

Vergaderjaar 2018–2019

35 263

Regels inzake invoering van een tijdelijke mogelijkheid voor experimenten in de rechtspleging (Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 maart 2019 en het nader rapport d.d. 9 juli 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 oktober 2018, nr. 2018001840, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 maart 2019, nr. W16.18.0315/II, bied ik U hierbij aan.

Het advies is integraal opgenomen in dit nader rapport en cursief gedrukt. Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

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.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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 dicht 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.² 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

² Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VI, nr. 114.

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 landelijke 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 sociaalwetenschappelijke 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,³ 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.

Reactie op punt 4 van het advies

In de voorafgaande punten van het advies heeft de Afdeling te kennen gegeven dat zij van oordeel is dat experimenteren met wettelijke regels zinvol kan zijn, omdat het mogelijk is dat wetten op zeker moment niet meer aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. Het kan dan nodig zijn om proefondervindelijk vast te stellen of een maatschappelijk probleem zinvol via een wetswijziging kan worden beheerst of opgelost. Dat dient met mate en onder voorwaarden te gebeuren. Op die manier kan kennis worden verworven ten behoeve van een definitieve aanpassing van de wet. Daarnaast leid ik uit het advies af dat de Afdeling van mening is dat de ruim geformuleerde afwijking van wetten in dit wetsvoorstel gehandhaafd kan blijven, mits de waarborgen worden aangescherpt.

Ik ben verheugd over die beide positieve opvattingen van de Afdeling over experimenteren in het algemeen en over dit wetsvoorstel in het bijzonder. Ik kan mij vinden in het advies over de aanscherping van de waarborgen van dit wetsvoorstel. Ik ben de Afdeling erkentelijk voor de constructieve bijdrage die de Afdeling met dit advies en met het inschakelen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft geleverd aan

³ Memorie van toelichting, par 4.3, op drie na laatste alinea.

het wetsvoorstel. De Afdeling formuleert onder punt 4 een aantal aanvullende waarborgen, die ik graag overneem. Ten eerste adviseert de Afdeling de regelingsopdracht voor de algemene maatregel van bestuur in artikel 2 duidelijker en concreter te formuleren. De Afdeling erkent dat de memorie van toelichting duidelijk is over de beperkte omvang van experimenten, maar zij acht het noodzakelijk de opzet en evaluatie van experimenten en de criteria daarvoor in de regelingsopdracht op te nemen, gezien de ruime afwijkmogelijkheden die het wetsvoorstel biedt. In navolging van dit advies heb ik aan artikel 2 toegevoegd dat de algemene maatregel van bestuur die het experiment regelt, ook de methode en criteria regelt aan de hand waarvan het experiment wordt geëvalueerd (eerste lid, onderdeel e). Met de Afdeling ben ik eveneens van mening dat experimenten beperkt in omvang zullen zijn. Daarom is in artikel 2, eerste lid, onder c, beklemtoond dat de algemene maatregel van bestuur concreet moet opsommen van welke artikelen wordt afgeweken. Hiermee breng ik tevens tot uitdrukking dat experimenten niet kunnen afwijken van naar omvang belangrijke delen van de opgesomde wetten.

Ten tweede onderstreept de Afdeling terecht het belang van een goede opzet en evaluatie van een experiment. De handreiking van het SCP met niet-juridische, maar sociaalwetenschappelijke criteria die als bijlage bij het advies is gevoegd, is zeer nuttig en geeft goede handvatten om de algemene uitgangspunten voor experimenten verder vorm te geven. De handreiking zal dan ook worden overgenomen in een algemene maatregel van bestuur, zoals de Afdeling heeft geadviseerd. Die algemene maatregel van bestuur zal in lijn met de handreiking nadere regels geven voor de opzet, inhoud en evaluatie van een experiment. In artikel 2, tweede lid, is daarvoor een rechtsgrondslag opgenomen. In de algemene maatregel van bestuur zullen de bewoordingen van de handreiking worden afgestemd op de regels van de Aanwijzingen voor de regelgeving en op een enkele bijzondere karakteristieken van de rechtspraak. De voorschriften in de wet en in de algemene maatregel van bestuur over de opzet en evaluatie van experimenten, hebben als doel om ervoor te zorgen dat in iedere algemene maatregel van bestuur die een experiment vormgeeft, duidelijk en aan de hand van concrete regels wordt afgebakend hoe het desbetreffende experiment er qua opzet, inhoud en evaluatie precies uit zal zien. In de toelichting bij een dergelijke algemene maatregel van bestuur zal in ieder geval aandacht worden besteed aan onderwerpen als:

- welke obstakels in het procesrecht aanleiding zijn om met een alternatieve vorm van rechtspleging te experimenteren,
- waarom het nodig is om eerst bij wijze van experiment van de wet af te wijken en er niet voor is gekozen direct tot wetwijziging over te gaan, en
- wat de verwachtingen zijn over de resultaten van het experiment.

Op deze wijze biedt de algemene maatregel van bestuur het totaalbeeld van inhoud, omvang en evaluatie van het desbetreffende experiment. Ten derde dient de beoordeling van het experiment volgens de Afdeling te worden opgedragen aan een onafhankelijke adviescommissie experimenten rechtspleging. In de memorie van toelichting was opgenomen dat in de consultatie enkele organisaties hadden geadviseerd om een breed samengestelde commissie in het leven te roepen, die over de experimenten zou kunnen adviseren. Ik had daarbij al aangegeven die gedachte interessant te vinden en nader te zullen overleggen over de invulling ervan. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling, heb ik in artikel 6 van het wetsvoorstel een rechtsgrondslag opgenomen voor de oprichting van een Toetsingscommissie experimenten rechtspleging. Die zal in lijn met het advies van de Afdeling een breed samengestelde commissie zijn, met leden met een juridische, economische en sociaalwetenschappelijke achtergrond. Vanuit die achtergrond toetst de commissie de voorstellen

voor experimenten aan de eisen en criteria die zijn opgenomen in het wetsvoorstel en zullen verder worden opgenomen in de voornoemde algemene maatregel van bestuur over de opzet en evaluatie van experimenten. In overeenstemming met het advies van de Afdeling kan enkel op zwaarwegende gronden worden afgeweken van een advies van die commissie (artikel 6, vierde lid).

Tot slot adviseert de Afdeling dat op voorhand duidelijk moet zijn wie het evaluatieonderzoek uitvoert en begeleidt en dat dit moet gebeuren door een wetenschappelijke of andere onafhankelijke onderzoeksinstantie. De Afdeling adviseert de toelichting in dit opzicht te verduidelijken. Ik onderschrijf dit advies. Daarom is, zoals hierboven is aangegeven, aan artikel 2, eerste lid, een onderdeel toegevoegd dat voorschrijft dat de algemene maatregel van bestuur die het experiment regelt, ook de methode en criteria regelt, aan de hand waarvan het experiment wordt geëvalueerd. En er is in artikel 2, tweede lid, een rechtsgrondslag opgenomen voor een algemene maatregel van bestuur die nadere regels kan geven voor de evaluatie van experimenten, waaronder de vereiste onafhankelijkheid en deskundigheid van de leden van de evaluatiecommissie. De Toetsingscommissie zal ook dit onderdeel van de algemene maatregel van bestuur die het experiment regelt, toetsen aan de eisen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in de zin aangevuld.

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 ondernomen⁴ en de 11 projecten die op dit moment gehouden worden,⁵ 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 experimenteer-ruimte 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

⁴ 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.

⁵ <https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-nieuws/Themas/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak>.

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 dichterbij elkaar te brengen. Vooruitlopend op de landelijke invoering is KEI bij twee gerechten ingevoerd.⁶

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.

Reactie op punt 5 van het advies

De Afdeling vraagt allereerst naar de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel ten opzichte van de pilots van de rechtspraak. De rechtspraak is in 2016 een traject gestart onder de noemer «maatschappelijk effectieve rechtspraak». De rechtspraak wil in dat kader door middel van diverse pilots onderzoeken hoe het werk van de rechter zoveel mogelijk effect heeft om problemen van rechtzoekenden in de samenleving op te lossen. In die pilots worden binnen het huidige wettelijk kader van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering innovatieve procedures uitgetoetst. In de memorie van toelichting heb ik in lijn met het advies van de Afdeling inzicht gegeven in de pilots die tot nu toe zijn gehouden en in de evaluatie daarvan. Ik ben blij met deze initiatieven van de rechtspraak; zij hebben al bruikbare uitkomsten opgeleverd. De rechtspraak heeft daarnaast een dringend beroep op het kabinet gedaan om de ruimte die de wet nu biedt voor innovatieve procedures te verruimen. Door de grenzen die het wettelijke kader stelt aan gerechtelijke procedures, kunnen niet alle innovaties worden onderzocht die eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting zouden kunnen bevorderen. Zo is een terugkerende drempel bij de pilots van de rechtspraak dat zij zijn gebaseerd op artikel 96 Rv. Dit artikel maakt een alternatieve rechtsgang alleen mogelijk in de situatie dat beide partijen daar vrijwillig aan willen deelnemen. Partijen hebben door het geschil echter vaak een dermate slechte verstandhouding gekregen, dat het lang niet altijd mogelijk is om aan deze voorwaarde te voldoen. Dit beperkt het aantal zaken dat binnen een pilot kan worden behandeld. Als alleen instemmende partijen de pilotprocedure doorlopen, doet dit bovendien mogelijk afbreuk aan de representativiteit van de pilot. Ook is het op basis van artikel 96 Rv niet mogelijk om een experimentele procesgang te bieden wanneer het geschillen betreft over onderwerpen die partijen niet zelf kunnen regelen. Het is daarom nu bijvoorbeeld niet mogelijk om een alternatieve echtscheidingsprocedure te beproeven, terwijl daar – gelet op het programma Scheiden zonder schade van het Platform onder leiding van André Rouvoet (zie paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting) – in de praktijk wel behoefte aan lijkt te bestaan. Daarnaast biedt artikel 96 Rv uitsluitend de mogelijkheid om te experimenteren bij de kantonrechter in eerste aanleg en dus niet bij een meervoudige kamer van een rechtbank of bij het gerechtshof. Dit wetsvoorstel zal de noodzakelijke armslag bieden om ook buiten het kader van artikel 96 Rv te kunnen experimenteren met innovatieve procedures.

Ten tweede vraagt de Afdeling naar de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel ten opzichte van de wetgeving die in 2016 is voortgevloeid uit het project Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (hierna: de wetgeving uit 2016). Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State terecht

⁶ Artikel CIXa van de Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht.

opmerkt, biedt die wetgeving mogelijkheden om procedures te vereenvoudigen en versnellen en partijen in een procedure dichter bij elkaar te brengen.⁷ De rechter krijgt meer ruimte om de mondelinge behandeling af te stemmen op de bijzonderheden van de zaak en de wensen van partijen en hemzelf en om maatwerk te bieden. Partijen weten daardoor beter wat ze kunnen verwachten op een mondelinge behandeling. Daarmee draagt die wetgeving bij aan de vereenvoudiging en versnelling van het procesrecht.

De wetgeving uit 2016 beoogt vooral om in individuele zaken maatwerk en flexibilisering mogelijk te maken. Het nu voorliggende wetsvoorstel wil het mogelijk maken om voor bepaalde categorieën zaken de meest effectieve procedure te onderzoeken en te onderzoeken hoe bepaalde aspecten die in veel procedures voorkomen kunnen worden verbeterd. Hoe kan bijvoorbeeld een echtscheidingsprocedure zo worden ingericht dat deze op een zo harmonieus mogelijke manier verloopt. En is het bijvoorbeeld zinvol om in procedures over bepaalde technische complexere vraagstukken, een deskundige lekenrechter aan het gerecht toe te voegen. Dat zijn vraagstukken die niet met de wetgeving uit 2016 kunnen worden opgelost. Dus ook ten opzichte van de wetgeving uit 2016 heeft dit wetsvoorstel toegevoegde waarde.

De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

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.⁸ 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.

Reactie op punt 6 van het advies

Het is niet de bedoeling om met experimenten in afwijking van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) en de Wet op de griffierechten (Wgbz) buiten de doelstelling van het wetsvoorstel te treden. Om dit buiten twijfel te stellen is naar aanleiding van het advies van de Afdeling artikel 1 aangepast en de memorie van toelichting verduidelijkt. Experimenten met de Wrb en de Wgbz zijn alleen nog mogelijk voor zover dat ten dienste staat aan een experiment dat voldoet aan de eisen van het eerste lid van artikel 1. Dat betekent dat het moet gaan om een experiment ter bevordering van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting waarbij wordt afgeweken van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvor-

⁷ Zie voor de landelijke invoering van onderdelen van die wetgeving Kamerstukken I 2018/19 35 175, A.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3, derde alinea.

dering, de procesrechtelijke bepalingen uit boek 1 BW en de Faillissementswet en de Wet op de rechterlijke organisatie. Zelfstandige experimenten waarin enkel wordt afgeweken van de Wrb of de Wgbz zijn niet mogelijk.

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.

Reactie op punt 7 van het advies

Het advies van de Afdeling om de wet een tijdelijk karakter te geven, is opgevolgd door in artikel 7 een horizonbepaling toe te voegen. De wet zal na vijftien jaar vervallen. Deze termijn is ingegeven door de omstandigheid dat de voorbereiding en uitvoering van experimenten enige jaren in beslag nemen. Er dient daarom enige tijd genomen te worden om gelegenheid te bieden om te experimenteren. De hoeveelheid pilots van de rechtspraak toont aan dat er veel behoefte is om procedures op een innovatieve wijze in te richten. Er is tijd nodig om experimenten tot hun recht te laten komen en te evalueren, om vervolgens te kunnen beoordelen of het desbetreffende vraagstuk is opgelost of dat een andere aanpak onderzocht moet worden. De termijn van vijftien jaar hangt ook samen met de evaluatie van deze wet na tien jaar. Daaruit kan lering getrokken worden voor de aanpassing van de aanpak van experimenten. Daarvoor dient er na afronding van de evaluatie nog tijd te zijn. De memorie van toelichting is in deze zin aangepast.

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.⁹ 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. Aanmerkelijk 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 Artikel 1, vierde lid.

Reactie op punt 8 van het advies

Voorop staat dat experimenten ten algemene niet in strijd mogen zijn met grondrechten, fundamentele beginselen van procesrecht, Europees recht en verdragen. Volgens artikel 1 van het wetsvoorstel moeten de experimentele procedures immers die grondrechten en beginselen waarborgen en mogen ze niet afwijken van Europees en internationaal recht. Ook de Toetsingscommissie experimenten rechtspleging zal hierop toezien bij de toetsing van een experiment (artikel 6). Wanneer een rechter in een individuele zaak desondanks tot het oordeel komt dat toepassing van een experiment dat aan de eisen van artikel 1 voldoet, in het concrete geval in strijd komt met een grondrecht of fundamenteel beginsel of met Europees of internationaal recht, dan dient de rechter het experiment buiten toepassing te laten. Ik ben het met de Afdeling eens dat daarvoor geen hardheidsclausule nodig is. De hardheidsclausule van artikel 1, vierde lid, is bedoeld om buiten twijfel te stellen dat een rechter in een individuele zaak het experiment buiten toepassing moet laten en moet terugkeren naar de wet als die toepassing leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Dat zijn andere gevallen dan gevallen waarin sprake is van strijd met grondrechten, fundamentele beginselen of hoger recht. Bijvoorbeeld, als tijdens een procedure die onder een experiment is gestart, mocht blijken dat de zaak toch te ingewikkeld is voor het experiment, of dat er toch processtappen genomen zouden moeten worden die in het experiment nu juist zijn uitgesloten. Dit hoeft niet altijd te betekenen dat er strijd is met een grondrecht, een fundamenteel beginsel van procesrecht of met hoger recht. De hardheidsclausule kan in bepaalde concrete gevallen de benodigde flexibiliteit bieden binnen het verder doorgaans dwingende karakter van een experiment. De adviescommissie BPR heeft het voorbeeld genoemd dat een experimentele procedure gevoegd moet worden met een samenhangende procedure die elders volgens de gewone regels aanhangig is. Ik wil daarom de hardheidsclausule handhaven. De memorie van toelichting bij artikel 1, vierde lid, is in deze zin nader aangevuld.

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.

Reactie op punt 9 van het advies

Het advies van de Afdeling om de verlenging van een experiment op hetzelfde niveau te regelen als het experiment zelf, namelijk bij algemene maatregel van bestuur, is begrijpelijk, maar heeft belangrijke nadelen. Verlenging van een experiment met maximaal drie jaar is alleen mogelijk als uit de evaluatie blijkt dat het experiment positieve effecten heeft en het voornemen bestaat het experiment als definitieve procedure in de wet op te nemen. De wetswijziging die daarvoor nodig is, zal het normale wetgevingsproces doorlopen, inclusief advisering door de Afdeling en parlementaire behandeling. Wanneer ook de algemene maatregel van

bestuur waarmee in de tussentijd het experiment tijdelijk wordt verlengd totdat dat wetgevingsproces is afgerond, aan de Afdeling voor advies moet worden voorgelegd, wordt daarmee welbeschouwd een verkapt advies gevraagd over het aanstaande wetsvoorstel. Ik acht het passender om advies van de Afdeling te ontvangen over – eventueel aangepaste – voortzetting van het experiment in de vorm van een wetswijziging bij het desbetreffende wetsvoorstel, dan bij een algemene maatregel van bestuur tot tijdelijke verlenging van het experiment. Daarom wil ik vasthouden aan verlenging van een experiment bij ministeriële regeling. Bovendien kan de tijd na de afronding van de evaluatie en na de formulering van de beslissing om het experiment om te zetten in een wetsvoorstel, te kort zijn om de procedure voor het slaan van een algemene maatregel van bestuur tijdig af te ronden. Ook om die praktische reden ligt de voorkeur bij een ministeriële regeling. De memorie van toelichting bij artikel 3, tweede lid, is in deze zin nader aangevuld.

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.¹⁰

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.

Reactie op punt 10 van het advies

De Afdeling adviseert terecht om in het wetsvoorstel te regelen dat in de algemene maatregelen van bestuur overgangsrecht kan worden opgenomen voor procedures die nog niet zijn afgerond als de termijn van het experiment afloopt. Door de bijzondere omstandigheid dat een experiment na maximaal drie jaar afloopt, is het inderdaad nodig om te regelen wat er gebeurt met lopende experimentele procedures. In de overgangsbepaling die standaard in wijzigingswetten op het gebied van het burgerlijk procesrecht wordt opgenomen, blijft het oude procesrecht dat van toepassing is op procedures die lopen op het moment van inwerkingtreding van de wijzigingswet, gehandhaafd. Dat zal in de algemene maatregelen van bestuur voor de experimenten ook zo geregeld worden en daarvoor is geen rechtsgrondslag in dit wetsvoorstel nodig. Het is wel nodig om een rechtsgrondslag in het wetsvoorstel op te nemen voor de bijzondere situatie dat na afloop van de termijn van het experiment de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering automatisch weer van toepassing worden. In navolging van het advies van de Afdeling en in overeenstemming met hetgeen en de memorie van

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5 (De systematiek van de wet en de opzet van de algemene maatregelen van bestuur).

toelichting al is aangekondigd, is in het wetsvoorstel geregeld dat procedures die volgens de regels van een experiment zijn gestart, in de desbetreffende instantie ook volgens die regels worden afgerond. Teneinde verwarring over deze rechtsgrondslag te voorkomen, heeft die rechtsgrondslag ook betrekking op het overgangsrecht aan het begin van een experiment. Voor dat overgangsrecht is een rechtsgrondslag doorgaans niet nodig. Maar door het regelen van het overgangsrecht voor het eind van het experiment, zou er verwarring kunnen ontstaan of de algemene maatregel van bestuur ook overgangsrecht voor het begin van het experiment dient te bevatten. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in deze zin aangepast.

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.

Reactie op punt 11 van het advies

De vraag hoe om te gaan met kosten van experimenten ligt voor bij de prijsonderhandelingen voor de periode 2020–2022 die op dit moment nog niet zijn afgerond. De Raad voor de rechtspraak onderschrijft dat het in een gezonde financiële situatie mogelijk moet zijn om experimenten uit het reguliere budget te bekostigen. Op dit moment zit in het huidige bekostigingssysteem ruimte om te kunnen experimenteren. Bij elk experiment zal vanzelfsprekend ook een kostenafweging worden gemaakt. Ik ben voornemens met de Raad voor de rechtspraak de komende prijsperiode een afspraak te maken over de bekostiging van experimenten rond maatschappelijk effectieve rechtspraak. Op dit moment lopen er ook enkele pilots in de rechtspraak waarvoor vanuit het ministerie een afzonderlijke bijdrage is toegekend. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

12. Redactionele bijlage

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

Reactie op punt 12 van het advies

De eerste en tweede redactionele opmerking van de Afdeling zijn verwerkt.

De derde redactionele opmerking is niet verwerkt. De termijn waarop de Staten-Generaal een verslag over de evaluatie van het experiment krijgt toegestuurd, is niet gewijzigd van drie naar negen maanden voor het einde van de werkingsduur van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, heeft het de voorkeur om het verslag langer dan drie maanden van tevoren te verzenden. Het is echter niet bekend hoe lang de verschillende experimenten zullen duren en daarom is een minimale termijn van drie

maanden opgenomen. Er blijft anders geen tijd over voor het evaluatie-onderzoek.

De laatste redactionele opmerking adviseert om aan artikel 3 toe te voegen dat de Staten-Generaal binnen twee maanden na (tussentijdse) beëindiging van een experiment, daarover worden geïnformeerd. In artikel 3, tweede lid, is echter al voorzien in de verplichting dat tezamen met het evaluatieverslag een standpunt over het voornemen tot wetswijziging naar aanleiding van het experiment is opgenomen. Wanneer de conclusie luidt dat het experiment niet wordt voortgezet, wordt dat de beide Kamers gemeld. Wel is aan artikel 4 een nieuw vierde lid toegevoegd, dat voorziet in het informeren van de Staten-Generaal over de tussentijdse beëindiging van een experiment dat tot zodanige onbedoelde gevolgen leidt dat voortzetting van het experiment het belang van een goede rechtspleging in het algemeen ernstig schaadt.

13. Ambtshalve aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om nog enkele andere (wets)technische verbeteringen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

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,
Th.C. de Graaf*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker