

Vergaderjaar 2012–2013

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 164

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2013

1. Inleiding

Nederland beschikt over rechtspraak van hoge kwaliteit. In internationale vergelijkingen scoort Nederlandse rechtspraak steevast goed. Uit klantwaarderingsonderzoek komt eenzelfde beeld naar voren.¹ Dat is een belangrijke conclusie omdat rechtspraak een cruciale pijler vormt onder de Nederlandse rechtsstaat en daarmee van groot belang is voor het functioneren van de Nederlandse samenleving. De Rechtspraak noemt in haar Visie op de rechtspraak² het versterken van de blijvende waarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit, deskundigheid en professionaliteit van rechtspraak essentieel met het oog op de positie van rechtspraak binnen onze rechtsstaat.

Die hoge kwaliteit van rechtspraak en het vertrouwen daarin zijn echter geen vanzelfsprekendheid. Het behoud en de versterking daarvan vragen om voortdurend onderhoud en voortdurende vernieuwingen. De Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) brengt dat tot uitdrukking in zijn Agenda van de Rechtspraak 2011 – 2014. De Raad kondigde in zijn brief van 8 mei 2012³ aan zich de komende jaren te willen richten op «voortvarende, digitaal toegankelijke en minder formele rechtspraak zodat een conflict snel en effectief kan worden beslecht». Om de kwaliteit en toegankelijkheid van rechtspraak te kunnen blijven garanderen wil de Raad een ingrijpende vernieuwingsagenda «Kwaliteit en Innovatie» uitvoeren. De Raad vraagt daartoe de medewerking van de wetgever. De laatste jaren heb ik al diverse stappen gezet om verbeteringen in de rechtspraak en in het rechtsbestel in bredere zin door te voeren. De Wet

¹ Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 21 maart 2012, Kamerstuk 29 279, nr. 160.

² Visie op de rechtspraak, <http://www.rechtspraak.nl/ORGANISATIE/RAAD-VOOR-DE-RECHTSPRAAK/VISIE-OP-DE-RECHTSPRAAK/Pages/Visie-op-de-rechtspraak.aspx>.

³ Aanbiedingsbrief «Rechtspraak 2015» van 8 mei 2012 van de Voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, <http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Documents/beleidsbrief%20Rechtspraak%202012.pdf>.

herziening gerechtelijke kaart⁴ en de Innovatieagenda rechtsbestel⁵ zijn daarvan recente voorbeelden. Samen met de Rechtspraak geef ik daar nu een logisch en noodzakelijk vervolg aan. Dat doen de Rechtspraak en ik door middel van onze vernieuwingsprogramma's «Kwaliteit en Innovatie rechtspraak» (hierna: KEI). Met de Raad ben ik van mening dat we niet meer kunnen volstaan met de geleidelijke vernieuwing die tot nu toe plaatsvindt. De Raad en ik willen daarom innovatie van de rechtspraak bijzondere aandacht geven in deze kabinetsperiode. Het Regeerakkoord voorziet in een vereenvoudiging en digitalisering van het civiele proces en in digitaal procederen in het bestuursrecht. Dat sluit aan bij het voor-nemen uit het Regeerakkoord dat bedrijven en burgers uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal kunnen afhandelen.⁶ De bestendinging en versterking van de rechtsstaat is één van de zeven kernthema's van mijn werkpro-gramma voor de komende vier jaren. Ik ben verantwoordelijk voor de voorstellen tot wijziging van het burgerlijk procesrecht en het bestuurs-procesrecht, en voor het systeem van het rechtsbestel. De Rechtspraak is verantwoordelijk voor de procesinnovatie, de digitalisering van proce-dures en werkprocessen en voor het succesvol toepassen van de vernieuwingen door de rechtspraak. De twee programma's werken nauw samen. Naast de Rechtspraak worden ook de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nauw betrokken bij onze plannen.

Met deze brief informeer ik u over de doelstellingen, maatregelen en resultaten die de Rechtspraak en ik met de programma's KEI nastreven. Ik heb u deze brief toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling op 29 november 2012⁷ en aan de Eerste Kamer op 11 december 2012⁸.

2. Doelstellingen, maatregelen en resultaten

De programma's KEI dragen bij aan het behoud en de versterking van een goede, toegankelijke, eenvoudige, snelle, doelmatige en betaalbare rechtspraak. Ze sluiten nauw aan op de Innovatieagenda rechtsbestel en de Agenda van de Rechtspraak 2011–2014. De programma's KEI geven een impuls aan de daarin voorziene innovaties en digitalisering van rechtspraak, stroomlijnen de gedane voornemens en brengen samenhang aan in de reeds lopende ontwikkelingen in de Rechtspraak op het gebied van innovatie en digitalisering.

De voorgenomen maatregelen moeten resulteren in een nieuwe, eenvoudige, begrijpelijke, flexibele, uniforme en digitale basisprocedure waarin de rechter de regie voert, maatwerk levert en geschillen snel en definitief beslecht. Om dat te kunnen realiseren moet er een nieuwe digitale rechtsgang worden ontworpen en geïmplementeerd, moet wet- en regelgeving worden aangepast en moeten onder meer procesregle-menten worden aangepast en geharmoniseerd. Dat vergt een gezamen-lijke inspanning van meerdere partijen, waarbij we onze wensen en die van de rechtspraak, alle relevante belangen en de voorgenomen maatregelen goed op elkaar moeten afstemmen. Om die reden heb ik gekozen voor een aanpak die voorziet in een nauwe samenwerking met de Rechtspraak, en die de rechtzoekenden, hun belangenvertegenwoordigers en de andere belanghebbende partijen nauw betreft bij de ontwikkeling van mijn voorstellen tot nieuwe wetgeving. De Rechtspraak hanteert een

⁴ Stb. 2012, 313.

⁵ Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 31 oktober 2011, bijlage bij Kamerstuk 33 071, nr. 5.

⁶ Visiebrief digitale overheid 2017 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 mei 2013.

⁷ Handelingen II 2012/13, nr. 29, item 14, blz. 3

⁸ Handelingen I 2012/13, nr. 11, item 9, blz. 62–63.

vergelijkbare aanpak bij de voorbereiding van de digitalisering en procesinnovatie binnen de rechtspraak. Hierop ga ik hierna nog nader in.

Bij het ontwikkelen en uitwerken van deze voorstellen staat het belang van de rechtzoekende centraal. De Rechtspraak brengt dat tot uitdrukking in haar leus *Voor de rechtzoekenden, door de gerechten*. De rechtspraak dient immers in de eerste plaats het belang van de rechtzoekende. Rechtzoekenden, dat zijn burgers, grote en kleine bedrijven en overheidsorganen die een procedure starten of als wederpartij in een procedure betrokken worden. Naast het belang van de rechtzoekende hebben de Rechtspraak en ik uiteraard ook oog voor de belangen van andere partijen die een rol spelen in de rechtspraak en het belang van de samenleving als geheel. Het gaat daarbij om belangen van de rechtspraak, van gerechten, van rechters en van andere medewerkers in de rechtspraak, van gerechtsdeurwaarders, van advocaten en andere rechtsbijstandverleners, van instanties als het Jeugdzorg en de Raad voor rechtsbijstand en van anderen die direct of indirect betrokken zijn bij rechtspraak.

Ik ben verantwoordelijk voor het ontwikkelen en voorbereiden van de noodzakelijke wetgeving die het juridisch kader vormt voor de voorgenomen innovaties en digitalisering. De Rechtspraak, dat wil zeggen de gerechtshoven en de Raad, hebben krachtens de Wet op de Rechterlijke Organisatie onder meer taken en bevoegdheden op het terrein van de automatisering en bestuurlijke informatievoorziening van de gerechten. De Rechtspraak richt zich derhalve op de vormgeving van de procesinnovatie en de digitalisering binnen de (nieuwe) wettelijke kaders. Tussen deze activiteiten bestaat een nauwe wisselwerking. Zo zullen bepaalde voornemens van de Rechtspraak wetgeving vergen en omgekeerd vergt de wetgeving uitwerking en invulling door de Rechtspraak. Daarom wordt de Rechtspraak zeer nauw betrokken bij het ontwikkelen van nieuwe wetgeving.

3. Wetgeving

In deze paragraaf ga ik in op de wetgeving die binnen mijn programma KEI (hierna: KEI VenJ) wordt voorbereid. Daaraan voorafgaand zeg ik kort iets over eerdere wetgeving en over het vertrekpunt voor de wetgeving. Aan het einde ga ik in op de wijze waarop ik belanghebbende partijen betrek.

3.1. Eerdere wetgeving

Naast de wetgeving die ik op dit moment binnen het programma KEI VenJ voorbereid, zijn er de laatste jaren diverse wetsvoorstellen aangenomen of voorbereid die bijdragen aan vernieuwing en verbetering van de rechtspraak. Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht⁹ in werking getreden. Deze wet geeft bestuursrechters meer mogelijkheden om zaken sneller en definitief af te doen. Door de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter in de Evaluatiewet Modernisering Rechterlijke Organisatie¹⁰ zijn procedures eenvoudiger en toegankelijker geworden. Door de invoering van artikel 8:40a van de Algemene wet bestuursrecht¹¹ en het daarop gebaseerde besluit¹² is elektronisch verkeer met de bestuursrechter mogelijk gemaakt bij de gerechten die hier voorzieningen voor hebben getroffen. Verder zijn met de Wet elektro-

⁹ Stb. 2012, 682

¹⁰ Stb. 2011, 255

¹¹ Stb. 2010, 173

¹² Besluit elektronisch verkeer met de bestuursrechter, Stb. 2010, 278.

nische indiening dagvaarding¹³ en het bijbehorend besluit¹⁴ binnen het civiele procesrecht stappen gezet op het gebied van digitalisering van rechtspraak. Het elektronisch indienen van dagvaardingen wordt in de loop van dit jaar mogelijk.

3.2. Vertrekpunt wetgeving KEI

Bij de voorbereiding van de hierna beschreven wetsvoorstellen begin ik uiteraard niet bij nul. In de afgelopen jaren zijn er meerdere initiatieven ondernomen die relevant zijn voor de voorstellen waar ik op dit moment aan werk. In 2006 is het eindrapport «Fundamentele herbezinning van het Nederlands burgerlijk procesrecht» uitgebracht door de commissie Asser, Vranken, Groen en Tzankova.¹⁵ De aanbevelingen van deze commissie hebben in de afgelopen jaren het denken van rechters, advocaten, wetenschappers en anderen werkzaam binnen het burgerlijk procesrecht beïnvloed. In 2012 heeft de zogenoemde «Goede Vrijdaggroep», een gezamenlijk initiatief vanuit de landelijke sectorvergaderingen Civiel en Bestuur, voorstellen gedaan voor een vereenvoudigde en uniforme gedigitaliseerde civiel- en bestuursrechtelijke procedure¹⁶.

3.3. Wetgeving KEI

De nieuwe wetgeving vormt het kader waarbinnen de digitalisering van rechtspraak en procesinnovatie binnen de rechtspraak plaatsvindt. Enerzijds biedt die wetgeving de rechter en procespartijen ruimte tot invulling van de nieuwe procedure en anderzijds stelt de wet op bepaalde punten duidelijke grenzen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als er termijnen worden voorgeschreven in de wet, of als de wet bepaalt welke partijen verplicht digitaal moeten procederen.

De wetgeving die ik op dit moment voorbereid, heeft ten doel om wezenlijke veranderingen door te voeren ten aanzien van vijf onderwerpen. Het gaat om de introductie van één nieuwe basisprocedure in het civiele procesrecht, een andere invulling van de mondelinge behandeling in het civiele procesrecht, het digitaal kunnen starten van een procedure, de vereenvoudiging van bestaande civiele procedures en het eveneens doorvoeren van deze vernieuwingen in hoger beroep. De vereiste wijzigingen van het bestuursprocesrecht zijn minder omvangrijk en hebben met name betrekking op een uitbreiding van de digitale communicatie tussen de rechtzoekende en het gerecht.

1. Nieuwe basisprocedure

Ter uitvoering van het Regeerakkoord wordt een vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht gerealiseerd. Ik beoog de invoering van een nieuwe, snelle en overzichtelijke basisprocedure voor civielrechtelijke zaken. De nieuwe basisprocedure moet bijdragen aan een sneller resultaat en biedt tegelijkertijd meer ruimte voor maatwerk in de procedure. Voor het civiele procesrecht wordt het volgende stramien het uitgangspunt: het indienen van een eis, het indienen van een reactie door de wederpartij – als die er is –, een mondelinge behandeling en tot slot de uitspraak (indien partijen er tussentijds onderling niet zijn uitgekomen). Indien de rechter inschat dat dit basisstramien niet volstaat in een concreet geval, heeft hij de mogelijkheid om aanvullingen daarop toe te staan. Hij kan bijvoorbeeld

¹³ Stb. 2012, 100

¹⁴ Besluit elektronisch indienen dagvaarding, Stb. 2012, 292

¹⁵ Bijlage bij Kamerstuk 30 951, nr. 1.

¹⁶ Startnotitie «Naar een uniform procesrecht», <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/rapporten-en-artikelen/Documents/Startnotitie-Naar-een-uniform-procesrecht.pdf>.

eerder in het traject een mondelinge contactmoment inlassen indien hij dat nodig acht, of ruimere termijnen gunnen voor het verrichten van bepaalde processtappen, zoals het indienen van verweer. Het basisstramien is vergelijkbaar met de procedures in het bestuursrecht. Ik noem in dat verband de zogeheten Nieuwe Zaaksbehandeling van de bestuursrechter bij de rechtbanken en het programma Maatwerk van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De basisprocedure leidt tot een versnelling door wettelijke termijnen voor bijvoorbeeld het indienen van verweer of nadere stukken. Op dit punt streef ik naar verdere harmonisering van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht. Van oudsher worden verschillende termijnen gehanteerd, wat onoverzichtelijk is voor partijen die procederen binnen beide rechtsgebieden. Behoudens de bestaande wetgeving op specifieke rechtsterreinen, zoals de Crisis- en Herstelwet, worden de termijnen waar mogelijk op elkaar afgestemd.

2. Nieuwe invulling van de mondelinge behandeling

De mondelinge behandeling komt in de nieuwe basisprocedure centraal te staan. Sinds 2002 benut de civiele rechter de mogelijkheden die de comparatie hem biedt steeds meer. Ik ben voornemens om de rechter nog meer ruimte te bieden voor het invullen en nader vormgeven van de mondelinge behandeling. De rechter bepaalt of hij die behandeling gebruikt voor een regiezitting, het verkrijgen van inlichtingen, het beproeven van een schikking, een verwijzing naar mediation, of dat gelegenheid wordt geboden aan partijen om een mondelinge toelichting te geven. De mogelijkheid om tijdens de mondelinge behandeling de eigen standpunten nader te kunnen toelichten, voorziet in de behoefte van partijen en draagt tevens bij aan de doelmatigheid van de procedure. Het pleidooi als afzonderlijke processtap kan daarmee vervallen. Tegelijkertijd moet worden voorzien in de mogelijkheid om af te zien van een mondelinge behandeling wanneer deze geen toegevoegde waarde heeft, zoals in het geval dat een wederpartij geen verweer voert in incassozaken.

3. Digitale start procedure

In de toekomst moet het mogelijk zijn om een procedure voor de burgerlijke rechter digitaal te starten. In het bestuursprocesrecht is het digitaal indienen van een beroepschrift in bepaalde gevallen al mogelijk. Daar waar nog wettelijke belemmeringen bestaan voor digitalisering beoog ik die weg te nemen.

Mijn voornemen is om digitaal procederen verplicht te stellen voor kort gezegd professionele partijen. Hiermee sluit ik aan bij de bestaande eisen die door de Belastingdienst worden gehanteerd ten aanzien van verplicht digitaal communiceren. Natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf en die geen gebruik maken van een professioneel gemachtigde, wil ik niet verplichten tot digitaal procederen. De Rechtspraak onderzoekt hoe deze natuurlijke personen kunnen worden gestimuleerd om toch zo veel mogelijk digitaal te procederen en hoe zij hierbij kunnen worden ondersteund.

Een nadere uitwerking van het digitaal procederen in lagere regelgeving en procesreglementen is gewenst. Zo moet worden bepaald aan welke (veiligheids)eisen moet worden voldaan wanneer stukken digitaal worden ingediend, of er gewerkt gaat worden met standaardformulieren, welke variant van de digitale handtekening er moet worden gebruikt en wat geldt indien het digitale systeem onverhoopt tijdelijk niet werkt.

4. Vereenvoudiging van bestaande procedures

De wetsvoorstellen moeten onder meer vereenvoudiging van de bestaande civielrechtelijke procedures bewerkstelligen. Deze vereenvoudiging vindt onder meer plaats doordat verschillen tussen de wijze waarop een procedure wordt gestart, worden weggenomen. Het onderscheid tussen dagvaardingsprocedures – die beginnen met het uitbrengen van een dagvaarding door een gerechtsdeurwaarder – en verzoekschriftprocedures – die beginnen met het indienen van een verzoekschrift bij het gerecht – vervalt. Er wordt één uniforme procesinleiding ingevoerd, waarbij de procesinleider de procedure start door zijn eis of verzoek bekend te maken bij het gerecht. Als er een wederpartij is, moet hij die vervolgens op de hoogte stellen van de procedure. Daarvoor kan hij een gerechtsdeurwaarder inschakelen, maar dat is niet verplicht. Een van mijn voornemens is dat ook een meer informele wijze van oproeping van de wederpartij door de procesinleider kan worden toegestaan, mits de wederpartij daadwerkelijk in de procedure gaat optreden. Als de procesinleider bekend is met zijn wederpartij en die instemt met het voeren van de procedure, is het niet noodzakelijk om de procesinleiding te laten betekenen door een gerechtsdeurwaarder. Als de procesinleider twijfelt over de instemming van zijn wederpartij, of als de wederpartij zich niet meldt bij de rechtbank, zal hij wel een gerechtsdeurwaarder moeten inschakelen.

In het bestuursprocesrecht wordt de digitale bekendmaking van een procedure aan het bestuursorgaan door de Rechtspraak geregeld. Hiertoe wordt een elektronische postbus voorzien. Omdat de verhouding tussen de procespartijen in het bestuursrecht anders van aard is dan in het civiele recht en de rechtbank het bestuursorgaan eenvoudig kan informeren over een procedure door middel van een elektronische postbus, voorzie ik geen noodzaak tot wijziging van het bestaande systeem waarin de rechtbank het bestuursorgaan informeert.

Tijdens het debat¹⁷ over de Wet collectieve afhandeling massaschade kwam aan de orde de mogelijkheid tot ambtshalve voeging of verwijzing van verknochte zaken door de rechter in geval van collectieve acties (artikel 3:305a Burgerlijk Wetboek). De Rechtspraak en ik bezien of het wenselijk is om de burgerlijke rechter deze bevoegdheid ook in andere gevallen toe te kennen.

5. Hoger beroep en cassatie

In aansluiting op de wijzigingen in eerste aanleg, zal het stramien voor de basisprocedure ook kunnen worden toegepast op procedures in hoger beroep. De termijn voor hoger beroep en de vraag of het hoger beroepschrift de beroepsgronden moet bevatten, moet opnieuw worden beoordeeld, omdat de bestaande verschillen tussen de desbetreffende regels voor de dagvaardingsprocedure, de verzoekschriftprocedure en het bestuursprocesrecht op dat punt niet ongewijzigd kunnen worden gehandhaafd. Waar mogelijk wordt gestreefd naar harmonisatie van deze regels. Hierbij wordt telkens rekening gehouden met de achtergrond van de bestaande regels en de behoeften van de rechtzoekenden en de rechtspraak zelf.

In dit verband refereer ik ook aan de Agenda voor de Appelrechtspraak 2020 die de gerechtshoven op 15 april 2013 hebben vastgesteld.¹⁸ In deze Agenda geven de gerechtshoven hun visie op de toekomst van de appelrechtspraak. Zij doen een aantal aanbevelingen die, kort samengevat, zien op de versterking van de rol van het gerechtshof als hoger

¹⁷ Handelingen II 2012/13, nr. 61, item 9, blz. 77.

¹⁸ Zie: <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Gerechtshoven/Den-Haag/Nieuws/Documents/Agenda-voor-de-Appelrechtspraak2020.pdf>.

beroepsrechter en op innovatie van het hoger beroepsrecht. Een deel van deze aanbevelingen kunnen de gerechtshoven zelf uitwerken en vervolgens toepassen zonder dat daarvoor nieuwe wetgeving nodig is. Een voorbeeld is het bevorderen van het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Voor de uitvoering van andere aanbevelingen vragen de gerechtshoven de medewerking van de wetgever. Een voorbeeld daarvan is het voorstel voor een termijn van zes weken voor het indienen van hoger beroep in civiele zaken. Die termijn is gelijk aan de bestaande termijn in het bestuursrecht. Dat is een aanbeveling die ik overneem in de voorstellen die ik met het programma KEI VenJ ontwikkel. Met betrekking tot cassatierechtspraak geldt eveneens dat er één procesinleiding komt om cassatie in te stellen. De digitalisering van rechtspraak vindt ook plaats bij de Hoge Raad.

3.4. Betrokkenheid belanghebbende partijen

De voornemens tot vernieuwing van de rechtspraak zijn ingrijpend. Met het programma KEI VenJ wordt een wezenlijke wijziging van het Nederlandse procesrecht nagestreefd. De voorgenomen digitalisering en procesinnovatie van de rechtspraak zal de manier van werken binnen de rechtspraak en voor alle bij rechtspraak betrokken partijen ingrijpend veranderen. Het is daarom van groot belang hen van meet af aan bij de ontwikkeling van de voorstellen te betrekken. Ik zoek hierbij naar de inbreng van kennis en expertise van deskundigen uit het veld, ik wil graag de behoeften van de rechtspraak vernemen en ik wil mijn voorstellen toetsen op uitvoerbaarheid.

Op 10 oktober 2012 hebben de voorzitter van de Raad en ik een gezamenlijke brief verstuurd aan een groot aantal belanghebbende partijen. Daarin kondigden wij het programma KEI aan en zegden wij toe belanghebbende partijen op de hoogte te houden van de ontwikkelingen en hen hierbij te betrekken. Kort daarna heb ik een eerste bijeenkomst met deze partijen georganiseerd. Dat was een brainstormsessie waaraan rechters, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, het ministerie van Financiën, de Regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht en een aantal wetenschappers deelnamen.

Tijdens die bijeenkomst hebben we de voorgenomen reikwijdte van de wetsvoorstellen die ik voorbereid, besproken en afgebakend.

In februari, maart en april van dit jaar vonden vijf grote expertmeetings plaats. Daarvoor werden bijna 50 organisaties en wetenschappers uitgenodigd, evenals een groot aantal rechters met wie mijn voornemens tot wetgeving werden besproken. Naast deze brede expertmeetings worden er ook in kleiner verband overleggen gevoerd door wetgevingsjuristen en betrokken rechters, advocaten en wetenschappers. Dat heeft geleid tot een verdere concretisering van mijn plannen.

Nu mijn voornemens concretere vorm beginnen te krijgen, ben ik daarnaast ook van start gegaan met een onderzoek naar de effecten die de voorgenomen maatregelen sorteren voor de rechtzoekenden, de advocaten en de gerechtsdeurwaarders. Na de zomer wil ik graag alle betrokken partijen formeel consulteren over conceptwetsvoorstellen via een internetconsultatie.

Om zelf ook kennis te kunnen nemen van geluiden uit het veld, leg ik regelmatig werkbezoeken af. Tijdens de voorbereiding van de Herziening gerechtelijke kaart heb ik hier zeer goede ervaringen mee opgedaan. Tijdens deze werkbezoeken voer ik in informeel verband gesprekken met gerechtsbesturen, rechters en andere medewerkers van gerechten om hun mening te horen over nieuwe voorstellen, hun vragen te beantwoorden en ook zelf nadere informatie te krijgen.

Ook de Rechtspraak heeft in de afgelopen periode invulling gegeven aan het betrekken van belanghebbende partijen, door het organiseren van bijeenkomsten en door het voeren van gesprekken met vertegenwoordigers van belanghebbende partijen. Onder 4.4. ga ik daar nader op in. Tenslotte ben ik in overleg met de Rechtspraak om te bezien of het zinvol is om burgerpanels in te schakelen. Het nieuwe procesrecht en de digitalisering van rechtspraak zijn immers ook in belangrijke mate gericht op de burger als rechtzoekende.

4. Procesinnovatie en digitalisering

De hiervoor toegelichte wetgeving vormt het juridische kader waarbinnen de procesinnovatie en de digitalisering verder vorm krijgen. Die wetgeving is noodzakelijk, maar niet voldoende om het beoogde resultaat te bereiken. De procesinnovatie en de digitalisering krijgen vorm door de inrichting van een nieuwe, uniforme, vereenvoudigde en digitale procedure bij de rechtspraak. Daarnaast zijn er aanpassingen nodig in de organisatie en zullen rechters en andere medewerkers van gerechten begeleid en opgeleid moeten worden voor de nieuwe manier van werken. Onderstaand ga ik in op de verschillende aspecten van procesinnovatie en digitalisering en op de activiteiten die door de Rechtspraak worden ondernomen.

4.1. Procesinnovatie: een nieuwe rechtsgang

De Rechtspraak wil de nieuwe (civiele en bestuursrechtelijke) rechtsgang zo inrichten dat die zo begrijpelijk en uniform mogelijk, eenvoudig en digitaal wordt. Een rechtsgang die ruimte geeft aan modern vakmanschap van rechters en andere professionals binnen de rechtspraak en die past binnen de ontwikkelingen in de maatschappij waarin digitalisering zich tot de standaard ontwikkelt. Elementen van modern vakmanschap zijn – naast de inhoudelijke juridische kwaliteit en een correcte bejegening – het (gezamenlijk) verantwoordelijkheid nemen voor rechtseenheid, toeganke-lijkheid, begrijpelijkheid en tijdigheid. De rechter krijgt meer ruimte om regie te voeren en maatwerk te leveren aan partijen. Te verwachten valt dat het werk daardoor aantrekkelijker en veelzijdiger wordt. Het wordt minder bureaucratisch, de rechter kan zich meer richten op de inhoud van de zaak en (samen met partijen) beter tot een definitieve beslechting van het geschil komen.

Met deze nieuwe rechtsgang worden verder kortere doorlooptijden beoogd. De verkorting zit niet zozeer in de tijd die de rechter of partijen daadwerkelijk besteden aan (de behandeling van) een zaak, maar vooral in het terugdringen van de tijd waarin een zaak stil ligt. Het is aan partijen om te bepalen of (en deels wanneer) zij een procedure beginnen en waarover hun procedure gaat. Maar op het moment dat zij het publieke terrein van rechtspraak betreden, mag van hen verwacht worden dat zij naar vermogen meewerken aan een vlot verloop van de procedure. Hiertoe wordt de regiefunctie van de rechter versterkt. Rechters krijgen meer mogelijkheden om geschillen definitief te beslechten. Het juridisch geschil vormt daarbij de basis, maar waar mogelijk beziet de rechter ook het onderliggend conflict en begeleidt hij partijen naar een oplossing. Hierbij is het uitgangspunt een eenvoudig proces waar het kan, en een uitgebreidere behandeling waar dat nodig is. Dat betekent veel voor de procesvoering binnen de gerechten, maar leidt ook tot een veranderende rol van procespartijen. Degene die een beslissing van de rechter vraagt, moet de daarvoor benodigde informatie in beginsel volledig en binnen vaste termijnen aanleveren. Wanneer partijen worden gebonden aan strakke termijnen mogen zij ook van de rechtspraak verlangen dat er gestreefd wordt naar een uitspraak binnen een vastgestelde termijn.

4.2. Digitalisering

1. Mijn Zaak en Mijn Werkomgeving

Hieronder schets ik het eindbeeld van het digitaliseringsproces. Dat wordt niet in een klap gerealiseerd. Er wordt begonnen met een basisfunctionaliteit en in verschillende fases zullen nieuwe functionaliteiten worden toegevoegd. De Rechtspraak ontwerpt een webportaal, «Mijn Zaak», onderdeel van *loket.rechtspraak.nl*. De rechtzoekende of diens gemachtigde start de procedure met een digitaal formulier, dat hij met DigID of eHerkenning kan indienen. Dat is het inleidende stuk voor een procedure bij de civiele of bestuursrechter. Alle benodigde stukken voegt hij digitaal bij. Hij wordt daarbij ondersteund door een helpfunctie. Indien hij besluit het inleidende stuk daadwerkelijk in te dienen betaalt hij het griffierecht via *Ideal* of een vergelijkbaar systeem. De verweerder – of diens gemachtigde – kan zich op dezelfde wijze op «Mijn Zaak» stellen en/of zijn verweer opstellen, stukken toevoegen en – indien van toepassing – het griffierecht betalen. Vervolgens kunnen partijen nadere stukken indienen via «Mijn Zaak». Via een agendafunctie wordt op korte termijn een (eerste) mondelinge behandeling gepland. Er komt ook een uitsprakenregister, waarmee vanuit «Mijn Zaak» uitspraken in digitaal authentieke vorm toegankelijk zijn voor procespartijen.

Naast het portaal komt er voor professionele partijen de mogelijkheid om via een koppeling van de eigen software aan de software van de rechtspraak (*system to system*) te communiceren met het gerecht. Zo wordt het voor iedereen mogelijk om digitaal te procederen. Dat draagt bij aan een toegankelijker, eenvoudiger en snellere rechtspraak. Voor de in persoon procederende burger blijft de mogelijkheid bestaan om op papier te procederen. Het gerecht scant de schriftelijke stukken en neemt deze op in het digitale dossier.

Om deze nieuwe manier van werken binnen de gerechten mogelijk te maken, ontwerpt het programma KEI van de Rechtspraak (hierna: KEI Rechtspraak) «Mijn Werkomgeving». Dat is een digitale omgeving voor de medewerker van de rechtspraak waarbinnen hij toegang heeft tot het digitaal dossier, het registratiesysteem en het zittingsplanningsysteem, en waarmee de zaaksturing plaatsvindt. De dossiers worden hierin duidelijk en overzichtelijk op het scherm gepresenteerd. Door een druk op de knop wordt de digitale correspondentie aan partijen gestuurd. Zij ontvangen die via het portaal of via het Elektronisch Berichten Verkeer (EBV). Zo veel mogelijk zaaksinformatie en processtappen worden automatisch verwerkt in het registratiesysteem, het overtypen van gegevens is straks verleden tijd. Dit leidt tot minder administratieve handelingen. Ook de mondelinge of schriftelijke uitspraak wordt via «Mijn Werkomgeving» in «Mijn Zaak» geplaatst.

2. Duurzaam Digitaal Depot

Bij digitalisering van een werkproces speelt archivering aan het einde van de keten uiteraard ook een belangrijke rol. Als straks partijen (en andere direct betrokkenen) stukken digitaal aanleveren en de rechtspraak met digitale dossiers werkt, dan moeten deze stukken voor de lange termijn digitaal beschikbaar blijven vanuit een digitaal archief. Het digitaal archiveren maakt de archieven veel toegankelijker, en biedt zo tal van nieuwe mogelijkheden om de organisatie te ondersteunen en daarmee meer uit het archief te halen. Van over het gehele land verspreide papieren archieven, gaat de Rechtspraak straks over naar één duurzaam digitaal depot.

3. Toezicht

Toezicht is de aanduiding voor de taken waarin de rechter of de rechtspraak optreedt als toezichthouder van een door haar benoemde functionaris die belast is met het beheer of de afwikkeling van vermogens van zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Dit omvat alle taken die voortvloeien uit de Faillissementswet (faillissementen, surseances en schuldsaneringen) en de toezichthoudende taken van de kantonrechter die voortvloeien uit het Burgerlijk Wetboek (hetzij door uitspraak van een kantonrechter of door een familierechter) zoals bewind, mentorschap en curatele. De bedrijfsvoering van een toezichthouder wordt in hoge mate bepaald door grote aantallen en langjarig lopende dossiers, en is daarmee in sterke mate gebaat bij eenvoudige digitale dossiersystemen. De toezichthouder heeft daarnaast behoefte aan betere sturings- en beleidsinformatie en heeft tot taak via registers informatie beschikbaar te stellen aan derden.

De Rechtspraak streeft ernaar om toezichtprocedures volledig digitaal toegankelijk te maken voor de rechtspraak, ketenpartijen en overige belanghebbenden, en ook de werkomgeving van de toezichthouder geheel te digitaliseren. Daarmee wordt de bedrijfsvoering van de Rechtspraak, procespartijen en ketenpartijen efficiënter en worden de onderliggende gegevens digitaal toegankelijk voor betrokken partijen en crediteuren via registers en portalen.

4.3. Organisatie en ontwikkeling van de Rechtspraak

De voorziene vernieuwingen leiden binnen de Rechtspraak tot ingrijpende wijzigingen in de organisatie en de manier van werken. De innovatie en digitalisering hebben grote gevolgen voor de inrichting van de werkprocessen, de werkwijzen en de formatie van de Rechtspraak. Daarnaast zullen de voorgenomen vernieuwingen binnen de gerechten gevolgen hebben voor leiderschap, samenwerking, cultuur en communicatie. Deze veranderingen vragen veel van eenieder die werkzaam is binnen de Rechtspraak. Om die reden betreft het programma KEI Rechtspraak rechters en andere medewerkers van de rechtspraak intensief bij het invoeren van de innovaties en het uitwerken van de gevolgen daarvan. Vanuit de gerechten worden diverse activiteiten ondernomen om medewerkers te betrekken. Het programma KEI Rechtspraak organiseert onder meer klankbordgroepen om met rechters over de nieuwe procedures te spreken en debatcafés om met rechters en andere medewerkers te spreken over de gevolgen van de op handen zijnde veranderingen. In de vervolgfase zullen opleidingen worden aangeboden zodat rechters en andere medewerkers voorbereid worden op het werken met de nieuwe procedures in een digitale omgeving. Vanzelfsprekend wordt ook de medezeggenschap bij alle veranderingen betrokken.

4.4. Betrokkenheid belanghebbende partijen

De Rechtspraak betreft belanghebbende partijen op verschillende manieren bij het ontwikkelen en uitwerken van haar voornemens. De Rechtspraak streeft ernaar de voorgenomen maatregelen zoveel mogelijk te laten aansluiten op de ideeën die binnen de Rechtspraak, bij rechtzoekenden en bij de verschillende betrokken beroepsorganisaties leven. Om de nieuwe digitale omgeving grondig te testen, gaat de Rechtspraak proefopstellingen opzetten.

Ook in kleiner verband voert de Rechtspraak gesprekken met advocaten, gerechtsdeurwaarders, wetenschappers en rechtzoekenden, in het bijzonder met grote procespartijen. Zij bespreken de voorstellen tot inrichting van de nieuwe procedures en werken die nader uit samen met de organisaties en mensen uit de rechtspraktijk.

5. Planning

De programma's KEI voorzien in een zeer omvangrijk pakket aan wetgeving en andere maatregelen die moeten leiden tot een nieuwe en gedigitaliseerde rechtsgang. Niet alleen de omvang, maar ook de aard van de voorgenomen wetgeving en andere maatregelen vergen een zorgvuldig voorbereidings-, ontwerp en vervolgens implementatietraject. Onderstaand schets ik u kort het tijdpad zoals de Rechtspraak en ik dat op dit moment voor ogen hebben. Ik wijs er uitdrukkelijk op dat ook gedurende de looptijd van de programma's KEI resultaten geboekt worden op deelterreinen of ten aanzien van specifieke onderwerpen. In paragraaf 6 ga ik daar op in.

Wetgeving

De voorbereiding van de wetsvoorstellen is recentelijk van start gegaan op mijn departement. Omdat de rechtspraak nu breed bekend is met de programma's KEI en er door (grote) procespartijen en de stakeholders ook verder nagedacht wordt over de mogelijkheden tot innovatie, verwacht ik ook in de komende periode nog inbreng vanuit het veld die van invloed kan zijn op de inhoud van die voorstellen. Ook zullen de bijeenkomsten die de Rechtspraak op dit moment nog belegt met betrokken partijen tot op zekere hoogte nog tot nieuwe inzichten kunnen leiden. Ik ben voornemens om na de zomer de concept-wetsvoorstellen af te ronden, vervolgens betrokken partijen formeel te consulteren en een internetconsultatie te houden. Ook de adviescommissie Burgerlijk procesrecht zal worden geraadpleegd. Ik streef ernaar om tegen het einde van het jaar de wetsvoorstellen voor advies aan de Raad van State te kunnen voorleggen.

Digitalisering

De digitalisering van de rechtspraak is een zeer omvangrijke operatie. Hiervoor moet, zo leren ook de ervaringen in het buitenland, voldoende tijd ingeruimd worden. Landen als Estland, Duitsland, Finland en Ierland zijn op dit moment in verschillende stadia bezig met de digitalisering en innovatie van hun rechtspraak. De rechtspraak in Estland bijvoorbeeld is al in verregaande mate gedigitaliseerd. De Estse ervaringen leren ons dat digitalisering van de rechtspraak een zaak van lange adem is. Dat klinkt wellicht als een gemeenplaats, maar het is toch nuttig om dat ook op het specifieke terrein van de rechtspraak bevestigd te zien. Van Duitsland kunnen we leren dat de waarborgen en eisen die aan (het gebruik van) een digitale handtekening worden gesteld goed moeten worden afgewogen tegen de kosten die daarmee gepaard gaan en de mogelijke belemmeringen die daaruit voortvloeien om er gebruik van te maken. Kennis van deze ervaringen helpt de Rechtspraak en mij bij het maken van afwegingen bij de innovatie en digitalisering van de Nederlandse rechtspraak en bij het opstellen van een realistische planning. Niet alleen het ontwikkelen van de juiste digitale infrastructuur, maar ook het afstemmen daarvan op en met de gebruikers, kost de nodige tijd. De Rechtspraak heeft mij ervan overtuigd dat de nieuwe digitale procedure – «Mijn Zaak» – pas moet worden ingevoerd op het moment dat per deelgebied het hele werkproces bij de rechtspraak – «Mijn Werking» – is gedigitaliseerd. Op die manier wordt niet eerst een klein stukje van een specifieke procedure gedigitaliseerd en blijft de rest daarvan nog op papier, maar kan per deelgebied een procedure meteen vanaf het begin tot aan het eind volledig digitaal verlopen. Fasegewijs worden vervolgens steeds meer deelgebieden gedigitaliseerd. Vanaf 2015 is de Rechtspraak voornemens om periodiek onderdelen van het digitaliseringsproces op te leveren, om uiteindelijk te komen tot volledige digitalisering van de rechtspraak.

Door deze brief heen heb ik telkens benadrukt dat de wet een kader biedt dat vervolgens door de Rechtspraak, de rechter en partijen wordt ingevuld. De Rechtspraak doet dit door middel van nieuwe procesreglementen en het opleiden en begeleiden van rechters en andere medewerkers. Het is vervolgens aan de rechter om de ruimte die de wet en de procesreglementen hem bieden op een effectieve en doelmatige manier te benutten. Hij kan meer regie voeren en hij kan beter maatwerk leveren. Zo kunnen de procedures in de praktijk werkelijk eenvoudiger en sneller verlopen en wordt rechtspraak doelmatiger. De rechter kan dat alleen bereiken met medewerking van partijen. Mijn verwachting is dan ook dat de rechtspraak op creatieve wijze invulling zal geven aan de ruimte tot innovatie die de wetgever hen biedt.

6. Tussentijdse resultaten

Afhankelijk van de parlementaire behandeling, het tijdstip van inwerking-treding van de voorgenomen wetgeving en vervolgens de implementatie daarvan, duurt het een aantal jaren alvorens de beoogde resultaten kunnen worden bereikt. Dat wil echter niet zeggen dat er in de tussentijd niets gebeurt. Ter illustratie haal ik een aantal ontwikkelingen aan die op kortere termijn reeds tot zichtbare resultaten zullen leiden. Onder punt 3.1. wees ik reeds op een aantal eerder in werking getreden wetten. Daarnaast zal een aantal voornemens uit de Innovatieagenda rechtsbestel, die mede tot doel heeft verbeteringen bij gerechtelijke procedures door te voeren, op korte termijn al tot vernieuwingen leiden. Ook ondernemen gerechten zelf (lokale) initiatieven tot innovatie. Ik ga kort in op enkele voorbeelden.

In de loop van 2013 krijgen gerechtsdeurwaarders de mogelijkheid om dagvaardingen digitaal bij de rechter aan te leveren. Het is de bedoeling dat in 2014 de IND stukken digitaal kan indienen bij de centrale vreemdelingenkamers.

Digitaal publiceren van oproepingen

In de Innovatieagenda heb ik aangekondigd dat vanaf 2014 officiële publicaties uit artikel 54 Rechtsvordering en uit artikel 28 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften via het internet zullen plaatsvinden. Het wetsvoorstel dat dit mogelijk maakt, zal binnenkort voor internetconsultatie worden opengesteld. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om personen zonder bekende woon- of verblijfplaats op te roepen door een publicatie in de digitale Staatscourant, in plaats van een advertentie in een dagblad. Naast de genoemde artikelen worden ook artikel 272 Rechtsvordering en artikel 578b, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering aangepast, zodat ook de oproepingen volgens deze artikelen via digitale weg kunnen plaatsvinden. Hierdoor zijn forse besparingen mogelijk bij de rechtzoekende die niet meer voor (dure) publicaties in dagbladen hoeft te betalen.

e-Kantonrechter

In de Innovatieagenda kondigde ik aan dat er vanaf 2013 een eenvoudige, snelle en beveiligde digitale procedure bij de kantonrechter zal komen waarin burgers gezamenlijk hun geschil aan de rechter kunnen voorleggen (e-Kantonrechter). Dit initiatief loopt vooruit op de voorgenomen digitalisering van de rechtsgang bij alle gerechten. De planning is dat de e-Kantonrechter in het najaar van 2013 operationeel wordt. Het project e-Kantonrechter maakt het eenvoudiger om een civiele kantonzaak aan de rechter voor te leggen en te volgen. Verzoeker en verweerder

brengen hun processtukken digitaal aan via de beveiligde pagina *loket.rechtspraak.nl*. Na een mondelinge behandeling volgt de beschikking door de e-Kantonrechter. Deze procedure duurt maximaal acht weken. De procedure start bij de rechtbank Rotterdam, locatie Rotterdam en de rechtbank Oost-Brabant, locatie 's-Hertogenbosch. Er wordt eerst ervaring opgedaan met zaken waarin rechtsbijstandsverzekeraars optreden als gemachtigde. Daarna volgen zaken met andere procesvertegenwoordigers. Vervolgens wordt de procedure ook toegankelijk voor burgers, bedrijven en andere procespartijen.

Burenrechter.nl

«Burenrechter.nl» is een voorbeeld van een lokaal initiatief van de rechtbank Midden-Nederland, locatie Utrecht. Het betreft een nieuwe procedure die ziet op conflicten tussen mensen over hun leefomgeving. De rechter probeert het geschil in een vroeg stadium terug te brengen tot de kern en een oplossing te bewerkstelligen. In het kader van de programma's KEI bezien de Rechtspraak en ik of deze en andere innovaties gestimuleerd zouden moeten worden en of er eventuele belemmeringen in wetgeving of praktijk zijn die weggenomen moeten worden. Dergelijke initiatieven geven concreet invulling aan het begrip innovatie.

7. Regeringscommissaris.

In het voorgaande heb ik de plannen uiteengezet die de Rechtspraak en ik hebben om de rechtspraak te innoveren en te digitaliseren. Die plannen dragen bij aan het toekomstbestendig maken van de rechtspraak en zijn daarmee van wezenlijk belang voor de rechtsstaat en de Nederlandse samenleving.

Een ingrijpend en veelomvattend programma als KEI vergt bijzondere juridische expertise en praktijkervaring op het terrein van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht. Om die reden heb ik besloten om prof. mr. A. Hammerstein voor te dragen voor benoeming als regeringscommissaris voor de voorgenomen wijziging van het burgerlijk procesrecht. Ten aanzien van de voorgenomen wijzigingen van het bestuursprocesrecht vervult prof. mr. M. Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, reeds een belangrijke rol.

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