

Vergaderjaar 2020–2021

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 627

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de laatste stand van zaken van de projecten van de rechtspraak in het kader van maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) en neem ik tevens de gelegenheid te baat uw Kamer te informeren over de stand van zaken van de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging, de ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak en het onderzoek naar het Civil Resolution Tribunal in Canada.

Aanleiding voor deze brief is mijn toezegging bij de behandeling van de JenV-begroting in 2019 om uw Kamer voor de volgende begrotingsbehandeling te informeren over de projecten MER.¹ Deze toezegging heb ik herhaald in het wetgevingsoverleg met de vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid over de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging op 3 februari jl.²

De Raad voor de rechtspraak (verder: de Raad) heeft mij bij brief van 28 september jl. geïnformeerd over de initiatieven die de rechtspraak ontplooit op het gebied van innovatie en MER. Deze brief treft u hierbij aan³. Naast MER noemt de Raad in zijn brief ook andere voorbeelden van innovatieve werkwijzen. De uitbraak van het Coronavirus noopte bijvoorbeeld tot een sterke uitbreiding van de toepassing van digitale voorzieningen zoals het houden van online zittingen, het verder verbeteren van de communicatie met rechtzoekenden met behulp van onlinedienstverlening en het livestreamen van zittingen. De Raad onderzoekt op welke wijze deze voorzieningen in de toekomst blijvend kunnen worden toegepast. Andere voorbeelden zijn het project digitale toegang bestuursrecht en civiel recht, het wegwerken van achterstanden en het project Tijdige rechtspraak. Over deze trajecten is, en wordt, uw Kamer separaat geïnformeerd.

¹ Kamerstuk 35 300 VI, nrs. 26 en 27.

² Kamerstuk 35 263, nr. 24.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER)

In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) staat dat de huidige juridische procedures «complex» zijn en niet altijd toereikend zijn voor het oplossen van alledaagse problemen van burgers. Procedures kunnen eenvoudiger en zouden meer gericht moeten zijn op het bij elkaar brengen van partijen in plaats van het op de spits drijven van conflicten. Deze passage in het regeerakkoord was een steun in de rug voor het traject Maatschappelijk effectieve rechtspraak, dat door de Raad in 2016 is opgezet. Met MER beoogt de rechtspraak meer bij te dragen aan oplossingen van de problemen waar mensen mee te maken hebben. Onderverdeeld in de thema's multiproblematiek en schulden, complexe echtscheidingen, toezicht op bewind, toegang tot de rechter en probleemoplossend strafrecht, zijn projecten ingericht met het doel de procedure bij de rechter toegankelijker, oplossingsgericht, sneller en eenvoudiger te maken.

Over MER heb ik uw Kamer in de afgelopen jaren op verschillende momenten geïnformeerd, voor het eerst in mijn brief van 20 april 2018. In die brief heb ik MER in het bredere perspectief geplaatst van de verbetering van de toegang tot het recht. Ik heb toen ook aangegeven dat het uitproberen van vernieuwende vormen van rechtspraak uiteindelijk moet leiden tot structurele verbeteringen in de procedures en de organisatie van de rechterlijke macht. Om aan MER en de bestending daarvan een verdere impuls te geven heb ik voor de jaren 2020 tot en met 2022 tijdelijk € 1 mln. per jaar aan de Raad beschikbaar gesteld.

Uit de brief van de Raad blijkt dat de onder de vlag van MER gestarte projecten in de afgelopen anderhalf jaar zijn voortgezet, en dat daar ook een aantal nieuwe projecten is bijgekomen. Zo zijn bijvoorbeeld vanaf 1 januari 2020 de pilots met de Schuldenrechter bij de rechtbanken Rotterdam en Den Haag van start gegaan.

Een aantal projecten die aan het begin van MER zijn gestart, is – of wordt – inmiddels geëvalueerd. Voor een beschrijving en een overzicht van de thema's, de daarbij behorende projecten en de stand van zaken daarvan, verwijs ik u naar de brief van de Raad.

Het doel van succesvolle MER projecten is om uiteindelijk rechtspraak breed geïmplementeerd te worden. De route daarnaartoe kan worden onderverdeeld in vier fases.

In *fase 1* wordt het project gestart en wordt in een gerecht met de ontwikkelde werkwijze voor een bepaalde periode geëxperimenteerd. Na afloop van de looptijd wordt het project geëvalueerd. Op basis van de evaluatie besluit de rechtspraak over het vervolg van het project. Het Presidenten-Raad-Overleg (PRO) heeft de regie over de projecten neergelegd bij de regiegroep Innovatie. Deze regiegroep adviseert het PRO over hoe de projecten het beste verder gebracht kunnen worden en bewaakt de kwaliteit en uniformiteit van de projecten. Als het project geen succes is gebleken, kan de regiegroep adviseren dat het project niet wordt voortgezet. Als de ervaringen positief zijn, besluit het PRO op advies van de regiegroep over de vorm waarin het project wordt voortgezet. Dat kan bijvoorbeeld door toepassing van dezelfde opzet bij meerdere gerechten of bij meer of andere zaakscategorieën of rechtsgebieden, of in een gewijzigde opzet.

Fase 2. In deze fase wordt de oorspronkelijke pilotopzet verfijnd, voor zover nog aanwezig worden de weffouten uit de procedure gehaald, en wordt er nog meer of bredere ervaring opgedaan met de werkwijze. De uitbouw kan ook zien op de breedte van het experiment, door niet langer uit te gaan van vrijwillige deelname van beide partijen op basis van artikel

96 Rv, maar deze voor de wederpartij te verplichten. In dat geval wordt het project voortgezet onder de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging (waarover later meer). Deze fase wordt wederom afgesloten met een evaluatie. Als het gaat om een project dat is voortgezet onder de vlag van MER dan besluit het PRO na advies van de regiegroep over het vervolg; als het gaat om een experiment onder de Experimentenwet rechtspleging besluiten het PRO en ik gezamenlijk of het experiment als een standaard werkwijze binnen de rechtspraak wordt uitgerold.

Indien besloten is tot implementatie bekijkt de regiegroep in *fase 3* in overleg met mijn ministerie wat nodig is om de werkwijze binnen de organisatie te borgen. Daarbij worden ook noodzakelijke wetswijzigingen, financiële gevolgen, gevolgen voor de ketenpartners en de benodigde overgangperiode in kaart gebracht en gewogen. Hiertoe wordt een implementatieplan opgesteld, inclusief een verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Vervolgens wordt de implementatie bij de gerechten en/of gerechtshoven voorbereid.

In *fase 4* tot slot, wordt de werkwijze geïmplementeerd.

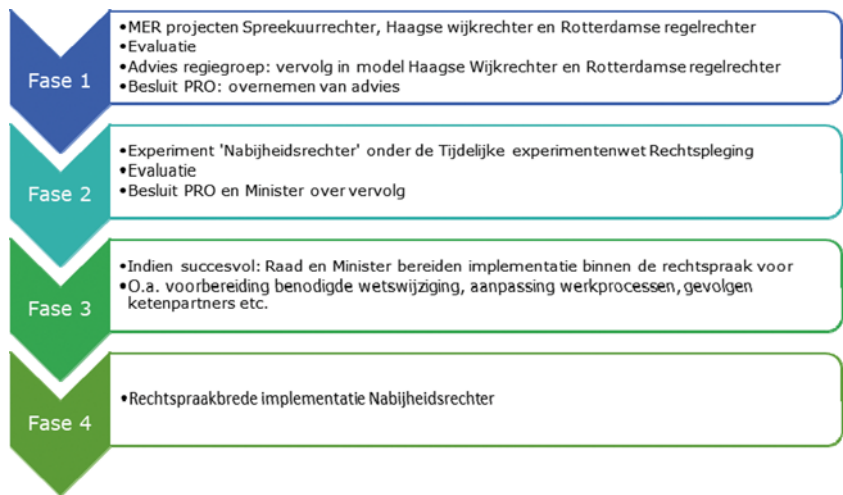
Als voorbeeld: de nabijheidsrechter

De experimenten met de nabijheidsrechter zien op het verschaffen van een laagdrempelige en eenvoudige toegang tot de rechter, waarbij het streven naar een echte oplossing voor het probleem voorop staat. Dit betekent kort gezegd een laagdrempelige toegang met een eenvoudig formulier en zonder dagvaarding, geen uitvoerige stukkenwisseling tijdens de zitting, en de rechtbank nodigt de tegenpartij uit aanwezig te zijn.

