

No. W16.24.00299/II

's-Gravenhage, 4 december 2024

Bij Kabinetsmissive van 24 oktober 2024, no.2024002382, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende tijdelijke regels ten behoeve van een experiment met een procedure bij de regelrechter (Tijdelijk besluit experiment regelrechter), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit regelt de opzet en evaluatie van een concreet experiment met de zogeheten regelrechter. Binnen het experiment wordt voor een periode van drie jaar in twee afgebakende categorieën zaken bij de kantonrechter van vier rechtbanken gewerkt met een eenvoudige, laagdrempelige en oplossingsgerichte aanpak. Het is het eerste experiment onder de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging. Het experiment wijkt af van eerdere qua doelstellingen min of meer vergelijkbare pilots, doordat wordt uitgegaan van een semi-dwingend karakter. De aanbrenghende partij heeft de keuze om wel of niet mee te doen aan het experiment. Bij deelname is de gedaagde in beginsel gehouden die keuze te volgen.

De Afdeling advisering van de Raad van State staat positief tegenover de hoofdlijnen van de vormgeving van het experiment. Zij maakt enkele opmerkingen bij het ontwerpbesluit. De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken welke waarborgen bestaan voor de verwerking van de persoonsgegevens van deelnemers aan dit experiment. Daarnaast adviseert zij om in de toelichting te verduidelijken welk resultaat met dit experiment wordt beoogd met het oog op aanpassingen in de wetgeving. Verder maakt de Afdeling een opmerking over het noemen van de concrete onderzoeksinstantie in het besluit, de verhouding tussen twee bepalingen uit het besluit en het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en het noemen van WhatsApp als communicatiemiddel voor contact met de rechtbank. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Inhoud van het ontwerpbesluit

Dit ontwerpbesluit is het eerste besluit dat wordt genomen op basis van de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging (hierna: de wet). Voor dit eerste experiment zijn drie doelen gesteld. Het eerste doel is om te onderzoeken of de toepassing van de experimentele procedure ten opzichte van de reguliere procedure ertoe leidt dat de drempel om een zaak aan te brengen of verweer te voeren, wordt verlaagd. Ten tweede wordt onderzocht of de procedure tot beëindiging van het geschil eenvoudiger, sneller en effectiever kan worden doorlopen dan de reguliere procedure. Ten derde wordt onderzocht of een geschil vaker op minnelijke wijze wordt opgelost.

Het ontwerpbesluit regelt de mogelijkheid om voor een periode van drie jaar in twee categorieën zaken bij de rechtbanken Den Haag, Overijssel, Rotterdam en Zeeland-West Brabant een zaak via de experimentele procedure aan te brengen bij de kantonrechter. De rechtbank Noord-Holland is aangewezen als controlerechtbank om de bevindingen van het experiment mee te vergelijken.¹ De eerste categorie zaken

¹ Artikel 3, tweede lid van het ontwerpbesluit.

waarbij de experimentele procedure wordt toegepast betreft vorderingen van een werknemer op grond van een arbeidsovereenkomst, ongeacht de hoogte van die vordering. Daarnaast kunnen geldvorderingen van een natuurlijk persoon met een beloop van ten hoogste € 5000 in hoofdsom ook via de experimentele procedure worden beslecht.

Indien de eiser kiest voor de experimentele procedure, is deze keuze in beginsel dwingend voor de gedaagde.² Dit semi-dwingende karakter onderscheidt het experiment van pilots met een eenvoudige civiele procedure, zoals de spreekuurrechter of de wijkrechter. Deze pilots zijn op basis van vrijwilligheid. De in deze pilots verzamelde gegevens zijn nog onvoldoende om meer definitieve conclusies aan te verbinden. De verwachting is dat een semi-dwingend karakter tot een grotere deelname zal leiden.

Voor de gedaagde is deelname niet absoluut dwingend. Op basis van artikel 1, zevende lid van de wet kan door de rechter namelijk alsnog worden beslist dat de experimentele procedure geen doorgang vindt en alsnog de reguliere procedure wordt gevolgd, indien gedaagde aanvoert of de rechter ambtshalve vaststelt dat de experimentele procedure leidt tot de aanwezigheid van een onbillijkheid van overwegende aard.

De experimentele procedure kenmerkt zich verder door de volgende elementen. De eiser kan het geschil door middel van een eenvoudig aanvraagformulier aanbrengen bij de rechtbank en de gedaagde kan verweer voeren via een eveneens eenvoudig reactieformulier.³ Daarnaast zal in alle gevallen een mondelinge behandeling plaatsvinden, om te onderzoeken of een minnelijke regeling mogelijk is.⁴ Verder is het mogelijk dat de rechter bepaalt dat, naast de gebruikelijke proceskostenveroordeling voor de partij die bij vonnis in het ongelijk wordt gesteld, de proceskosten worden gecompenseerd.⁵ Ten slotte worden partijen tijdens de procedure op verschillende momenten schriftelijk, langs elektronische weg (waaronder WhatsApp- en sms-bericht begrepen) of telefonisch door de rechtbank benaderd om hen te informeren over de procedure en het belang van hun aanwezigheid bij de mondelinge behandeling.⁶

De Afdeling staat positief tegenover de hoofdlijnen van de vormgeving van het experiment. Daarbij betreft de Afdeling de algemene eisen die zijn gesteld in de wet en in het daarop gebaseerde Tijdelijk besluit experimenten rechtspleging (hierna: Tber).

² Nota van toelichting, paragraaf 3.1.

³ Artikel 7, eerste lid en artikel 10, eerste lid van het ontwerpbesluit. Het aanvraagformulier is een afwijking van de reguliere procedure, waar door middel van een dagvaarding die wordt uitgebracht door een deurwaarder een zaak wordt aangebracht bij de rechter (op grond van artikel 111 lid 1 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

⁴ Artikel 8, tweede lid van het ontwerpbesluit. In de reguliere procedure kan de rechter een beslissing nemen zonder het houden van een mondelinge behandeling, wat blijkens de toelichting in veel gevallen ook gebeurt.

⁵ Artikel 15 van het ontwerpbesluit. Hiermee wordt ook afgeweken van de reguliere procedure, aangezien het compenseren van de proceskosten alleen mogelijk is in bepaalde, bij wet vastgestelde gevallen (zie artikel 237 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 1 en onder andere artikelen 8, vijfde lid en 11, eerste lid van het ontwerpbesluit.

2. Gegevensbescherming

Tijdens het experiment worden persoonsgegevens verwerkt van deelnemers aan de experimentele procedure én van deelnemers in de controlegroep. Ten eerste verwerken de rechtbanken persoonsgegevens voor de behandeling van het geschil dat bij de rechter voorligt. Daarnaast verwerken zowel de rechtbanken als de onderzoeksinstantie gegevens voor het experiment en de evaluatie daarvan.⁷ In de toelichting staat dat de rechtspraak en de onderzoeksinstantie hierover in goed overleg afspraken maken, waarbij de bescherming van persoonsgegevens wordt geborgd.⁸ Bovendien kunnen zij in onderling overleg bepalen of de onderzoekers dossiers of dossierstukken in concrete zaken kunnen inzien.⁹

Ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens die door de onderzoeksinstantie zelfstandig worden verkregen in het kader van de evaluatie is in de toelichting niet vermeld wat de grondslag voor deze verwerking is. Hierdoor valt niet te toetsen of deze grondslag valt binnen één van de in artikel 6, eerste lid, van de Algemene Verordening Gegevensverwerking (hierna: AVG) genoemde rechtsgrondslagen. De toelichting dient op dit punt te worden aangevuld.

De toelichting vermeldt evenmin wat de grondslag is voor het verwerken van persoonsgegevens tussen de rechtspraak en de onderzoeksinstantie en gaat daarnaast niet in op het beginsel van doelbinding uit de AVG. Op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de AVG mogen persoonsgegevens niet worden verwerkt op een wijze die niet te verenigen is met het doel waarvoor zij zijn verkregen. In artikel 6, vierde lid, van de AVG worden nadere regels gesteld over de verwerking van persoonsgegevens voor een ander doel. Indien sprake is van de verwerking voor een ander doel, is dat in beginsel alleen toegestaan als dat andere doel verenigbaar is met het oorspronkelijke doel.¹⁰ Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie moet in dat geval sprake zijn van een concreet, logisch en nauw verband tussen het aanvankelijke doel en de verdere verwerking.¹¹ Indien geen sprake is van een verenigbaar doel, kan de verdere verwerking onder andere gestoeld zijn op de toestemming van de betrokkene op basis van artikel 6, vierde lid, van de AVG.¹²

Het voorgaande roept de vraag op of het verwerken van persoonsgegevens van de deelnemers aan het experiment én de controlegroep ten behoeve van de evaluatie, inclusief het verstrekken van die gegevens door de rechtspraak aan de onderzoeksinstantie, verenigbaar is met het doel waarvoor deze gegevens zijn verkregen. Evenmin blijkt uit de toelichting of voor het verwerken en verstrekken van deze gegevens toestemming van de deelnemers aan het experiment en de controlegroep wordt verkregen. De positie van de gedaagden verdient in dat verband

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 7.

⁸ Nota van toelichting, paragraaf 3.9.

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 7.

¹⁰ Kranenborg & Verhey, De Algemene verordening gegevensbescherming in Europees en Nederlands perspectief (SBR Wetenschap) 2024/par. 8.3.10.

¹¹ HvJ EU 20 oktober 2022, zaak C-77/21, *Digi Távközlési és Szolgáltató*, ECLI:EU:C:2022:805, punt 36.

¹² Kranenborg & Verhey, De Algemene verordening gegevensbescherming in Europees en Nederlands perspectief (SBR Wetenschap) 2024/par. 8.3.10.

bijzondere aandacht, omdat zij in beginsel geen keuze hebben of zij meedoen aan de experimentele procedure.

De Afdeling adviseert op grond van het voorgaande in de toelichting nader in te gaan op de grondslagen voor de verwerking van de persoonsgegevens van de deelnemers en de controlegroep in het kader van de evaluatie van het experiment, alsmede op de vraag of het doel waarvoor deze gegevens zijn verkregen zich verhoudt tot de beoogde verwerking.

3. Onderzoeksinstantie

In artikel 17, eerste lid, van het ontwerpbesluit staat dat bureau Andersson Elffers Felix de evaluatie van het experiment zal uitvoeren. In de toelichting is vermeld dat de Raad voor de rechtspraak als opdrachtgever fungeert van de evaluatie en daaraan uitvoering geeft in overleg met de staatssecretaris Rechtsbescherming. Uit de toelichting blijkt dat voormeld bureau als onafhankelijke partij verantwoordelijk is voor de uitvoering van het evaluatieonderzoek. Aan de in artikel 16 van het Tber gestelde voorwaarden aan de keuze en onafhankelijkheid van onderzoekers is bij de inrichting van dit concrete experiment voldaan. De vraag komt echter op waarom in het ontwerpbesluit het uitvoerend bureau in concreto is genoemd.

De bepaling is kennelijk gebaseerd op artikel 16, tweede lid, van het Tber. Daarin is geregeld dat “bepaald wordt welke onderzoeksinstantie of welke onderzoekers de evaluatie zullen uitvoeren.”¹³ Uit de toelichting bij artikel 16 blijkt dat van belang is geacht dat de onderzoekers direct bij de start van het experiment aan de slag moeten. Daarom worden de namen van de onderzoekers of de naam van de onderzoeksinstantie in de algemene maatregel van bestuur (die het concrete experiment mogelijk maakt) opgenomen, aldus deze toelichting. Daartoe is volgens deze toelichting eveneens van belang dat tegelijk met de start van het experiment ook het onderzoek in het kader van de evaluatie dient aan te vangen.¹⁴

Het opnemen van een specifieke onderzoeksinstantie in het besluit kan ertoe leiden dat in onvoorziene gevallen waarin de onderzoeksinstantie haar taak niet kan vervullen, artikel 17 van het ontwerpbesluit moet worden gewijzigd.¹⁵ Voor een dergelijke wijziging van het besluit is bovendien voorhang voorgeschreven.¹⁶ Dit leidt ertoe dat het besluit geen ruimte laat aan de Raad voor de rechtspraak om in overleg met de staatssecretaris Rechtsbescherming binnen afzienbare termijn uit te wijken naar een andere onderzoeksinstantie.

¹³ Uit artikel 1, eerste lid, van de wet vloeit voort dat afwijking van daar genoemde wettelijke bepalingen in een experiment *bij* algemene maatregel van bestuur kan plaatsvinden.

¹⁴ Besluit van 6 maart 2023 tot vaststelling van tijdelijke regels betreffende de opzet, inhoud en evaluatie van experimenten in de rechtspleging en het tijdstip van inwerkingtreding van Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging, Stb. 2023, 70, p. 31.

¹⁵ Artikel 16, tweede lid tweede volzin, Tber regelt weliswaar het vervangen van individuele onderzoekers, maar niet de vervanging van de onderzoeksinstantie.

¹⁶ Zie artikel 1, achtste lid, van de wet.

Artikel 16, tweede lid, van het Tber is kennelijk tot stand gekomen naar aanleiding van het advies van de Afdeling bij de wet.¹⁷ In dat advies is opgemerkt dat op voorhand duidelijk moet zijn wie het evaluatieonderzoek uitvoert en begeleidt. Die duidelijkheid behoeft echter niet te worden geboden door het expliciet in de algemene maatregel van bestuur ten behoeve van een concreet experiment opnemen van een bepaling waarin de onderzoeksinstantie of onderzoekers met zoveel woorden worden genoemd. Die duidelijkheid kan ook op andere wijze worden geboden.

De Afdeling adviseert dan ook het bureau Andersson Elffers Felix niet in het voorliggende besluit op te nemen, maar te volstaan met het in de toelichting noemen van de onderzoeksinstantie die het experiment zal uitvoeren. Daarmee kan tijdens het experiment met gewijzigde omstandigheden flexibel worden omgegaan. De tekst van artikel 16, tweede lid, Tber staat hieraan dan niet in de weg.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het ontwerpbesluit aan te passen.

4. Van experiment naar wetgeving

In de memorie van toelichting van de wet staat dat bij een positieve evaluatie van een experiment zo snel mogelijk een wetsvoorstel in procedure wordt gebracht tot definitieve wetswijziging.¹⁸ Uit de toelichting bij het onderhavige ontwerpbesluit wordt nog onvoldoende duidelijk welke vervolgroute voor ogen staat bij een positieve evaluatie. Is de bedoeling dat de experimentele procedure, of onderdelen daarvan, in wetgeving beslag kunnen krijgen? Of is de verwachting dat hiervoor eerst meer experimenten nodig zijn?

De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken welke vervolgroute zal worden genomen bij een positieve evaluatie van het experiment.

5. Termijn om stukken toe te sturen naar de rechtbank

In het ontwerpbesluit zijn specifieke termijnen opgenomen voor het indienen van stukken bij de rechtbank. In artikel 10, eerste lid, van het besluit is bepaald dat gedaagde verweer kan voeren door middel van een reactieformulier dat uiterlijk tot tien dagen voor de mondelinge behandeling kan worden ingediend bij de rechtbank. Daarnaast wordt in artikel 12 van het besluit bepaald dat de bewijsmiddelen die niet bij het aanvraag- en reactieformulier zijn gevoegd, tot uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling kunnen worden ingebracht.

Deze termijnen wijken af van de termijnen die in artikel 82 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) zijn opgenomen. In het eerste lid van artikel 82 staat dat in zaken waarbij partijen zonder advocaat kunnen procederen, conclusies en akten genomen kunnen worden tijdens de terechtzitting, dan wel door indiening bij de griffie voor de roldatum. Het tweede lid bepaalt daarbij dat conclusies en akten in

¹⁷ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 27 februari 2019 over het voorstel van wet inzake Regels betreffende experimenten in de rechtspleging (W16.18.0315/II), Kamerstukken II 2018/19, 35263, nr. 4, paragraaf 4 en de reactie daarop in het nader rapport.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 263, nr. 3, p. 45.

zaken waarin partijen zonder advocaat kunnen procederen, ook mondeling ter terechtzitting kunnen worden genomen.

Artikel 82 Rv is echter niet opgenomen in artikel 6 van het ontwerpbesluit, waarin de bepalingen staan waarvan tijdens het experiment kan worden afgeweken. Gelet daarop adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de wijze waarop deze bepalingen zich tot elkaar verhouden.

6. Het gebruik van WhatsApp als communicatiemiddel

Het besluit regelt in diverse artikelen de mogelijkheid om vanuit de rechtbank via WhatsApp berichten naar partijen te sturen, dan wel vanuit partijen uitstel te vragen richting de rechtbank voor bepaalde proceshandelingen.¹⁹ In de toelichting is echter niet ingegaan op het feit dat de Rijksoverheid in algemene zin terughoudend is ten aanzien van het gebruik van berichtenapps zoals WhatsApp voor communicatie tussen overheid en burger.²⁰ De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande toe te lichten waarom WhatsApp als concreet communicatiemiddel is genoemd en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

¹⁹ Zie de artikelen 7, vierde lid, 8, derde lid onder c en vijfde lid, 9, 10, eerste lid en 12, eerste lid van het ontwerpbesluit.

²⁰ Zie hiervoor: <https://www.rijksoverheid.nl/contact/informatie-rijksoverheid/whatsapp>.