

Advies Tijdelijk besluit Toetsingscommissie experimenten

Datum: 2 april 2021

De minister voor Rechtsbescherming drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 24 februari 2021, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het Tijdelijk besluit Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (het 'Besluit').

HET BESLUIT

Het Besluit geeft nadere regels bij de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging (de 'wet'), die het mogelijk maakt om bij wijze van experiment af te wijken van het burgerlijk procesrecht. Artikel 6 van de wet regelt de instelling van de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging (de 'Toetsingscommissie'). De Toetsingscommissie heeft tot taak te toetsen of voorgestelde experimenten die worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur ('amvb') 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.

Het ter consultatie voorgelegd Besluit regelt de samenstelling en het functioneren van de Toetsingscommissie en de wijze waarop zij voorstellen voor experimenten vooraf toetst.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt. ¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

ADVIES

De Raad heeft een aantal inhoudelijke opmerkingen naar aanleiding van het voorgestelde artikel met betrekking tot de samenstelling van de Toetsingscommissie (artikel 2) en de toelichting bij dat artikel.

De bijlage bevat enkele wetstechnische en redactionele opmerkingen.

Artikel 2 (Samenstelling van de Toetsingscommissie)

Lid 1 (Aantal leden)

Ingevolge het eerste lid van artikel 2 bestaat de Toetsingscommissie 'uit minimaal zeven en maximaal negen onafhankelijke leden, waaronder de voorzitter'. Blijkens de Toelichting is voor dit aantal gekozen zodat bij een vacature of ingeval een lid niet in de gelegenheid mocht zijn om deel te nemen aan de beraadslagingen dat niet aan besluitvorming in de weg staat. '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.'

De Raad vindt een aantal van maximaal negen leden nogal hoog (ter vergelijking: de Raad is op dit moment samengesteld uit slechts vier leden), en meent dat ook bij een aantal van maximaal zeven leden voldoende gewaarborgd blijft 'dat er voldoende kennis en inbreng is geleverd om in het advies de drie invalshoeken voldoende belicht te krijgen'. De Raad geeft u daarom in overweging om het aantal leden van de Toetsingscommissie te verlagen naar 'maximaal zeven onafhankelijke leden'.

Lid 2, eerste volzin (Voorzitter van de Toetsingscommissie)

Artikel 2, lid 2, eerste volzin luidt: 'De voorzitter is rechterlijk ambtenaar of rechterlijke ambtenaar geweest.'

- Ten aanzien van de kwalificatie 'rechterlijk ambtenaar' merkt de Raad het volgende op.

Nu de Toetsingscommissie tot taak heeft om voorstellen voor experimenten te beoordelen die plaatsvinden in een gerechtelijke context, is het naar de mening van de Raad van belang dat er voldoende kennis van en ervaring met die gerechtelijke context is binnen de Toetsingscommissie. Het voorstel in artikel 2 lid 2 van het Besluit dat de voorzitter 'rechterlijk ambtenaar' is kan dan ook rekenen op instemming van de Raad. Wél constateert de Raad dat 'rechterlijk ambtenaar' een tamelijk brede categorie betreft, die naar de mening van de Raad nog wat verdere aanscherping behoeft.

Voor de definitie van de term 'rechterlijk ambtenaar' wordt in de toelichting bij artikel 2 verwezen naar artikel 1, onder b, van de Wet op de rechterlijke organisatie (de 'Wet RO'). 'Rechterlijk ambtenaar' in de zin van genoemd artikel omvat een nogal brede groep, namelijk:

1°. de president van, de vice-presidenten van, de raadsheren in en de raadsheren in

buitengewone dienst bij de Hoge Raad;

2°. de senior raadsheren, de raadsheren en de raadsheren-plaatsvervangers in de gerechtshoven;

3°. de senior rechters A, de senior rechters, de rechters en de rechters-plaatsvervangers in de rechtbanken;

4°. de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal, de advocaten-generaal en de advocaten-generaal in buitengewone dienst bij de Hoge Raad;

5°. de procureurs-generaal die het College van procureurs-generaal, bedoeld in artikel 130, vormen;

6°. de landelijk hoofdadvocaat-generaal bij het ressortsparket alsmede de hoofdadvocaten-generaal, de senior advocaten-generaal, de advocaten-generaal en de plaatsvervangende advocaten-generaal bij het ressortsparket en het parket-generaal;

7°. de hoofdofficieren van justitie, de plaatsvervangende hoofdofficieren van justitie, de senior officieren van justitie A, de senior officieren van justitie, de officieren van justitie, de substituut-officieren van justitie, de plaatsvervangende officieren van justitie, de officieren enkelvoudige zittingen en de plaatsvervangende officieren enkelvoudige zittingen bij de arrondissementsparketten, het landelijk parket, het functioneel parket, het parket centrale verwerking openbaar ministerie en het parket-generaal;

8°. de senior-gerechtsauditeurs en gerechtsauditeurs bij de gerechten;

9°. de griffier en de substituut-griffier van de Hoge Raad;

Naar de mening van de Raad is de deskundigheid en ervaring van gerechtsauditeurs (onderdeel 8°) en van rechterlijk ambtenaren werkzaam bij de Hoge Raad (onderdelen 1°, 4° en 9°), het College van procureurs-generaal (onderdeel 5°), de ressortsparketten en het parket-generaal (onderdeel 6°) en bij de arrondissementsparketten, het landelijk parket, het functioneel parket en het parket centrale verwerking openbaar ministerie (onderdeel 7°) minder relevant in een Rechtspraak-context waarbij geëxperimenteerd wordt met innovatieve procedures in het burgerlijk procesrecht. De Raad vindt het dan ook niet erg voor de hand liggen dat de voorzitter van de Toetsingscommissie tot één van deze categorieën rechterlijk ambtenaren behoort (dan wel heeft behoord).

Nu de experimenten binnen de context van de Rechtspraak plaatsvinden en voornoemde categorieën 'rechterlijk ambtenaren' mede door deze Rechtspraak-context naar de mening van de Raad minder voor de hand liggen als voorzitter van de Toetsingscommissie, adviseert de Raad om aan de eerste zin van lid 2 van artikel 2 toe te voegen dat de voorzitter een rechterlijk ambtenaar is die 'met rechtspraak



belast zoals gedefinieerd in artikel 1, onder c juncto artikel 1, onder b, onderdelen 2° en 3° van de Wet op de rechterlijke organisatie' is.

In het verlengde hiervan adviseert de Raad om de verwijzing in de toelichting naar 'rechterlijk ambtenaar' zoals 'gedefinieerd in artikel 1, onder b, van de Wet op de rechterlijke organisatie' te vervangen door 'rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast' zoals 'gedefinieerd in artikel 1, onder c juncto artikel 1, onder b, onderdelen 2° en 3°, van de Wet op de rechterlijke organisatie'. Onder deze definitie van 'rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast' vallen 'de senior raadsheren, de raadsheren en de raadsheren-plaatsvervangers in de gerechtshoven' (artikel 1, onder b, onderdeel 2°, Wet RO), en 'de senior rechters A, de senior rechters, de rechters en de rechters-plaatsvervangers in de rechtbanken' (artikel 1, onder b, onderdeel 3°, Wet RO).

Door de toevoeging van 'met rechtspraak belast zoals gedefinieerd in artikel 1, onder c juncto artikel 1, onder b, onderdelen 2° en 3° van de Wet op de rechterlijke organisatie' aan de eerste zin van het tweede lid van artikel 2 blijft het voorzitterschap voorbehouden aan rechterlijk ambtenaren met rechtspraak belast die werkzaam zijn bij de rechtbanken en de gerechtshoven, en sluit de deskundigheid en ervaring van de voorzitter van de Toetsingscommissie hierdoor beter aan bij de context waarbinnen de experimenten zullen plaatsvinden.

- Uit de formulering van de eerste zin van het tweede lid van artikel 2 volgt dat ook personen die niet langer werkzaam zijn als rechterlijk ambtenaar in aanmerking kunnen komen voor het voorzitterschap van de Toetsingscommissie. De Raad acht dit onwenselijk.

Het is naar de mening van de Raad van belang dat de voorzitter over actuele kennis beschikt van de gerechtelijke context waarbinnen de experimenten plaatsvinden, en dat hij goed op de hoogte is van innovatieve projecten binnen de Rechtspraak. Omdat een voormalig rechterlijk ambtenaar niet dan wel in (veel) mindere mate over deze actuele kennis beschikt, acht de Raad het niet wenselijk dat voormalig rechterlijk ambtenaren voorzitter kunnen worden van de Toetsingscommissie.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad om het voorzitterschap alleen open te stellen voor rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast zoals gedefinieerd in artikel 1, onder c juncto artikel 1, onder b, onderdelen 2° en 3° van de Wet RO die gedurende hun termijn als voorzitter van de Toetsingscommissie actief werkzaam zijn als rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast.

De woorden 'of rechterlijke ambtenaar geweest' in de eerste zin van het tweede lid van artikel 2 dienen naar de mening van de Raad te worden geschrapt.

Lid 2, tweede volzin (Deskundigheid leden Toetsingscommissie)

De tweede zin van het tweede lid van artikel 2 bepaalt dat de overige leden van de Toetsingscommissie 'aantoonbare affiniteit met geschilbeslechting in brede zin' hebben, en 'deskundig op het gebied van de sociale, juridische of economische wetenschappen' zijn. Blijkens de Toelichting kan bij 'affiniteit met geschilbeslechting in brede zin' 'niet alleen worden gedacht aan rechtspraak maar ook aan andere wijzen van geschiloplossing'.

- De Raad kan zich vinden in de voorgestelde brede oriëntatie op geschilbeslechting van de leden van de Toetsingscommissie.
- De Raad kan zich in beginsel ook vinden in het profiel van de overige leden zoals geformuleerd in de tweede zin van het tweede lid van artikel 2. Wél constateert de Raad in dit verband dat de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging de mogelijkheid biedt om bij wijze van experiment af te wijken van het burgerlijk procesrecht, zodat ook deskundigheid op het gebied van het burgerlijk procesrecht wenselijk lijkt.

Voor zover wordt vastgehouden aan het voorgestelde maximum aantal van negen leden, vindt de Raad het dan ook wenselijk dat één van de deskundige leden op het gebied van de juridische wetenschap over deskundigheid beschikt op het gebied van het burgerlijk procesrecht. Voor zover het maximum aantal van negen leden wordt gehandhaafd, adviseert de Raad om in de Toelichting expliciet te vermelden dat één 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).

Lid 2, derde volzin (Evenredige vertegenwoordiging)

'Bij de samenstelling van de Toetsingscommissie wordt gestreefd naar een evenredige vertegenwoordiging van deze wetenschappen', luidt de derde volzin van het tweede lid van artikel 2.

In de artikelsgewijze toelichting wordt dit als volgt nader toegelicht: 'De commissie wordt dusdanig samengesteld dat de drie invalshoeken die van de Toetsingscommissie in haar advies aan de Minister wordt verwacht, zoveel mogelijk evenredig vertegenwoordigd zijn. Dit betekent dat er bij volledige benutting van het aantal leden er, naast de voorzitter, nog twee juristen zullen worden geselecteerd, drie leden met kennis van de economische wetenschap en drie leden met kennis van de sociale wetenschappen.'

De Raad plaatst hierbij de kanttekening dat de gestreefde evenredige vertegenwoordiging van de verschillende wetenschappen niet realiseerbaar is bij het in het Besluit minimale voorgestelde aantal van zeven leden, tenzij de voorzitter hierbij niet wordt meegeteld. Ook bij een aantal van acht leden is evenredige vertegenwoordiging niet realiseerbaar. Dit hoeft echter geen probleem te zijn nu de evenredige vertegenwoordiging in artikel 2 lid 2 niet als een vereiste, maar als een streven is geformuleerd ('wordt gestreefd naar een evenredige vertegenwoordiging van deze wetenschappen').



WERKLAST

De Raad verwacht geen werklastgevolgen voor de Rechtspraak ten gevolge van dit Besluit.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Besluit, maar geeft u in overweging om het Besluit op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Besluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Besluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. A.A.E. Dorsman

Lid Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

De Raad heeft de volgende wetstechnische en redactionele opmerkingen.

I. Het Besluit

Inhoudsindicatie bij de artikelen in het Besluit

Bij de artikelsgewijze toelichting van de artikelen van het Besluit in de Toelichting wordt bij ieder artikel een korte inhoudsindicatie gegeven. In het Besluit ontbreekt een dergelijke inhoudsindicatie. De toevoeging van een korte inhoudsindicatie bij de verschillende artikelen in het Besluit zou naar de mening van de Raad de leesbaarheid van het Besluit vergroten. De Raad doet daarom hierbij de suggestie om een korte inhoudsindicatie bij de artikelen in het Besluit toe te voegen.

II. Nota van Toelichting

A. Algemeen (niet artikelsgewijs) deel van de Toelichting

Verhouding met de Kaderwet Adviescolleges

- In de zin in de eerste alinea onder 'Verhouding met de Kaderwet Adviescolleges' die begint met 'De artikelen 17 en 18 van de Kaderwet...' dient 'op om' te worden vervangen door 'om op'.
- In de opvolgende zin die begint met 'In artikel 6 van de wet...' dient in plaats van 'maatregel' 'maatregelen' te staan.
- De één-na-laatste zin van de eerste alinea van de Toelichting onder 'Verhouding met de Kaderwet Adviescolleges' luidt 'Op grond van artikel 2 van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies bedraagt deze vergoeding ten hoogste 3% van het maximum van salarisschaal 18 van de CAO Rijk (hetgeen per 1 juli 2020 neerkomt op een kleine 300 euro).'
De Raad geeft u in overweging om tussen 'bedraagt deze vergoeding' en 'ten hoogste' overeenkomstig de formulering van artikel 2 van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies de woorden 'per vergadering' toe te voegen.
- In de één-na-laatste zin van de tweede alinea van de Toelichting onder 'Verhouding met de Kaderwet Adviescolleges' geeft de Raad u in overweging om tussen 'binnen tien jaar na inwerkingtreding' en 'voor' de woorden 'van de wet' toe te voegen.

B. Artikelsgewijs deel van de Toelichting

Artikel 1 (Definitiebepalingen)

- In de eerste zin van de toelichting bij artikel 1 ontbreekt de verwijzing naar het relevante artikel in de wet: tussen 'in artikel' en 'de wet' dient 'artikel 6, eerste lid,' te worden ingevoegd.



- De volgorde van de in artikel 1 gedefinieerde begrippen wijkt in de toelichting bij dat artikel af van de volgorde in het artikel zelf: in artikel 1 worden de gedefinieerde begrippen in alfabetische volgorde weergegeven; in de toelichting bij dat artikel niet. De Raad geeft u in overweging om in de toelichting bij artikel 1 bij de opsomming van de in dat artikel gedefinieerde begrippen dezelfde alfabetische volgorde aan te houden als in het artikel zelf.
- Bij de weergave van de definitie van het 'experiment' in de toelichting bij artikel 1 geeft de Raad u in overweging om na 'artikel 1, eerste lid en artikel 5, eerste lid' in lijn met de definitie in artikel 1 van het Besluit de woorden ', van de wet' toe te voegen.