Onder de vlag van MER zijn drie projecten met de nabijheidsrechter gestart: de Spreekuurrechter, de Rotterdamse regelrechter en de Haagse wijkrechter. Na afloop zijn deze projecten positief geëvalueerd. Het PRO heeft op basis van de uitkomsten daarvan besloten dat nieuwe initiatieven op dit thema het model van de Rotterdamse regelrechter of de Haagse wijkrechter volgen. Het model van de Spreekuurrechter was minder geschikt omdat bij dit project de toegang tot de procedure slechts mogelijk was via de rechtsbijstandsverzekering en het juridisch loket. De projecten in Rotterdam en Den Haag lopen in elk geval tot 1 januari 2021 door, maar waarschijnlijk ook nog daarna.

Voor deze projecten zijn we nu aanbeland in fase 2, waarin een experiment op basis van de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging wordt opgezet.

Schematisch ziet het proces van en de besluitvorming over de nabijheidsrechter er zo uit:



Het is goed te constateren dat de projecten met de nabijheidsrechter veelbelovend zijn gebleken en we daar nu de volgende stap in het proces kunnen zetten. Met deze gefaseerde aanpak hebben wij een helder kader in handen om de MER projecten ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid op hun merites te beoordelen en te besluiten over voortzetting en implementatie.

Tijdelijke experimentenwet rechtspleging

De Tijdelijke experimentenwet rechtspleging is op 2 juli jl. in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2020, nr. 223) en zal rond de zomer 2021 in werking treden. Op basis van deze wet wordt het onder andere mogelijk een met waarborgen omgeven experimentele procedure verplicht te stellen voor bepaalde procedures, vorderingen of verzoeken bij bepaalde gerechten. De tot nu toe gehouden pilots op het thema «toegang tot de rechter» zijn allemaal gebaseerd op artikel 96 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dat betekent dat partijen hieraan vrijwillig deelnemen. Uit de evaluaties is naar voren gekomen dat een groot deel van de aangemelde zaken niet binnen de pilot is behandeld omdat de wederpartij daaraan niet wilde meewerken. Daardoor is een relatief klein aantal zaken in deze pilots behandeld. Er is behoefte om te onderzoeken of een dergelijke procedure ook goed werkt als die verplicht is. Zoals bij de behandeling van het wetsvoorstel is gemeld, wordt een eerste experiment gehouden met een nabijheidsrechter. Met de rechtspraak worden op dit moment voorbereidingen getroffen voor zo'n experiment en de daarvoor op te stellen algemene maatregel van bestuur (AMvB).

Tegelijkertijd wordt het algemene regelgevende kader voor het houden van experimenten op basis van de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging verder uitgewerkt. Daarbij gaat het om een AMvB die algemene regels geeft voor de opzet, inhoud en evaluatie van experimenten en een AMvB die regels geeft voor de samenstelling en werkwijze van de toetsingscommissie experimenten. Zodra deze AMvB's gereed zijn, de toetsingscommissie is ingericht en ook de AMvB voor de nabijheidsrechter is afgerond, kan het hele pakket inclusief de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging zelf, in werking treden. Dan zal tevens het eerste experiment met de nabijheidsrechter van start gaan. Ik streef ernaar dat dit rond de zomer zal zijn.

De bestuursrechtspraak

In zijn brief maakt de Raad gewag van een gesprek tussen raadsheren en bestuursrechters over de vraag of er ook behoefte is aan experimenten binnen het bestuursrecht. Ik ga graag met de Raad in gesprek om de wensen en mogelijkheden op dit terrein te verkennen en te bezien of daarvoor nadere regelgeving nodig is. Dit sluit aan op mijn toezegging tijdens het eerdergenoemde wetgevingsoverleg om met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het gesprek aan te gaan over eventuele experimenten in het bestuursrecht en uw Kamer daarover te berichten. Door de coronacrisis heeft het gesprek hierover met de Afdeling bestuursrechtspraak enige vertraging opgelopen. Ik ben overigens wel met de Afdeling in gesprek over wat er wettelijk nodig is om zittingen op een andere manier dan fysiek te kunnen laten plaatsvinden. De Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid stelt buiten twijfel dat dit kan gedurende de coronacrisis. Voor de langere termijn moet worden onderzocht of blijvend moet worden voorzien in dergelijke mogelijkheden en wat daarvoor aan regelgeving nodig is. Dit behoeft overigens niet per se de vorm van een experiment te krijgen. De wens om over meer mogelijkheden te beschikken om digitaal te communiceren, is blijkens de brief van de Raad ook aan de orde gekomen in het genoemde gesprek tussen raadsheren en bestuursrechters.

Onderzoek naar het Civil Resolution Tribunal (CRT) Canada

Aan het eenvoudiger, sneller en oplossingsgerichter maken van de procedure bij de rechter kan ook de techniek een bijdrage leveren. Dat kan door digitalisering van bestaande procedures, maar ook door het inrichten van een nieuw soort digitale procedure. Daarbij kijk ik ook naar voorbeelden in het buitenland.

Eén van die buitenlandse voorbeelden betreft het Civil Resolution Tribunal (CRT) in Brits-Columbia (Canada). Het CRT is een verplichte, door de overheid ingestelde online voorziening voor geschilbeslechting in het civielrechtelijke domein. Het CRT geeft rechtzoekenden informatie, kan partijen begeleiden bij het bereiken van overeenstemming en kan door rechtzoekenden ook gebruikt worden voor het krijgen van een beslissing van een deskundige geschilbeslechter. De gedachte achter dit systeem is dat het de toegang tot professionele geschilbeslechting eenvoudiger maakt, en dat geschillen sneller, duurzamer en tegen geringere kosten kunnen worden opgelost. Doordat in Canada naast techneuten en juristen ook rechtzoekenden vanaf het begin bij de opzet en inrichting van het systeem zijn betrokken, zou dit ook meer aansluiten bij de behoeften van burgers en bedrijven daar.

Ik heb het WODC gevraagd onderzoek te doen naar deze vorm van geschilbeslechting. Doel van het onderzoek is te verkennen hoe het Canadese systeem is opgezet en of een dergelijk systeem voor Nederland mogelijkheden biedt. Het onderzoek beoogt inzicht te geven in de opzet en wijze van totstandkoming van dit online geschilbeslechtingsplatform, en in kaart te brengen wat de mogelijke voor- en nadelen zijn van invoering van een soortgelijk systeem in Nederland. Het onderzoek is naar verwachting in het voorjaar van 2021 afgerond.

Tot slot

De rechtspraak heeft in de afgelopen periode veel werk verzet om de rechtspraak maatschappelijk effectiever te maken. Ik ben bij veel projecten op bezoek geweest en heb gesproken met rechters en andere betrokkenen. Telkens was ik onder de indruk van het grote enthousiasme waarmee wordt geprobeerd om het recht dichterbij de mensen te brengen

en bij te dragen aan oplossingen. Het is goed te constateren dat in de komende periode de eerste stappen worden gezet naar bestendinging en institutionalisering van de opbrengst, waarbij regie wordt gevoerd op de besluitvorming en op de wijze waaraan vervolg wordt gegeven aan de pilots. MER staat daarbij niet op zichzelf, maar past in het bredere kader van de toegang tot het recht, dat niet alleen ziet op de gang naar de rechter maar ook op een laagdrempelige toegang tot informatie, advies, hulp en begeleiding bij de oplossing van een probleem en het verkrijgen van rechtsbijstand.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker