]](#footnote-4) geven daarvan blijk. De toelichting besteedt geen aandacht aan de resultaten van deze initiatieven, ofschoon zij een sterke gelijkenis vertonen met de in toelichting genoemde voorbeelden van toekomstige experimenten.

Afgezien van het feit dat voor geen van deze pilots extra experimenteerruimte nodig was, acht de Afdeling het van belang dat de toelichting inzicht geeft in de resultaten van de pilots, en of zij al dan niet tot landelijke invoering hebben geleid. Zo blijkt uit de evaluatie van de Spreekuurrechter dat juist die factoren die een grote bijdrage leveren aan het succes van het experiment (kleine aantallen, voorselectie en verlaagde griffierechten) mogelijk niet (volledig) kunnen worden gehandhaafd indien de Spreekuurrechter een permanent karakter krijgt.

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat er op korte termijn meer mogelijkheden voor maatwerk komen. Met KEI wordt voor het burgerlijk procesrecht een overzichtelijke basisprocedure voorgesteld. In die vereenvoudigde procedure wordt uitspraak gedaan na één schriftelijke ronde en een mondelinge behandeling. Ook krijgt de rechter krijgt meer middelen om een vlot verloop van de basisprocedure te bevorderen, terwijl elk van de partijen het nodige moet doen om de rechter in staat te stellen om tijdig te komen tot de uitspraak. KEI beoogt daarmee een versterking van de hiervoor beschreven in gang gezette ontwikkeling van eenvoudige en snelle procedures, vroegtijdig contact met de rechter, sturing door de rechter op de voortgang van de procedure, en aan methoden om partijen lopende de procedure dichter bij elkaar te brengen. Vooruitlopend op de landelijke invoering is KEI bij twee gerechten ingevoerd.[[5]](#footnote-5)

De Afdeling adviseert om tegen de achtergrond van de resultaten van recente en oudere pilots en van het programma KEI de toegevoegde waarde van een voorstel met de breedte als het onderhavige nader toe te lichten.

6. Reikwijdte: griffierechten en rechtsbijstand

In samenhang met experimenten op het terrein van het burgerlijk procesrecht zijn ook experimenten mogelijk op het terrein van rechtsbijstand en griffierechten. De toelichting vermeldt echter dat ook zelfstandige experimenten met griffierechten of rechtsbijstand mogelijk zijn, ook al vallen deze niet binnen de doelstelling van het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Het gaat bij experimenten die louter deze wetten betreffen immers niet om geschilbeslechting.

De toelichting stelt evenwel dat die experimenten uiteindelijk ten dienste staan van deze doelstelling.[[6]](#footnote-6) Naar het oordeel van de Afdeling wordt hiermee de toch al ruime doelstelling van het bevorderen van snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting te ver opgerekt. Zelfstandige experimenten met griffierechten en rechtsbijstand kunnen dan ook niet worden gerekend tot de experimenten die dit voorstel mogelijk maakt.

De Afdeling adviseert, anders dan in de toelichting gedaan, deze conclusie in de toelichting op te nemen.

7. Eindtermijn

Niet alleen experimenten, ook de wet zelf behoort naar het oordeel van de Afdeling niet voor onbepaalde tijd te gelden. De Experimentenwet rechtspleging is een uitzonderlijk wetsvoorstel, omdat zij structureel afwijking van een veelheid van wetten op het terrein van het burgerlijk procesrecht mogelijk maakt. Dat is geen normale situatie. Het ligt niet voor de hand dat steeds maar weer afwijking, ook van naar aanleiding van succesvolle experimenten gewijzigde wetgeving, nodig of wenselijk is. Daarom adviseert de Afdeling deze wet zelf een tijdelijk karakter te geven.

8. Hardheidsclausule

Het wetsvoorstel bevat een hardheidsclausule: de rechter kan de toepassing van de experimentele procedure achterwege laten, indien die toepassing leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.[[7]](#footnote-7) Indien de rechter in een concreet geval oordeelt dat uitvoering van een experiment in strijd komt met grondrechten, fundamentele beginselen van procesrecht of hoger recht, dan is hij als rechter gehouden daaraan voorrang te geven. Dat betekent dat hij moet terugvallen op de wet. Indien de rechter anderszins van oordeel is dat het belang van een goede rechtspleging ernstig zal worden geschaad, dan zal de rechter het experiment eveneens moeten stopzetten en overstappen op de reguliere procedure. Aannemelijk is dat voor deze gevallen geen hardheidsclausule nodig is. De rechter is in deze gevallen gehouden het experiment te stoppen.

Indien er nog andere gevallen zijn, waarin “onbillijkheden van overwegende aard” zouden kunnen spelen die een wettelijke hardheidsclausule noodzakelijk zouden maken, zou dit nader moeten worden toegelicht. Indien die toelichting niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling de hardheidsclausule te schrappen.

9. Verlenging experiment

Ingevolge artikel 3, tweede lid, van het voorstel kan de duur van het experiment bij ministeriële regeling met maximaal drie jaar worden verlengd.   
De Afdeling is van oordeel dat een verlenging van het experiment op hetzelfde regelingsniveau dient plaats te vinden als het toestaan van het experiment. Het gaat immers om de voortzetting van de afwijkingen van een of meer bestaande procesrechtelijke wetten. Dat blijft ingrijpend en noodzaakt daarom een hoger regelingsniveau dan een ministeriële regeling.

De Afdeling adviseert om in het licht van het bovenstaande het voorstel aan te passen.

10. Overgangsrecht

Volgens de toelichting wordt in de algemene maatregelen van bestuur steeds overgangsrecht opgenomen, waarin zal worden bepaald dat een zaak die uiterlijk op de laatste dag waarop de algemene maatregel van bestuur nog werking heeft aanhangig is gemaakt, volgens de regels van het experiment wordt afgerond tot en met het eindvonnis in die instantie.[[8]](#footnote-8)

Artikel 1 van het wetsvoorstel bepaalt dat bij wijze van experiment drie jaar mag worden afgeweken van het geldende recht. De consequentie hiervan is dat na verloop van die termijn (behoudens verlenging) het geldende recht onmiddellijk van toepassing wordt, ook op een procedure die binnen die termijn is gestart. Zonder wettelijke grondslag voor het opnemen van overgangsrecht kan aan de opmerking in de toelichting dan ook geen gevolg worden gegeven.

Omdat het niet gewenst is om tijdens een procedure in een instantie op andere regels over te stappen, adviseert de Afdeling in het wetsvoorstel te regelen dat in de algemene maatregel van bestuur overgangsrecht kan worden opgenomen.

11. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor het vaststellen van algemene maatregelen van bestuur en heeft daarom als zodanig geen financiële gevolgen. Die komen pas aan de orde bij de uitwerking van de experimenten in de algemene maatregelen van bestuur. Volgens de toelichting zullen de experimenten veelal bekostigd kunnen worden uit het budget voor vernieuwing, dat deel uitmaakt van de prijzen die elke drie jaar voor de rechtspraak worden overeengekomen.

De Afdeling is van oordeel dat hiermee onvoldoende inzicht wordt gegeven in de mogelijkheden om experimenten werkelijk te kunnen bekostigen. De Afdeling adviseert te verduidelijken hoe realistisch het is om te varen op het reguliere budget van de rechtspraak voor vernieuwing. Dat budget kan ook voor andere vernieuwingsopdrachten nodig zijn.

12. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W16.18.0315/II

* De considerans in overeenstemming brengen met artikel 1, eerste lid, aanhef van het wetsvoorstel.
* In artikel 4, eerste lid “bij of krachtens algemene maatregel van bestuur” schrappen (Aanwijzing 6.1. van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
* In artikel 3, eerste lid, “drie maanden” vervangen door: negen maanden. (Zie aanwijzing 2.42 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
* Aan artikel 3 toevoegen dat de Staten-Generaal binnen twee maanden na de (tussentijdse) beëindiging van een experiment daarover worden geïnformeerd.

Bijlage bij advies W16.18.0315/II betreffende het Voorstel van wet inzake Regels betreffende experimenten in de rechtspleging (Experimentenwet rechtspleging).

Handreiking voor de opzet en evaluatie van een experiment

Wat betreft de *inhoud* is het belangrijk dat men:

* de beleidstheorie expliciteert: waarom denkt men dat dit zou kunnen werken? Dat omvat ten eerste een diagnose van het probleem en de uitgangssituatie. Wat is de probleemdefinitie? En waarom en voor wie is dat een probleem? Ten tweede moeten de onderliggende assumpties geëxpliciteerd worden: waarom zou deze interventie een oplossing kunnen bieden? Wat zijn de veronderstelde *mechanismen* die ervoor zorgen dat de interventie tot de gewenste uitkomst leidt? Ten derde, in welke *context* zal het mechanisme op kunnen treden? Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op kenmerken van de organisatie, maar ook van individuen die de interventie uit moeten voeren en degenen die erdoor geraakt zullen worden.
* die beleidstheorie in een vroeg stadium confronteert met hetgeen uit de wetenschappelijke literatuur bekend is over gevolgen van de prikkels voor het gedrag van burgers en instellingen.
* oog heeft voor verschillen tussen groepen burgers; de ene rechtszoekende is de andere niet, bijvoorbeeld door verschillen in kennis en vaardigheden; sociale omgeving en netwerken; financiële mogelijkheden en beperkingen; houdingen en motivaties;
* de aard van de interventie eenduidig specificeert;
* zorgt voor een controlegroep die de interventie niet krijgt; en die zoveel mogelijk gescheiden is van de experimentele groep en daarmee niet op de hoogte is van de interventie;
* een voor- en nameting verricht;
* gedurende de periode een procesevaluatie verricht om (a) te monitoren of de interventie zo wordt uitgevoerd als beoogd werd, of dat er aanpassingen werden aangebracht; (b) een beschrijving te geven van de omstandigheden waaronder de interventie plaatsvond;
* zorgt voor een aantal waarnemingen dat toereikend is om effecten met een bepaalde mate van zekerheid vast te stellen (voldoende statistische *power*);
* de interventie tijdens de looptijd niet verstoort door andere initiatieven (een ander maar verwant experiment opstarten, voorlichtings- of media-activiteiten die verstorend kunnen werken);
* ervoor zorgt dat de looptijd van het experiment voldoende lang is; dat wil zeggen (a) in lijn is met de periode die naar verwachting nodig is om een effect te bereiken, en (b) toereikend is om voldoende waarnemingen te verrichten en (c) de bestendigheid van de effecten vast te stellen (is het effect duurzaam?);
* oog heeft voor onbedoelde effecten (bijv. een snelle gevalsbehandeling kan in de uitvoering kan prettig zijn, maar er ook in resulteren dat burgers zich niet voldoende gehoord voelen).

Ten aanzien van het *onderzoeksproces* is van belang dat men:

* de ontwikkeling van experimenten niet overlaat aan het beleidsveld, maar dit in intensieve samenwerking met wetenschappelijk deskundigen (zoals universiteiten, en onafhankelijke onderzoeksbureaus) laat verlopen;
* de begeleiding en beoordeling van experimenteervoorstellen op afstand plaatst van beleidsmatig belanghebbenden (zoals departementen, wethouders). Dit kan het beste worden belegd bij een instantie die hier ervaring mee heeft en zicht heeft op de benodigde expertise;
* ervoor zorgt dat de finale beoordeling van het experiment onafhankelijk van beleidsmatige of politieke voorkeuren geschiedt. Dat houdt o.a. in dat het onwenselijk is dat waarnemers van gemeenten en, departementen e.d. aanwezig zijn in beslissende vergaderingen over de evaluatie, en dat die zich ook niet op andere wijze mogen mengen in de besluitvorming over de uitkomsten van het experiment;
* indien experimenten in bijv. meerdere rechtbanken plaatsvinden, deze uniforme protocollen laat hanteren voor de dataverzameling en rapportage, waardoor data-uitwisseling en kennisopbouw bevorderd wordt;
* gebruik maakt van gegevens die buiten het experiment om beschikbaar zijn (bijv. afkomstig uit registraties) bij het opzetten van het experiment en het volgen van de resultaten.

1. Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 114. [↑](#footnote-ref-1)
2. Memorie van toelichting, par 4.3, op drie na laatste alinea. [↑](#footnote-ref-2)
3. Vanaf september 2018 is het voor bedrijven en burgers bijvoorbeeld mogelijk om een civiel geschil voor te leggen aan de ‘Rotterdamse Regelrechter’. Deze pilot is geïnspireerd op het inmiddels beëindigde experiment van de Spreekuurrechter van de rechtbank Noord-Nederland. Den Haag is in het najaar van 2018 gestart met de pilot ‘De wijkrechter’. In deze pilot behandelt de rechter op locatie overlastzaken, burengeschillen en huurzaken. In het arrondissement Oost-Brabant is sprake van een community-court, waarbij de rechtspraak in de buurt plaatsvindt. Verder is er de e-kantonprocedure, waarbij partijen zich aan kortere termijnen binden, en zij binnen acht weken een uitspraak van de rechter kunnen verkrijgen. Een wat ouder voorbeeld is de benoeming van financieel en ouderschapsdeskundigen door het Hof Den Haag. Daarmee werd de scheidende of al gescheiden partijen eerst de mogelijkheid werd geboden om met begeleiding van de benoemde deskundige tot overeenstemming te komen. [↑](#footnote-ref-3)
4. https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-nieuws/Themas/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel CIXa van de Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht. [↑](#footnote-ref-5)
6. Memorie van toelichting, paragraaf 4.3, derde alinea. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikel 1, vierde lid. [↑](#footnote-ref-7)
8. Memorie van toelichting, paragaaf 5 (De systematiek van de wet en de opzet van de algemene maatregelen van bestuur). [↑](#footnote-ref-8)