

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2014

Inleiding

Tijdens een algemeen overleg op 11 maart 2014¹ heb ik toegezegd de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal halfjaarlijks te informeren over de voortgang van het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak van mijn Ministerie (KEI VenJ) en het programma KEI van de Rechtspraak (KEI Rechtspraak). Met deze brief voldoe ik aan die toezegging.

Het programma KEI VenJ moet digitalisering van het civiele en bestuursprocesrecht faciliteren. Daarnaast wordt het civiele procesrecht vereenvoudigd. De beoogde vereenvoudiging en digitalisering zal bijdragen aan de kwaliteit van de rechtspraak. Ik meen dat de rechterlijke macht met de voorgestelde aanpassingen toegankelijker wordt voor rechtzoekenden en een eenvoudiger rechtsgang kan bieden in het burgerlijk recht en bestuursrecht.

De bestaande wetgeving moet worden aangepast om het beoogde doel te bereiken. Ik heb prof. mr. A. Hammerstein benoemd tot regeringscommissaris in verband met de aanpassing van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Prof. mr. M. Scheltema vervult een vergelijkbare rol in verband met de aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht.

Het programma KEI Rechtspraak werkt aan vereenvoudigde, digitale, toegankelijke en efficiënte processen binnen de rechtsgebieden bestuursrecht, civiel recht, strafrecht en toezicht en de ontwikkeling van daarbij behorende werkprocessen en systemen. Tevens bereidt KEI Rechtspraak de organisatie voor op KEI door onder meer te zorgen voor goede communicatie over het programma en de implementatie van KEI en door de opleiding van medewerkers en leidinggevenden. KEI Rechtspraak doet dit voor alle onder de Raad voor de rechtspraak vallende gerechten. De Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

¹ Handelingen 2013/2014, nr. 22, item 5.

werken in nauwe samenwerking met KEI Rechtspraak aan een soortgelijk traject voor hun organisaties.

Voorstellen voor wetwijziging

Digitalisering en procesvernieuwing

In hoofdlijnen komen de wijzigingen neer op het volgende. In de toekomst beginnen procedures in het civiele en bestuursrecht primair via elektronische weg. Dat betreft zowel de procedure in eerste aanleg, in hoger beroep en in cassatie. Procedures worden aangebracht door het indienen van een procesinleiding of beroepschrift via een webportaal van de gerechten, de Hoge Raad respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Via dat webportaal dienen de rechtzoekenden en hun procesvertegenwoordigers alle processtukken in, krijgen zij toegang tot de eigen processtukken en die van de wederpartij en kan het verloop van de procedure worden gevolgd («MijnZaak»).

Naast het webportaal wordt een automatische systeemkoppeling ontwikkeld (*system-to-system*), waarmee de digitale systemen van grote ketenpartijen zoals de IND, rechtsbijstandsverzekeraars en deurwaarders, desgewenst kunnen worden gekoppeld aan het digitale systeem van de gerechten mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Een systeemkoppeling heeft als voordeel dat het berichtenverkeer geautomatiseerd kan verlopen, op basis van afspraken die de gerechten met de ketenpartijen hebben gemaakt over onder meer de beveiliging daarvan. Een systeemkoppeling levert dankzij deze automatisering besparingen op voor de ketenpartij die veel procedeert.

Het beveiligingsniveau van het digitale systeem van de gerechten zal voldoen aan de nationale en internationale normen². Het systeem wordt uitvoerig op basis van deze normen getest en wordt niet in gebruik genomen als niet aan de normen wordt voldaan.

Het procederen langs elektronische weg wordt in het civiele en het bestuursrecht verplicht voor vrijwel alle professionele partijen, zoals advocaten, deurwaarders, bestuursorganen en rechtspersonen. Een uitzondering geldt voor natuurlijke personen (waaronder eenmanszaken) en informele verenigingen (verenigingen waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte), die niet worden vertegenwoordigd door een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent. Deze partijen kunnen op vrijwillige basis gebruik maken van het webportaal. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere uitzonderingen worden bepaald, waarvoor met name kan worden gedacht aan buitenlandse partijen die in Nederland procederen en geen gebruik maken van een Nederlandse procesvertegenwoordiger. Wie niet digitaal moet procederen, mag ervoor kiezen om stukken op papier te blijven indienen. Hij ontvangt deze ook op papier van het gerecht waar hij procedeert. Het gerecht digitaliseert de stukken voor de andere (digitaal procederende) partijen en voor het eigen dossier, en zet de digitale stukken om in papier voor de op papier procederende burger.

Naast de digitalisering vindt procesvernieuwing plaats bij civiele procedures. Gestreefd wordt naar vereenvoudiging en versnelling van die procedures door een versterking van de regierol van de rechter en door de invoering van wettelijke termijnen, bijvoorbeeld voor de indiening van een verweerschrift. De start van een procedure wordt vereenvoudigd

² Deze normen zijn: Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR), 2007; Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Gerubriceerde Informatie (VIR-GI); Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR); NEN-ISO/IEC 27001:2013 en 27002:2013; Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) «Richtnoeren beveiliging van persoonsgegevens» van het College bescherming persoonsgegevens (CBP); Beveiligingsrichtlijnen van het Nationaal Cyber Security Center; Kaders van European Union Agency for Network and Information Security (ENISA).

doordat vorderingen en verzoeken voortaan ook gezamenlijk ingediend kunnen worden. De inschakeling van een deurwaarder door de eisende partij ten behoeve van de kennisgeving van een procedure over een vordering aan zijn wederpartij wordt optioneel. De eiser mag ook kiezen voor een informele kennisgeving.

De hiervoor genoemde voorstellen worden neergelegd in verschillende wetsvoorstellen. Voor de procedure in eerste aanleg is een en ander verwoord in het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (Kamerstukken 34 059). Dit voorstel ligt voor in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een tweede wetsvoorstel betreft de aanpassing van de civiele wetgeving betreffende de procedure in hoger beroep en cassatie aan het eerste wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is in oktober 2014 voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Voorts is een invoeringswet in voorbereiding, waarmee technische aanpassingen worden doorgevoerd in de overige hoofdstukken van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering en alle andere Nederlandse wetgeving. Afsluitend is een algemene maatregel van bestuur in voorbereiding waarin nadere regels worden gesteld over het digitale verkeer met de rechter en het digitale systeem voor gegevensverwerking van de gerechten, de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Over de ontwerpvoeringswet en de ontwerpalgemene maatregel van bestuur wordt in de komende periode geconsulteerd. Voor de aanpassing van de wetgeving wordt nauw samengewerkt met vertegenwoordigers van de gerechten (KEI Rechtspraak) en de Raad voor de rechtspraak, alsmede vertegenwoordigers van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad. Ik streef er naar dat de benodigde regelgeving medio 2015 gereed is.

Gefaseerde inwerkingtreding wetgeving

De voorgestelde wijzigingen gelden voor nieuw aangebrachte zaken; lopende zaken worden volgens het oude recht afgerond. De nieuwe regelgeving treedt gefaseerd in werking, naar verwachting vanaf zes maanden na publicatie in het Staatsblad. Aldus wordt betrokken instanties en bedrijven gelegenheid gegeven de eigen organisatie gereed te maken voor de nieuwe werkwijze. Er wordt steeds begonnen met een relatief klein aantal zaken, te weten de zaken waarbij op grond van het bestaande recht in de regel professionele rechtsbijstandsverleners betrokken zijn. In civiele zaken betreft dit vorderingsprocedures met verplichte procesvertegenwoordiging. Vervolgens wordt het digitaal procederen ook mogelijk voor kantonzaken (incassoprocedures) en daarna voor alle verzoekschriften. Voor het bestuursrecht wordt een vergelijkbare fasering voorzien. De eerste fase in het bestuursrecht ziet op asiel- en bewaringszaken. De tweede fase betreft vervolgens alle overige bestuursrechtzaken. De faseringen in het civiele en het bestuursrecht lopen grotendeels gelijk op.

De gefaseerde inwerkingtreding moet het mogelijk maken om het digitaal procederen beheerst te introduceren en de praktijk de kans te geven om te leren omgaan met de nieuwe digitale procedure. Binnen deze onderscheidenlijke faseringen wordt de nieuwe procedure in golven over het land verspreid. Iedere fase begint met implementatie bij drie gerechten. Na telkens drie maanden sluiten drie nieuwe gerechten aan. Als een fase over het hele land verspreid is en goed werkt, start de uitrol van de volgende fase.

Ontwikkelingen Rechtspraak

Bouw van het digitale systeem

KEI Rechtspraak is belast met het (doen) ontwerpen van het nieuwe webportaal dat het digitaal procederen mogelijk moet maken, de aansluiting van ketenpartijen op dat webportaal dan wel aansluiting via een systeemkoppeling. De Afdeling bestuursrechtspraak en de Hoge Raad ontwikkelen een eigen webportaal, dat echter in grote lijnen zal aansluiten op het webportaal dat door KEI Rechtspraak wordt ontwikkeld. KEI Rechtspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad ontwikkelen tevens een *system-to-system* koppeling tussen beide colleges en de gerechten.

KEI Rechtspraak is in 2013 begonnen met de ontwikkeling van het nieuwe digitale systeem. Voorafgaand aan de eerste fase van de inwerkingtreding van de wetgeving zijn twee zogeheten *pre-releases* voorzien. De eerste betreft de melding aan de IND dat in vreemdelingenzaken beroep is ingesteld (de zogenoemde CIV-melding) via een *system-to-system* koppeling. Deze fase is eind september reeds succesvol van start gegaan. In het voorjaar van 2015 is een *pre-release* voorzien om in asiel- en bewaringszaken op basis van vrijwilligheid digitaal stukken uit te wisselen tussen de rechter, de advocaat en de IND. Dit geeft betrokkenen de gelegenheid om voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving ervaring op te doen met het digitale systeem. Tijdens iedere nieuwe fase zullen de voorzieningen die het nieuwe digitale systeem van de gerechten biedt verder uitbreiden. Dit is een van de methoden die KEI Rechtspraak toepast om de ontwikkeling van het digitale systeem beheersbaar te houden.

De lessen die geleerd zijn bij de bouw van andere systemen binnen de overheid zijn door de Rechtspraak meegenomen. Zo heeft de Rechtspraak er voor gekozen om het systeem te bouwen door middel van een zogeheten *scrum/agile* methode. De *scrum/agile* methode houdt in dat iedere paar weken het tot dan toe gebouwde wordt getoetst bij de gebruiker (een werkgroep samengesteld uit onder meer rechters en juridisch medewerkers). Ook externe gebruikerswensen worden hierbij betrokken (en onder meer getoetst tijdens klankbordbijeenkomsten met ketenpartijen). Door deze methode te hanteren kan worden voorkomen dat het uiteindelijke product niet aan de verwachtingen voldoet. Voorts heeft de Rechtspraak als waarborg een meerjarig auditprogramma ingericht. Dit programma voorziet onder meer in het laten uitvoeren van Gateway Reviews³ voor de medio 2015, medio 2016 en medio 2017 voorziene releases⁴. Ten slotte is als waarborg ingebouwd dat go/no go beslissingen van de Raad voor de rechtspraak voorafgaand aan iedere release zorgvuldig worden voorbereid aan de hand van een tevoren vastgelegde methodiek.

Betrekken en informeren ketenpartijen

Vanzelfsprekend is van groot belang dat advocaten, deurwaarders en andere rechtsbijstandverleners goed worden geïnformeerd over de aanstaande wijzigingen. Zo heeft KEI Rechtspraak een klankbordgroep met ketenpartijen ingericht om over de inrichting van «Mijn Zaak» te spreken. De gebruikerswensen van de ketenpartijen worden tijdens deze klankbordgroep bijeenkomsten geïnventariseerd. In samenwerking met de Consumentenbond heeft KEI Rechtspraak gebruikerspanels ingericht om

³ Een Gateway Review wordt altijd uitgevoerd door de licentiehouder, Bureau Gateway, onderdeel van het Ministerie van BZK.

⁴ Civiel 1.0 (medio 2015), Toezicht 3.0, Bestuur 2.0, Civiel 2.0 (medio 2016), Civiel 3.0 (medio 2017)

burgers met de ontwerpen van «Mijn Zaak» te laten werken, om hun inbreng hierover in een vroeg stadium te verkrijgen. Verder heeft KEI Rechtspraak een klankbordgroep waarin met ketenpartijen over «*system-to-system*» informatie-uitwisseling wordt gesproken. In het kader van het bouwen van de «*system-to-system*» koppeling heeft KEI Rechtspraak samenwerkingstrajecten lopen met onder meer de IND en deurwaarders. Op bestuurlijk niveau spreekt KEI Rechtspraak regelmatig met relevante ketenpartijen, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders, de IND en het UWV. Dit najaar bezoekt KEI Rechtspraak alle gerechten om rechtbankmedewerkers nader te informeren over de nieuwe KEI-plannen (in navolging van vergelijkbare bijeenkomsten in 2013). Bij ieder gerecht wordt ook een voorlichtingsbijeenkomst voor advocaten gehouden, in samenwerking met de lokale ordes.

Op 29 januari 2015 vindt een KEI congres over «De rechtspraak van morgen» plaats om professionals die als procesvertegenwoordiger werkzaam zijn (advocaten, rechtsbijstandsverzekeraars, bestuursorganen en gerechtsdeurwaarders) te informeren over de nieuwe KEI-plannen.

Overige ontwikkelingen rechtspraak i.v.m. KEI

Omdat de voorgestelde wijzigingen ook leiden tot een nieuwe werkwijze voor rechters en overige medewerkers van de gerechten, draagt KEI Rechtspraak voorts zorg voor de tijdige aanpassing van landelijke procesreglementen en werkprocessen alsmede de opleiding van alle betrokkenen. Bij het invullen van de regierol van de rechter en het opstellen van procesreglementen worden de bevindingen uit verschillende pilots betrokken, zoals de pilot regierechter bij de rechtbanken Noord-Nederland en Rotterdam.

De implementatie van KEI zal voor de Rechtspraak leiden tot personele gevolgen voor de administraties en in mindere mate de juridische ondersteuning. Vanzelfsprekend worden deze gevolgen door de Raad voor de rechtspraak besproken met de vakbonden, in het Georganiseerd Overleg Rechtspraak (GO-Raad) en met de Centrale Ondernemingsraad van de Rechtspraak.

Graag bespreek ik de hiervoor genoemde wetsvoorstellen binnenkort nader met uw Kamer.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten