

VNO NCW

08D



01/29/2014 09:32 019

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Zijne Excellentie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Briefnummer
14/10.122/Bro/Abr

Den Haag
27 januari 2014

Onderwerp
Wijziging procesrecht

Telefoonnummer
070-3490322
E-mail

Excellentie,

Dank voor uw verzoek om te willen reageren op het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht.

MKB-Nederland – en hetzelfde geldt voor VNO-NCW – vindt een goed functionerende rechtspraak van groot belang voor het functioneren van de rechtstaat. De toegang tot de rechter moet eenvoudig zijn en niet te kostbaar, de rechtspraak moet van hoge kwaliteit zijn en een uitspraak mag niet te lang op zich laten wachten. In de toelichting wordt terecht opgemerkt, dat dat ook vanuit economisch perspectief relevant is. Een ondernemer die uitsluit wil over een contract of vergunning moet binnen redelijke termijn een bindende rechterlijke uitspraak kunnen krijgen. Digitalisering kan daaraan een positieve bijdrage leveren.

Toch zit er aan de versnelling en vereenvoudiging van het procesrecht ook een mogelijk nadeel voor ondernemers. Het maakt het immers voor opposanten mogelijk om bedrijven te bestoken met claims, waarvan soms pas bij de rechter duidelijk wordt of die gerechtvaardigd zijn. Om dat te voorkomen doen wij drie voorstellen.

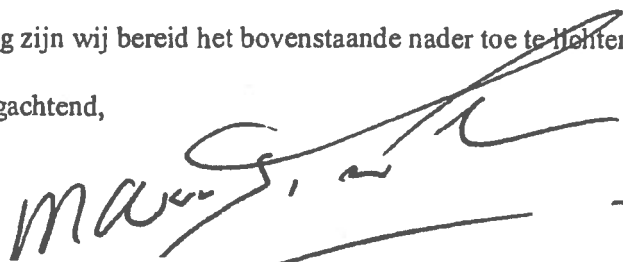
In de eerste plaats stellen wij voor dat iemand die een procedure aanhangig maakt al bij het aanbrengen van de zaak alle bewijsstukken moet overleggen waarover hij op dat moment beschikt of zou kunnen beschikken. Dat voorkomt dat de ondernemer in het ongewisse wordt gelaten, maar ook Amerikaanse toestanden waarbij het enkele bestaan van een claim ondernemers al tot een dure schikking dwingt.

In de tweede plaats zou iemand die een zaak aanhangig maakt ook zekerheid moeten stellen dat hij de proceskosten van de wederpartij en diens schade kan betalen. Het is bedrijven vaak een doorn in het oog, dat bedrijfsactiviteiten jaren worden getraineed door juridische procedures, maar de schade door de ondernemer moet worden betaald. Wij zouden dan ook graag zien, dat art. 8:75 lid 1 Awb (misbruik van procesrecht) zou worden uitgebreid. Het civiele recht kent wat dat betreft betere voorzieningen.

In de derde plaats vragen wij aandacht voor de toepassing van de zogeheten onderdelenjurisprudentie (art. 6:13 Awb) in het kader van een omgevingsvergunning. Voor inwerkingtreding van de Wabo (2010) moest in de zienswijze bijvoorbeeld precies worden aangegeven om welk milieuprobleem het ging, zoals geluidhinder, geur, emissies of transport. Wat niet was genoemd, kon later in beroep niet meer naar voren worden gebracht. Sinds de Wabo vindt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het echter niet meer nodig dat elk milieubezwaar precies wordt benoemd. Het is voldoende dat milieu wordt genoemd in de zienswijze. Voor ondernemers betekent dat, dat zij niet langer goed kunnen inspelen op bezwaren. Zo kan een omwonende in zijn zienswijze problemen aankaarten over geluid. De ondernemer past de aanvraag aan, maar hoort pas anderhalf jaar later in beroep dat er ook een probleem is met de schoorsteen, die alleen nog tegen hoge kosten in de investeringsplannen past. Wij pleiten daarom voor een aanpassing van art. 6:13 Awb met de eis dat in beroep alleen nog die gronden mogen worden aangevoerd, die eerder in de zienswijze al waren genoemd en enigszins zijn uitgewerkt.

Graag zijn wij bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,



Voorzitter MKB Nederland

Onze referentie
2013-00157624/PSWIE

Uw referentie
441820

Den Haag
20 december 2013

Betreft
internetconsultatie wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering

Geachte heer, mevrouw ,

Met deze brief reageert het Verbond van Verzekeraars graag op het wetsvoorstel Vereenvoudiging en digitalisering procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht.

Het Verbond van Verzekeraars is positief over het wetsvoorstel Vereenvoudiging en digitalisering procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht. De introductie van een basisprocedure in het burgerlijk procesrecht geeft een vereenvoudigde efficiënte rechtsingang: procederen wordt door dit wetsvoorstel eenvoudiger en overzichtelijker voor de rechtzoekende. Voor verzekeraars, en meer specifiek rechtsbijstandverzekeraars, zal dat naar verwachting kosten besparen. De verplichting (behoudens een uitzondering) om de procedure digitaal te voeren sluit aan bij de digitalisering die (rechtsbijstand)verzekeraars binnen de eigen organisatie doorvoeren of hebben doorgevoerd. Niet voor niets neemt een aantal rechtsbijstandverzekeraars enthousiast deel aan het project eKantonrechter.

Voor rechtzoekenden/rechtsbijstandverzekerden is het positief dat een gerechtelijke procedure, mede door de aangescherpte wettelijke termijnen, sneller wordt doorlopen, zodat sneller duidelijkheid wordt verkregen. Wij stellen wel vast dat kwaliteit altijd belangrijker moet blijven dan snelheid, het eerste mag niet gaan ten koste van het tweede. Belangrijk is hoe zal worden omgegaan met uitstelverzoeken. Het is de bedoeling dat de verwerende partij zich bij zijn rechtshulpverlener meldt vrij snel na ontvangst van de oproep en voor de datum om zich te stellen. In dat geval is er voldoende tijd om inhoudelijk een stuk op te stellen. Maar als een verweerder zich stelt en zich pas vlak voor de datum van indienen van het verweer bij zijn rechtshulpverlener meldt, kan het nodig zijn uitstel te vragen. Ook is de vraag of het nog mogelijk blijft op de lange termijn te dagvaarden om het opstarten van een procedure als pressiemiddel te gebruiken om zo toch tot een schikking te kunnen komen.

We pleiten dan ook voor een mogelijkheid om bij het aanmelden van de zaak bij de griffie te kunnen vragen om een langere termijn (gelijk de mogelijkheid voor het oproepen van buitenlandse partijen). Enige flexibiliteit is een voorwaarde voor de rechtshulpverlener om kwaliteit te kunnen blijven leveren.

Voorheen werd het uitbrengen van een dagvaarding ook ingezet als ultieme stuitingshandeling. In de Memorie van Toelichting bij artikel 125 (wordt erop gewezen dat het aanhangig maken op zichzelf geen stuitingshandeling is als bedoeld in artikel 3:317 BW. Indien een schuldeiser met een oproepingsbericht wil stuiten moet hij de tijd voor het bezorgen daarvan dus incalculeren. Het Verbond vraagt aandacht voor zaken waarin sprake is van een vervaltermijn die dus niet gestuit kan worden. Rekening houdende met bezorgingstijden etc betekent dit in de praktijk dat de datum van een vervaltermijn 4 tot 6 weken eerder komt te liggen. In zaken waarin sprake is van zeer korte vervaltermijnen, zoals in het vervoersrecht, kan dit tot problemen leiden.

In het voorstel is het niet langer verplicht een dagvaarding door de deurwaarder te laten betekenen. Het Verbond verwacht dat rechtsbijstandverzekeraars toch regelmatig zullen kiezen voor de inzet van de deurwaarder, zodat geen tijd van de rechtzoekende verloren is wanneer de wederpartij verkiest niet te reageren. Dat zal overigens wel anders zijn wanneer de wederpartij wordt bijgestaan door een professionele partij waarmee concrete afspraken kunnen worden gemaakt over het reageren op een verzoek. De keuze om wel of niet voor betekening te kiezen moet daadwerkelijk vrij zijn en geen negatieve gevolgen hebben. Regelmatig zal snelheid in het belang van de rechtzoekende zijn en zal om die reden de zekerheid van betekening gekozen worden. Belangrijk is wel dat er achteraf geen discussie komt over of een dergelijke betekening nu wel of niet nodig was, en dat die keuze niet leidt tot de veroordeling in de kosten hiervan.

Het wetsvoorstel voorziet in toegenomen middelen voor de rechter om regie te voeren ten aanzien van de voortgang van de zaak. Het Verbond maakt zich hierover zorgen voor zover die regiemogelijkheden betrekking hebben op de mogelijkheid van weigeren van bewijsstukken. Dit maakt de procedure onvoorspelbaar, bijvoorbeeld als sommige omvangrijke bewijsmiddelen die in de ogen van de rechtshulpverlener voor zijn cliënt van belang zijn niet worden meegenomen in de beoordeling van het geschil. Ook zal op voorhand duidelijkheid moeten bestaan over de mate van flexibiliteit die van rechtshulpverleners wordt verwacht. Wordt er door de rechter vanuit gegaan dat hij altijd een tijdstip kan bepalen voor een mondelinge behandeling, en dat er wel een collega beschikbaar is als de oorspronkelijke rechtshulpverlener op dat moment is verhinderd? Worden voor rechtsbijstandjuristen en advocaten daarvoor dezelfde maatstaven gehanteerd? Het is wenselijk dat op voorhand duidelijkheid komt over de manoeuvreerruimte van de rechter in dit soort situaties.

In deze context heeft het Verbond wel enige moeite met de strekking van artikel 8:57 lid 1 en (in mindere mate) met artikel 8:64, waarin gesteld wordt dat de bestuursrechter kan besluiten dat een zitting achterwege blijft. Deze 'nee, tenzij'-benadering druist onzes inziens in tegen de uitgangsgedachte dat de mondelinge behandeling van het geschil een essentieel onderdeel is van de zaaksbehandeling in beroep. Uitgangspunt behoort echter te zijn, gezien de strekking van het bestuursrecht en het doel van de mondelinge behandeling: altijd een zitting tenzij partijen toestemming hebben verleend om er van af te zien.

Het Verbond vraagt zich af of door deze snellere en eenvoudigere procedure meer geschillen zullen worden voorgelegd aan de rechter in plaats van aan alternatieve geschillenbeslechtters als geschillencommissies en mediators. Een gerechtelijke procedure kan immers aantrekkelijker worden. Hoe verhoudt zich dit tot het wetsvoorstel ter bevordering van mediation? Doel van dit voorstel is om in zowel civiele zaken als bestuurlijke zaken eerder en soms zelf verplicht de

mogelijkheden van mediation na te gaan. En om daarmee het aantal procedures (met bijbehorende kosten en belasting voor de rechterlijke macht) te beperken. Het Verbond breekt met name een lans voor het stimuleren van mediation in bestuurszaken. Immers, in bestuurszaken is het voeren van een (of meerdere) langdurige procedures eerder regel dan uitzondering. Het verplichten van het beproeven van mediation kan grote invloed hebben op het beperken van het aantal procedures en daarmee het beperken van de kosten voor alle actoren. Het op een of andere wijze integreren van deze ontwikkelingen met betrekking tot alternatieve geschilbeslechting in een digitale procesgang levert een aanzienlijke meerwaarde op voor het bereiken van een efficiënte rechtspleging. Kostenbeheersing en efficiëntie worden immers ook genoemd als doelen van dit wetsvoorstel, maar het is nog maar de vraag of met 'alleen' een vereenvoudiging en digitalisering deze doelstellingen gehaald zullen worden.

Gedurende de overgangsfase naar de beoogde situatie zal een lappendeken ontstaan van meerdere soorten civiele procedures in eerste aanleg: oude verzoekschriftprocedures, oude dagvaardingsprocedures en de nieuwe verzoekschriftprocedure in vordering- en verzoekprocedures, al dan niet gedigitaliseerd. Door gefaseerde en geografisch verschillende inwerkingtreding zal een meer versnipperde situatie ontstaan die in de praktijk eenvoudig tot onduidelijkheden kan leiden. En dan worden in dezelfde periode ook nog grote wijzigingen in het arbeidsrecht doorgevoerd. Voor rechtsbijstandverzekeraars klemmt die situatie temeer omdat zij in tegenstelling tot menig advocatenkantoor in gerechten in het hele land procederen. Het is belangrijk dat rechters daar begrip voor tonen en welwillendheid betrachten in de regievoering waar mogelijk. Wij verzoeken u dat op te nemen in de Memorie van Toelichting.

Digitaal procederen zal bij verzekeraars aanpassing vragen van de ICT-systemen. Het is van cruciaal belang dat verzekeraars in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden bij de het ontwikkelen en vaststellen van de (systeem)technische vereisten waaraan de gegevensuitwisseling moet voldoen. Immers, pas zodra deze eisen bekend zijn, kan het tijdstip worden bepaald waarop daadwerkelijk gestart kan worden met digitaal procederen.

Over het uitwisselen van berichten hebben wij nog enkele specifieke opmerkingen. In een aantal artikelen (bestuursrecht: artikel 6:17; afdeling 8.1.6a; artikel 8:79) wordt gesproken over het 'ter beschikking stellen' van stukken. Er wordt echter niet duidelijk gemaakt op welke wijze partijen geïnformeerd worden over het feit dat er stukken beschikbaar zijn gesteld. Het Verbond zou graag toegevoegd zien dat er een notificatie wordt verzonden indien een van de partijen iets toevoegt aan het digitale dossier en dat de uitspraak digitaal aan partijen wordt gezonden dan wel toegankelijk wordt gemaakt, inclusief notificatie. Het verbaast het Verbond overigens dat in artikel 8:37 nog gesproken wordt over het per post toezenden van de uitnodigingen voor de zitting. Waarom niet digitaal?

Ik ga ervan uit u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben en zie uw berichten met belangstelling tegemoet. Mocht u nog vragen hebben dan kunt u uiteraard contact met mij opnemen.

Met vriendelijke groet,

-
beleidsadviseur Schade

Aan
de Minister van Veiligheid en Justitie
de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Den Haag, 18 december 2013

Betreft: concept-wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht

Bij brief van 1 november 2013 verzocht u de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om een reactie op bovenvermeld concept-wetsvoorstel. Bij deze voldoe ik namens de Afdeling bestuursrechtspraak aan dit verzoek. Gelet op de taken van de Afdeling bestuursrechtspraak beperkt deze reactie zich tot de algemene aspecten van het wetsvoorstel en de voorgestelde wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht. In de bijlage wordt voor enkele voorstellen uit deze reactie aangegeven hoe deze in de wettekst zouden kunnen worden verwerkt.

1. Vooropgesteld zij dat de Afdeling bestuursrechtspraak de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft en zelfs toejuicht. De voorgestelde digitalisering van het bestuursprocesrecht is niet alleen in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen onvermijdelijk, maar biedt ook kansen om de toegankelijkheid en de efficiency van het bestuursrechtelijk proces en daarmee de kwaliteit van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming te verbeteren.

Dit neemt niet weg dat het wetsvoorstel de Afdeling bestuursrechtspraak op enkele punten aanleiding geeft tot kanttekeningen en op twee punten zelfs tot zorg. Deze punten worden hierna nader toegelicht.

2. Het eerste punt van zorg betreft de beveiliging van het in te richten systeem voor gegevensverwerking met het oog op de bescherming van de privacy van de procesdeelnemers en de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens en andere gegevens. Het behoeft geen betoog dat de dossiers van bestuursrechtelijke procedures vaak zeer privacygevoelige gegevens bevatten. Dat zijn er veel meer dan de zaken waarin artikel 8:29 Awb wordt toegepast. Asielzaken zijn een voor de hand liggend voorbeeld. Maar er zijn veel meer voorbeelden. In onder meer zaken over huur-, zorg- en kinderopvangtoeslagen bevatten dossiers vaak gedetailleerde gegevens over het inkomen van appellanten. Dossiers over toepassing van de Wet Bibob bevatten naar hun aard zeer vertrouwelijke gegevens.

Het gaat voorts niet slechts om privacygevoelige zaken. Onder meer in subsidiezaken kan het dossier concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens bevatten. Ten slotte zijn er zaken waarin vooral de overheid belang heeft bij het geheimhouden van bepaalde gegevens - bijvoorbeeld over onderzoeksmethoden of toezichtsstrategieën.

In al deze gevallen is het van het grootste belang dat de gegevens die ten behoeve van de rechtspleging worden verwerkt voldoende zijn beveiligd, in die zin dat zij slechts toegankelijk zijn voor personen die bevoegd zijn daarvan kennis te nemen. De Afdeling bestuursrechtspraak realiseert zich dat absolute veiligheid niet bestaat. Mede met het oog op het vertrouwen van burgers in de rechtspraak behoort de rechtspraak echter wel een hoog niveau van beveiliging na te streven. De Afdeling bestuursrechtspraak acht het een gemis dat de memorie van toelichting nauwelijks op deze problematiek ingaat. Daardoor blijft in het midden hoe het gewenste niveau van gegevensbeveiliging zal worden gewaarborgd, wie daarvoor verantwoordelijk is en welk budget daarvoor beschikbaar is. Zeker nu bepaalde categorieën burgers verplicht zullen worden om digitaal te procederen, behoort daarover vooraf duidelijkheid te bestaan.

3. Tegen deze achtergrond heeft de Afdeling bestuursrechtspraak nog een suggestie. Het voorgestelde artikel 8:36a, eerste lid, tweede volzin, Awb bepaalt dat de rechter bij stukken waarbij een beroep op 8:29 Awb is gedaan, kan bepalen dat deze in afwijking van de hoofdregel "op papier" kunnen worden ingediend. Te overwegen valt om meer in het algemeen te bepalen dat de rechter in zaken die meer dan gemiddeld privacygevoelig zijn, kan beslissen dat de procedure in afwijking van de hoofdregel "op papier" wordt gevoerd, dan wel dat bepaalde stukken op papier kunnen worden ingediend. Dit naar analogie van de vanouds bestaande bevoegdheid van de rechter om te bepalen dat de zitting met gesloten deuren zal plaatsvinden (art. 8:62 lid 2 Awb). Een specifieke bevoegdheid om te bepalen dat "8:29-stukken" op papier mogen worden ingediend, is dan niet meer nodig, omdat de rechter ook bij toepassing van artikel 8:29 Awb de meer algemene bevoegdheid zou kunnen gebruiken.

4. Een tweede punt van zorg betreft de bedrijfszekerheid van het systeem voor gegevensverwerking. Als burgers onder omstandigheden verplicht zijn digitaal te procederen, moet dat ook te allen tijde mogelijk zijn. De ervaringen met "internetbankieren" geven op dat punt te denken: het komt met enige regelmaat voor dat dat bij een bepaalde bank gedurende enige tijd niet mogelijk is. Het is een gegeven dat dergelijke storingen zich ook bij de rechtspraak van tijd tot tijd zullen voordoen. Absolute garanties zijn ook op het punt van de bedrijfszekerheid niet te geven. Maar de keuze van de wetgever om bepaalde categorieën burgers te verplichten om digitaal te procederen, brengt wel de verplichting met zich om dan ook een hoge mate van bedrijfszekerheid na te streven. Het niveau dat de banken tot dusver hebben te weten realiseren is daarbij naar het gevoel van de Afdeling bestuursrechtspraak niet de norm, maar hooguit de ondergrens.

Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak besteedt de memorie van toelichting ook aan dit punt te weinig aandacht. De Afdeling bestuursrechtspraak realiseert zich dat de gewenste bedrijfszekerheid niet door een wetsbepaling kan worden gegarandeerd. Niettemin behoort de memorie van toelichting, juist in het licht van de voorgestelde verplichting om digitaal te procederen, wel inzichtelijk te maken welke maatregelen worden getroffen om een zo hoog mogelijk niveau van bedrijfszekerheid te waarborgen, wie daarvoor verantwoordelijk is en welke kosten daarmee gemoeid zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak neemt hierbij in aanmerking dat de staat van dienst van de overheid bij grote automatiseringsprojecten bepaald geen onvoorwaardelijk vertrouwen inboezemt.

5. In dit verband rijzen ook juridische vragen. De Afdeling bestuursrechtspraak stelt voorop dat de rechtspraak te allen tijde voor burgers toegankelijk moet zijn, voor zeer spoedeisende voorlopige voorzieningen zelfs 24 uur per dag. Indien de site rechtspraak.nl door een storing ontoegankelijk is, al is het maar voor korte tijd, dient het daarom in ieder geval in spoedeisende gevallen altijd mogelijk te blijven om de rechter langs andere dan elektronische weg te benaderen, bijvoorbeeld "op papier" of desnoods telefonisch. Het is wenselijk dit uitdrukkelijk in de wet vast te leggen.

6. Ook in minder spoedeisende gevallen roept een storing waardoor het systeem gedurende enige tijd ontoegankelijk is, juridische vragen op. Mag ook in dat geval weer ouderwets "op papier" worden geprocedeerd als dat nodig is om een termijn te halen? Zo ja, wie bepaalt of en hoe lang het systeem "uit de lucht" is geweest en of dat lang genoeg was om een terugval op "papier" te rechtvaardigen? Deze vragen zijn vooral voor het bestuursrecht, met zijn korte beroepstermijn, van groot praktisch belang. De toelichting gaat er van uit, dat een en ander in de praktijk wel kan worden opgelost met het leerstuk van de verschoonbare termijnoverschrijding (art. 6:11 Awb). Genoemd leerstuk zal inderdaad de wettelijke kapstok voor de oplossing van dergelijke problemen zijn, maar er is meer nodig. Het is in ieder geval van belang dat als het systeem "uit de lucht" gaat, ergens gezaghebbend en zo nauwkeurig mogelijk wordt vastgesteld en vastgelegd dat dat is gebeurd, wanneer en hoe lang. Dit om te voorkomen dat de bestuursrechter in elk individueel geval moet gaan beoordelen of er een storing was en zo ja, of die ernstig genoeg was om de termijnoverschrijding verschoonbaar te maken. Dat zou immers onvermijdelijk leiden tot uiteenlopende oordelen op dit punt.

7. Het voorgestelde artikel 8:36a, eerste lid, Awb bevat een verplichting om digitaal te procederen. Het derde lid maakt daarop een uitzondering voor "de natuurlijke persoon die niet procedeert in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf". Deze uitzondering is moeilijk toepasbaar en daardoor ongelukkig. Het is van algemene bekendheid dat de afgelopen tien jaar het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) sterk is toegenomen. Als een zzp'er met kantoor aan huis in beroep komt tegen een vergunning voor een horeca-inrichting omdat hij vreest dat deze inrichting geluidsoverlast zal veroorzaken, doet hij dat dan in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf of privé?

Deze vraag klemmt temeer doordat deze uitzondering in de praktijk zal moeten worden toegepast op het niveau van de administratieve ondersteuning. Als bij een bestuursrechter een papieren beroepschrift binnenkomt, moet immers aanstonds worden beoordeeld of dit zonder meer ontvankelijk is, dan wel dat artikel 6:6 Awb moet worden toegepast, in diervoege dat de indiener een termijn wordt geboden om zijn beroepschrift alsnog digitaal in te dienen. Op dat niveau zijn slechts eenvoudige en eenduidige criteria hanteerbaar.

Gelet hierop ware de uitzondering in ieder geval uit te breiden tot natuurlijke personen in het algemeen (tenzij deze door een professionele rechtsbijstandverlener worden vertegenwoordigd). Dat is een criterium dat ook op administratief niveau zonder problemen kan worden toegepast.

8. De voorkeur van de Afdeling bestuursrechtspraak gaat echter uit naar een verdergaande oplossing. Het is de Afdeling bestuursrechtspraak niet duidelijk waarom burgers überhaupt zouden moeten worden verplicht tot digitaal procederen. Anno 2013 valt te verwachten dat de grote meerderheid van de burgers, bedrijven en professionele rechtsbijstandverleners en bedrijven sowieso de voorkeur zal geven aan digitaal procederen. Het is in het algemeen niet nodig om burgers te verplichten tot dingen die zij toch al willen doen. Ook zonder verplichting zal binnen enkele jaren het overgrote deel van de bestuursrechtelijke procedures digitaal verlopen. Dat is immers ook voor de betrokken professionals en bedrijven veel aantrekkelijker en bovendien goedkoper. Om het eens anders te zeggen: het is naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak in dit geval niet nodig om de stok te hanteren, omdat de wortel volstaat.

Afzien van een wettelijke verplichting heeft bovendien het voordeel dat de voorgestelde regeling belangrijk kan worden vereenvoudigd. De hiervoor onder punten 3, 5, 6 en 7 bepleite uitzonderingen zijn immers niet of minder noodzakelijk als de burger te allen tijde kan terugvallen op de "ouderwetse" papieren optie.

9. Het voorgestelde artikel 8:36e Awb bepaalt, kort gezegd, dat onder meer het proces-verbaal van een mondelinge uitspraak of van een zitting, dan wel de aantekeningen die de griffier van een zitting maakt, kunnen worden vervangen door een beeld- of geluidsopname van die zitting of die uitspraak. Tegen deze bepaling heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uit hoofde van haar functie als hogerberoepsrechter ernstige bewaren. De bepaling betekent in de praktijk dat de hogerberoepsrechter zou moeten kennismaken van een beeld- of geluidsopname van een half uur of een uur, in plaats van een schriftelijke weergave daarvan die zich in enkele minuten laat lezen. Dat komt de efficiency van de rechtspraak in hoger beroep niet ten goede. Op een zitting wordt vaak veel gezegd dat uiteindelijk niet relevant blijkt te zijn voor de te nemen beslissing. Het komt er op neer dat de werklast die gemoeid is met het tot de relevante kern reduceren van het verhandelde ter zitting bij de rechtbank, wordt verschoven van de rechtbank naar de hogerberoepsrechter. Dat betekent dat deze werklast wordt verschoven van goedkopere naar duurder krachten. Dat is geen verbetering.

Dit laat onverlet dat de Afdeling bestuursrechtspraak erkent dat het gebruik van beeld- en geluidsopnamen soms voordelen kan hebben. Het is echter nog niet duidelijk wanneer dit wel en niet het geval is. Daarom beveelt de Afdeling bestuursrechtspraak aan de voorgestelde bepaling te vervangen door een positief aanwijzingsstelsel. Dat wil zeggen: te bepalen dat een beeld- of geluidsopname een proces-verbaal kan vervangen in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen.

10. Onderdeel van het voorziene systeem zal zijn een “zittingsprikket”, waarin partijen desgewenst een zittingsdatum kunnen “reserveren”. Dat is een mooie service aan de burger, die de Afdeling bestuursrechtspraak op zichzelf toejuicht. Zij roept echter een praktisch probleem op bij de afdoening van zaken buiten zitting met toepassing van artikel 8:54. Indien de bevestiging van de “reservering” wordt opgevat als een uitnodiging voor de zitting als bedoeld in artikel 8:56 Awb, zou iedere “reservering” het onmogelijk maken om de zaak daarna nog buiten zitting af te doen. Dat is ongewenst, nu de “reserveringen” ook kunnen worden gemaakt voordat de rechter heeft kunnen beoordelen of de zaak een zitting vergt. Dat zou leiden tot onnodige zittingen en dus tot een forse toename van de doorlooptijden. Dit probleem kan worden opgelost door uitdrukkelijk vast te leggen dat de “reservering” geen uitnodiging in de zin van artikel 8:56 Awb is. Nog beter zou wellicht zijn om artikel 8:54 aan te passen, in die zin dat het vervallen van de bevoegdheid tot toepassing van artikel 8:54 niet langer wordt gekoppeld aan het verzenden van de uitnodiging voor de zitting, maar aan een bepaald tijdsverloop voor de zitting. De aanhef van artikel 8:54, eerste lid, zou bijvoorbeeld kunnen luiden “Tot drie weken voor de zitting ...” in plaats van “Totdat partijen zijn uitgenodigd ...”.

11. In het voorgestelde artikel 8:36b Awb wordt het begrip “de rechtspraak” gebruikt. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat er van uit dat de bepaling ook moet gelden voor de bestuursrechters die niet onder beheer van de Raad voor de rechtspraak vallen, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak en de Hoge Raad. Het zou goed zijn om dit in ieder geval in de memorie van toelichting te vermelden.

Hoogachtend,



Mr. J.E.M. Polak,
voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State

Bijlage: uitwerking voorstellen

BIJLAGE: uitwerking van enkele voorstellen

1. Artikel 8:36a Awb vervangen door:

Artikel 8:36a

1. Beroep bij de bestuursrechter wordt digitaal ingesteld.
2. Partijen en andere betrokkenen dienen ook de overige stukken digitaal in, tenzij de bestuursrechter anders bepaalt.
3. Het eerste en het tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op het indienen van verzoeken en het doen van verzet.

Toelichting:

Zie punt 3 van de reactie.

2. Onder vernummering van de artikelen 8:36b tot en met 8:36f een nieuw artikel 8:36b invoegen, luidende:

Artikel 8:36b

De verplichting tot digitaal procederen geldt niet voor natuurlijke personen, tenzij zij worden vertegenwoordigd door een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent.

Toelichting:

Zie punt 7 van de reactie.

3. Artikel 8:36e (oud) vervangen door:

Artikel 8:36f (oud: artikel 8:36e)

In bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen kan een beeld- of geluidsopname dienen ter vervanging van ... :

- a. enz.

Toelichting:

Zie punt 9 van de reactie.

Raad voor Rechtsbijstand

Centraal kantoor Utrecht
Croeselaan 15 • 3521 BJ Utrecht
Postbus 24080 • 3502 MB Utrecht
Tel. 088 - 787 10 00 • Fax 088 - 787 10 90
Internet www.rvr.org

Ministerie van Veiligheid en Justitie
De Minister van Veiligheid en Justitie
Door tussenkomst van

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Utrecht, 16 december 2013

Betreft: Reactie Raad voor Rechtsbijstand op Wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht

Uw kenmerk: 441280

Ons kenmerk: HSO2013/32

Excellentie, geachte heer Opstelten,

De Raad voor Rechtsbijstand maakt graag gebruik van de mogelijkheid te reageren op het Wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht. Hierna geeft de Raad zijn reactie op het voorstel.

1. Belang van rechtspraak in de maatschappij

De Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad) onderschrijft van harte het belang van rechtspraak voor een goede en snelle beslechting van juridische vraagstukken en geschillen. Inherent aan deelname aan onze maatschappij is namelijk dat iedereen wel eens te maken krijgt met een juridisch vraagstuk of geschil. In het merendeel van deze vraagstukken en geschillen komen partijen er samen uit. Vaak slagen die partijen erin om juist tot een vergelijk te komen vanwege duidelijke oriëntatiepunten die rechters in uitspraken hebben gegeven over vergelijkbare geschillen. Rechtspraak reikt daarmee veel verder dan het eenvoudigweg beslechten van een geschil tussen bijvoorbeeld twee burgers en zorgt voor sturing van het handelen van burgers.

Als partijen er toch niet samen uitkomen, dan kunnen en mogen partijen er op vertrouwen dat er zo nodig een rechter is die de knoop zal doorhakken en tot een rechtvaardige oplossing zal besluiten. De rechtspraak draagt op die manier bij aan het vertrouwen van de burger in de rechtstaat en voorkomt dat partijen berusten in het niet oplossen van problemen en het recht van de sterkste prevaleert. Daarnaast vermindert de rechtspraak de kans op armoede en uitsluiting, en voorkomt het dat de kosten voor de overheid elders in de maatschappij worden gelegd.¹ Tot slot draagt de rechtspraak bij aan goed governance en een gunstig investeringsklimaat.

2. Rechtspraak floreert bij goede randvoorwaarden

De burger die wordt geconfronteerd met een juridisch vraagstuk of geschil wil hiervoor een rechtvaardige oplossing realiseren. Die rechtvaardige oplossing hoeft

¹ Er is een relatie aanwijsbaar tussen het niet naar behoren oplossen van bijvoorbeeld een arbeidsprobleem en het verlies van inkomen, het ontstaan van stress gerelateerde ziekten, echtscheiding et cetera. Al die problemen leveren kosten op die de maatschappij vaak toch ook weer moet op moet brengen.

Raad voor Rechtsbijstand

zeker niet altijd te liggen in het bieden van toegang tot een rechter, al dan niet met inschakeling van een advocaat. Niet zelden is het oplossen van het probleem via de rechter niet de meest optimale weg. Die weg geeft het probleem wellicht een te grote juridische lading, kost in de regel veel tijd en is een relatief kostbare vorm van ondersteuning. Daarom moeten we die ondersteuning zorgvuldig en op het juiste moment in laten zetten. Tegelijkertijd is het belangrijk de zelfredzaamheid van de burger en de ontwikkeling van andere vormen van begeleiding te bevorderen.

In de bevordering van de zelfredzaamheid heeft de overheid een belangrijke rol. De overheid kan de zelfredzaamheid van de burger op verschillende manieren en in verschillende hoedanigheden bevorderen.

Ten eerste als wetgever. Het is van belang dat de burger duidelijke richtpunten heeft voor een aanvaardbare oplossing bij veel voorkomende problemen. Denk aan normen voor kinderalimentatie, ontslagvergoedingen, spelregels voor goed burengedrag, normen voor letselschade en verdeelsleutels voor massaschade. Met deze 'normen' kan een burger rekening houden. Als deze 'normen' er niet zijn, bevordert dat niet de gelijkheid, bemoeilijkt dat de zelfredzaamheid en stijgen de kosten voor rechtspraak en rechtsbijstand.

Ook heeft de overheid als wetgever invloed op de verplichte inschakeling van een rechter of advocaat. Naar de opvatting van de Raad is het niet altijd nodig een rechter (of advocaat) verplicht in te schakelen. Verplichte inschakeling leidt in de regel tot hogere kosten en voorkomt daarnaast dat concurrerende vormen van dienstverlening tot bloei komen. Het concept wetsvoorstel scheiden zonder rechter dat onlangs in consultatie is gegaan, beschouwt de Raad als een belangrijk stap in de goede richting.

Tot slot heeft de overheid als ontwerper van wetten en regels onmiskenbaar ook invloed op het aantal rechtszaken. Meer en complexere wetgeving leiden onvermijdelijk tot een grotere druk op en behoefte aan rechtspleging en rechtsbijstand. Daarom geldt dat wil de zelfredzaamheid van de rechtzoekende een kans van slagen hebben dan is vereenvoudiging van wetten, regels en procedures daarvoor een randvoorwaarde.

Ten tweede als bestuurder. De overheid kan bijdragen aan de zelfredzaamheid van de burger door het bieden van vroegtijdige hulp aan die burger bij verheldering van het probleem en informeren over mogelijke uitkomsten en de kansen op realisatie van die uitkomsten. De Raad heeft als uitvoerder van de gesubsidieerde rechtsbijstand gekozen voor de opbouw van een systeem waarbij vroege oriëntatie via internet en interventie mogelijk is en waarbij de burger gestimuleerd en ondersteund wordt om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen. Vroege diagnose en triage via de internetapplicatie Rechtwijzer en het Juridisch Loket dragen bij aan een eenvoudige oplossing van problemen, stimuleren eigen initiatief en leiden tot een meer overwogen gebruik van het aantal verzoeken om rechtsbijstand met behulp van een advocaat of mediator.

Ten derde als partij in conflicten met burgers. De overheid in zijn rol als uitvoerder van wet en regelgeving moet zich bij uitstek dienstbaar, transparant en fair opstellen ten opzichte van die burger. Goede informatievoorziening over wat de burger in procedures kan verwachten en wat de toetsingscriteria zijn, ligt mede op het bord van de overheid. Bestuursorganen nemen al maatregelen om de communicatie met burgers te verbeteren en nodeloze conflicten te voorkomen. Maar (de uitvoering van hun) beleid kan nog veel systematischer bekeken worden op het voorkomen en vroegtijdig in goede banen leiden van conflicten.

De benodigde inspanningen van de overheid om de zelfredzaamheid van de burger te bevorderen, nemen niet weg dat de rechtspraak nodig is en blijft. Met dit wetsontwerp zet het kabinet goede en belangrijke stappen in een efficiënter afhandeling van geschillen door rechters. Het onderhavige wetsvoorstel leidt bij de Raad wel tot een aantal toespitsende opmerkingen.

3. Opmerkingen van de Raad op het wetsvoorstel

3.1. Eén verzoekschrift en één basisprocedure in het burgerlijk procesrecht

Het wetsvoorstel beoogt de afzonderlijke dagvaarding en het verzoekschrift in civiele zaken samen te voegen tot één nieuwe procesinleiding, genaamd het verzoekschrift. De dagvaarding komt daarmee als procesinleiding te vervallen.

De Raad ziet grote voordelen ontstaan met de invoering van dit voorstel, omdat het verzoekschrift bijdraagt aan een eenvoudiger, minder formele en meer gebruiksvriendelijke start van de gerechtelijke procedure. Door de keuze voor het verzoekschrift, een bij voorkeur digitale manier van indiening van dit verzoekschrift en de inzet op een grotere regierol van de rechter in een mondelinge behandeling, bevordert dit wetsvoorstel de snelheid en kwaliteit van de procedure. Het zorgt er tevens voor dat de burger zelf meer verantwoordelijkheid kan nemen en minder snel en vaak zijn toevlucht hoeft te zoeken in ingewikkelde procedures en rechtsbijstand.

Als we daarnaast ketenbreed voor veel voorkomende gevallen standaard documenten opstellen zoals bijvoorbeeld brieven, vragen aan partijen, (behandelings)protocollen, vergroten we het overzicht in het precieze punt van geschil voor burgers, wederpartijen en juridische professionals. Het versnelt het proces om tot een oplossing te komen, vergroot de kwaliteit en zorgt voor transparantie in het proces.

De keuze voor één inleiding via het verzoekschrift verandert echter niets aan het bestaande onderscheid tussen een verzoek (aspecten van openbare orde) en een vordering (geschillen tussen private partijen). Wel kan zowel het verzoek als een vordering voortaan aanhangig worden gemaakt via een verzoekschrift. Verder maakt het wetsvoorstel het in beginsel mogelijk vorderingen en verzoeken in één gemengd verzoekschrift aan de rechter voor te leggen. Artikel 77k lid 1 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) biedt die mogelijkheid, 'mits tussen de vordering en verzoek voldoende samenhang bestaat'.

De Raad is geen voorstander van het opknippen van probleemsituaties. Maar is juist op zoek naar een totaaloplossing waarbij bij voorkeur geïntegreerde behandeling van zaken plaatsvindt. Dit past ook bij het beleid van de Raad voor het afgeven van een toevoeging. De Raad geeft een toevoeging af per onderscheiden rechtsbelang. Daartoe heeft Raad, binnen de bestaande beleidskaders, een autonome beoordelingsbevoegdheid. Als er naar de opvatting van de Raad sprake is van hetzelfde rechtsbelang omdat het onderwerp van geschil en het daaraan ten grondslag liggende feitencomplex identiek of vrijwel identiek is, dan geeft de Raad één toevoeging af. Zo nodig kan de Raad ook achteraf bij de vaststelling van de vergoeding besluiten de vergoeding op nihil te stellen indien bij de vaststelling blijkt

Raad voor Rechtsbijstand

dat de zaak onder het bereik van een andere toevoeging valt. Indien het afgeven van meerdere toevoegingen bij verknochte rechtsbelangen conform de Wet op de rechtsbijstand noodzakelijk is, kan de Raad in bepaalde gevallen de zaken vergoeden op basis van de regeling voor samenhangende zaken, waardoor niet de volledige vergoeding voor alle toevoegingen wordt uitbetaald. Hierdoor is de Raad in staat om mogelijke invloed op het aantal toevoegingen, via de indiening van meerdere verzoekschriften /dagvaardingen (door advocaat) of het splitsen van procedures (door de rechter), deels te neutraliseren.

Desondanks blijft er vooral op het terrein van het personen- en het familierecht veel discussie bestaan over de uitleg van het begrip rechtsbelang. Die discussie wordt mede bepaald door de verschillende wijzen waarop processen worden ingeleid in het procesrecht: de ene keer via een dagvaarding, de ander keer via een verzoekschrift. Ondanks dat het feitencomplex van die zaken wijst op hetzelfde rechtsbelang, kan de Raad zich niet beperken tot het afgeven van een enkele toevoeging vanwege die verschillende procesinleidingen. Met het onderhavige wetsvoorstel en de keuze voor één vorm van procesinleiding, lijkt de Raad zich eenvoudiger te kunnen beperken tot het afgeven van één toevoeging.

In de discussie over het rechtsbelang is ook de aanpak en het instrumentarium van de rechter van belang. Het wetsvoorstel bevat in artikel 77k lid 4 Rv de mogelijkheid aan de rechter om zaken te splitsen 'indien vordering en verzoek zich naar het oordeel van de rechter niet lenen voor gezamenlijke behandeling'. De Raad beveelt aan om niet te terughoudend om te gaan met de tegenovergestelde optie voor de rechter in de artikelen 220, 222 en 285 Rv. Die optie ziet erop dat een vordering en verzoek die zich lenen voor gezamenlijke behandeling (ambtshalve), juist samen te voegen. Wanneer een zaak door de rechter is samengevoegd is het rechtsbelang in een toegevoegde zaak ook geen punt van discussie meer. Een niet te onderschatten belangrijk neveneffect hiervan voor de rechtzoekende is verder dat deze in dat geval maar één keer griffierecht en, na intrekking van mogelijke toevoegingen, maar één eigen bijdrage hoeft te betalen.

3.2. Actievere rol voor de rechter en integratie van online diensten

Hoewel het wetsvoorstel geen verandering brengt in het uitgangspunt dat partijen de omvang van het geschil bepalen, neemt de beïnvloedingsmogelijkheid van de rechter in het geschil wel toe. Zo krijgt hij meer middelen om vanaf een vroegtijdig stadium de regie te voeren en het verloop van de procedure te bepalen. Op basis van de mondelinge behandeling kan hij zijn aanpak afstemmen op de bijzonderheden van de zaak. Dat betekent dat hij in het ene geval de standaardprocedure zal doorlopen, die voorziet in een schriftelijke uitspraak na de mondelinge behandeling. In het andere geval kan de rechter extra procedurestappen inbouwen, zoals een nadere uitwisseling van stukken of een nieuwe mondelinge behandeling. Ook kan de rechter na de mondelinge beslissing onmiddellijk mondeling uitspraak doen.

Voorstelbaar is ook dat de rechter nadat het proces al voor afdoening door de rechter is ingeleid een buitengerechtelijke oplossing initieert. Dat kan aan de orde zijn als de rechter tijdens de mondelinge behandeling van een geschil tussen partijen vaststelt dat het geschil gaat over meerdere samenhangende zaken. Zoals beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zal de rechter de mondelinge behandeling ook benutten om een schikking tussen partijen te beproeven. Die schikking kan belemmerd worden door een zaak die partijen verdeeld houdt. In dat geval zou de rechter een mondelinge beslissing kunnen nemen op die

Raad voor Rechtsbijstand

(deel)zaak en partijen kunnen stimuleren om voor de overige zaken een andere, buitengerechtelijke oplossing te beproeven.

De voorgaande actieve en sturende aanpak juicht de Raad toe en sluit ook goed aan bij de ontwikkeling die de Raad heeft ingezet met Rechtwijzer. De applicatie Rechtwijzer die de Raad op dit moment ontwikkelt voor echtscheidingszaken, is een online rechtshulpvoorziening die burgers helpt een rechtvaardige oplossing voor zijn probleem te vinden tegen zo laag mogelijke kosten.

Om de effectiviteit van de toegang tot het recht (rechtspraak en rechtsbijstand) te bevorderen, vindt de Raad het wijs de verschillende (online-) diensten van rechtshulp en rechtspraak, daar waar nodig en mogelijk zo goed mogelijk te integreren.

Hoewel partijen met een geschil er vaak in slagen op eigen kracht (of met behulp van een rechtshulpverlener) een oplossing te vinden voor hun probleem, is soms de hulp van een rechter onontbeerlijk. Een rechter die gerichte, snelle interventies pleegt om een oplossing te vinden of de knoop door te hakken.

De Raad acht het goed denkbaar dat de rechtspraak de opgebouwde data van Rechtwijzer benut en dat aanwendt om zijn deskundigheid op het juiste moment in te zetten. Vanzelfsprekend is de Raad graag beschikbaar om verdere invulling te geven aan deze gedachten.

De opzet van Rechtwijzer:

Informatie op websites en telefonische helpdesks zijn tegenwoordig vaak de eerste ingang. Voor de rechtzoekende zelf, maar ook voor de vrienden, familieleden of professionals die hen bijstaan. Hoewel er heel veel te vinden is op internet, is goede en betrouwbare informatievoorziening kostbaar om te organiseren. Dat geld is niet eenvoudig terug te verdienen met een commerciële website of advieslijn. Daarom heeft de Raad de Rechtwijzer: een laagdrempelige, gesubsidieerde voorziening.

Rechtwijzer leidt de burger via verschillende fases naar een oplossing van zijn probleem.

In de eerste fase krijgt de burger na het invullen van een vragenlijst een diagnose van zijn probleem en een advies op maat. Bij fase 2 vindt er (zo nodig) een online intake plaats, met probleemoplossende vragen en verzameling van gegevens die voor het oplossen van het probleem noodzakelijk zijn. Als dat niet volstaat, kan de burger doorgaan naar fase 3, waarin online een gestructureerde dialoog tussen partijen wordt opgezet. In die fase kan de burger een online convenant sluiten met de andere partij. Wellicht gebeurt dat pas nadat ook gebruik is gemaakt van allerlei ondersteunende tools, zoals voor alimentatie- en pensioenberekeningen. Ook is juridische informatie beschikbaar en als dat nodig is kan gebruik worden gemaakt van een juridische, telefonische helpdesk en bij overeenstemming tussen partijen kan er een review worden uitgevoerd.

Als partijen samen niet tot een oplossing komen, kunnen partijen in fase 4 een gestructureerde dialoog overeenkomen. Met hulp van een bemiddelaar gaan partijen dan door met de onderhandeling, wat uiteindelijk moet uitmonden in een overeenkomst. Bij overeenstemming kan er nog een controle plaats vinden van het "online convenant" door een reviewer

In fase 5 is een beslissing van een rechter of een arbiter en andere geschilbeslechter aan de orde. Deze logt in en stelt online vragen. Mogelijk organiseert de rechter instantie ook een video zitting om partijen goed te kunnen bevragen. Uiteindelijk

Raad voor Rechtsbijstand

neemt de instantie een bindende beslissing op het deelprobleem of op het gehele probleem.

De rol die de rechter hier vervult vertoont overeenkomsten met de rol van de rechter in het experiment voor de burenrchter.

Tot slot kent Rechtwijzer nog een fase van nazorg, fase 6, waarin zo nodig bijstelling van de afspraken en de beslissing mogelijk is. Bij echtscheiding is dat een wezenlijke stap.

3.3. De inkomensverklaring en de hoogte van het griffierecht

In het wetsvoorstel is als bijkomend voordeel van de digitalisering genoemd dat het digitale systeem de mogelijkheid biedt om voortaan het griffierecht via digitale weg te voldoen.

De hoogte van het griffierecht hangt mede af van het inkomen en vermogen van de rechtzoekende. Voor een onvermogene burger geldt een verminderd tarief voor het griffierecht. De burger die voor een verminderd tarief in aanmerking wenst te komen, dient een door de Raad af te geven inkomensverklaring (IKV) te overleggen. Die afgifte kan de Raad snel en eenvoudig realiseren via een beveiligde internetomgeving. In de regel zal de burger of zijn advocaat de IKV overleggen bij de rechtbank. Maar zo nodig kan de Raad ook een directe en digitale uitwisseling realiseren met de rechtbank.

De Raad maakt van de mogelijkheid gebruik om zijn zorg uit te spreken over de stijging van de griffierechten per 1 januari aanstaande.

Vooropgesteld, de Raad is zeker geen tegenstander van het heffen van griffierechten. Net als voor de eigen bijdrage in de gesubsidieerde rechtsbijstand geldt, dwingt een bijdrage in de kosten de burger een gezonde afweging te maken of het probleem serieus genoeg is om de rechtbank in te schakelen. Zo voorkomen we in elk geval dat de burger lichtzinnig zaken voorlegt aan de rechter. Tegelijkertijd moeten we ervoor waken dat de prijs geen belemmering vormt om er bij serieuze problemen gebruik te maken van rechtsbijstand en rechtspraak. Op dat punt lijkt de prijs voor rechtspraak in combinatie met de onlangs verhoogde eigen bijdrage een serieuze drempel op te gaan werpen voor de burger.

4. Tot besluit

De Raad ondersteunt het wetsvoorstel van harte. In zijn reactie heeft de Raad een aantal speerpunten benoemd die vanuit zijn perspectief belangrijk zijn.

Tot besluit wil de Raad noemen dat de verplichte inschakeling van een advocaat of een rechter moet gebeuren als het echt nodig is. Wel vindt de Raad dat de overheid meer concurrerende vormen van dienstverlening en tarifiering zou kunnen stimuleren. Daarom zou de overheid zich meer kunnen gaan richten op het creëren van een 'level playing field' met kwaliteitsnormen die niet op één vorm van dienstverlening zijn toegesneden, maar ook gehaald kunnen worden door alternatieven als aanbieders van websites, mediators of geschillencommissies. Onder die omstandigheden kunnen rechters (maar ook advocaten) zich dan toeleggen op het moeilijkste deel van het werk, waar vaak ook echte specialisatie en kennis voor vereist is.

Raad voor Rechtsbijstand

De Raad is graag bereid mee te blijven denken en te werken aan de toegang tot het recht.

Hoogachtend,

A handwritten signature in dark ink, consisting of a large, stylized 'I' followed by a dot and a series of loops and flourishes.

Directeur stelsel Raad voor Rechtsbijstand

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Veiligheid en Justitie
De heer mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Raad voor het openbaar
bestuur

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Datum 26 november 2013
Betreft Consultatie wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering
procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht

Kenmerk
2013-00007266862

Uw kenmerk
441280

Geachte heer Opstelten,

Inleiding

Bij brief van 24 oktober 2013 vraagt u de Raad om advies over het voorontwerp van het wetsvoorstel tot vereenvoudiging en digitalisering van gerechtelijke procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht (wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht). Het wetsvoorstel is opengesteld voor internetconsultatie.

De Raad is verheugd u hierbij het gevraagde advies aan te bieden. De Raad kiest in dit advies de positie van de rechtzoekende, hij beoordeelt het wetsontwerp niet op zijn juridisch-technische merites.

Achtergrond

Het wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht gaat over veranderingen in het procesrecht en de processen bij de rechtsprekende instanties, niet over aanpassingen in de rechterlijke organisatie (*inrichting*). Het wetsvoorstel beoogt het *functioneren* van de rechtspraak te verbeteren door de procedure van de rechtsgang te vereenvoudigen, termijnen te verkorten en het digitaal procederen mogelijk te maken. De rechter moet in de procedure meer regie krijgen. De bedoeling is dat de kwaliteit van de rechtspraak op hoog niveau blijft gewaarborgd en dat er wordt ingespeeld op maatschappelijke behoefte (digitalisering).

Advies

De uitgangspunten van het wetsvoorstel kunnen op instemming van de Raad rekenen. Een vereenvoudigde basisprocedure maakt een rechtsgang voor burgers - in de regel een leek als het gaat om juridische procedures - overzichtelijker en begrijpelijker. Tijdigheid door het verkorten van termijnen draagt bij aan aanzien van de rechtspraak. Studies naar procedurele rechtvaardigheid¹ laten zien dat de aanvaardbaarheid van de uitkomst van de procedure toeneemt wanneer partijen meer en beter wor-

¹ Vergelijk de resultaten van het project 'Prettig contact' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

den betrokken in de rechtsgang. Het is goed dat er meer maatwerk en regie door de rechter wordt genomen, dat de rechtspraak deformaliseert en de rechtsgang minder wordt gedictieerd door formeel-juridische procedureregels. Het gesprek bij de rechter past in de modernisering van de horizontale verhoudingen tussen rechter en partijen, dat hoeft niet af te doen aan de gezaghebbendheid van de uitspraak. Door goed te luisteren en hoor en wederhoor toe te passen zijn veel zaken voor een rechter vaak eenvoudig op te lossen. De actieve rol van de rechter om het onderliggende conflict te beslechten en het evenwicht tussen partijen te bewaren is een hernieuwde invulling van het instituut van 'dorpsoudste'. De Raad is positief over civiele- en bestuursrechtelijke geschillenbeslechting waarin de burger snel en goedkoop een oplossing kan krijgen voor zijn huis-, tuin- en keukengeschillen. Dat werkt tegen onbehagen van de burger die uit kostenafwegingen afziet van een gang naar de rechter.

Datum
26 november 2013
Kenmerk
2013-00007266862

De Raad plaatst wel een paar kanttekeningen bij het wetsvoorstel. Zo vraagt de actieve rol van de rechter om een *andere* rechter. Niet iedereen zal zonder meer de nieuwe rol goed kunnen invullen, er zal in de uitwerking van de plannen training en scholing nodig zijn. En er zal dekking nodig zijn van de bestuurlijk verantwoordelijken voor de actievende rechter. Want het zal wel eens misgaan, er zullen zich incidenten en missers voordoen. Het vergt dan een rechte rug van de eindverantwoordelijken van de rechterlijke instanties, de besturen van de gerechten, om hun medewerkers te beschermen. En het vergt beheersing van politiek verantwoordelijken om niet op ieder incident te reageren.

Weliswaar is de Raad een voorstander van snellere procedures, maar de waarborg van een zorgvuldig proces moet er natuurlijk net zo goed zijn. Anders gezegd: verwacht mag worden dat alleen eenvoudige zaken kunnen worden afgedaan met de nieuwe procedure en dat complexe zaken altijd langer zullen duren.

Een ander punt waar de Raad aandacht voor vraagt is de afhankelijke positie van burgers van de bureaucratie van de rechtspraak, dat er altijd een categorie is die niet geholpen is met digitalisering. In het voorstel wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid opengehouden voor burgers om te kiezen: een digitale of een papieren rechtsgang. Digitalisering is niet alleen modernisering van het procesrecht, het is ook een drijver om de uitvoeringskosten te beheersen. Volgens de Raad mag het efficiencydenken niet doorschieten.

Tot slot signaleert de Raad dat ICT niet slechts een uitvoeringskwestie is, maar dat het van veel strategischer belang is dan vaak wordt aangenomen.² De toepassing van ICT is meer dan alleen het gebruik van geavanceerde automatisering. Het betekent veelal ook een ingrijpende wijziging van sturing, organisatiestructuur en van werkprocessen. Met het digitaliseren van het procesrecht wordt de rechtspraak veel afhankelijker van ICT dan we misschien nu vermoeden. En dat is niet goedkoop: de *total cost of ownership* neemt alleen maar toe. Denk maar aan de toenemende

² Vergelijk het advies van de Raad van juni 2013, 'Van wie is deze hond? Politieke sturing op dienstverlening en ICT'.

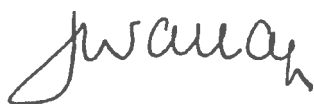
kosten voor ontwikkeling en beheer, maar ook omdat je gewoon voor licenties moet betalen. De Raad agendeert nu alvast het kostenaspect van digitalisering, en daarmee doelt hij niet op een eventuele mislukking van een grootschalig ICT-project.

Datum
26 november 2013
Kenmerk
2013-00007266862

Ten slotte

Wij vinden het in Nederland heel gewoon dat je tegen de staat kunt procederen, dat er gesubsidieerde rechtsbijstand is, en dat het voor iedereen mogelijk is een juridische procedure te starten. Wie een mondiaal perspectief kleet ziet dat dit niet vanzelfsprekend is en dat er maar weinig landen zijn waar het rechterlijk apparaat wordt beoordeeld als toegankelijk, onpartijdig en effectief.³ Wij hebben dus een waardevol bezit dat bescherming verdient en daaraan kan dit wetsontwerp bijdragen.

Met vriendelijke groet,



Voorzitter Raad voor het openbaar bestuur



Secretaris Raad voor het openbaar bestuur

³ Vergelijk de Rule of Law Index, www.worldjusticeproject.org.



NEDERLANDSE
VERENIGING
VOOR RECHTSPRAAK

De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
14 januari 2014

Uw kenmerk
441280

Contactpersoon
.....

Onderwerp
Advies op het concept-wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 24 oktober 2013, met kenmerk 441280, heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel tot vereenvoudiging en digitalisering van gerechtelijke procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht. Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en de Wetenschappelijke Commissie en is vastgesteld door het bestuur van de NVvR.

Strekking wetsvoorstel

Dit concept-wetsvoorstel strekt, blijkens de memorie van toelichting, tot het toegankelijker maken van de rechterlijke macht en het bieden van een eenvoudiger rechtsgang in het burgerlijk en bestuursprocesrecht, met als doel de procesgang overzichtelijker en meer voorspelbaar te maken, de kwaliteit van de rechtspraak te bevorderen en tevens aan te passen aan de eisen van de tijd. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat hiertoe voor het burgerlijk procesrecht een overzichtelijke basisprocedure wordt voorgesteld, met middelen voor de rechter om een vlot verloop van de basisprocedure te bevorderen. Het wetsvoorstel bevat een aantal nieuwe termijnen, waaronder een termijn voor het indienen van het verweerschrift en voor het doen van uitspraak door de rechter. Daarnaast wordt gestart met het digitaliseren van de procedure.

Advisering

De NVvR is een voorstander van digitalisering van de rechtspraak. Digitalisering is nodig om te kunnen werken aan een toekomstbestendige rechtspraak. Kwaliteits-bevordering, toegankelijkheid, overzichtelijkheid, eenvoud en voorspelbaarheid zijn en blijven daarbij kernbegrippen. Visie over de digitale toekomst van de rechtspraak is in het moderniseringsproces van groot belang en past ook in de ontwikkeling van een

toekomstperspectief¹ binnen de rechtspraak zelf. De digitalisering van het burgerlijk en bestuursprocesrecht als eerste stap in de modernisering vindt de NVvR dan ook positief. Ten behoeve van het opstellen van een gedegen advies, heeft de NVvR haar leden opgeroepen hun visie op het wetsvoorstel te delen. Op deze oproep zijn zeer veel reacties ingekomen, die bijzonder eenduidig waren wat betreft punten van zorg en kritiek. Mede op basis van deze reacties vraagt de NVvR zich af of met dit wetsvoorstel als basis de met de digitalisering beoogde doelen worden bereikt. In dit advies zal de NVvR de belangrijkste punten van zorg benoemen.

Vereenvoudiging

Het doel van het wetsvoorstel is, blijkens de memorie van toelichting, vereenvoudiging van de procedures in het burgerlijk recht en het bestuursrecht. De NVvR is van mening dat op de voorgestelde wijze het doel van vereenvoudiging niet wordt bereikt om de volgende redenen:

- Vorderingen en verzoeken blijven naast elkaar bestaan

Uit het wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting blijkt dat nu alleen wordt voorzien in een (digitaal) voorportaal voor het indienen van verzoeken en vorderingen door middel van een verzoekschrift. Hierdoor blijft het onderscheid tussen verzoeken en vorderingen bestaan. De NVvR is van mening dat dit in het streven naar vereenvoudiging een gemiste kans is, nu er voor is gekozen vorderingen en verzoeken ook na het voorportaal naast elkaar te laten bestaan. Volgens de NVvR zijn de rechtspraak en de burger er bij gebaat dat de dagvaarding wordt afgeschaft in civiele zaken. Zeker bij kleine geldvorderingen - en die zijn het onderwerp van veruit de meeste procedures - is de dagvaarding een te duur obstakel, zowel voor de schuldeiser, die niet weet of hij zijn kosten kan verhalen, als voor de (veelal onvermogende) schuldenaar, die met extra kosten wordt geconfronteerd. Ook de Goede Vrijdagconferentie², een voorbereidingsgroep bestaande uit rechters van verschillende gerechten, heeft in 2012 gepleit voor een uniforme verzoekprocedure als eenvoudige basisprocedure en als opmaat naar een nieuw procesrecht dat voor burgers duidelijk is. Volgens de NVvR kan het samenvoegen van verzoek- en vorderingsprocedures relatief eenvoudig worden gerealiseerd. De NVvR geeft de minister in overweging om, met het oog op de gewenste vereenvoudiging, een uniforme verzoekschriftprocedure mogelijk te maken.

- Gecombineerde verzoekschrift leidt tot onduidelijkheid

De mogelijkheid tot het indienen van zowel een vordering als een verzoek in één en hetzelfde verzoekschrift, zoals voorgesteld in artikel 77k van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv), zorgt volgens de NVvR mogelijk voor gecompliceerde situaties omdat het procesrecht dat op vorderingen en verzoeken van toepassing is niet is geüniformeerd. Welke termijnen gelden bijvoorbeeld voor het indienen van een verweerschrift in het geval van belanghebbenden, niet zijnde gedaagden, nu de regels van de vorderingsprocedure worden gevolgd? Welk bewijsrechtelijk regime is van toepassing? Hoe moet worden omgegaan met de verschillende appelmogelijkheden, zoals bij de ontbinding van de arbeidsovereenkomst, waarbij geen appel mogelijk is, terwijl dit wel het

¹ Visie op de rechtspraak, Raad voor de rechtspraak. Vastgesteld op 24 maart 2010.

² Zie de Startnotitie Naar een uniform procesrecht versie 1.0 d.d. 5 juli 2012 van de Voorbereidingsgroep.

geval is bij de vordering over het salaris? De NVvR is van mening dat gecompliceerde situaties kunnen worden voorkomen door mogelijk te maken dat partijen, wanneer er nog een andere procedure loopt, het verzoek kunnen doen om die verzoekschriften gezamenlijk te behandelen. De NVvR geeft de minister in overweging deze mogelijkheid in de wet op te nemen in plaats van de mogelijkheid van het gecombineerde verzoekschrift.

- *De in het wetsvoorstel gebruikte terminologie is verwarrend*

Over de introductie van de termen 'verzoekschrift houdende een verzoek' en 'verzoekschrift houdende een vordering' is de NVvR van mening dat de procedure voor rechtzoekenden bepaald niet eenvoudiger is geworden. De keuze voor de genoemde terminologie zorgt voor verwarring, onduidelijkheid en rechtsonzekerheid, zeker wanneer sprake is van de hiervoor besproken gecombineerde procedure. De NVvR vindt dat voor het inleidende processtuk moet worden gekozen voor een neutrale term, die geen verwijzing naar één van beide mogelijkheden is. Ook het gebruik van de term 'gedaagde' voor een verweerder tot het moment dat hij is verschenen, laat volgens de NVvR aan duidelijkheid te wensen over. Volgens de NVvR is het beter om te kiezen voor de term 'verweerder', als degene tegen wie zich de vordering richt. De NVvR verzoekt de minister derhalve de terminologie in het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de grote kans op verwarring bij de rechtzoekende wordt voorkomen.

- *Toegang tot de rechter*

Door de procedures in het burgerlijk en bestuursrecht in een dergelijk grote mate als voorgesteld te digitaliseren, wordt de rechtspraak zeer afhankelijk van de betrouwbaarheid van de computertechnologie. Deze technologie moet altijd "up to date" zijn. Dit betekent een grote inspanningsverplichting voor de rechtspraak om in de digitale omgeving te blijven investeren. De vraag is of dat met de bezuinigingen binnen de rechtspraak altijd haalbaar zal zijn.

De voorgestelde digitalisering heeft niet alleen gevolgen voor de rechtspraak, maar ook voor rechtspersonen die willen of moeten procederen. Zij worden immers op grond van artikel 8:36a van de Algemene wet bestuursrecht verplicht het beroep bij de bestuursrechter digitaal in te stellen en ook hun overige stukken digitaal in te dienen. De NVvR is van mening dat deze verplichting voor rechtspersonen het gevaar van beperking van toegang tot het recht in zich bergt. Onder deze rechtspersonen bevinden zich immers niet alleen multinationals, maar ook kleine, niet altijd erg professioneel georganiseerde organisaties. Juist deze laatste groepen zullen in tijden van economische crisis hun eerste prioriteit niet leggen bij het op peil houden van hun digitale omgeving. Sommige kleine rechtspersonen (en vele kleine Verenigingen van Eigenaren zonder kantoor of beheerder) zullen mogelijk de digitale weg niet of minder goed weten te vinden. De hiervoor genoemde situatie doet zich ook voor in civiele procedures (artikel 77b Rv). De NVvR vindt het onverantwoord om voor dergelijke rechtspersonen de verplichting van digitaal procederen en de eisen die dit met zich meebrengt op computertechnisch-gebied een beletsel te laten vormen om een procedure te starten bij de bestuursrechter. De NVvR verzoekt de minister daarom de verplichting tot digitaal procederen voor rechtspersonen te laten vervallen, dan wel te versoepelen voor kleine(re) rechtspersonen.

- Zekerheid voor rechtzoekenden

Voorgesteld artikel 77c Rv bevat bepalingen omtrent het tijdstip van ontvangst van stukken, verzending en ontvangst. Niet in het wetsvoorstel opgenomen is echter de wijze waarop de rechtzoekende wordt geïnformeerd over het feit of een ingezonden stuk, niet zijnde een verzoekschrift, (tijdig) door de rechtbank is ontvangen. Mogelijk is het de bedoeling van de minister om dergelijke zaken als het verzenden van (elektronische) ontvangstbevestigingen te regelen bij algemene maatregel van bestuur (artikel 77f Rv). De NVvR is van mening dat niets zich ertegen verzet om het zenden van een (elektronische) ontvangstbevestiging aan de inzender van een stuk als derde lid van artikel 77c Rv op te nemen en verzoekt de minister dit dan ook aan te passen in het wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel mist de NVvR tevens regelgeving omtrent de wijze waarop wordt omgegaan met computerstoringen als de rechtzoekende hierdoor wordt belemmerd in het leggen van (tijdig) contact met de rechter. De NVvR is er voorstander van dat een procedure hieromtrent wordt opgenomen in een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 77f Rv.

Regievoering door de rechter

Een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel, zo blijkt uit de Memorie van toelichting, is de versterking van de regiefunctie van de rechter. Op pagina 17 van de Memorie wordt gesteld dat de regievoering door de rechter kan bijdragen aan kortere doorlooptijden en meer tevredenheid onder rechtzoekenden, omdat procedures beter aansluiten bij de behoeften in een specifieke zaak. De NVvR onderschrijft het belang van de versterking van de regiefunctie van de rechter. Dit wetsvoorstel draagt volgens de NVvR echter niet in voldoende mate bij aan de facilitering van deze regierol. De zitting wordt weliswaar na indiening van het verzoekschrift reeds gepland, maar dat brengt niet met zich dat de rechter ook eerder dan die zitting het dossier kan bestuderen en daardoor eerder de regierol op zich kan nemen. Vooralsnog is het eerste contactmoment tussen rechter en partijen de comparitie. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Op pagina 3 van de Memorie van Toelichting wordt weliswaar gesproken over 'vroegtijdige contactmomenten', maar het is de NVvR niet duidelijk wat de minister bij deze contactmomenten voor ogen heeft en op welke wijze aan deze contactmomenten vorm moet worden gegeven.

Ook nu wordt in beginsel na de comparitie vonnis gewezen en behoort het nemen van een conclusie van re- en dupliek ook nu niet tot de basisprocedure. De procespartijen dienen reeds in de huidige situatie (wetswijziging uit 2002) meteen hun standpunten naar voren te brengen. Het wetsvoorstel wijzigt in die zin niets.

De NVvR is van mening dat nadere uitwerking van de versterking van de regierol van de rechter in wetsvoorstel en bijbehorende toelichting noodzakelijk is en verzoekt de minister dan ook hieraan aandacht te besteden. De NVvR is van harte bereid over de nadere uitwerking van de versterking van de regierol van de rechter in een later stadium actief mee te denken. De NVvR verzoekt de minister voorts duidelijkheid te verschaffen in de Memorie van Toelichting over de genoemde 'vroegtijdige contactmomenten'.

Versnelling van de procedure door wettelijke termijnen voor uitspraken?

Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de minister verwacht met het vaststellen van vaste wettelijke termijnen voor het doen van uitspraak de procedure te versnellen. Hoewel de NVvR het belang van een snelle afhandeling onderkent, lukt het, anders dan in de meeste kantonzaken, toch vaak niet om binnen de gestelde termijn vonnis



te wijzen. Enerzijds komt dat doordat kwaliteit soms meer tijd vraagt. Niet alle zaken binnen het burgerlijk en bestuursrecht lenen zich voor afhandeling binnen een korte termijn. Anderzijds hebben rechters (en juridische ondersteuning) door de vele zaken die moeten worden bestudeerd en afgehandeld vaak geen, althans onvoldoende gelegenheid om de uitwerking van een vonnis direct na de zitting ter hand te nemen. De stelling in de Memorie van Toelichting (pagina 16) dat de rechterlijke macht de inzet van rechters zodanig moet organiseren dat de termijn van zes weken normaliter haalbaar is, suggereert dan ook ten onrechte dat het feit dat de vonnistermijn van zes weken vaak niet wordt gehaald, het gevolg is van een onjuiste inzet van rechters. Zonder een aanzienlijke uitbreiding van het aantal rechters (en juridisch ondersteuners), hetgeen de NVvR de minister in overweging geeft, zal het halen van uitspraaktermijnen problematisch blijven. Het is dus enerzijds niet te verwachten dat door deze termijnstelling de vonnissen sneller worden uitgesproken, anderzijds brengt het niet halen van de termijn dan mogelijk extra werk met zich voor de griffie. Artikel 77s bepaalt dat in bijzondere omstandigheden de rechter de uitspraak termijn kan verlengen. Dienen deze bijzondere omstandigheden steeds te worden gemotiveerd?

Wetgevings- en implementatieproces

Digitalisering van het burgerlijk en bestuursrecht als eerste stap naar een toekomstbestendige rechtspraak heeft, zoals eerder al gesteld, de sympathie van de NVvR. Het aanpassen van de wetgeving is een belangrijke stap in dit proces, maar niet de enige. Minstens zo belangrijk is een goede implementatie van de nieuwe procedures en regelingen in de organisatie van de rechtspraak. Dat houdt niet alleen in dat de digitale omgeving van de organisatie op orde moet zijn, maar ook dat de medewerkers binnen de rechtspraak tijd en ruimte krijgen om op een goede manier de digitalisering in te bedden in het werkproces en de (digitale) systemen.

De enorme druk om de digitalisering snel én succesvol door te voeren, is een groot risico voor het welslagen van het veranderproces. De NVvR verzoekt de minister daarom de digitalisering van het burgerlijk en bestuursrecht vergezeld te doen gaan van een reëel verwachtingspatroon en de betrokken organisatieonderdelen voldoende tijd te geven de nieuwe werkprocessen op een juiste wijze te implementeren en eigen te maken.

Betrokkenheid van partners in het veld

Voor het welslagen van het implementatieproces is overigens ook van belang dat nauw bij de rechtspraak betrokken partijen als bijvoorbeeld de advocatuur en de gerechtsdeurwaarders betrokken worden bij de ontwikkelingen, zodat ook zij kunnen anticiperen op de nieuwe processen in hun werk en hun contacten met cliënten.

Rechters zijn geen computers

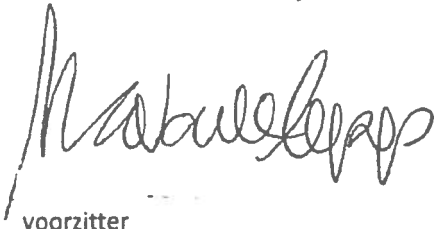
Bij het streven naar een moderne rechtspraak door middel van digitalisering moet niet worden vergeten dat rechtspraak bovenal mensenwerk is. Rechters kunnen niet worden gedigitaliseerd. Of een zaaksdossier nu op papier staat, of in de computer, de inhoud moet nog altijd 'door het hoofd van de rechter'. De rechtzoekende heeft recht op kwalitatief goede rechtspraak. De rechter staat voor kwaliteit en zal daarom het dossier moeten blijven bestuderen en moeten reflecteren over de zaak: de autonomie van de rechter om zijn werk te kunnen doen. Daarvoor moet altijd voldoende tijd en ruimte blijven.



Conclusie

De NVvR is voorstander van digitalisering van de rechtspraak met het oog op het belang van een toekomstbestendige rechtspraak. Gewaakt moet echter worden voor een vermindering van de kwaliteit van rechtspraak en het verlies of de vermindering van rechtszekerheid voor burgers. Gelet op de belangrijke waarden van kwaliteit en rechtszekerheid leidt het onderhavige wetsvoorstel bij de NVvR tot gevoelens van zorg. Daarnaast worden met het wetsvoorstel mogelijkheden tot verbetering onvoldoende benut en de beoogde doelen niet behaald. Eén van de doelen van het wetsvoorstel is vereenvoudiging van de procedures in het burgerlijk en bestuursrecht. Doordat de vorderingen en verzoeken naast elkaar blijven bestaan, er een gecombineerde verzoekschriftprocedure wordt geïntroduceerd en de keuze voor de in het wetsvoorstel gebruikte terminologie, wordt het doel van vereenvoudiging naar de mening van de NVvR niet behaald. Dit is een gemiste kans die alsnog moet worden gepakt. De tijd die hiermee is gemoeid, moet voor lief worden genomen. De harde verplichting voor rechtzoekenden om digitaal te procederen doet de NVvR vrezen voor een beperking van de toegang tot de rechter. Zekerheid voor rechtzoekenden door digitalisering van de indiening van processtukken behoeft nadere aandacht in het wetsvoorstel. Daarnaast mist de NVvR in het wetsvoorstel een nadere uitwerking van de versterking van de regierol van de rechter, één van de andere doelen van het wetsvoorstel. De voorgestelde wetsartikelen faciliteren de regierol in onvoldoende mate: er verandert weinig aan de al bestaande situatie. Versnelling van de procedures door het stellen van vaste uitspraaktermijnen kan niet worden verwacht als gevolg van het vele werk en het tekort aan rechters. De NVvR vraagt aandacht voor het belang van betrokkenheid van de partners in het veld bij de digitalisering van de rechtspraak én van een gedegen implementatieproces in de rechtsprekende organisatie. De druk die staat op deze implementatie wat betreft tijd en succes, vormt een groot risico voor het succesvol doorvoeren van deze grote verandering binnen de rechtspraak. Als er nu toch op korte termijn een aanvang moet worden gemaakt met het doorvoeren van de veranderingen, dan stelt de NVvR voor te beginnen met (kleinere, veelal onbetwiste) geldvorderingen. Dit zijn veruit de meeste procedures. De vormgeving van vorderingen op tegenspraak kan dan gedegener worden voorbereid, wat ongetwijfeld leidt tot meer kwaliteit. Overigens mag niet worden vergeten dat rechtspraak bovenal mensenwerk is en dat rechters, juist vanwege hun belangrijke rol bij kwalitatief goede rechtspraak, altijd voldoende ruimte moeten hebben om een dossier te kunnen bestuderen en over een zaak te kunnen reflecteren.

Het bestuur van de NVvR,



voorzitter

Consultatie Wetsvoorstel wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht

De Adviescommissie Burgerlijk Procesrecht heeft kennisgenomen van het bovenvermelde consultatiedocument. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft meerdere expertmeetings georganiseerd, waarbij leden van de deze commissie ook aanwezig waren. De adviescommissie merkt op dat het ministerie gebruik heeft gemaakt van de input van de adviescommissie en spreekt daarover zijn waardering uit. De adviescommissie heeft er voor gekozen zich in dit advies te concentreren op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en niet op de concrete uitwerking in wetsartikelen.¹ Daaruit mag niet worden afgeleid dat er op detailniveau geen kritiek op het consultatiedocument mogelijk is.

Algemeen, samenhang wetsvoorstel en KEI-programma

1. De adviescommissie oordeelt positief over het uitgangspunt van het wetsvoorstel en het KEI-programma om door middel van procesinnovatie en digitalisering het civiele proces efficiënter te laten verlopen. Dat neemt niet weg dat de adviescommissie ten dele kritiek heeft op de opzet van het wetsvoorstel en het KEI-programma. Dit advies richt zich niet alleen op het wetsvoorstel alleen, maar ook op het KEI-programma zoals dat door de rechtspraak wordt uitgevoerd, omdat deze twee initiatieven niet los van elkaar kunnen worden gezien.
2. Procesinnovatie start door de werkprocessen in de rechtspraak te optimaliseren. De adviescommissie heeft begrepen dat ketenpartners daarbij worden betrokken en de werkprocessen openbaar worden gemaakt, zodat derden (waaronder de ketenpartners) zich daarover kunnen uitlaten. Dit is niet alleen wenselijk omdat de ketenpartners veelal verder zijn met optimalisering van hun eigen werkprocessen en de rechtspraak van de opgedane ervaringen kan leren. Daarnaast is het voor het behalen van maatschappelijke kostenvoordelen noodzakelijk dat de werkprocessen binnen de ketenpartners aansluiten op die binnen de rechtspraak. Het wetsvoorstel zou niet de randvoorwaarden moeten scheppen waaraan de werkprocessen binnen de rechtspraak moeten worden aangepast, maar precies andersom: de wet moet (afgezien van de fundamentele beginselen van procesrecht, maar die staan al in de wet) bepalingen bevatten die de gedefinieerde wenselijke werkprocessen faciliteren. Daarbij is het van belang dat de werkprocessen binnen de rechterlijke macht verschillen van procedure tot procedure en niet (noodzakelijk) samenvallen met het onderscheid tussen dagvaarding- (in het wetsvoorstel: vordering-) en verzoekschriftprocedures en sectoren handel, familie en kanton. De adviescommissie beveelt daarom aan goed aandacht te besteden aan een rapport van de Raad voor de rechtspraak, waarin de Raad de nieuwe werkwijze beschrijft. Een ingangsdatum van 1 juli 2015, zoals de voorzitter van de

¹ De adviescommissie heeft kennisgenomen van het advies van de adviescommissie voor burgerlijk procesrecht die hieraan wel aandacht heeft besteed, en onderschrijft de in dit advies verwoorde kritiek.

Raad voor de rechtspraak in zijn nieuwjaarstoespraak heeft genoemd, acht de adviescommissie zeer ambitieus en roept daarbij niet alleen op tot een zeer goede voorbereiding, maar zeker ook om te overwegen het invoeringstraject meer tijd te geven. ..

3. De adviescommissie begrijpt niet de bewering in de toelichting (sub 16, p. 28) dat het wetsvoorstel als zodanig geen financiële gevolgen heeft. Dat is voor het wetsvoorstel sec wellicht juist, maar zeker niet voor het KEI-project als geheel. Er zal immers een substantiële investering nodig zijn om benodigde de ICT te ontwikkelen. Bovendien zal de organisatie van de rechtspraak ingrijpend moeten worden aangepast. Omdat vele administratieve werkzaamheden vervallen, zal de omvang van de griffies moeten worden teruggebracht. Dat brengt reorganisatiekosten met zich mee, omdat afvloeiingsvergoedingen moeten worden betaald. De adviescommissie vraagt zich af of de nieuwe basisprocedure niet meer tijd van rechters zal vergen. De adviescommissie vraagt zich af of algemene efficiencytaakstelling uit het Regeerakkoord via het KEI-project te realiseren is, daargelaten dat de timing van invoering van KEI ambitieus, wellicht te ambitieus, is.

Samenhang wet, AMvB's en procesreglementen

4. De adviescommissie beveelt aan tegelijk met het wetsvoorstel, althans zo spoedig mogelijk daarna, ook de beoogde AMvB's en de concept aangepaste procesreglementen te publiceren, zodat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel alle conceptregelingen voorhanden zijn en in onderlinge samenhang kunnen worden beoordeeld. Alleen in onderlinge samenhang kan beoordeeld worden hoe de diverse regelingen in de praktijk uitwerken en of de diverse partijen in de keten hiermee ook in de praktijk kunnen werken. De adviescommissie realiseert zich dat de procesreglementen niet door de minister van veiligheid en justitie maar door de rechtspraak worden vastgesteld, zodat de minister afhankelijk is van de rechtspraak. Met enige goede wil en overleg moet het echter mogelijk zijn ervoor te zorgen dat kort na de toezending van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer ook de AMvB's en de procesreglementen in concept gereed zijn.

Loskoppeling digitale procesingang - basisprocedure

5. Het doel van het wetsvoorstel is tweeledig: enerzijds de verplichting om digitaal te procederen wettelijk te verankeren en anderzijds om een uniforme basisprocedure voor verzoek- en vorderingsprocedures voor te schrijven. Deze twee doelstellingen staan los van elkaar. De nieuwe uniforme basisprocedure kan ook worden ingevoerd zonder digitaal procederen verplicht te stellen. Voor een belangrijk deel is dit ook mogelijk binnen de huidige wettelijke regeling. De adviescommissie meent dat in het wetsvoorstel deze koppeling moet worden losgelaten: de nieuwe uniforme basisprocedure kan worden ingevoerd zodra de nieuwe werkprocessen binnen de rechterlijke macht zijn vastgesteld. De redenen voor dit – klemmende – advies zijn de volgende:

- (a) De adviescommissie meent dat digitaal procederen geen doel is, maar een middel om efficiencyvoordelen te behalen;
- (b) Door de nieuwe basisprocedure te koppelen aan de invoering van het digitaal procederen wordt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel afhankelijk gemaakt van een buitengewoon complex automatiseringsproject. Automatiseringsprojecten binnen de overheid plegen nogal eens uit te lopen en veel kostbaarder te worden dan vooraf begroot (de ervaringen met de invoering van een landelijke rekening-courant voor het griffierecht tonen aan dat hierover niet lichtvaardig moet worden gedacht);
- (c) Loskoppeling van beide onderdelen van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om digitaal procederen gefaseerd in te voeren; eerst op vrijwillige basis om het systeem uit te testen, en vervolgens geleidelijk, procedure voor procedure. Dit laatste is ook wenselijk omdat de invoerschermen procedurespecifiek zijn.

Gevolgen falen techniek niet afwentelen op procesdeelnemers

6. Digitaal procederen betekent dat de rechtspraak en de procesdeelnemers afhankelijk zijn van de techniek. Het is een feit van algemene bekendheid dat de systemen van zowel de rechtspraak als procespartijen en hun adviseurs niet altijd 100% beschikbaar zijn. Ten gevolge van technische calamiteiten is het niet ondenkbaar dat documenten niet tijdig kunnen worden ingediend. De oorzaken kunnen divers zijn:
 - de systemen van de rechtspraak kunnen niet toegankelijk zijn, zodat processtukken niet kunnen worden geupload;
 - het netwerk tussen de gebruiker en de rechtspraak kan niet gebruikt worden. Oorzaken kunnen zijn gelegen in een kabelbreuk, een storing van kabel-, glasvezel-, telefoon- of mobiele verbindingen van operators (bijvoorbeeld KPN) e.d.;
 - storingen van individuele (computer)systemen van justitiabelen of hun adviseurs.
7. De adviescommissie meent dat in alle drie deze gevallen er mogelijkheden moeten zijn om uitstel te kunnen verkrijgen voor het indienen van processtukken, en dat dit niet uitsluitend het geval moet zijn als de systemen van de rechtspraak ontoegankelijk zijn. Dit geldt zeker nu de termijn waarbinnen proceshandelingen moeten worden verricht verkort worden, waardoor te verwachten valt dat justitiabelen en hun adviseurs min of meer gedwongen zijn om ook aan het einde van de termijn nog werkzaamheden te verrichten en processtukken vaak pas op het laatste moment gereed zullen zijn. Uiteraard zal de bewijslast dat er sprake is geweest van een calamiteit op de justitiabele en zijn adviseur moeten rusten, maar de gevolgen van termijnoverschrijding kunnen zo ingrijpend zijn dat er een reële ruimte moet zijn voor een beroep op overmacht.

Terminologie

8. De in het wetsvoorstel gehanteerde terminologie (zowel een verzoekschriftprocedure als een vorderingsprocedure beginnen met een verzoekschrift) is verwarrend: de huidige

dagvaardingsprocedure en de huidige verzoekschriftprocedure worden onder één noemer gebracht. Hoewel het onderscheid tussen beide procesvormen gehandhaafd blijft, wordt voorzien in een uniforme wijze van procesinleiding. De dagvaarding wordt afgeschaft.

9. In het vervolg gaat het derhalve om vorderingsprocedures en verzoekprocedures. Voor de uniforme procesinleiding wordt de term "verzoekschrift" gebruikt. Dat is ons inziens geen goed idee. Weliswaar wordt de term verzoekschriftprocedure in de derde titel van Boek 1 vervangen door de term verzoekprocedure, maar dat laat onverlet dat de term verzoekschriftprocedure tot nu toe altijd gebruikt is voor wat straks de verzoekprocedure heet en dat die term dientengevolge geassocieerd zal worden met wat straks de verzoekprocedure is en niet met de vorderingsprocedure. Het is ook wonderlijk dat er straks een categorie verzoekschriften is die helemaal geen verzoek bevatten, maar een, daarvan scherp te onderscheiden, vordering. Dat leidt tot verwarring.
10. Volgens de toelichting is gedacht aan de term procesinleiding in plaats van verzoekschrift, maar die term is verworpen omdat zij in de juridische context nieuw zou zijn en voor de gebruikers een veel grotere omslag in het spraakgebruik zou vragen dan de term verzoekschrift. Die argumentatie overtuigt ons niet. Bij de invoering van het nieuw BW hebben de beoefenaren van het burgerlijk en procesrecht wel voor hetere vuren gestaan. De term procesinleiding leidt niet tot verwarring. Die term heeft onze voorkeur boven de term verzoekschrift.
11. Nog beter acht de adviescommissie echter de term procesaanvraag. Het begrip proces is neutraal en slaat zowel op de vorderingsprocedure als de verzoekprocedure. De procesaanvraag is aldus een verzoek om recht te doen, hetzij op een bij die aanvraag ingestelde vordering hetzij op een daarbij ingediend verzoek.
12. Ook het gebruik van de term gedaagde leidt tot bevreemding. Een vorderingsprocedure wordt niet meer aanhangig gemaakt door dagvaarding, maar door indiening van een verzoekschrift. Waarom dan toch de term gedaagde handhaven? Volgens de toelichting verschiet de gedaagde van kleur wanneer hij zich stelt. Hij wordt verweerder zodra hij in de procedure is verschenen. Maar daarin is het voorontwerp ook niet consequent, zie onder meer artikel 128 Rv (nieuw). Dat artikel gaat over de verschenen gedaagde en dus over de verweerder. Die verschenen gedaagde is in de systematiek van het voorontwerp een contradictio in terminis.
13. De conclusie van antwoord is afgeschaft. Dat wordt een verweerschrift. Ook de conclusies van repliek en dupliek verdwijnen, evenals nadere conclusies. In plaats daarvan bepaalt artikel 77t lid 1 onder b Rv (nieuw) dat partijen, wanneer de rechter dat bepaalt, "bij nader stuk" kunnen reageren op elkaars standpunten. Waarom wordt er dan toch nog hier en daar over conclusies gesproken, zoals in artikel 130 lid 1 en in artikel 210 leden 1 en 2 Rv (nieuw)? Wat is, anders gezegd, de definitie van een conclusie en wat onderscheidt een conclusie van een stuk? Beter is het gebruik van de term "memorie", die ook aansluit bij de terminologie die gebruikt wordt in

hoger beroep en in arbitrale procedures. Ook de term "akte" is niet zinvol meer. Wat tot dusverre bij akte wordt overgelegd, wordt straks digitaal aangeleverd, terwijl als het gaat om een akte met een bijzondere inhoud (bijvoorbeeld een akte houdende vermeerdering van eis) de term "memorie" weer gebruikt kan worden.

14. Niet mooi is artikel 77a lid 1 Rv (nieuw) waarbij gesproken wordt over alle zaken waarbij *een vordering of eis* wordt ingediend. Die termen zijn volgens de toelichting synoniem. Waarom deze synoniemen hier naast elkaar plaatsen? Zou het niet beter zijn om een bepaling op te nemen waarin wordt geregeld dat daar waar in de wet gesproken wordt over een eis de bepalingen die op vorderingsprocedures van toepassing zijn, gelden?

Oproepingen en termijnen

15. Artikel 77j lid 4 Rv (nieuw) bepaalt dat de griffier de eiser een oproepingsbericht stuurt. Wat het oproepingsbericht moet bevatten, wordt geregeld in artikel 112 Rv (nieuw). Ter voorkoming van misverstanden acht de adviescommissie het wenselijk in artikel 112 Rv op te nemen dat het verzoekschrift integraal in het oproepingsbericht wordt opgenomen, zonder dat daarbij de bewijsmiddelen worden gevoegd. Daarbij wordt voorkomen dat potentieel omvangrijke aantallen producties met het oproepingsbericht moeten worden betekend. Wel moet worden geregeld dat ook voordat de verweerder in de procedure is verschenen, deze kennis kan nemen van deze producties, bijvoorbeeld om te kunnen beoordelen of hij verweer wil voeren.
16. De termijn die de verweerder heeft om te verschijnen in de procedure bedraagt 4 weken na de dag van indiening in het verzoekschrift (artikel 112 sub a Rv (nieuw)), en wordt verlengd met 2 weken in het geval van artikel 113 lid 1, sub b Rv (nieuw)). De adviescommissie meent dat onvoldoende rekening is gehouden met de mogelijkheid dat de verweerder niet tijdig bij exploit door de eiser wordt opgeroepen. De adviescommissie geeft de minister in overweging te bepalen dat de verweerder bij exploit wordt opgeroepen om te verschijnen binnen 8 dagen na betekening van het exploit, maar niet eerder dan binnen 4 weken na de indiening van het verzoek, onverminderd het bepaalde in artikel 115 Rv (nieuw).

Onderscheid standaardprocedures – complexe procedures; regiezitting

17. De adviescommissie constateert dat het wetsvoorstel – terecht – veel aandacht heeft voor de mogelijkheid van maatwerk. De commissie stelt voor dat de werkprocessen binnen de rechterlijke macht zo worden ingericht dat er een scheiding wordt gemaakt tussen standaardprocedures en complexe procedures die maatwerk behoeven. De adviescommissie heeft zich afgevraagd of het mogelijk is om te definiëren wat onder een standaard en een complexe procedure moet worden verstaan. Het is niet mogelijk om één criterium te formuleren aan de hand waarvan dat kan worden beoordeeld. Criteria die erop kunnen wijzen dat een procedure maatwerk behoeft, kunnen de volgende zijn:

- bij de procedure zijn aan de zijde van de eiser of de verweerder meerdere partijen betrokken;
- de procedure staat niet op zich, maar is slechts één van de vele procedures die tussen partijen worden gevoerd;
- het geschil is juridisch of feitelijk complex, hetgeen kan blijken uit de omvang van het verzoek (de procesaanleg);
- partijen vragen om voorlopige bewijsverrichtingen (nakoming exhibitieplicht, voorlopig getuigenverhoor of deskundigenbericht);
- partijen vragen naast het bodemgeschil om het treffen van voorlopige voorzieningen;
- in de procedure spelen voorvragen een rol, waarvan het wenselijk is die als eerste te beantwoorden;
- in de procedure worden incidenten opgeworpen (voeging of tussenkomst, vrijwaring, etc.).

18. Artikel 77t Rv (nieuw) biedt de rechter de mogelijkheid maatwerk te bieden. In de toelichting wordt gewezen op de mogelijkheid van een regiezitting (zie o.m. p. 1, 3, 5 en 14). Het idee is dat de mondelinge behandeling in het basismodel als regiezitting kan worden gebruikt. De adviescommissie meent dat dit echter niet efficiënt is, omdat deze mondelinge behandeling na de indiening van het verweerschrift plaatsvindt, en niet daarvoor. De adviescommissie pleit er dan ook voor dat de rechter de bevoegdheid krijgt op verzoek van één of meer van de partijen of ambtshalve een regiezitting te gelasten. Daarbij staat de adviescommissie het volgende voor ogen:

- een regiezitting kan in ieder stadium van de procedure geschieden, maar het ligt voor de hand dat dit gebeurt vóór de indiening van het verweerschrift;
- als partijen gezamenlijk om een regiezitting vragen, kan de rechter dat verzoek alleen om zwaarwegende redenen afwijzen;
- de regiezitting vindt plaats ten overstaan van één rechter, de zaakrechter, die in beginsel deze taak behoudt gedurende de gehele procedure, en deel uitmaakt van de enkel- of meervoudige kamer die vonnis wijst;
- de regiezitting vindt in beginsel plaats met alleen de advocaten van partijen, tenzij de rechter beslist dat partijen zelf aanwezig dienen te zijn;²
- de regiezitting kan ook telefonisch plaatsvinden via een telefonische vergadering, uiteraard met betrokkenheid van de advocaten van alle partijen;
- onderwerpen die zich kunnen lenen voor behandeling tijdens een regiezitting kunnen onder meer zijn:

- a. gefaseerde procesvoering: het kan doelmatig zijn eerst te beslissen over bepaalde voorvragen zoals ontvankelijkheidskwesties (verjaring; juiste procespartij) en/of

² Doorgaans zal het om zaken gaan waar procesvertegenwoordiging door een advocaat verplicht is. Uitzonderingen zijn echter denkbaar.

aansprakelijkheidsvragen. Het beginsel van concentratie van verweer moet in die gevallen - in afwijking van artikel 77I lid 3 Rv (nieuw) - doorbroken (kunnen) worden;

- b. allerlei incidenten (bevoegdheid; vrijwaring; splitsing etc.);
- c. bewijskwesties, waaronder artikel 843a vorderingen/verzoeken;
- d. termijnen;
- e. repliek/dupliek (vergelijk artikel 77t Rv (nieuw))

19. Indien partijen tijdens de (bodem)procedure een kort geding aanspannen of een verzoek doen om voorlopig getuigenverhoor of deskundigenbericht, vindt de behandeling hiervan plaats ten overstaan van de zaakrechter. Als het verzoek om voorlopig getuigenverhoor wordt toegewezen, treedt de zaakrechter in beginsel op als rechter-commissaris. Op deze wijze – die desgewenst in de wet kan worden vastgelegd – wordt de regiefunctie van de zaakrechter versterkt en kan een substantiële efficiencyverbetering worden bereikt.

Verdere mogelijkheden voor efficiencyverbeteringen

20. Het wetsvoorstel regelt niet (i) aanpassingen van het bewijsrecht en (ii) de incidenten in de vorderingsprocedure. De adviescommissie meent dat dit een gemiste kans is. De adviescommissie meent dat overwogen zou moeten worden de toewijzing voor verzoek om een voorlopig getuigenverhoor tijdens de procedure discretionair te maken, en deze beslissing over te laten aan de zaakrechter. Verder zou overwogen kunnen worden te bepalen dat de behandeling van een verzoek om een voorlopige bewijsverrichting ambtshalve heeft te gelden als een preprocesuele zitting (zie hierna). Dit biedt de rechter meer mogelijkheden tot regievoering. Voor wat betreft de regeling van de incidenten meent de adviescommissie dat het een gemiste kans is deze niet in het wetsvoorstel mee te nemen. Incidenten kunnen de procedure ernstig vertragen en de mogelijkheid om die in te stellen behoeft daarom heroverweging.

Preprocesuele zitting

21. In het voetspoor van Uitgebalanceerd, Eindrapport Fundamentele herbezinning, p. 65, beveelt de adviescommissie aan om ook voordat het tot procesvoering komt, te voorzien in de mogelijkheid van regievoering en wel door de mogelijkheid te openen om op verzoek van een procespartij een preprocesuele zitting te gelasten. Aan de hand van een door elke partij ingediend *position paper* kunnen partijen onder leiding van de rechter dan onder meer desgewenst afspraken maken over mediation, de inrichting en de omvang van de procedure, bewijskwesties en termijnen.
22. Zoals hiervoor in nr. 20 opgemerkt, acht de adviescommissie het ook wenselijk te regelen dat telkens wanneer om een voorlopig getuigenverhoor en/of een voorlopig deskundigenbericht wordt verzocht de mondelinge behandeling van het desbetreffende verzoek tevens wordt gebruikt als preprocesuele zitting waardoor de rechter ook in die fase al de mogelijkheid heeft

om met partijen in gesprek te komen over de wijze waarop het proces wordt vormgegeven. In ieder geval zou hierin moeten worden voorzien in die gevallen waarin tegen een dergelijk verzoek verweer wordt gevoerd.

Verweer tegen tegenvordering

23. Artikel 77l lid 6 Rv (nieuw) bepaalt dat het verweerschrift een tegenvordering of tegenverzoek mag bevatten. Hoe het zit met het verweer tegen die tegenvordering of dat tegenverzoek is echter niet geregeld. Wat stelt de wetgever hier voor? Een recht op schriftelijk verweer? Dat ligt voor de hand, maar staat nergens. Aannemende dat het recht op schriftelijk verweer bestaat is de vraag of de procesaanvrager voldoende tijd krijgt om dit in te dienen. Het uitgangspunt in de toelichting (p. 5 onder 1.4.3) dat de bedoeling is de mondelinge behandeling in beginsel binnen vijftien weken na de start van de procedure te laten plaatsvinden, zal doorgaans niet haalbaar zijn, zeker niet wanneer bedacht wordt dat volgens artikel 77n lid 5 Rv (nieuw) het desbetreffende verweerschrift uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling moet worden ingediend. Een oplossing zou kunnen zijn dat de verweerder wanneer hij zich stelt laat weten of hij een tegenvordering of tegenverzoek wil instellen. In die gevallen dient de termijn waarop de mondelinge behandeling plaatsvindt daarop te worden afgestemd.

Bewijs

24. Uit de toelichting op artikel 77t Rv (nieuw) blijkt dat de verwachting vanuit de Rechtspraak is dat in 90-95% van de zaken na de mondelinge behandeling volgens het basisstramien vonnis kan worden gewezen. Hoewel dat niet helemaal duidelijk is, lijkt het erop dat de toelichting hier doelt op een eindvonnis. Prof. mr. Ahsmann heeft er in een inleiding voor de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht in 2009 al eens op gewezen dat in de Rechtbank Rotterdam in de jaren 2007 en 2008 het aantal bewijsopdrachten is gehalveerd. Was in de jaren 1998 en 1999 de verhouding tussen eindvonnissen en tussenvonnissen 2 : 1, in 2007 en 2008 was die verhouding 4 : 1 geworden. Die lijn wordt nu doorgetrokken met als gevolg een verwachting van een verhouding van 10 : 1 of zelfs 20 : 1.
25. Dit kan tot geen andere conclusie leiden dan dat de bewijsvoering steeds meer het karakter van een sluitpost krijgt. De door de Rechtspraak uitgesproken verwachting is niets anders dan de resultante van een loutere bezuinigingsmaatregel. Dat is om een aantal redenen onaanvaardbaar. Het is vanuit het individuele belang van partijen onaanvaardbaar omdat het streven naar waarheidsvinding dat steeds prominenter wordt benoemd als een fundamenteel beginsel van procesrecht in het gedrang komt met als gevolg een reëel risico op uitspraken die onjuist zijn omdat zij niet of slechts gedeeltelijk op feiten zijn gebaseerd. Het is ook maatschappelijk onaanvaardbaar omdat procesvoering minder voorspelbaar wordt en tot een afnemend vertrouwen in de rechtspraak zal leiden. Het is trouwens vanuit bekostigingsoverwegingen eveneens onbegrijpelijk omdat deze ontwikkeling ertoe leidt dat aan

veel meer procedures een voorlopig getuigenverhoor vooraf zal gaan, terwijl vaker hoger beroep zal worden ingesteld.

26. Al met al gaat het hier om een ontwikkeling die een van de pijlers van de rechtstaat, waaraan in de toelichting terecht een groot belang wordt gehecht, ernstig ondermijnt.

De afschaffing van het recht op pleidooi

27. Op zichzelf heeft de Commissie geen moeite met de schrapping van het recht op pleidooi. Het gaat hier om een semantische kwestie. Bepalend is het recht van partijen om mondeling hun stellingen toe te lichten. Dat recht is verankerd in artikel 6 EVRM. In dit licht is niet aanvaardbaar dat artikel 77n lid 1 onder b Rv (nieuw) bepaalt dat de rechter aan partijen de gelegenheid kan geven hun stellingen kort toe te lichten. Gelet op de afschaffing van de pleidooien en de centrale plaats van de mondelinge behandeling, gaat het hier niet om een discretionaire bevoegdheid van de rechter. Verdragsrechtelijk dient simpelweg in de mogelijkheid tot mondelinge toelichting te worden voorzien. Ook de bepaling dat dit kort dient te gebeuren, is misplaatst. Gelet op het basisstramien van één schriftelijke ronde is goed denkbaar dat die toelichting helemaal niet kort kan zijn, zeker niet bij complexe en of omvangrijke zaken. De advocaten moeten de gelegenheid hebben hun werk goed te doen. Dat laat onverlet dat zij zich moeten realiseren dat de rechter het dossier voor de zitting heeft bestudeerd en dat de inhoud daarvan niet herhaald behoeft te worden.
28. Met regelmaat wordt als een panacee voor een vonnis zonder verdere bewijsvoering een tekortschieten in de stelplicht gehanteerd. Advocaten zijn er daardoor beducht voor dat zij stellingen laten liggen door daar niet op in te gaan, resulterend in oeverloze en saaie pleidooien. Indien de rechtspraak erop toeziet dat ter gelegenheid van de mondelinge behandeling mogelijke steltekorten worden geadresseerd, kunnen de advocaten dan ook een stuk korter worden. Dat is winst voor iedereen.

17 januari 2014

Mr L. Böhmer
Mr R.B. Gerretsen
Mr R.M. Hermans
Mr R.F. Thunnissen
Mr L.J. Burgman, secretaris

Adviescommissie bestuursrecht

Consultatie Wetsvoorstel wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht en digitalisering van het procesrecht

De Adviescommissie bestuursrecht heeft kennis genomen van het bovenvermelde consultatiedocument. Het wetsvoorstel strekt tot omvangrijke wijzigingen in het burgerlijk procesrecht die tot doel hebben het procesrecht te vereenvoudigen en digitalisering mogelijk te maken. De wijzigingen in het wetsvoorstel voor het bestuursprocesrecht zijn aanzienlijk beperkter van omvang. De reden daarvoor is dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) thans reeds mogelijkheden biedt voor digitaal procederen en recente wetwijzigingen hebben geleid tot vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht, waarbij met name veel aandacht is besteed aan de definitieve geschilbeslechting. Te denken is aan de introductie van de bestuurlijke lus en de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Ook de introductie van de Nieuwe ZaaksBehandeling strekt tot aanpassing van de procesvoering. De Adviescommissie bestuursrecht ondersteunt de doelstellingen van het wetsvoorstel. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat bij de expertmeetings is gebleken dat het wetsvoorstel niet op alle punten even goed doordacht is, wellicht als gevolg van tijdsdruk.

De adviescommissie bestuursrecht concentreert zich in dit advies op de wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht en verwijst graag naar het advies van de adviescommissie Burgerlijk Procesrecht voor wat betreft de wijzigingen in het burgerlijk procesrecht.

Enerzijds bevat het wetsvoorstel enige wetstechnische en tekstuele aanpassingen in Hoofdstuk 6 en 7, die op zich geen verband houden met vereenvoudiging van het procesrecht en digitalisering. Deze bevatten geen inhoudelijke wijziging en de adviescommissie laat deze aanpassingen om die reden onbesproken.

Hoofdstuk 8 (bijzonder bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter) bevat een nieuwe Afdeling 8.1.6a (Digitaal verkeer met de bestuursrechter). Deze nieuwe Afdeling was noodzakelijk omdat de Awb digitaal verkeer met de bestuursrechter weliswaar mogelijk maakte (8:40a Awb), maar geen verplichting inhield en ook verdere elektronische communicatie niet mogelijk maakte. Het wetsvoorstel hanteert het uitgangspunt dat beroep bij de bestuursrechter digitaal moet worden ingesteld en dat geldt ook voor alle overige stukken. Dit is alleen anders indien het beroep wordt ingesteld door een natuurlijk persoon die niet procedeert in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf, tenzij hij wordt bijgestaan of vertegenwoordigd door een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent. Ofschoon de adviescommissie in beginsel geen bezwaren heeft tegen digitaal procederen, past hierbij wel een aantal kanttekeningen. Indien het ontwerp kracht van wet krijgt, dient digitaal te worden geprocedeerd (zie voor de uitzondering artikel 8:36a, derde lid, Awb).

Er is tot op heden weinig ervaring met digitaal communiceren met de rechtbank. Op dit moment houden rechtbanken dat af en beperken zich tot het ontvangen van een digitaal ingediend beroepsschrift dat vervolgens wordt uitgeprint en in het dossier wordt gedaan. Er is geen alternatief beschikbaar voor het geval dat digitaal procederen zoveel problemen oplevert dat de rechtsbescherming in het geding komt.

Het wetsvoorstel maakt het bijvoorbeeld niet mogelijk dat op vrijwillige basis digitaal worden geprocedeerd. Daarbij kan een procespartij aan de start van de procedure kiezen of er digitaal of schriftelijk wordt geprocedeerd. Eenmaal gekozen, kan de keuze niet worden teruggedraaid. Op deze wijze kan de bestuursrechter en de procespartijen ervaringen opdoen met het digitaal procederen. Vervolgens kan het digitaal procederen (op basis van de opgedane ervaringen) op een verantwoorde wijze gefaseerd worden ingevoerd. De adviescommissie vreest dat de overgang naar digitaal procederen zonder dat de bestuursrechter hiermee ervaring heeft kunnen op doen, tot grote praktische problemen gaan leiden waarvan uiteindelijk de rechtszoekende het slachtoffer zal worden.

Hierbij speelt een belangrijke rol, dat digitaal procederen enkel mogelijk is bij een optimaal functionerende techniek. Indien deze techniek het laat afweten, ook buiten de schuld van de rechtszoekende of hun gemachtigden, is het mogelijk dat de gevolgen hiervan worden gedragen door de rechtzoekenden.

Tijdens de expertmeetings is aangegeven dat bij falende techniek aan de zijde van de rechtbank als gevolg waarvan het stuk niet door de bestuursrechter wordt ontvangen, er sprake zal zijn van een verschoonbare termijnoverschrijding. Vereiste hiervoor is wel dat partijen aannemelijk kunnen maken dat de techniek aan de zijde van de rechtbank faalde en zij zijn dan afhankelijk van informatie van diezelfde rechtbank. Falende techniek aan de zijde van partijen of hun gemachtigden komen voor rekening van deze partijen. Tijdens de expertmeetings is aangegeven dat indien sprake zou van een lokale storing, ook de verschoonbare termijnoverschrijding een oplossing zou kunnen bieden. De wet biedt hiervoor echter geen grondslag en het is dan de rechtbank die uiteindelijk zal moeten bepalen waar de verantwoordelijkheid ligt. Een ruimhartige toepassing van dit leerstuk ligt voor de hand, aangezien de partijen geen andere keuze heeft dan digitaal procederen. Ook mogelijk is dat het computersysteem van de partij of hun gemachtigde faalt. Alsdan is tijdens de expertmeeting aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor de eigen systemen ligt bij de partij of hun gemachtigde. De adviescommissie acht dit niet zonder meer aanvaardbaar, aangezien de partij of hun gemachtigde geen andere wijze van procederen is toegestaan. De vraag is overigens wat rechtens is indien de partij het processtuk alsnog schriftelijk indient. Is er dan sprake van een vormverzuim en wordt de partij dan in de gelegenheid gesteld het processtuk alsnog digitaal in te dienen, of is het verzuim fataal. Het wetsvoorstel biedt hierover geen duidelijkheid.

Voor partijen en hun gemachtigden is het van groot belang een bevestiging te krijgen dat het processtuk of andersoortig document inderdaad op Mijn Zaak is geplaatst. Artikel 8:36b, tweede lid, geeft aan dat van elke plaatsing een digitale kennisgeving aan betrokkene wordt verzonden.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat indien ondertekening is voorgeschreven, dit dient te gebeuren met een elektronische handtekening. In de toelichting is vermeld dat de eisen die hieraan worden gesteld nog nader moeten worden uitgewerkt bij AMvB. De adviescommissie dringt er op aan dat deze AMvB tijdig wordt vastgesteld, zodat partijen en gemachtigden zich kunnen voorbereiden en hun systemen op orde kunnen brengen.

Artikel 8:36e Awb is een vreemde eend in de bijt. Dit artikel is gericht op lastenverlichting voor

de griffie doordat een beeld- of geluidopname bepaalde stukken kan vervangen. De adviescommissie begrijpt dit artikel zo dat het enkel mogelijk maakt dat beeld-of geluidopname deze stukken kunnen vervangen, niet dat het de rechtbank zou zijn toegestaan om zonder toestemming van partijen beeld- of geluidopname te maken, ook niet via nadere regelgeving ex artikel 8:36f, tweede lid, Awb.

Voor de rechtspraak kan de AMvB op basis van artikel 8:36f van groot belang zijn. In deze AMvB kunnen nadere regels worden gesteld over het digitale verkeer met de bestuursrechter. Gezien het grote praktische belang van deze nadere regelgeving dringt de adviescommissie er op aan dat voorafgaande aan het vaststellen van deze AMvB overleg wordt gevoerd met de betrokken partijen, waaronder de Orde.

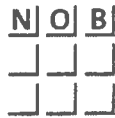
Artikel 8:79 Awb is aangepast zodat het ook mogelijk is om langs digitale weg een kopie van de uitspraak te verstrekken. Het is niet duidelijk op welke wijze een dergelijke digitale kopie ook executoriale titel zou kunnen opleveren en of een print van de uitspraak voldoende zal zijn om hoger beroep te kunnen instellen. Staat op Mijn Zaak een scan van de uitspraak, dus met 'natte' handtekening? Weliswaar bepaalt artikel 8:107 Awb dat een kopie van de uitspraak na de mededeling dat hoger beroep is ingesteld aan de griffier van de hogerberoepsrechter ter beschikking wordt gesteld, dat betekent nog niet dat een partij hoger beroep zou kunnen instellen als het enkel beschikt over een uitspraak die niet is voorzien van een 'natte' handtekening. Wellicht kan aan deze praktische kant ook aandacht worden besteed in de toelichting.

Het overgangsrecht bepaalt dat op een vordering of verzoek dat aan de rechter is voorgelegd voor de dag van inwerkingtreding van de wet, het oude recht van toepassing blijft. Artikel III heeft betrekking op het gehele wetsvoorstel. Er wordt de term 'rechter' gebruikt, zodat dat niet kan zien op procedures bij de bestuursrechter. Artikel 8:88 behelst een verzoekschriftprocedure en het overgangsrecht lijkt dan niet van toepassing.

15 januari 2014

Adviescommissie bestuursrecht

Voorzitter



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
Commissie Wetsvoorstellen

De Minister van Veiligheid en Justitie
Directie Wetgeving
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag

Amsterdam, 19 december 2013

Betreft: Voorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht

Excellentie,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (de NOB) heeft met belangstelling kennis genomen van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht ontvangen. Het wetsvoorstel regelt ter voorbereiding op de digitalisering van de rechtspraak de wijziging van diverse artikelen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Awb. Daarnaast worden enkele artikelen tekstueel aangepast.

Vanuit het perspectief van het belastingrecht wenst de NOB commentaar te geven op de voorgenomen wijzigingen op de wijzigingen in de Awb. Het commentaar is opgebouwd uit inleidend, algemeen commentaar en daaropvolgend specifiek artikelsgewijs commentaar.

Algemeen

De meeste wijzigingen die worden voorgesteld voor de Awb zijn van tekstuele aard. De tekst van de meeste artikelen van de Awb is gericht op het (standaard) schriftelijk verzenden van stukken, zoals bijvoorbeeld het "toezenden van stukken" en het "aantekenen van de datum van ontvangst". Dergelijke teksten slaan specifiek op schriftelijke verzending van stukken. Nu digitale verzending het uitgangspunt zal worden, dienen deze artikelen tekstueel te worden aangepast. Deze tekstuele aanpassingen komen de NOB logisch voor en hierop zullen wij hierna niet verder ingaan.

Hier en daar mist de NOB echter wel een consistente lijn met betrekking tot het toepassen van de hoofdregel (digitaal procederen) en het toelaten van uitzonderingen (stukken op schrift aan leveren). Zo wordt digitaal procederen verplicht voor alle partijen, behalve de natuurlijke persoon die zich niet (professioneel) laat vertegenwoordigen. Partijen die verplicht zijn digitaal te procederen en dat niet doen, lopen het risico niet-ontvankelijk te worden verklaard. Voordat aan het niet digitaal procederen dergelijke verstekkende consequenties worden

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB toetst fiscale wetsvoorstellen op strijdigheid met het recht, effectiviteit en efficiency, terugwerkende kracht, uitvoerbaarheid, administratieve lastendruk en fiscaal vestigingsklimaat.

verbonden, is het naar de mening van de NOB aanbevelenswaardig algemene definities op te nemen, zoals bijvoorbeeld wat onder “beroepsmatig rechtsbijstand verlenen” valt.

Artikelsgewijs commentaar

Voor zover relevant, geven wij hieronder per artikel commentaar op de voorgenomen wijzigingen.

Afdeling 8.1.6.a

De NOB twijfelt aan het invoegen van een aparte afdeling binnen hoofdstuk 8. De vraag is namelijk of deze opbouw nog wenselijk is op het moment dat digitale communicatie, in de lijn der verwachting, uiteindelijk ook standaard wordt in de bezwaarfase of de fase van het administratief beroep. Wij vragen ons af of het, met het oog op de toekomst, niet wenselijker dan wel logischer is om een algemene afdeling over digitale communicatie op te nemen in hoofdstuk 6 (algemene bepalingen inzake bezwaar en beroep), en deze afdeling vooralsnog slechts (verplicht) van toepassing te verklaren op de bepalingen uit hoofdstuk 8 (bijzondere bepalingen over beroep en hoger beroep). Wellicht is een digitale afdeling ter hoogte van de artikelen 6:4 of 6:8 op termijn een logischere plaats.

Artikel 8:36a

In de toelichting op deze wijziging wordt onder meer aangegeven dat het de verwachting is dat er onder omstandigheden toch behoefte zal zijn aan de mogelijkheid om kennisgeving van bepaalde stukken als bedoeld in artikel 8:29 Awb niet langs de digitale weg te laten geschieden. Voorts wordt opgemerkt dat de nodige technische voorzieningen zullen worden getroffen om te voorkomen dat dergelijke stukken voor alle procespartijen inzichtelijk worden. De eisen die uit de toepassing van artikel 8:29 Awb voortvloeien kunnen derhalve voldoende worden gewaarborgd door de technische kwalificaties van de digitale omgeving.

Ten behoeve van de consistentie stellen wij daarom voor om in het geval van een beroep op artikel 8:29 Awb geen uitzondering te maken op de verplichting tot het digitaal aanleveren van de stukken. De voorgenomen wijzigingen hebben tot doel om de digitale procedure tot de standaard te verheffen. Naar de mening van de NOB behoort binnen het nieuwe systeem slechts ruimte te zijn voor echt noodzakelijke uitzonderingen. Nu door het systeem zelf kan worden gewaarborgd dat sommige stukken slechts inzichtelijk zijn voor de rechter en niet voor anderen, lijkt ons een afwijking van de standaard procedure in dit geval niet noodzakelijk en ook niet op haar plaats.

Voorstel tot aanpassen artikel 8:36a, eerste lid (doorgehaald):

1. Beroep bij de bestuursrechter wordt digitaal ingesteld. Partijen dienen gedurende de procedure ook alle overige stukken digitaal in, ~~tenzij de rechter anders bepaalt vanwege de toepasselijkheid van artikel 8:29.(...)~~

Artikel 8:36b

Om te constateren of een stuk tijdig is ontvangen, zal worden gekeken naar het moment waarop het stuk in “Mijn Zaak” is geplaatst. Zodra dit is gebeurd, wordt een notificatiebericht verzonden aan de betrokkenen (de wederpartij en de griffier) bij de procedure, waarin wordt gemeld dat er een nieuw bericht of stuk in de omgeving is geplaatst. Uit de toelichting noch uit de wijzigingen in de artikelen kan de NOB opmaken of het systeem tevens aan degene die het stuk in de omgeving heeft geplaatst, een ontvangstbevestiging dan wel notificatiebericht

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB toetst fiscale wetsvoorstellen op strijdigheid met het recht, effectiviteit en efficiency, terugwerkende kracht, uitvoerbaarheid, administratieve lastendruk en fiscaal vestigingsklimaat

zal versturen. Voor het (digitale) dossier van de persoon die verantwoordelijk is voor het tijdig indienen van de stukken kan het cruciaal zijn om over een dergelijke “bevestiging van succesvol uploaden” te beschikken, inclusief datum en tijdstempel.

Suggestie voor uitbreiding artikel 8:36b, eerste lid (onderstreept):

Als tijdstip waarop een stuk als bedoeld in artikel 8:36a, eerste lid of tweede lid, door de bestuursrechter digitaal is ontvangen, geldt het tijdstip waarop het bericht het systeem voor gegevensverwerking van de rechtspraak heeft bereikt. Aan de indiener wordt een digitale kennisgeving van het tijdstip van ontvangst verzonden.

Artikel 8:36d en artikel 8:36f

De NOB begrijpt dat het indienen van zeer omvangrijke digitale bestanden kan worden aangemerkt als strijdig met de eisen van een goede procesorde.

De NOB kan zich voorstellen dat in de praktijk behoefte bestaat aan richtlijnen op grond waarvan kan worden beoordeeld of en onder welke voorwaarden een stuk wordt aangemerkt als te omvangrijk. Indien deze richtlijnen worden vervat in een direct meetbare hoeveelheid, dat wil bijvoorbeeld zeggen een maximale grootte van het bestand, een maximaal aantal pagina's of een maximaal aantal bestanden / bijlagen, dan pleit de NOB zeer voor een digitale kennisgeving daarvan. Het moet redelijk eenvoudig te realiseren zijn om bij het uploaden van bestanden aan de indiener een “foutmelding” te geven, inhoudende dat één of meer van de bestanden die worden ingediend, worden aangemerkt als te omvangrijk. In dezelfde melding kan aan de indiener van het bestand een mogelijkheid worden geboden al dan niet door te gaan en om het omvangrijke bestand toe te lichten, door bijvoorbeeld aan te geven dat het gaat om beeldend materiaal of door aan te geven dat slechts enkele pagina's relevant zijn voor de rechter en dat de rest van het bestand als ondersteunende bijlage dient. Door middel van deze kennisgeving krijgt de indiener van het bestand tijdens het uploaden kennis van de risico's die het indienen van een omvangrijk bestand met zich meebrengen en kan hij daar op inspelen.

Mocht een zodanige melding tijdens het uploaden niet mogelijk of niet uitvoerbaar zijn, dan stellen wij voor om de rechter in de gelegenheid te stellen om aan de indiener van het bestand de mogelijkheid te geven zijn “fout” eenmalig te herstellen, alvorens hier een voor de indiener negatieve procesbeslissing aan te verbinden. Naar de mening van de NOB is dit mogelijk door het indienen van een omvangrijk stuk aan te merken als een verzuim in de zin van artikel 6:6 Awb. De kans is aanwezig dat een omvangrijk document van groot belang is voor de gerechtelijke procedure, en een directe weigering van dit document, zonder mogelijkheid tot herstel, kan de belanghebbende ertoe dwingen om slechts wegens dit feit een (kostbare) hoger beroepsprocedure op te starten.

Suggestie tot uitbreiding artikel 8:36d (onderstreept):

1. *De bestuursrechter kan digitaal verschafte gegevens en bescheiden weigeren voor zover de aanvaarding daarvan in strijd zou zijn met de eisen van een goede procesorde.*
2. *Voor zover digitaal verschafte gegevens en bescheiden op grond van het eerste lid kunnen worden geweigerd, omdat deze zijn aan te merken als te omvangrijk, wordt de indiener daarvan op de hoogte gesteld en krijgt hij gelegenheid het belang van die gegevens en bescheiden toe te lichten.*

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB toetst fiscale wetsvoorstellen op strijdigheid met het recht, effectiviteit en efficiency, terugwerkende kracht, uitvoerbaarheid, administratieve lastendruk en fiscaal vestigingsklimaat.

3. *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de voorwaarden waaronder gegevens en bescheiden kunnen worden aangemerkt als te omvangrijk.*

Artikel 8:36e

In beginsel bestaan geen bezwaren tegen het separaat opnemen van een artikel over het gebruik van beeld- of geluidsopnames, voor zover deze de verslaglegging ter zitting en/of het proces-verbaal vervangen. De NOB acht het wel van belang dat deze stukken op dezelfde wijze worden beschermd en gewaarborgd, als waarop dat voor de schriftelijke versie van deze stukken wordt gedaan. Dat wil zeggen dat de opnames slechts aan partijen ter beschikking worden gesteld en dat de opnames slechts dienen ter ondersteuning van het bestuursrechtelijke proces. Net als al het andere (bewijs)materiaal dat wordt verzameld in een bestuursrechtelijke procedure, mag dit niet worden gebruikt in een (eventueel daaropvolgende) strafrechtelijke procedure.

Voorts raadt de NOB aan om het feit dat beeld- dan wel geluidsopnames worden gemaakt, vooraf aan te kondigen aan de deelnemende partijen. Dit om te voorkomen dat eventuele discussies ontstaan over de verenigbaarheid van deze opnames met de Nederlandse privacywetgeving. Ook stelt de NOB voor om het voor een belanghebbende mogelijk te maken om op grond van zwaarwegende redenen bezwaar te maken tegen opname van beeld- en/of geluid. In uitzonderlijke gevallen kunnen opnames van beeld bijvoorbeeld strijd opleveren met religieuze overwegingen.

Daarnaast kan een digitaal proces-verbaal minder wenselijk zijn in situaties waarin het vonnis een executoriale titel tot gevolg heeft. Om tot executie te kunnen overgaan, heeft een deurwaarder het originele exemplaar van het gerechtelijke vonnis nodig ("In naam des Konings"). Nu wordt voorgesteld om de gehele gerechtelijke procedure te digitaliseren, zal het originele exemplaar van het gerechtelijke vonnis in beginsel een digitaal document zijn en een print daarvan slechts een kopie. Om die reden kan de NOB zich voorstellen dat een mogelijkheid om af te wijken van de hoofdregel – zijnde het digitaliseren van het vonnis – in deze gevallen wenselijk is.

Artikel III (Overgangsbepaling)

De NOB begrijpt dat voor procedures waarvoor op de dag van inwerkingtreding bij de bestuursrechter al beroep is ingesteld of een verzoek is ingediend, de nieuwe standaard verplichting voor het voeren van een digitale procedure niet zal gelden. Voor alle procedures die na inwerkingtreding aanhangig worden gemaakt, zal deze verplichting wel gelden. Dit geldt ook indien een rechtsmiddel wordt ingesteld tegen een uitspraak in een procedure, die op papier is gevoerd.

De NOB wijst erop dat, in gevallen waarin een rechtsmiddel wordt ingesteld tegen een uitspraak in een procedure, die op papier is gevoerd, de verplichting tot digitaal procederen een onredelijk hoge administratielast voor partijen met zich kan meebrengen, aangezien zij alle door hen op papier gestelde stukken zullen moeten digitaliseren. Het kan derhalve in voorkomende gevallen de voorkeur hebben om op papier gestarte procedures, ook in hoger beroep en in cassatie op papier te blijven voeren, tot aan het moment van de einduitspraak.

Artikel IV (Inwerkingtreding)

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB toetst fiscale wetsvoorstellen op strijdigheid met het recht, effectiviteit en efficiency, terugwerkende kracht, uitvoerbaarheid, administratieve lastendruk en fiscaal vestigingsklimaat.

De gefaseerde inwerkingtreding van deze wetgeving komt de NOB onwenselijk voor. Het bedrijfsleven zal naar alle waarschijnlijkheid geen bezwaar hebben tegen een pilot bij een tweetal rechtbanken, maar zal juist in verband met een duidelijke en snelle overgang op het nieuwe systeem gebaat zijn bij een zo gelijktijdig mogelijke invoering van de nieuwe wetgeving. Wij wijzen in dit verband op het risico van niet-ontvankelijkheid door het indienen van papieren stukken daar waar het indienen van digitale stukken inmiddels verplicht is gesteld. Verwarring over de juiste wijze van indienen moet te allen tijde en zoveel mogelijk worden voorkomen, en een gelijktijdige invoering van het nieuwe systeem draagt daar aan bij.

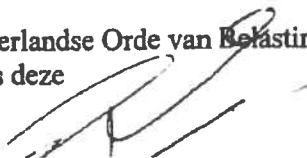
Slotopmerkingen

Voornamelijk in de toelichting op de gewijzigde wetgeving mist de NOB een omschrijving van de wijze waarop met het dossier zal worden omgegaan in het geval de rechter prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie EU in Luxemburg stelt. Voor zover de NOB bekend kan de procedure vanaf dat moment niet langer digitaal worden gevoerd. De vraag is of, ten behoeve van de volledigheid van het Nederlandse dossier, behoefte kan bestaan aan het plaatsen van de stukken van 'Europese hand', zoals de conclusie van de Advocaat-Generaal of de uiteindelijke uitspraak van het Hof van Justitie EU, in de digitale omgeving. Uiteindelijk zal de Nederlandse verwijzende rechter namelijk op basis van deze stukken nog een eindarrest moeten wijzen. Als blijkt dat hier behoefte aan bestaat, zal ook moeten worden bepaald welke partij de verantwoordelijkheid draagt voor het tijdig plaatsen van deze stukken in de digitale omgeving.

Uiteraard is de Orde graag bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,

de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs,
namens deze



✓



PRESIDENT
VAN DE
HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

Den Haag, 19 december 2013
No. 249/13/GC/ig

De Minister van Veiligheid en Justitie
T.a.v.
Directeur Wetgeving en Juridische Zaken
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Mijnheer de minister,

Bij brief van 1 november 2013, uw kenmerk 441280, verzocht u ons om advies uit te brengen naar aanleiding van het "Voorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht" (hierna: het voorstel), met toelichting. Gaarne voldoen wij hierbij aan dit verzoek.

1. Inleiding

Het voorstel betreft onder meer de digitalisering van de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures, voornamelijk alleen in eerste aanleg, teneinde het procederen voor rechtzoekenden toegankelijker te maken. Wij zijn positief over het voornemen om deze procedures te moderniseren door middel van digitalisering. Ook verwelkomen wij maatregelen die de toegang tot de rechter voor rechtzoekenden vergemakkelijken, in het bijzonder indien het gaat om rechtzoekenden die procederen zonder deskundige bijstand.

Het voorstel bevat regels die erop zijn gericht de mogelijkheden tot regievoering door de rechter ten aanzien van het verloop en de voortgang van de zaak te accentueren. Ook daarover zijn wij positief. In het civiele procesrecht plaatsen wij hierbij echter wel de kanttekening dat de rechten van de procespartijen tegenover elkaar en ten opzichte van de rechter in de wet moeten worden gewaarborgd.

Het voorstel is tevens gericht op een versnelling van procedures. Het is een veel gehoorde wens dat gerechtelijke procedures sneller verlopen. Wij steunen het streven om aan deze wens tegemoet te komen.

2. Civiel procesrecht

2.1. Algemene opmerkingen

Bij de herziening van het burgerlijk procesrecht per 1 januari 2002 heeft de wetgever het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zo ingericht dat de wet voor de rechtspraak kan dienen als een spoorboekje voor de inrichting en het verloop van de procedure. De voorschriften die gelden voor alle civiele procedures staan voorop, waaronder de algemene voorschriften van Titel I, derde afdeling. Dit model, dat goed blijkt te werken, wordt door het wetsvoorstel op twee manieren doorkruist:

(i) De nieuwe Eerste titel A over de basisprocedure in eerste aanleg leest niet als een spoorboekje, aangezien allerlei voorschriften over de inrichting en het verloop van de procedure niet in logische volgorde zijn bijeengebracht. Onduidelijk is hoe de nieuwe voorschriften over de basisprocedure in eerste aanleg zich zullen verhouden tot de algemene voorschriften van Titel I, derde afdeling.

Een voorbeeld hiervan is het voorgestelde art. 77d, dat bepaalt dat de rechter digitaal verschaft gegevens en bescheiden kan weigeren voor zover de aanvaarding daarvan in strijd zou zijn met de eisen van een goede procesorde. Onduidelijk is hoe deze bepaling zich verhoudt tot art. 22 Rv over het verschaffen van informatie. Een ander voorbeeld betreft art. 77i, dat voor een deel dezelfde materie regelt als de algemene voorschriften in de art. 19 en 22 Rv over het beginsel van hoor en wederhoor en wederom het verschaffen van informatie.

(ii) De gegeven voorbeelden illustreren een tweede bezwaar, namelijk dat ook binnen de voorgestelde Eerste titel A voorschriften niet als een handreiking voor de praktijk onder elkaar zijn geplaatst, maar op verschillende plaatsen dezelfde materie wordt geregeld. Dit is niet behulpzaam en kan leiden tot nieuwe rechtsvragen. De betekenis van elkaar deels overlappende voorschriften en hun onderlinge verhouding zijn in het voorstel onvoldoende duidelijk verwoord. Dit kan aanleiding geven tot verschillende interpretatie van dergelijke voorschriften en tot procedures daarover, tot een uiteenlopend gebruik van die voorschriften in de praktijk, en daarmee tot een gebrek aan uniformiteit in de toepassing ervan. Deze rechtsonzekerheid achten wij onwenselijk.

2.2. Vereenvoudiging

In de memorie van toelichting wordt vooropgesteld dat een belangrijk doel van het wetsvoorstel is de vereenvoudiging van het civiele procesrecht. Het behalen van dit doel wordt bemoeilijkt door de gebruikte terminologie, die bepaald geen vereenvoudiging teweeg brengt. Een voorbeeld hiervan is dat het procesinleidend stuk een verzoekschrift wordt genoemd, dat zowel een verzoekprocedure (thans: verzoekschriftprocedure) als een vorderingsprocedure (thans: dagvaardingsprocedure) kan inleiden. Ook wordt in de vorderingsprocedure gesproken van de gedaagde, hoewel de dagvaarding vervalt, die geen antwoord, maar een verweerschrift kan indienen.

2.3. Inschakeling deurvaarder bij procesinleiding

Instemming verdient dat de procespartijen in het wetsvoorstel niet langer verplicht zijn tot inschakeling van een deurvaarder om een vorderingsprocedure (thans: dagvaardingsprocedure)

in te leiden. Ook valt toe te juichen dat de deurwaarder desgewenst wel aanstonds kan worden ingeschakeld. Deze keuzevrijheid past bij de eigen verantwoordelijkheid van de procespartijen in gevallen waarin het gaat over onderwerpen die ter vrije bepaling van partijen staan.

2.4. Type procesinleidend stuk

Verder vinden wij het een positieve ontwikkeling dat de aard van de procedure niet meer zal bepalen met welk stuk de procedure moet worden ingeleid, zoals nu nog het geval is in de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure. Niettemin verdient deze eerste stap naar een eenvormige basisprocedure verdere aandacht van de wetgever na voltooiing van de onderhavige wetgevingsoperatie. Verdere stroomlijning voor zover passend bij de aard van de procedure is in onze ogen wenselijk voor een werkelijke vereenvoudiging van het procesrecht.

2.5. Mondelinge behandeling

Het voorstel bevat in art. 77n een regeling over de inrichting van de mondelinge behandeling. Art. 134 Rv over het pleidooi wordt door het voorstel geschrapt.

De mondelinge behandeling dient in het licht van het beginsel van hoor en wederhoor, mede gezien tegen de achtergrond van art. 6 EVRM, zodanig te worden ingericht dat daarin ook recht wordt gedaan aan de aanspraak van procespartijen om hun standpunt voor de rechter te bepleiten. In art. 77n lid 1, aanhef en onder b, is bepaald dat de rechter partijen gelegenheid kan geven hun stellingen kort toe te lichten. Deze bepaling ware zo te redigeren dat partijen daarop daadwerkelijk aanspraak kunnen maken.

In het voorgestelde art. 77n staat in lid 1 aanhef en onder d en e dat de rechter een schikking kan beproeven en met partijen kan overleggen over het verdere verloop van de procedure. Niet wordt echter het hoofddoel van de mondelinge behandeling vermeld, namelijk dat de rechter tijdens die mondelinge behandeling de zaak inhoudelijk met partijen bespreekt en behandelt. Niettemin wordt in de memorie van toelichting in par. 1.1 vermeld dat de mondelinge behandeling centraal zal staan in de basisprocedure. De doelstellingen van de mondelinge behandeling verdienen meer aandacht in de toelichting op art. 77n. Onduidelijk is bovendien hoe art. 77n zich zal verhouden tot de art. 24 en 25 Rv over de omvang van de rechtsstrijd van partijen en de aanvulling van rechtsgronden door de rechter. Het verdient overweging dit te verduidelijken.

Art. 77m lid 6, tweede volzin, bepaalt dat de rechter in kantonzaken de mondelinge behandeling achterwege kan laten, tenzij een partij om een mondelinge behandeling vraagt. In het licht van het beginsel van hoor en wederhoor, mede gezien tegen de achtergrond van art. 6 EVRM, is denkbaar dat aard en belang van de zaak meebrengen dat slechts een mondelinge behandeling plaatsvindt wanneer een partij daarom verzoekt. Niet duidelijk is echter waarom dat voor alle kantonzaken zonder meer het geval zou zijn. Er zijn immers talloze kantonzaken, zoals ontbindingsprocedures, procedures over huur van bedrijfsruimte of agentuurovereenkomsten, waarin de aard en het belang van de zaak de toepassing van de regel van de eerste volzin van het voorgestelde art. 77m lid 6 rechtvaardigen. Het verdient uit een oogpunt van rechtszekerheid voor procespartijen overweging de tweede volzin in die zin te wijzigen dat de kantonrechter een discretionaire bevoegdheid zal hebben om gezien de aard en het belang van de zaak een

mondelinge behandeling achterwege te laten, tenzij een partij om een mondelinge behandeling vraagt.

2.6. Einde van de procedure

In art. 77s wordt voorzien in een wettelijke uitspraaktermijn. Wij onderschrijven de wens om te streven naar verdere versnelling van civiele procedures en menen dat een wettelijke uitspraaktermijn in dit verband een positieve stimulans kan zijn. Wel tekenen wij hierbij aan dat een wettelijke uitspraaktermijn ook verwachtingen zal wekken bij de procespartijen. Indien dergelijke verwachtingen niet kunnen worden gehonoreerd, kan dat uiteindelijk het vertrouwen in de rechtspraak raken. Daarbij verdient opmerking dat bij het bepalen van de uitspraaktermijn in de praktijk mede een rol speelt dat zaakstromen in de gerechten deels onvoorspelbaar zijn en dat de noodzaak van de inzet van specialistische kennis beperkingen kan stellen aan de haalbaarheid van vaste wettelijke termijnen. Het komt dan ook juist voor dat het voorstel tevens voorziet in de mogelijkheid van termijnverlenging. De memorie van toelichting vermeldt niet op grond waarvan valt aan te nemen dat uitspraaktermijnen die thans niet worden gehaald, wel zullen worden gehaald na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Met betrekking tot het einde van de procedure signaleren wij nog enkele aandachtspunten. Het voorgestelde art. 77o regelt niet wat er met de procedure gebeurt als een schikking tot stand komt. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat andere vormen van beëindiging dan door een uitspraak of een schikking (doorhaling, verval van instantie) geen wettelijke regeling meer behoeven op de grond dat de nieuwe basisprocedure een vlot verloop zal kennen. Er zullen echter altijd procedures blijven die niet in het basismodel vallen en waarin er meer processtappen zijn, zoals ook de memorie van toelichting onderkent. In zodanige procedures kunnen wel degelijk andere vormen van beëindiging optreden, zodat de bestaande regeling daarvan niet kan worden afgeschaft. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en het voorkomen van vermijdbare geschillen dienen de verschijningsvormen van het einde van een procedure wettelijk geregeld te zijn. Meer in het algemeen geldt dat voor zover het voorstel huidige wettelijke bepalingen afschaft die niet voor niets een plaats hebben in het (systeem van het) civiele procesrecht, dat niet verstandig lijkt.

Een ander aandachtspunt bij het einde van de procedure is dat het wetsvoorstel ervan uitgaat dat een grosse in digitale vorm zal worden verstrekt. Art. 430 Rv wordt niet gewijzigd. Het verdient overweging te verduidelijken of het aan de deurwaarder wordt overgelaten om de feitelijke tenuitvoerlegging van een grosse mogelijk te maken.

2.7 Overgangsrecht

Naar huidig procesrecht zijn tal van bepalingen van de procedure in eerste aanleg van overeenkomstige toepassing op het hoger beroep. Bij de redactie van het overgangsrecht verdient dan ook aandacht dat, voor het geval het voorstel eerder wet wordt en in werking treedt dan de daarop aansluitende wetwijzigingen in hoger beroep, het overgangsrecht zal moeten voorzien in bepalingen met betrekking tot de inleiding, behandeling en het einde van de procedure in hoger beroep.

3. Bestuursprocesrecht

3.1. In beginsel verplicht digitaal procederen

Een belangrijk element van het conceptwetsvoorstel is dat digitaal procederen in het bestuursrecht in beginsel verplicht wordt gesteld. Een uitzondering hierop is opgenomen in het derde lid van het voorgestelde artikel 8:36a Awb. De verplichting om digitaal te procederen geldt volgens die bepaling niet voor natuurlijke personen die niet procederen in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf, en die ook niet worden bijgestaan of vertegenwoordigd door een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent.

Wij merken op dat in bijzondere gevallen ook degene die een bedrijf of beroep uitoefent in de positie kan verkeren dat hij in redelijkheid niet in staat is langs digitale weg te communiceren. Zo blijkt uit de memorie van toelichting dat van de natuurlijke personen in de leeftijdsgroep van 65 tot 75 jaar 26 % geen gebruik maakt van internet. Voorkomen moet worden dat de verplichting om digitaal te procederen de toegang tot de rechter voor bepaalde ondernemers blokkeert.

In verband daarmee geven wij u in overweging de bestuursrechter de mogelijkheid te bieden om bij wege van uitzondering toe te staan dat ook degene die een bedrijf of beroep uitoefent langs papieren weg procedeert, indien van de betrokkene in redelijkheid niet gevergd kan worden zich langs digitale weg tot de rechter te wenden.

In de praktijk zal degene die gebruik wil maken van de uitzonderingsbepaling van art. 8:36a, lid 3 een op papier gesteld processtuk bij de rechtbank indienen. De rechtbank zal dan moeten beoordelen of is voldaan aan de voorwaarden die het derde lid van art. 8:36a Awb stelt. Het is de vraag wat er moet gebeuren als de bestuursrechter in een dergelijk geval van oordeel is dat de uitzondering van het derde lid niet van toepassing is. In het civiele procesrecht krijgt een partij dan een herstelmogelijkheid (zie het voorgestelde art. 77b, lid 6 Rv.). Het wetsvoorstel voorziet niet in een soortgelijke bepaling in de Awb. Wel is een regeling over herstel van verzuimen opgenomen in het bestaande artikel 6:6 Awb, maar die regeling ziet alleen op bezwaar- en beroepschriften, en niet op overige processtukken.

De formulering van de uitzondering in art. 8:36a, lid 3 Awb roept de vraag op wat onder een bedrijf of beroep moet worden verstaan. De memorie van toelichting biedt op dit punt geen verduidelijking. Ook is niet duidelijk of het hier om een uniform begrip gaat. Of wordt het antwoord op de vraag of iemand procedeert in het kader van de uitoefening van een bedrijf of beroep beïnvloed door de wettelijke regeling waarop de procedure betrekking heeft, en kan het daardoor per (soort) procedure verschillen? Om een voorbeeld te noemen: als een ondernemer in de zin van de omzetbelasting opkomt tegen een naheffingsaanslag omzetbelasting die aan hem in die hoedanigheid is opgelegd, moet dan voor de uitleg van het begrip bedrijf en beroep worden aangesloten bij het ondernemersbegrip in de wetgeving over de omzetbelasting?

Daarnaast rijst de vraag of het criterium van bijstand in een procedure door een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent, werkbaar is. Dat een belanghebbende wordt vertegenwoordigd door een derde, zal voor de rechter kenbaar zijn uit processtukken die door de vertegenwoordiger worden ingediend. Maar of een processtuk is opgesteld met bijstand van een derde, zal voor de rechter die dat processtuk ontvangt veelal niet kenbaar zijn.

3.2. Digitale stukken

Volgens het voorgestelde art. 8:36a, lid 1 Awb, worden naast het beroepschrift ook alle overige stukken in beginsel digitaal ingediend. Het begrip stukken wordt in deze bepaling niet gedefinieerd. Vallen hieronder bijvoorbeeld ook uitstelverzoeken?

In sommige zaken worden door partijen onder de huidige regeling fysieke bewijsstukken ingezonden. Te denken valt aan monsters van een ingevoerd product in douanezaken. Het zou wenselijk zijn om de mogelijkheid daartoe open te houden, in aanmerking genomen dat partijen dergelijke voorwerpen ook ter zitting kunnen tonen of overleggen en een doelmatige procesvoering erbij gebaat is dat zij daarmee niet tot dat stadium wachten.

De mogelijkheid voor de rechter om te bepalen dat partijen bepaalde stukken anders dan digitaal inbrengen, is in de slotzin van het voorgestelde art. 8:36a, lid 1 Awb beperkt tot gevallen waarin de geheimhoudingsregeling van art. 8:29 Awb aan de orde is. Ten aanzien van stukken die worden ingebracht door anderen dan partijen geldt deze beperking niet. Uit de toelichting blijkt niet waarop dit verschil in behandeling tussen partijen en andere procesdeelnemers gebaseerd is.

Verder verdient opmerking dat bepaalde bestuursorganen, zoals de Belastingdienst, vaak niet meer beschikken over (volledig) papieren dossiers, maar de op de zaak betrekking hebbende informatie digitaal opslaan. Uit deze informatie kunnen stukken worden samengesteld ten behoeve van een beroepsprocedure. Zo legt de Belastingdienst onder het huidige procesrecht als bijlagen bij het verweerschrift in belastingzaken vaak schermprints over waarop digitaal vastgelegde informatie over de desbetreffende aangifte en belastingaanslag is samengebracht. De informatie die op die prints is samengebracht, kan (en zal veelal) een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming door het bestuursorgaan, en daarmee op de zaak betrekking hebben. Het is niet geheel duidelijk hoe dergelijke informatie in een digitale procedure aangeleverd moet worden. Met name is het de vraag welke informatie dan behoort tot het desbetreffende "stuk". Hoe moet het begrip "stuk" worden opgevat indien de informatie (nog) nooit de papieren vorm heeft aangenomen en het gaat om een combinatie van diverse gegevens die digitaal zijn vastgelegd in systemen van het bestuursorgaan? Waar ligt dan de grens tussen één stuk en diverse stukken (gegevensdragers)? Zo is niet geheel duidelijk in hoeverre ook zogenoemde metadata in dit verband op grond van art. 8:42 Awb in het geding moeten worden gebracht, bijvoorbeeld data over het tijdstip van invoering van de gegevens, de vraag of andere data zijn overschreven en de werkplek van waaruit de gegevens zijn ingevoerd. Het zou daarom aanbeveling verdienen in (de toelichting op) het wetsvoorstel te verduidelijken hoe in een digitale procedure het begrip "stuk" moet worden uitgelegd en afgebakend.

3.3. Antwoordkaartmethode

Volgens het voorgestelde art. 8:57, lid 1 Awb kan de bestuursrechter bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft indien partijen niet binnen een door hem gestelde termijn hebben verklaard dat zij gebruik willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord.

Uit de toelichting op deze bepaling blijkt dat bedoeld is dat de zitting slechts achterwege kan blijven als geen der partijen heeft verklaard gebruik te willen maken van de zitting. De tekst van

het voorgestelde art. 8:57, lid 1 zou echter de gedachte kunnen voeden dat de zitting ook achterwege kan blijven als binnen de gestelde termijn niet alle partijen hebben verklaard gebruik te willen maken van de zitting, maar één of meer van hen wel. Op dit punt verdient het ter vermindering van elk misverstand aanbeveling de tekst van de wet te verduidelijken.

De voorgestelde bepaling raakt in bestuurlijke boetezaken aan het in art. 6 EVRM besloten liggende recht van de aangeklaagde om te worden berecht in zijn aanwezigheid (zie HR 23 september 2011, nr. 10/04259, BNB 2012/114). In de toelichting op dit voorgestelde artikel ware aandacht te besteden aan deze verdragsrechtelijke garantie.

Het voorgestelde art. 8:57, lid 1 Awb doet verder de vraag rijzen hoe invoering van de antwoordkaartmethode zich verhoudt tot de nadruk die in de zogenoemde nieuwe zaaksbehandeling wordt gelegd op vroegtijdig persoonlijk contact tussen partijen en de rechter. Daarbij verdient opmerking dat veel procespartijen die in het bestuursrecht zelf procederen, zich mondeling beter kunnen uitdrukken dan schriftelijk.

Gezien het belang van een zitting voor partijen dient de uitnodiging voor die zitting, indien deze plaatsvindt in papieren vorm, in beginsel aangetekend aan hen te worden toegezonden. Daarbij zou aansluiten dat aangetekende verzending ook als regel wordt voorgeschreven met betrekking tot de papieren "antwoordkaart", aangezien die – bij het uitblijven van een reactie – kan leiden tot verval van het recht op een zitting.

Wij bevelen aan om duidelijk te maken of ten aanzien van de reactie op een antwoordkaart, die moet plaatsvinden binnen een door de bestuursrechter gestelde redelijke termijn, de ontvangsttheorie geldt dan wel de (gematigde) verzendtheorie.

3.4. *Varia*

- Op grond van het voorgestelde art. 8:36d Awb kan de bestuursrechter digitaal verschaft gegevens en bescheiden weigeren voor zover de aanvaarding daarvan in strijd zou zijn met de eisen van een goede procesorde. Waarom wijkt deze bepaling af van de regeling voor bestuursorganen in art. 2:15, lid 2 Awb? En waarom is voor papieren gegevens geen zelfde regeling getroffen? Verder is niet op voorhand duidelijk wat in dit verband de strekking is van de woorden "voor zover". Moet hieruit worden afgeleid dat digitale stukken ook gedeeltelijk kunnen worden geweigerd? Hoe werkt dat technisch uit?
- Het voorgestelde art. 8:36e Awb betreft beeld- of geluidsopnamen van (onder meer) zittingen. Deze bepaling lijkt ook van toepassing te zijn in gevallen waarin "op papier" wordt geprocedeerd. De vraag rijst hoe in dat geval de beeld- of geluidsopnamen aan partijen worden verstrekt.
- Indien hoger beroep wordt ingesteld en van de zitting in lagere instantie slechts een beeld- of geluidsopname is gemaakt, zal door de hogerberoepsrechter vermoedelijk in veel gevallen om opmaking van een schriftelijk proces-verbaal worden gevraagd. Indien beroep in cassatie wordt ingesteld, zal dit op grond van art. 28a, lid 3 AWR in alle gevallen moeten gebeuren. De vraag rijst dan hoe dit proces-verbaal zich verhoudt tot de opname. Daarmee hangt samen de vraag of en zo ja in hoeverre het proces-verbaal een zakelijke samenvatting mag zijn van het verhandelde ter zitting. Als een samenvatting toelaatbaar is, hetgeen de overzichtelijkheid voor de hogere rechter verhoogt, rijst de vraag of die rechter ook kennis mag en zo nodig moet

- Art. 8:42, lid 1 Awb: het slot van deze bepaling is zodanig geformuleerd, dat daaruit de ontorechte indruk zou kunnen ontstaan dat het bestuursorgaan geen verweerschrift kan indienen als de bestuursrechter om die indiening heeft verzocht.

Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de wettelijke bepalingen over de procedure in cassatie. Wel merken wij met het oog op een (eventuele) op dit voorstel voortbouwende wetswijziging voor de procesinleiding in cassatie in civiele zaken op dat de Hoge Raad zich graag zal aansluiten bij het proces van digitalisering. Hetzelfde geldt met betrekking tot digitale procesvoering in bestuursrechtelijke cassatieprocedures.

Anton.

es.



A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'R. W. ...', is written over the 'es.' text.

POSTADRES Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag BEZOEKADRES Juliana van Stolberglaan 4-10
TEL 070 - 88 88 500 FAX 070 - 88 88 501 INTERNET www.cbpweb.nl www.mijnprivacy.nl

AAN De minister van Veiligheid & Justitie,
de heer mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

DATUM 20 januari 2014
ONS KENMERK z2013-00842
CONTACTPERSOON mw. mr.
administratie@cbpweb.nl
UW BRIEF VAN 30 oktober 2013
UW KENMERK 441280

ONDERWERP Wetgevingsadvies - wetsvoorstel
vereenvoudiging en digitalisering procedures
burgerlijk recht en bestuursrecht

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 30 oktober 2013 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) gevraagd te adviseren op het *wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht* (hierna: wetsvoorstel).

Het wetsvoorstel was ter consultatie opengesteld via internet van 24 oktober 2013 tot 20 december 2013. Het CBP heeft hierover op 6 november 2013 op ambtelijk niveau telefonisch contact gehad met het ministerie van Veiligheid en Justitie. In dit telefoongesprek is afgesteld dat het CBP uiterlijk medio januari 2014 zijn wetgevingsadvies zal toezenden. Op 6 januari 2014 heeft het CBP begrepen dat er geen voor het CBP relevante wijzigingen naar aanleiding van de internetconsultatie zullen worden doorgevoerd in het wetsvoorstel. Het CBP adviseert derhalve op het wetsvoorstel zoals dat op 30 oktober 2013 aan het CBP is voorgelegd.

Achtergrond

Het thans voorliggende wetsvoorstel legt de wettelijk basis voor het nog bij of krachtens AmvB's te regelen webportaal: "Mijn Zaken" (als onderdeel van www.rechtspraak.nl). Er zal een webportaal komen ten behoeve van alle rechterlijke instanties.

In de periode van 2002 tot en met 2004 heeft het CBP op verzoek van de Raad voor de Rechtspraak een drietal (z2002-01015, z2003-01627 en z2003-00707) voorlichtingsverzoeken inzake het informatiesysteem "Mijn Zaken" behandeld. Dit informatiesysteem hield kort gezegd in: de publicatie van de roladministratie van de gerechten op een beveiligde website voor de advocatuur. Via "Mijn Zaken" zal het voor het advocatenkantoor mogelijk worden de rol van het eigen arrondissement te raadplegen (en niet de rol van de andere arrondissementen). Met het noodzakelijkheidsvereiste van de artikelen 8 en 11, eerste lid, Wbp wordt zodoende voldoende rekening gehouden. Het CBP kon daarom instemmen met deze tijdelijke versie van het informatiesysteem in afwachting van een definitieve oplossing, waarbij een op maat gesneden toegang tot het systeem zal worden gerealiseerd.

DATUM 20 januari 2014
ONS KENMERK z2013-00842

Inhoud wetsvoorstel¹

De vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht en de invoering van termijnen voor partijen en de rechter maakt de procesgang overzichtelijker en meer voorspelbaar. Door de nadruk te leggen op vroegtijdig contact met de rechter en sturing door de rechter, wordt bereikt dat de procedure sneller kan verlopen en ook minder kostbaar is. Dat draagt bij aan de kwaliteit van de rechtspraak. De digitalisering van procedures in het burgerlijk recht en het bestuursrecht maakt het procederen voor veel rechtzoekenden toegankelijker. De rechtspraak wordt hiermee aan de eisen van de tijd aangepast.

Het wetsvoorstel sluit aan op eerdere maatregelen tot verbeteringen van het burgerlijk- en het bestuursprocesrecht.² De Raad voor de Rechtspraak en de Minister van Veiligheid en Justitie zetten verschillende instrumenten in om de voorgenomen veranderingen tot stand te brengen. De Minister van Veiligheid en Justitie draagt zorg voor de totstandkoming van de benodigde wetgeving. De Raad voor de Rechtspraak bereidt een nieuw digitaal systeem voor ten behoeve van de nieuwe rechtsgang. Dat systeem zal bruikbaar moeten zijn voor de rechtspraak, rechtzoekende en zijn vertegenwoordigers.

Dit wetsvoorstel leidt tot vijf wezenlijke veranderingen. Allereerst worden de afzonderlijke dagvaarding en het verzoekschrift in civiele zaken samengevoegd tot één nieuwe procesinleiding, genaamd het verzoekschrift, waarmee de nieuwe vereenvoudigde basisprocedure start. Ten tweede wordt de verplichting tot het betekenen van de huidige dagvaarding opgeheven, waardoor er laagdrempelige mogelijkheden komen voor de eisende partij om haar wederpartij in rechte te betrekken. Ten derde komen er meer wettelijke termijnen voor het verrichten van specifieke processtappen. Ten vierde kan de rechter meer regie voeren op het verloop van de procedure. Tot slot wordt het in het burgerlijk procesrecht net als in het bestuursprocesrecht mogelijk om een procedure digitaal te starten en tijdens de procedure digitaal stukken in te dienen bij de rechter. Met dit wetsvoorstel wordt de digitale weg in beginsel de hoofdweg.

Het wetsvoorstel zal leiden tot aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb).³

Beoordeling

Voor zover relevant zal hieronder worden ingegaan op de aspecten uit het wetsvoorstel die de Wbp-normen raken.

AmvB's

In de MvT van het wetsvoorstel wordt aangegeven dat een aantal aspecten nader zal worden uitgewerkt middels een algemene maatregel van bestuur.⁴

¹ Zie: Memorie van Toelichting van dit wetsvoorstel.

² Brief van 31 oktober 2011, bijlage bij Kamerstukken I 2011/12, 33 071, nr. 5.

³ MvT, p. 6.

⁴ MvT, zie o.a. p. 6-7, 22, 24, 34, 36, 44, 66-69.

1. Het CBP verzoekt u om deze AmvB te zijner tijd aan het CBP voor advies conform artikel 51 lid 2 Wbp voor te leggen.

Verantwoordelijke

In de MvT⁵ wordt aangegeven dat de Raad voor de Rechtspraak de inrichting van het nieuwe informatiesysteem "Mijn Zaak" op zich zal nemen in zijn procesreglement.

2. Uit de MvT wordt niet duidelijk welke organisatie de verantwoordelijke, in de zin van de Wbp, is voor het informatiesysteem "Mijn Zaak." Het CBP adviseert om dit expliciet aan te geven in het wetsvoorstel.

Beveiliging

Bij het digitaal starten van een procedure is het vanzelfsprekend van belang dat de identiteit van degene die de procedure start voldoende vaststaat. Hetzelfde geldt voor de indiening van stukken. Voor de digitale verzending wordt daarom – rekening houdend met de huidige stand van de techniek – gebruik gemaakt van DigiD of e-herkenning voor de authenticatie en de (veiligheids-) waarborgen. Burgers maken in beginsel gebruik van DigiD en niet-natuurlijke personen van e-Herkenning. De Rechtspraak sluit hiermee aan bij bestaande overheidsstandaarden voor beveiligd elektronisch verkeer, aldus de MvT.⁶

Voor "system to system" contact zal nog nader worden vastgesteld welk systeem wordt gebruikt. De verweerder (of zijn gemachtigde) kan zijn verweer en bewijsstukken op dezelfde wijze indienen. Ook de verdere stukkenwisseling tussen partijen vindt plaats binnen de digitale omgeving. Als een wijziging in "Mijn Zaak" optreedt doordat een van partijen een stuk heeft geüpload of de rechtbank een bericht heeft geplaatst, krijgen partijen hiervan elektronisch een notificatie. Betrokkenen bij een verzoek kunnen, net als andere bij een procedure betrokken partijen, toegang krijgen tot (een specifiek onderdeel van) "Mijn Zaak." De Rechtspraak zal ervoor zorgdragen dat persoonsgegevens die in het digitale systeem worden opgenomen naar behoren worden afgeschermd, zodat niet meer toegang wordt gegeven dan in het kader van de procedure noodzakelijk is. De Rechtspraak creëert daarnaast afzonderlijke voorzieningen voor zaken waarin een partij terecht verzoekt om geheimhouding van een specifiek stuk.⁷

Het wetsvoorstel neemt belemmeringen voor digitaal procederen in de Rv en Awb weg en is zoveel mogelijk techniekneutraal geformuleerd. Dat voorkomt dat technische ontwikkelingen in de toekomst dwingen tot een volgende wetswijziging. Meer technische en gedetailleerde voorschriften zullen in een AmvB worden opgenomen. In de AmvB zal bijvoorbeeld worden aangegeven welk STORK-niveau⁸ vereist is voor de beveiliging van de digitale communicatie.⁹

⁵ Onder andere op p. 17 van de MvT.

⁶ MvT, p. 20.

⁷ MvT p. 20, 65.

⁸ Hiermee wordt het beveiligingsniveau van het nieuwe authenticatiemiddel bedoeld.

⁹ MvT, p. 22.

DATUM 20 januari 2014
ONS KENMERK z2013-00842

3. Het CBP adviseert om, bijvoorbeeld in de MvT, aandacht te besteden aan het periodiek evalueren van de beveiliging van het systeem, zodat gegarandeerd kan worden dat de getroffen maatregelen afdoende rekening houden met de stand van de techniek om te zorgen voor een passend beveiligingsniveau (artikel 13 Wbp), omdat in het informatiesysteem gevoelige persoonsgegevens opgenomen zullen worden.

Digitale beeld- en geluidsopnamen

In artikelen 8:36e en 8:36f Awb en 77f en 77q Rv is bepaald dat beeld- en geluidsopnamen gemaakt kunnen worden van een zitting en eventueel als vervanging van de schriftelijke versie kunnen dienen. Voorts is bepaald dat bij of krachtens AmvB nadere regels kunnen worden gesteld over de toepassing van beeld- en geluidsopnamen.¹⁰

4. Het CBP ziet deze AmvB met interesse tegemoet en adviseert om in deze AmvB in elk geval aandacht te besteden aan de informatieplicht/kenbaarheidsvereiste (artikel 33 en 34 Wbp) richting de diverse partijen (zoals: professionele en niet-professionele procesdeelnemers).

Overige opmerking

5. Het conceptwetsvoorstel digitale processtukken ligt nu voor advies bij het CBP. Dit wetsvoorstel faciliteert en kanaliseert de 'digitalisering' van het strafproces. Dit wetsvoorstel hangt nauw samen met de digitalisering van het burgerlijk recht en bestuursrecht. Het CBP adviseert daarom om in te gaan op de samenhang (en verschillen?) tussen beide wetsvoorstellen in de MvT.

Conclusie

Het CBP adviseert u aan het vorenstaande op passende wijze aandacht te schenken.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

Mr.
Lid van het College

¹⁰ MvT, p. 36, 44, 68-69.