

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. de minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. [REDACTED]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

31 mei 2018

Betreft: consultatieverzoek Experimentenwet rechtspleging

Zeer geachte heer [REDACTED]

Graag maak ik van de aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geboden gelegenheid gebruik om te reageren op het hierboven genoemde conceptvoorstel.

Deze reactie loopt uiteraard niet vooruit op de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State en ook niet op de beantwoording van eventuele vragen waarvoor de Afdeling bestuursrechtspraak zich bij de behandeling van de bij haar aanhangige zaken gesteld zal zien.

De Afdeling bestuursrechtspraak juicht toe dat in het conceptvoorstel de mogelijkheid is opgenomen om binnen het burgerlijk recht te experimenteren met het oog op maatschappelijk effectieve rechtspraak. Tegelijkertijd betreurt de Afdeling bestuursrechtspraak het dat eenzelfde mogelijkheid niet of nog niet wordt gecreëerd voor het bestuurs(proces)recht.

Gelet op de taak en verantwoordelijkheid van de Afdeling bestuursrechtspraak, zal ik in deze reactie slechts ingaan op twee aspecten van het conceptvoorstel. Voor het overige zal ik ingaan op mogelijkheden om bij dit of een hierop volgend conceptvoorstel te experimenteren met innovatieve procedures in het bestuursrecht.

Experimenten in het civiele recht

De Afdeling bestuursrechtspraak waardeert de inzet van het conceptvoorstel om, door te experimenteren met innovatieve procedures, 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, flexibiliteit en effectiviteit bij gerechtelijke procedures.

Het blijft wel van belang om bij toepassing van artikel 2 van het conceptvoorstel oog te houden voor de belasting van gerechten door een mogelijke opeenstapeling van bestaande en nieuwe experimenten. Dit kan nopen tot het spreiden van experimenten

over verschillende gerechten en/of categorieën van rechtzoekenden, dan wel soorten procedures, vorderingen of verzoeken.

Voorts onderstreept de Afdeling bestuursrechtspraak het belang bij een gedegen evaluatie. Experimenten zijn immers alleen nuttig als daar op basis van evaluatie bruikbare conclusies uit kunnen worden getrokken. De Afdeling bestuursrechtspraak juicht daarom toe dat in artikel 3 van het conceptvoorstel is voorzien in de evaluatie van de experimenten en in het bijzonder de doeltreffendheid en de effecten daarvan. Regelmatig valt de kritiek te horen dat pilots in de rechtspraak zelden of nooit een vervolg krijgen. Zo stelt het juridisch onderzoeksinstituut Hague Institute for Innovation of Law (Hiil) op p. 42-43 van het rapport 'Menselijk en rechtvaardig - Is de rechtsstaat er voor de burger?' dat geen enkele van de afgelopen 20 jaar uitgevoerde pilots voor vernieuwde procedures zijn opgeschaald en consistent en breed zijn ingezet. Om te voorkomen dat dat hier gebeurt, verdienen evaluatie en zo mogelijk implementatie in de 'gewone' werkwijze dus aandacht.

Experimenten in het bestuursrecht

De toegevoegde waarde van een experimentenwet rechtspleging is dat – via een algemene maatregel van bestuur – snel kan worden ingespeeld op de behoefte aan innovatie binnen de (bestuurs)rechtspraak. Bestaande en toekomstige behoefte; immers, we weten nu nog niet waar de (bestuurs)rechtspraak over enkele jaren behoefte aan heeft. Toch kunnen ook nu al wel enkele voorbeelden worden genoemd. Hieronder verkent de Afdeling bestuursrechtspraak enkele mogelijkheden om bij dit conceptvoorstel of bij een hierop volgend conceptvoorstel te experimenteren met innovatieve procedures in het bestuursrecht.

Het conceptvoorstel biedt de mogelijkheid om in een civiele procedure een deskundige lekenrechter met een bijzondere deskundigheid op een ander terrein in te zetten. Dit kan een materiedeskundige zijn, zoals een bouwkundige of een arts, maar ook een procesbegeleider zoals een mediator. Daarvoor kan ingevolge artikel 1, eerste lid, onder c, worden afgeweken van de Wet op de rechterlijke organisatie. Met een betrekkelijk eenvoudige toevoeging van de bestuursrechters aan het eerste lid kan dit experiment ook mogelijk worden gemaakt in het bestuursrecht. Overigens lijkt de huidige tekst van het conceptvoorstel niet uit te sluiten dat experimenten mogelijk worden gemaakt voor een bestuursrechtelijke procedure bij een rechtbank.

In het civiele recht wordt nu geëxperimenteerd met de spreekuurrechter en de burenspreker. Voorts wordt nagedacht over het introduceren van de vrederechter en de in het regeerakkoord genoemde buurtspreker. Het conceptvoorstel voegt daar de MKB-rechter aan toe. Ter aanvulling van dit cluster van bijzondere civiele rechters kan worden gedacht aan een *bijzondere bestuursrechter / bestuursrechtelijke burenspreker* voor driepartijengeschillen waarbij in wezen een conflict bestaat tussen twee burgerpartijen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in een procedure over een handhavingsverzoek vanwege overlast van een snackbar of het plaatsen van een schutting op de erfgrans. De *bijzondere bestuursrechter* zou zich op een met de civiele burenspreker vergelijkbare wijze kunnen richten op het onderliggende conflict in plaats van op het besluit van het bestuursorgaan.

Volgens het regeerakkoord zal worden geëxperimenteerd met een civiele schuldenrechter. Het regeerakkoord vermeldt daarbij het oogmerk om alle zaken van een schuldenaar geconcentreerd te behandelen. In dit verband merkt de Afdeling

bestuursrechtspraak op dat de overheid als schuldeiser vaak een belangrijke rol speelt in de problemen waarin schuldenaren zijn terechtgekomen. Denk hierbij aan ten onrechte als voorschot verleende toeslagen en uitkeringen, problemen rond de uitkering van het Persoonsgebonden Budget en verkeersboetes. Dit klemmt temeer nu de overheid over het algemeen een streng invorderingsbeleid voert met weinig ruimte voor individuele omstandigheden van schuldenaren. Dit heeft tot gevolg dat een schuldenrechter die alleen over de civiele schulden gaat, in veel gevallen gemankeerd is. Een experiment op dit gebied kan verschillend worden uitgewerkt. Zo kan bij wijze van experiment de rechtsmacht van de civiele schuldenrechter onder omstandigheden worden uitgebreid tot geschillen over bestuursrechtelijke schulden. Als alternatief kan bij wijze van experiment een schuldenrechter worden aangewezen die zowel bestuursrechter als civiele rechter is. Daarmee kan worden bereikt dat daadwerkelijk alle zaken van een schuldenaar geconcentreerd kunnen worden behandeld.

Daarnaast kan worden gedacht aan de volgende experimenten.

- Bij wijze van experiment kan versnelling worden gebracht in omvangrijke zaken met een groot maatschappelijk belang, zoals de ontwikkeling van woningbouw, windparken en zonneparken, door in een vroeg stadium een rechterlijke uitspraak te verkrijgen over een onderdeel van een geschil (deelgeschil). Bijvoorbeeld over de vraag of in het kader van het project een milieueffectrapportage moet worden verricht.
- Bij wijze van experiment kan versnelling worden gebracht in kleine zaken door partijen de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een procedure waarbij op een kortere termijn uitspraak wordt gedaan, met dien verstande dat de bestuursrechter kan volstaan met een beperkt onderzoek en/of een beperkt gemotiveerde uitspraak.
- Tegen de besluiten die op grond van artikel 3.30, 3.33 of 3.35 van de Wro gecoördineerd tot stand zijn gekomen, kan op basis van artikel 8.3 van de Wro beroep worden ingesteld bij één instantie. Bij wijze van experiment zou ter aanvulling hierop een regeling kunnen worden toegepast waarbij op initiatief van een of meerdere partijen en met toestemming van alle partijen ook zonder gecoördineerde totstandkoming beroep kan worden ingesteld bij één instantie. Op deze wijze kunnen ook andersoortige besluiten, zoals een samenhangend besluit op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, integraal worden behandeld.
- Tot slot wijst de Afdeling bestuursrechtspraak op het lopende debat over aanpassing van de Awb om integrale geschilbeslechting in het sociale domein mogelijk te maken. Zie in dit verband de bijdrage 'Advies integrale geschilbeslechting in het sociaal domein' dat prof. mr. M. Scheltema heeft ingebracht bij de internetconsultatie over 'Geschilbeslechting sociaal domein'. Daarin is onder meer vermeld dat de procedure in de huidige Awb niet goed aansluit op de integrale en op maatwerk gerichte werkwijzen in het sociaal domein. Er is geen sprake van integrale geschilbeslechting omdat de procedure tegen één besluit is gericht, voorbereiding en uitvoering buiten beschouwing blijven en de procedure uitsluitend de besluitvorming binnen het bestuur – voor zover neergelegd in een formeel besluit – kan betreffen, en niet de besluitvorming bij de private instelling, aldus Scheltema.

Uit deze opsomming blijkt naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak dat er goede redenen zijn om in dit voorstel of in een volgende conceptvoorstel de mogelijkheid te creëren te experimenteren met procedures in de bestuursrechtspraak.

Ik vertrouw erop uw verzoek om een reactie op het concept hiermee beantwoord te hebben.

Met vriendelijke groet en hoogachting,

mr. 

Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State