

Vergaderjaar 2016–2017

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 383

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2017

Hierbij ontvangt u de zesde voortgangsrapportage over programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI). Het verheugt mij hierin te kunnen melden dat de Hoge Raad reeds succesvol is gestart met verplicht digitaal procederen in civiele vorderingszaken en dat ook de rechtbanken rond de zomer van start zullen gaan. Het is belangrijk dat in de gefaseerde inwerkingtreding deze eerste stappen nu zijn gezet. Hierna ga ik in op de belangrijkste ontwikkelingen in het programma KEI Rechtspraak van het afgelopen half jaar. Aan het eind van deze rapportage ga ik afzonderlijk in op de ontwikkelingen bij de Hoge Raad en de Raad van State.

Inwerkingtreding wetgeving, algemeen

De vier afzonderlijke wetsvoorstellen zijn op 12 juli 2016 door de Eerste Kamer aanvaard en op 21 juli 2016 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2016, nrs. 288–291). Ook de benodigde besluiten zijn vastgesteld en gepubliceerd (Stb. 2016, nrs. 292–294). Zoals toegezegd aan uw Kamer is de inwerkingtreding van deze wetten niet eerder gestart dan zes maanden na de plaatsing van de wetten in het Staatsblad. In mijn brief van 29 november 2016 (Kamerstuk 29 279, nr. 359) heb ik uw Kamer geïnformeerd dat de Raad voor de rechtspraak (Raad) in goed overleg met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) had besloten om meer tijd te nemen voor de implementatie. De Raad en de NOvA hebben toen afspraken gemaakt over de extra inspanningen die in deze periode zullen worden gepleegd. Deze inspanningen in de afgelopen maanden hebben hun vruchten afgeworpen.

Bestuur 1.0 en Civiel 1.0.

De voorzitter van de Raad heeft op 13 april jl. aan mij een positief advies uitgebracht over de inwerkingtreding van de KEI-wetgeving voor de release Civiel 1.0 en Bestuur 1.0. Dit advies wordt ondersteund door de betrokken ketenpartijen, te weten de NOvA, de Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Immigratie- en Naturali-

satiedienst (IND). Ik heb dan ook bij besluit van 24 april de data van inwerkingtreding van de releases voor Bestuur 1.0 en Civiel 1.0 vastgesteld, respectievelijk 12 juni en 1 september 2017 (Staatsblad van 4 mei 2017, nr. 174).

Bij Bestuur 1.0 gaat het om het landelijk verplicht digitaal procederen in asiel- en bewaringszaken met ingang van 12 juni 2017. In deze zaken is door advocaten al veel ervaring opgedaan met vrijwillig digitaal procederen. In totaal zijn ruim 6000 zaken digitaal ingediend door ongeveer 288 verschillende advocaten. De IND heeft in deze zaken digitaal geprocedeerd via een systeemkoppeling met de Rechtspraak. In verband met de zomerperiode is het belangrijk dat deze zaakstroom snel kan starten, maar dat er ook nog voldoende voorbereidingstijd is voor advocaten die nog niet vrijwillig digitaal hebben geprocedeerd.

Bij Civiel 1.0 gaat het om vorderingen met verplichte procesvertegenwoordiging bij de rechtbanken Midden-Nederland en Gelderland met ingang van 1 september 2017. In aanloop naar de inwerkingtreding van deze eerste fase is in samenwerking met advocatenkantoren een pre-pilot gedraaid, waarbij dertien gefingeerde zaken door advocaten vanaf hun eigen kantoor zijn aangebracht en vervolgens door de rechtbank versneld zijn afgehandeld. Aanvullend is een veertiende gefingeerde zaak behandeld bij de rechtbank Midden-Nederland, waarin – mede op verzoek van de KBvG – met de «artikel 113-route» praktijkervaring is opgedaan. Conform afspraak met de NOvA zijn in december 2016 bij de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland drie extra gefingeerde zaken versneld afgehandeld. In het totaal zijn er 17 gefingeerde zaken afgehandeld. Daarnaast zijn op basis van de in de wet opgenomen experimenteerbepaling (artikel CIXa van de Invoeringswet) drie zaken bij de pilotrechtbanken aangebracht. Als de verplichte pilot vanaf 1 september bij deze twee rechtbanken goed verloopt, kan na advies en besluitvorming de inwerkingtreding voor deze zaakstroom in de rest van het land volgen.

Het is verantwoord de inwerkingtreding nu te starten. Dat betekent niet dat het systeem perfect en uitontwikkeld is. Juist bij digitaal werken is sprake van een voortdurende ontwikkeling en afstemming op de gebruikers.¹ Voor meer informatie over de inwerkingtreding en de advisering daarover verwijs ik naar het bij deze rapportage gevoegde advies van de Voorzitter van de Raad² en de toelichting bij de koninklijk besluit tot inwerkingtreding gepubliceerd in het Staatsblad van 4 mei 2017, nr. 174.

Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de wet heeft de Rechtspraak, in samenwerking met de NOvA en de lokale dekens, diverse voorlichtingsbijeenkomsten voor de advocatuur georganiseerd. Deze waren de afgelopen maanden vooral op de civiele praktijk gericht. Daar was veel belangstelling voor. Deze voorlichtingsbijeenkomsten zijn door ruim 1.000 advocaten bezocht. In aanloop naar de inwerkingtreding kunnen advocaten en andere partijen zich nader informeren onder meer via instructiefilmpjes, webinars en ander materiaal op rechtspraak.nl. De IND heeft al geruime tijd ervaring opgedaan met digitaal procederen en is gereed om de overstap te maken. De overstap vergt nog wel enkele aanpassingen in de werkwijze, zoals beroepsclausules onder brieven.

¹ Zie in dit verband ook het rapport «Maak Waar!» Adviesrapport van de Studiegroep Informatie-samenleving en Overheid over het functioneren van de digitale overheid in relatie tot de snelle digitalisering van de samenleving, dat op 18 april 2017 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer is aangeboden (blz. 52) (Kamerstuk 26 643, nr. 460).

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De medewerkers van de Rechtspraak zijn opgeleid voor het digitaal procederen in de betreffende zaaksoorten. Het Rechtspraak Servicecentrum (RSC) heeft extra capaciteit om aan de verwachte extra vraag na de inwerkingtreding van de wetgeving te kunnen voldoen. Gedurende de eerste zes maanden na de start van verplicht digitaal procederen vindt er een proef met weekendopenstelling plaats, waarbij het RSC op zondag open is van 16:00 tot 20:00 met mogelijke uitbreiding naar 22:00 uur.

Onvoorziene situaties

De Rechtspraak heeft met de advocatuur en ketenpartijen uitvoerig gesproken over onvoorziene situaties. Daarvoor is een goed vangnet georganiseerd. De Rechtspraak toont zich bereid met betrekking tot «verstoringen» aan de kant van de advocaat coullance te betrachten in de startfase van verplicht procederen. Daarnaast heeft de rechtspraak voor civiel en bestuur respectievelijk een aanbeveling gedaan en oriëntatiepunten vastgesteld voor de «verschoonbare termijnoverschrijding». Deze zijn op de website van de Rechtspraak gepubliceerd en hebben vooral betrekking op verstoringen buiten de Rechtspraak, zoals een stroomstoring, internetstoring of defecte advocatenpas. De NOvA geeft in haar advies aan dat dit een belangrijke bijdrage levert aan het vertrouwen in de start van de verplichte fase.

Aansluitpunt Rechtspraak

Digitaal procederen kan via het portaal van de Rechtspraak of via het Aansluitpunt Rechtspraak, een systeemkoppeling. De IND procedeert al via het Aansluitpunt bij Bestuur 1.0. Op dit moment bieden drie platformleveranciers een systeemkoppeling aan die afgelopen maanden uitgebreid is getest met de Rechtspraak. Mogelijk volgen er later dit jaar meer. Sinds medio april bestaat de mogelijkheid voor advocatenkantoren om te worden aangesloten. Medio mei kunnen belangstellende advocatenkantoren ervoor kiezen om het Aansluitpunt Rechtspraak te gaan gebruiken. Bij de start van de verplichte pilot civiel op 1 september zal het aansluitpunt bij meerdere platformleveranciers in productie zijn. De advocatenkantoren zijn daarmee nog niet direct aangesloten. Deze aansluiting vindt per advocatenkantoor plaats via de eigen ICT-dienstverlener. De platformleveranciers kiezen voor gefaseerde uitbreiding. Diverse advocatenkantoren zullen reeds aangesloten zijn voor de inwerkingtreding van de eerste fase, andere volgen nadien. Het aansluiten van een advocatenkantoor op het aansluitpunt neemt bij de Rechtspraak twee tot vier weken in beslag.

Overige releases

De wetgeving treedt gefaseerd in werking. Telkens wordt gestart met een kleinschalige pilot. Daarbij wordt uitgegaan van in beginsel vijf maanden. Daarna kan dan verdere inwerkingtreding plaatsvinden. De zorgvuldigheid en betrouwbaarheid staan hierbij voorop. Dat kan betekenen dat ervoor wordt gekozen om de duur van de pilot te verlengen. Er zullen diverse beslismomenten zijn over de verdere inwerkingtreding. Telkens wordt dan bezien of het digitale systeem goed en betrouwbaar werkt. Op die manier kunnen de risico's bij de implementatie van de digitalisering zo klein mogelijk worden gehouden.

Na de vorderingszaken met verplichte procesvertegenwoordiging zijn in het civiele recht in de huidige planning de vorderingszaken in hoger beroep aan de beurt. Daarna volgen de kantonzaken in eerste aanleg. Voor de kantonzaken is van belang dat het om grote volumes gaat en dat er geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Burgers kunnen zelf

digitaal een zaak starten en volgen. Voor het civiele recht volgen tot slot nog de verzoekschriftprocedures en het kort geding.

In het bestuursrecht zijn na de eerste inwerkingtreding de reguliere vreemdelingenzaken aan de beurt en volgt daarna het overige bestuursrecht. Gelet op het brede terrein zal hierin waarschijnlijk nog worden gedifferentieerd naar zaaksoorten. Voor de planning is de Rechtspraak ook afhankelijk van de mogelijkheden van de ketenpartijen, zoals koppeling met gemeenten en andere bestuursorganen. Bij de volgende releases in het bestuursrecht zal worden gekozen voor een start met een vrijwillige fase van enkele maanden, alvorens uit te rollen over het hele land.

De planning is gelet op het proces van ontwikkeling noodgedwongen voorlopig. In het najaar beziet de Rechtspraak of er aanleiding is wijzigingen aan te brengen in de planning.

Transitieoverleg

De invoering van de KEI-wetgeving is een grote verandering die effect heeft op alle partijen in het rechtssysteem. Er wordt afscheid genomen van een wijze van communiceren en werken die decennia lang in gebruik is geweest. De Rechtspraak wil deze transitie vormgeven in goede afstemming met de keten- en netwerkpartijen. Daartoe is de Rechtspraak een periodiek transitieoverleg gestart. Tijdens dit transitieoverleg staat de vraag centraal hoe de transitie gezamenlijk tot een succes kan worden gemaakt. Wensen van keten- en netwerkpartijen en ervaringen met digitale procedures en systemen zijn daarin belangrijk. Digitaal procederen vergt ook dat de Rechtspraak permanent in verbinding is met de omgeving om waar nodig aanpassingen en verbeteringen te kunnen doorvoeren.

Personeel

De digitalisering van processen heeft ook grote gevolgen voor het personeel van de Rechtspraak. Geleidelijk zal steeds minder administratief personeel nodig zijn. Zoals in voorgaande rapportages aangegeven is de Raad voor deze medewerkers vroegtijdig een zorgvuldig traject gestart. Eind vorig jaar hebben alle medewerkers die het aangaat het definitieve besluit ontvangen waarin staat dat zij niet zijn geplaatst. De feitelijke uitstroom van deze medewerkers zal de komende jaren gefaseerd plaatsvinden. Voor de gerechten kan de reorganisatie tijdelijk tot knelpunten leiden in de bezetting van de administraties. De Rechtspraak zet daarvoor zo nodig tijdelijke krachten in.

Financiën

In verschillende begrotingen is in extra middelen voor KEI voorzien. In het vorig jaar met de Rechtspraak overeengekomen prijsakkoord is in investeringen voor KEI voorzien. De Raad heeft ervoor gekozen een actualisatie van de business case uit te brengen als daarin ook de eerste bevindingen van het verplicht digitaal procederen kunnen worden meegenomen. In mijn brief aan uw Kamer van 20 september 2016 over het prijsakkoord heb ik aangegeven dat met de Rechtspraak is afgesproken dat gezamenlijk naar een oplossing wordt gezocht wanneer verwachte besparingen later komen dan verwacht. Door latere inwerkingtreding van de wetgeving lopen de ontwikkelkosten langer door en komen de besparingen later. De financiële consequenties daarvan zijn nu nog niet bekend. Dit zal in de actualisatie van de business case zichtbaar worden.

Het programma KEI Rechtspraak werkt nauw samen met de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Op 1 maart 2017 is de KEI wetgeving voor vorderingszaken in cassatie bij de Hoge Raad in werking getreden. Ter voorbereiding op de inwerkingtreding heeft de Hoge Raad verschillende voorlichtings- en oefenbijeenkomsten voor civiele cassatieadvocaten georganiseerd. Deze zijn druk bezocht. Mede hierdoor hebben zich nauwelijks bijzonderheden voorgedaan bij de overgang van «papier» naar «digitaal». Het aantal vragen om ondersteuning is zeer beperkt gebleven.

Het aantal digitale civiele vorderingszaken schommelt overeenkomstig de instroomcijfers uit het verleden tussen 20 en 25 per maand.

Het webportaal van de Hoge Raad is eveneens opengesteld voor de afhandeling van prejudiciële vragen in fiscale en civiele zaken. Afhankelijk van de inhoud van de prejudiciële vraag biedt de Hoge Raad belanghebbenden (belangenorganisaties en onder omstandigheden ook particulieren) de gelegenheid via het portaal een inhoudelijke reactie te geven alvorens in de zaak wordt geconcludeerd en beslist. Het verloop van deze zaken kan gevolgd worden op de website van de Hoge Raad.

Met de Hoge Raad wordt gezien wanneer voor de overige civiele zaken en de fiscale zaken de wetgeving in werking kan treden. Gelet op de eigen aard van de cassatieprocedure is aansluiting op de inwerkingtreding voor de eerste aanleg en hoger beroep niet noodzakelijk.

Daarnaast overlegt de Hoge Raad met de gerechtshoven en ressortsparketten over digitalisering van de cassatieprocedure in strafzaken.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat op 12 juni 2017 van start met digitaal procederen in asiel- en bewaringszaken. Dit zal nog op vrijwillige basis zijn. Daarmee sluit deze fase aan bij de landelijk uitrol van verplicht digitaal procederen in asiel- en bewaringszaken in eerste aanleg. In eerste instantie worden – gecontroleerd – enkele advocaten in de gelegenheid gesteld gebruik te maken van het digitale portaal. Op basis van de gedane ervaringen wordt de kring van betrokkenen gefaseerd uitgebreid naar de gehele doelgroep. Deze zaakstroom kan dus straks geheel digitaal doorlopen worden.

Intern heeft de Vreemdelingenkamer van de Afdeling bestuursrechtspraak al vanaf 2014 ervaring opgedaan met het digitaal dossier. De systeemkoppeling met de Rechtspraak voor de aanlevering van rechtbankdossiers en de systeemkoppeling met de IND zijn getest. Er is een gebruikersplatform dat voornamelijk bestaat uit vreemdelingenadvocaten. Hun ervaringen met het digitale procederen zijn voor de Raad van State een belangrijke bron van informatie en kunnen bijdragen aan het optimaliseren van het webportaal.

Tot slot

De implementatie van de KEI wetgeving is gestart. Dat is een belangrijke mijlpaal in een proces dat nog de nodige jaren zal duren en voor een andere manier van werken in de gehele juridische sector zal zorgen. In dit proces van gefaseerde inwerkingtreding kunnen nog voortdurend aanpassingen in het systeem plaatsvinden en kunnen de ervaringen die vanaf de inwerkingtreding zijn opgedaan, bijdragen aan de verdere verbetering. Bij de volgende stappen blijven de zorgvuldigheid, betrouwbaarheid en werkbaarheid voorop staan.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok