

Vergaderjaar 2015–2016

- 34 059** **Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht**
- 34 138** **Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie**
- 34 212** **Aanpassing van wetten in verband met de invoering van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht en van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht)**

E¹ **NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE²**

Vastgesteld 15 maart 2016

De memorie van antwoord van 19 oktober 2015³ heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende nadere opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben nog een aantal aanvullende vragen en sluiten zich bij de vragen van de SP-fractie aan.

¹ Letter E heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 059.

² **Samenstelling:**

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Swagerman (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP).

³ EK 34 059 / 34 138, D.

De leden van de fractie van **D66** danken de Minister voor de beantwoording van de door hen gestelde vragen in het voorlopig verslag. Deze leden hebben nog enkele (vervolg)vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de Minister aan de voorzitter van deze Kamer van 16 oktober 2015⁴ en de memorie van antwoord van 19 oktober 2015, alsmede de brieven van de Minister van 23 november 2015 en 18 februari 2016 aan de voorzitter van de Tweede Kamer⁵. Deze leden wensen nog een aantal aanvullende vragen te stellen. De leden van de fracties van **VVD**, **PvdA** en **GroenLinks** sluiten zich bij deze vragen aan.

2. Voortgang

De leden van de **D66**-fractie stellen dat in de brieven van 23 november 2015 en 18 februari jl. de Minister aangeeft dat naar aanleiding van een recente evaluatie het programma wordt bijgesteld voor proceshandelingen zoals vrijwaring, voeging, tussenkomst en deskundigenberichten. Bij deze handelingen zal, zo begrijpen deze leden, tijdelijk worden gewerkt met een digitaal formulier dat via Mijn Rechtspraak kan worden verzonden. Hoe tijdelijk is voorlopig, zo vragen de leden van de **D66**-fractie graag aan de regering? En, is de Minister van mening dat deze «uitzonderingen» niet tot onduidelijkheid bij gebruikers zal leiden?

Verder ontvangen de leden van de **D66**-fractie graag een update over de stand van zaken met betrekking tot de digitalisering van het strafrecht, het programma Verbetering prestaties strafrechtketen (VPS).

De leden van de **D66**-fractie verzoeken de regering ook om een inschatting van de startdatum van volledige implementatie/uitrol van het digitale systeem op basis van de laatste inzichten. Wat betekent het uitstel financieel gezien; zijn de kosten van het KEI-project nog steeds conform prognose?

De Minister van Veiligheid en Justitie informeerde de Tweede Kamer⁶ met een verwijzing naar zijn brief van 16 oktober 2015⁷ over de voortgang van het programma KEI, waarbij de Minister zich baseerde op nieuwe recente informatie van de Raad voor de rechtspraak. De leden van de **SP**-fractie merken op dat de mededeling onder andere het volgende inhield:

- dat een recente review mogelijk tot een bijstelling van het programma leidt;
- dat de review heeft aangetoond dat een bouw van bepaalde onderdelen meer tijd vergt en duurder wordt dan eerder was ingeschat;
- dat er bij de bouw van deze onderdelen scherper moet worden geprioriteerd;
- dat daarbij gedacht wordt aan een eenvoudiger digitalisering van dit soort proceshandelingen.

Vervolgens merken de leden van de **SP**-fractie op dat in de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 18 februari 2016⁸ de Minister de Kamer mededeelt dat er een bijstelling van het programma in het deelprogramma Civiel nodig is. Daaraan voegt de Minister toe dat gebleken is dat de kosten en tijdsinvestering voor digitalisering van bepaalde handelingen, die maar weinig voorkomen op de wijze zoals tot

⁴ EK 34 059 / 34 138, C.

⁵ TK 29 279, nrs. 288 en 299.

⁶ TK 29 279, nr. 288.

⁷ EK 34 059 / 34 138, C (TK 29 279, nr. 281).

⁸ TK 29 279, nr. 299.

nu toe is gebouwd, niet in verhouding staan tot de baten. En dat daarom bij deze handelingen voorlopig zal worden gewerkt met een digitaal formulier en dat binnen de organisatie vervolgens enkele administratieve werkzaamheden handmatig zullen worden verricht.

De leden van de SP-fractie geven aan dat de Minister in deze brief ook meedeelde dat de Raad besloten had tot een wijziging van de implementatie van de digitalisering van de civiele procedure. En dat bij consultatie gebleken was dat een implementatie van een zaakstroom in diverse golven door de praktijk als onoverzichtelijk wordt ervaren. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen, aldus de Minister, wordt de digitalisering van civiele procedures (*nota bene* 65% van alle rechtszaken [RFR]) veranderd. Elke zaakstroom start met een pilot van vijf maanden bij één of twee gerechten, gevolgd door implementatie bij alle gerechten tegelijk.

Naar aanleiding van deze recente mededelingen willen de leden van de SP-fractie de volgende vragen aan de regering voorleggen:

- Zien de leden van de SP-fractie het juist dat uit de brieven van de Minister van 23 november en 18 februari jl. blijkt dat het tot nu toe door de Minister en de Raad gehanteerde tijdschema voor de implementatie van de KEI-wetsvoorstellen niet meer haalbaar is? Zo ja, welk nieuw tijdschema wordt nu gehanteerd door de Minister en de Raad? Zo nee, waarom niet?
- Hoe verhoudt deze nieuwe ontwikkeling zich met de mededeling van de Minister in de memorie van antwoord van 19 oktober 2015, waar de Minister stelt dat de opstartproblemen niet groter zijn dan verwacht?
- Kan de regering de leden van de SP-fractie aangeven wat de financiële gevolgen zijn van de uit de brieven van de Minister voortvloeiende bijstellingen?
- Wat bedoelt de Minister precies in zijn brief van 23 november 2015, in de laatste zin van de tweede alinea, met de mededeling dat er, om binnen de door de Raad gestelde kaders van tijd en geld, bij de bouw van de bedoelde onderdelen «scherper moet worden geprioriteerd»? Hoe zien die prioriteiten eruit?
- Kan de regering e.e.a. financieel op een voldoende inzichtelijke wijze toelichten?
- Wat heeft de afstemming met de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) op dit terrein tot nu toe opgeleverd?
- Kan de regering op een helder wijze uiteenzetten wat de Minister in zijn brief van 18 februari jl. bedoelt met zijn mededeling dat gebleken is dat de kosten en tijdsinvestering door digitalisering van bepaalde handelingen niet in verhouding staat tot de baten? Welke handelingen betreft het hier? Welke kosten zijn/waren aan deze handelingen verbonden? Welk tijdsbeslag was aan deze handelingen verbonden? Om welke baten handelde het in casu en waarom stonden deze baten niet in een redelijke of acceptabele verhouding tot de kosten?
- De Minister stelt in dit verband ook dat bij bepaalde handelingen voorlopig binnen de organisatie enkele werkzaamheden handmatig zullen worden verricht. Graag vernemen de leden van de SP-fractie welke handelingen hier bedoeld zijn, om hoeveel handelingen het gaat (per week/maand?), wie deze handelingen moet verrichten en wat de meerkosten van deze handelingen zijn?
- Met betrekking tot het de door de Minister vermelde besluit tot een wijziging van de implementatie van de digitalisering van de civiele procedure vernemen de leden van de SP-fractie graag welke motieven en overwegingen aan dit besluit ten grondslag hebben gelegen.

En welke bezwaren er gerezen waren? En waarom er besloten is tot een nieuwe werkwijze met een pilot van vijf maanden bij één of twee gerechten? Wat houdt deze pilot in, en welke extra kosten zijn eraan verbonden? Ook vernemen de leden van de SP-fractie graag van de regering of en zo ja in welke mate deze pilot van vijf maanden tot uitstel of vertraging van de implementatie van de digitalisering kan leiden?

3. Gedelegeerde regelgeving

In de Memorie van Antwoord spreekt de regering van een Besluit regels digitale rechtsgang in burgerlijk en bestuursrecht. De regering heeft hierover een advies aan de Raad van State gevraagd. Hoe luidde dit advies? De leden van de **VVD**-fractie zouden graag kennis nemen van de inhoud van dit Besluit en een afschrift van dit Besluit ontvangen.

Voorts vernemen de leden van de fractie van **D66** graag wanneer de regering verwacht dat het Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht wordt vastgesteld? Is de regering voornemens het parlement te betrekken bij de inhoud van de AMvB?

4. Aandachtspunten NOvA

De leden van de **D66**-fractie zijn benieuwd naar de reactie van de regering op het verzoek van de Nederlandse Orde van Advocaten om een geborgd en getest protocol en noodcommunicatie tussen advocatuur en Rechtspraak in geval van storingen⁹. Met andere woorden, een noodstelsel.

Deelt de regering deze zorgen van de advocatuur en wordt er aan een dergelijk systeem gewerkt?

De leden van de **SP**-fractie vragen graag ook de aandacht voor de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) van 7 december 2015 aan de Raad¹⁰. De leden van de SP-fractie geven aan dat de NOvA in deze brief, met verwijzing naar de brief van de Minister van 23 november 2015 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, erop heeft gewezen dat de door de Minister vermelde bijsturing/prioritering nadelige gevolgen kan hebben voor de beschikbaarheid van de «live-gang» van bepaalde proceshandelingen. Zij stellen ook dat de NOvA ook opmerkt dat zij de signalen en verbeterpunten die uit KEI en Strafportaal naar voren zijn gekomen naast elkaar heeft gelegd en dat zij daaruit geconcludeerd heeft dat de voorwaarden voor succesvol digitaal procederen gelden voor zowel civiele-, bestuurs- of strafzaken en dat het daarom nodig is om de digitalisering van de diverse rechtsgebieden als één geheel te behandelen. De leden van de SP-fractie vragen of de regering deze visie en benadering van de NOvA deelt. En zo ja, welke consequente heeft dat voor de implementatie van het gehele KEI-proces? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie merken op dat de NOvA in de brief erop toewijst dat de Minister naar aanleiding van vragen over de begroting van Veiligheid en Justitie van 2016 geantwoord heeft dat de reikwijdte van KEI aanzienlijk is uitgebreid met onder meer de onderwerpen strafrecht en toezicht. En dat uit dat antwoord van de Minister de indruk zou kunnen ontstaan dat binnen de Rechtspraak reeds sprake was van een integrale aanpak, maar dat die aanpak in de praktijk nog niet bestaat. De leden van de SP-fractie vragen of de regering de vaststelling van de NOvA dat de

⁹ Brief Nederlandse Orde van Advocaten aan de Raad voor de Rechtspraak, Aandachtspunten digitaal procederen, 7 december 2015.

¹⁰ *ibid.*

integrale aanpak bij KEI nog ontbreekt deelt? En zo ja, wat zijn daarvan de gevolgen voor de implementatie van KEI zowel in de tijd als qua kosten? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie geven vervolgens aan dat in dezelfde brief de NOvA, op pag. 2 onderaan en pagina 3 bovenaan, een lijst opsomt van veertien zaken die voor haar de belangrijkste zijn in het KEI-dossier, aan welke punten naar de mening van de NOvA in het KEI-dossier dient te worden voldaan. De leden van de SP-fractie vragen de regering of aan al deze voorwaarden is voldaan? En zo niet, kan de regering aangeven aan welke voorwaarden nog niet is voldaan en welke stappen of maatregelen er nodig zijn om die voorwaarden te vervullen, en op welke termijn? Zij stellen ook de vraag of de regering voorts de opvatting van de NOvA deelt dat digitaal procederen pas echt van start kan gaan en kan slagen als een oplossing gevonden is van tenminste voornoemde veertien punten/voorwaarden¹¹? Zo, ja, welke consequentie heeft dat oordeel voor de voorliggende wetsvoorstellen qua tijd en geld, mede in aanmerking genomen dat de NOvA met de Raad nog in overleg is over genoemde aandachtspunten¹², dat overleg nog niet is afgerond en dat het niet duidelijk is op dit moment of de aanpassingen ook daadwerkelijk zullen leiden tot een goed werkend, compleet, veilig en betrouwbaar systeem? Zo nee, waarom niet?

5. Gefaseerde invoering

De leden van de **D66**-fractie geven aan dat de Minister in de memorie van antwoord schrijft dat risico's bij de implementatie van de digitalisering zo klein mogelijk worden gehouden door pas van start te gaan met digitale procesvoering als het digitale systeem naar het oordeel van de Raad voor de rechtspraak goed en betrouwbaar werkt, door de inwerkingtreding gefaseerd te laten plaatsvinden en ook door iedere volgende fase pas in werking te laten treden als de Raad en betrokken ketenpartijen hebben verzekerd dat het digitale systeem daarvoor klaar is.¹³ In het verlengde daarvan lezen deze leden dat regelmatig wordt getoetst of het tot dan toe gebouwde systeem goed bruikbaar is voor rechters, advocaten, burgers en andere gebruikers, en dat er drie Gateway Reviews worden uitgevoerd om te testen of de interne organisatie gereed is voor elke volgende fase.¹⁴ De vragen die rijzen bij de leden van de D66-fractie is hoe de betrokkenheid van voldoende (externe) technische expertise is verzekerd bij deze beoordelingsmomenten? Kan de Minister tevens nader uiteenzetten hoe er wordt getoetst en geborgd dat het gebouwde systeem – naast voldoende bruikbaar – technisch gezien gereed is, goed werkt en voldoende veilig is?

De leden van de **SP**-fractie geven aan dat in de memorie van antwoord de Minister op vragen van de leden van de D66-fractie met betrekking tot de implementatie van de wetsvoorstellen meldt dat de invoering gefaseerd zal plaatsvinden en dat de gerechten er fasegewijs aan kunnen wennen¹⁵, zodat de betrokken partijen de gelegenheid krijgen zich op de inwerkingtreding voor te bereiden. De leden van de SP-fractie vragen zich af of die handelwijze ook in praktijk wordt gebracht. En of er bij gerechten niet op de feiten vooruitgelopen wordt.

¹¹ ibid.

¹² Zie de brief van de NOvA van 19 februari jl. aan de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van deze Kamer; Wetsvoorstellen KEI.

¹³ EK 34 059 / 34 138, D, p. 2.

¹⁴ EK 34 059 / 34 138, D, p. 3.

¹⁵ EK 34 059 / 34 138, D, p. 5.

Volgens informatie, die de leden van de SP-fractie hebben bereikt, zijn er onlangs bij gerechten al mededelingen naar het personeel gestuurd met de boodschap dat de reorganisatie vanwege de KEI-wetsvoorstellen al op 1 maart a.s. van start gaat, omdat de Raad en de presidenten dat beslist hebben. De reorganisatie houdt onder andere in dat er een Van-Werk-naar-Werk-beleid gaat gelden, met twee fasen, de vrijwillige en de verplichte fase. De vrijwillige fase begint op 1 maart a.s. en geldt voor alle medewerkers. Deze fase loopt tot 1 december 2016, op die datum gaat de verplichte fase in. Rond 1 maart krijgen alle medewerkers in de betreffende functiegroepen een brief van hun eigen gerecht waarin staat wat de vrijwillige fase voor hen betekent. De aangewezen groepen voor de vrijwillige fase zijn niet bij elk gerecht hetzelfde, maar het is wel zo dat bij alle gerechten het handelt om de functiegroepen administratief medewerker schaal 4 en 5, voor wie het helaas zeker is dat hun werk in de toekomst gaat vervallen. Daarnaast zullen er waarschijnlijk ook andere, hogere functiegroepen door de gevolgen van KEI geraakt worden. De leden van de SP-fractie geven aan dat het duidelijk moge zijn dat deze reorganisatie voor veel medewerkers zwaar zal vallen omdat er veel banen verloren zullen gaan. Terwijl ook voor de andere medewerkers deze ontwikkeling belastend is. De reorganisatie betekent zodoende voor de medewerkers van de gerechten de start van een roerige periode. De leden van de SP-fractie vernemen graag van de regering of gezien de vele onduidelijkheden die er nog bestaan over het ontwikkelingsproces van KEI, de duur ervan en de datum van volledige inwerkingtreding van KEI het passend en juist geacht wordt dat nu reeds de reorganisatie vanwege KEI wordt ingezet.

6. De papieren rechtsgang

De leden van de **SP**-fractie merken op dat in de toekomst procederen langs de digitale weg de hoofdregel zal zijn. Een uitzondering maken de wetsvoorstellen voor natuurlijke personen en verenigingen waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte. Dat betekent dat een natuurlijk persoon, die niet op een digitale wijze procedeert, zijn papieren dossier en documenten gewoon in het ding kan brengen, «de papieren rechtsgang». Indien nu de situatie zich voordoet dat de ene partij, A, als natuurlijk persoon de papieren rechtsgang volgt en de andere partij, B, via een advocaat procedeert op de digitale manier, dringt zich de vraag op hoe het papieren dossier wordt vertaald naar c.q. omgezet wordt in een digitaal dossier en andersom, maar ook de vraag wie voor welke werkzaamheden verantwoordelijk is (van A naar B en vice versa) en hoe de rechter respectievelijk rechtbank deze vertaalslag naar twee kanten toe moet maken. En betekent dit dat de rechtbank in een en dezelfde zaak deels met een papieren dossier moet werken en deels met een digitaal dossier? En wie moet de kosten van e.e.a. dragen? De leden van de SP-fractie zien graag het antwoord van de regering op deze vragen tegemoet.

7. Elektronische identificatie en authenticatie

Voor de elektronische identificatie en authenticatie zal gebruik worden gemaakt van DigiD, de advocatenpas en in de toekomst Idensys, zo schrijft de regering in de Memorie van Antwoord. De regering stelt dat deze voldoende veilig zijn, zonder dit nader te onderbouwen. Diverse malen is echter tijdens debatten in de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor de betrouwbaarheid van DigiD. In een motie van het lid Duthler van 7 oktober 2014¹⁶ is de regering gevraagd de verbetering van de betrouwbaarheid van DigiD voortvarend ter hand te nemen. Hoe staat het met de

¹⁶ Kamerstuk I, 2014–2015, CVIII, I.

uitvoering van deze motie, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie. Idensys wordt de nieuwe standaard voor online identificatie. Komt Idensys in de plaats van DigiD? En welke verbeterpunten zijn te verwachten ten opzichte van de kwaliteit en vooral de betrouwbaarheid van het huidige DigiD?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren