

Vergaderjaar 2018–2019

35 175

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering tot intrekking van de verplichting om elektronisch te procederen bij de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland en tot verruiming van de mogelijkheden van de mondelinge behandeling in het civiele procesrecht

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 mei 2019

Graag dank ik de leden van de fracties van de VVD, D66 en SP voor hun vragen over dit wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel wordt de weg vrijgemaakt voor een «reset» van de digitalisering bij de rechtspraak. Voor deze reset is noodzakelijk dat de pilots op grond waarvan bij de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland verplicht langs digitale weg wordt geprocedeerd, op de kortst mogelijke termijn worden beëindigd. Met het beëindigen van de pilots gaat voor deze pilotgerechten het burgerlijk procesrecht gelden dat voor alle andere rechtbanken geldt. Het wetsvoorstel bevat voor dit burgerlijk procesrecht voorstellen voor enkele procesvernieuwingen die al in werking zijn getreden voor de pilotgerechten en die zij willen behouden, en die losstaan van de digitalisering. Deze procesvernieuwingen gaan met het wetsvoorstel gelden voor het gehele land. Deze procesvernieuwingen betreffen een sterkere regiefunctie voor de rechter en ruimere mogelijkheden voor maatwerk tijdens de mondelinge behandeling als hart van de procedure. Ik zal de vragen die de genoemde fracties over het wetsvoorstel hebben, beantwoorden in de volgorde waarin ze zijn gesteld. Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging. Daarin wordt een verschrijving hersteld en de overgangsregeling aangevuld.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het wetsvoorstel een gevolg is van de reset van de digitalisering van de rechtspraak. Zij vragen of dit het enige wetsvoorstel is dat voortkomt uit die reset, of dat er meer wetten moeten worden gewijzigd en zo ja, welke.

Voor zover ik nu kan overzien, is dit het enige wetsvoorstel dat voortkomt uit de reset van de digitalisering. Voor de digitalisering wordt daarnaast nog een algemene maatregel van bestuur (AMvB) voorbereid. Ter toelichting merk ik hierover het volgende op. Met het wetsvoorstel wordt het voor de Raad voor de rechtspraak mogelijk de digitalisering bij de

rechtbanken, inclusief dagvaardingsprocedures met verplichte procesvertegenwoordiging bij de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland, op andere wijze vorm te geven. Daartoe regelt het wetsvoorstel dat de wetgeving voor wat betreft het aspect verplicht digitaal procederen van het programma KEI (Stb. 2016, 288–294, hierna aangeduid als de wetgeving uit 2016) voor de twee genoemde rechtbanken als het ware wordt teruggedraaid. De Raad voor de rechtspraak heeft inmiddels een «Basisplan reset civiel en bestuur» (hierna: het basisplan) vastgesteld om in het civiele recht op vrijwillige basis digitaal procederen mogelijk te maken. De uitrol van vrijwillig digitaal procederen geschiedt per zaakstroom. Voor dit basisplan wordt momenteel krachtens de artikelen 33 en 125 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) een AMvB voorbereid. Mijn streven is om deze AMvB per 1 januari 2020 in werking te laten treden (na voorhang bij uw Kamer en advisering door de Raad van State). Een *verplichting* voor partijen en hun professionele procesvertegenwoordigers om digitaal te procederen bij alle gerechten wordt pas ingevoerd als de implementatie op vrijwillige basis landelijk succesvol is verlopen. Wordt hiertoe overgegaan, dan is per zaakstroom of eventueel clusters van zaakstromen ook steeds een AMvB nodig. Deze AMvB zal ook bij uw Kamer worden voorgehangen.

In hoeverre delen van de wetswijzigingen uit 2016 die samenhangen met de digitalisering op een later moment zullen worden doorgevoerd, hangt af van de verdere ontwikkeling en uitrol van de digitale indiening van processtukken op basis van het nieuwe basisplan. Over de voortgang van de digitalisering van de rechtspraak en de eventuele gevolgen daarvan voor de wetgeving zal ik uw Kamer vanzelfsprekend berichten. Voor de Hoge Raad blijft de voor vorderingsprocedures ingevoerde wetgeving uit 2016 inclusief verplicht digitaal procederen gewoon van kracht. In zoverre blijven er twee Wetboeken van Burgerlijke Rechtsvordering gelden: één voor vorderingsprocedures bij de Hoge Raad en één voor alle andere gerechten en procedures. Wel zal ik met de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak en andere stakeholders, waaronder de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), onderzoeken hoe we op termijn weer kunnen komen tot één Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Ook hierover zal ik uw Kamer berichten.

2. Spoedwetgeving

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van een artikel in NRC Handelsblad van 20 april 2019 of de regering kan ingaan op de totale kosten voor het project Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI). Zij willen graag weten hoeveel geld het project heeft gekost en wat het heeft opgeleverd. Ook vragen deze leden of de regering daarin een uitsplitsing kan maken tussen deelresultaten en/of producten die wel zijn geslaagd en dus nog bruikbaar zijn en deelresultaten en/of producten die zijn stopgezet en niet zijn geslaagd, waarbij men moet constateren dat het geld dat eraan is besteed als verloren moet worden beschouwd.

Blijkens het Jaarverslag 2017 van de Rechtspraak zijn voor het programma KEI vanaf 2013 tot en met 2017 in totaal € 205 mln. aan kosten gemaakt. Hiervan is € 97 mln. besteed aan investeringen in de IT en € 107 mln. aan implementatie van digitaal procederen. Onder IT-investeringen worden kosten verstaan voor het ontwikkelen van software om digitaal procederen mogelijk te maken. Daarmee is onder meer digitaal procederen en communiceren in toezicht, strafzaken, asiel- en bewaringszaken en de pilot digitaal procederen in civiele handelsvorderingen gerealiseerd. Onder de implementatiekosten vallen de kosten in verband met wetsaanpassingen om digitaal procederen mogelijk te

maken, centrale en lokale project- en implementatiekosten, opleidingskosten, kosten voor digitale zittingszalen, scanvoorzieningen en de kosten voor mobiliteit en reorganisatie. In een technische briefing in uw Kamer op 19 april 2018 over de laatste Voortgangrapportage KEI is dit mondeling toegelicht door de Rechtspraak.

In 2018 is het programma KEI stopgezet en zijn de toen reeds opgeleverde onderdelen bij de Informatievoorzieningsorganisatie (IVO) belegd. IVO is als vast organisatieonderdeel van de Rechtspraak opgericht om de digitale transformatie van de Rechtspraak te realiseren. Op basis van de wetgeving die in werking is getreden voor de pilotrechtbanken Gelderland en Midden-Nederland (die met dit wetsvoorstel wordt «teruggedraaid») loopt de pilot digitaal procederen in civiele hande­lsvorderingen bij deze twee rechtbanken nog steeds door. Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, kost dit ongeveer € 1,5 mln. per jaar. Daarnaast is in 2016 een voorziening genomen voor reorganisatie en mobiliteit naar aanleiding van het programma KEI. Een deel hiervan betreft vrijgevallen middelen die waren gereserveerd voor de begeleiding van medewerkers van de Rechtspraak van werk naar werk (in de jaren 2017 afgerond € 2 mln. en 2018 afgerond € 7 mln.), wat de kosten voor het programma KEI iets drukt.

Voor de IT-componenten geldt dat het eventuele hergebruik van componenten zoals het Aansluitpunt Rechtspraak, het webportaal en het digitaal zaaksdossier in de nadere uitwerking van het basisplan nog wordt onderzocht.

De leden van de SP-fractie willen graag weten wat de laatste stand van zaken is betreffende de financiering van de rechtspraak, meer specifiek de stand van zaken rondom het budget voor digitalisering.

Met de Raad voor de rechtspraak voer ik overleg over de prijzen voor de periode 2020 tot en met 2022. Deze gesprekken verlopen constructief. De Raad heeft in dit kader een voorstel neergelegd, waarin ook een bedrag is opgenomen voor de Informatievoorzieningsorganisatie (IVO) en voor de digitalisering. Ook eventuele aanpassingen van de bekostigingssystematiek maken onderdeel uit van het voorstel van de Raad. De onderhandelingen hierover zijn nog niet afgerond. Het is de bedoeling het budget voor de digitalisering afzonderlijk vast te stellen en geen deel uit te laten maken van de p x q-systematiek. De prijsafspraken maken deel uit van de besluitvorming over de voorjaarsnota en over de begroting voor 2020. Zoals toegezegd, informeer ik uw Kamer over de uitkomst hiervan.

3. Het basisplan voor de digitalisering van de rechtspraak

De leden van de D66-fractie wijzen op het rapport «Quick scan review KEI» (Kamerstukken II, 2017/18, 29 279, nr. 420). Uit dat rapport bleek de basisbereidheid van veel betrokkenen zoals deurwaarders, de advocatuur en andere ketenpartners om mee te werken aan het digitaliseringsproject KEI. Ook wijzen zij op een bericht uit de media dat er een goede werkkrelatie op dit dossier tussen de rechtspraak en de advocatuur is opgebouwd en er veel kennis is opgedaan over de werkprocessen bij elkaar en er door ketenpartners investeringen in de techniek zijn gedaan. Deze leden vragen welke mogelijkheden de regering ziet om deze relatie, investeringen en kennis niet verloren te laten gaan in het nieuwe basisplan digitalisering. Zij willen met name weten of de regering mogelijkheden ziet het Bureau ICT Toetsing (BIT) reeds opgebouwde kennis, gedane investeringen en opgebouwde relaties met ketenpartners mee te laten wegen in hun oordeel over de projectplannen ten aanzien van de digitalisering van de rechtspraak.

De Raad voor de rechtspraak probeert vanuit IVO zoveel mogelijk voort te bouwen op hetgeen in de afgelopen periode is opgebouwd. Dit geldt zowel voor relaties als voor kennis en investeringen. Met de genoemde ketenpartners is IVO Rechtspraak in de afgelopen periode in gesprek gebleven over de ontwikkelingen met betrekking tot de digitalisering. Het BIT toetst de plannen op basis van zijn eigen toetsingskader. Belangrijke onderdelen zijn de baten en het belang van betrokken partijen, waaronder primair de rechtszoekenden en professionele gebruikers. Door in het projectplan specifiek te refereren aan de opgebouwde kennis, gedane investeringen en de goede relatie met de ketenpartners, wordt de aandacht van het BIT daarop gevestigd.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de test met het digitaal procederen wordt geëvalueerd met het oog op toekomstige digitaliseringsprojecten en of hierbij ook de ervaringen bij de Hoge Raad en het Netherlands Commercial Court worden betrokken.

Ervan uitgaande dat de leden van de SP-fractie met de test met het digitaal procederen doelen op de pilot verplicht digitaal procederen bij de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland, kan ik meedelen dat de ervaringen die zijn opgedaan met verplicht digitaal procederen in civiele handelszaken bij de pilotgerechten en met digitaal procederen daarbuiten, zijn verwerkt in het basisplan waarmee de rechtspraak de digitale toegankelijkheid wil organiseren.

De nieuwe digitaliseringsoplossing van het basisplan die voorziet in digitale toegankelijkheid is functioneel en inhoudelijk vrijwel gelijk aan hoe de Hoge Raad en de Netherlands Commercial Court de digitalisering hebben vormgegeven. De digitalisering is gericht op de inrichting van een portaal voor digitale indiening van stukken. Het gaat hierbij dus om digitale toegankelijkheid voor gebruikers (zonder automatisering «achter de voordeur»). Tevens heeft de Raad voor de rechtspraak met de Hoge Raad regelmatig informeel overleg over de digitalisering, zodat ervaringen en ideeën uitgewisseld kunnen worden.

Over de Netherlands Commercial Court merk ik nog op dat hiervoor een portaal voor digitale indiening van stukken is gebouwd, vergelijkbaar met het portaal van de Hoge Raad. Voor verplichte digitale indiening van stukken wil de Netherlands Commercial Court straks gebruik maken van de eerder genoemde AMvB voor digitaal procederen die bij uw Kamer wordt voorgehangen.

4. Adviezen

De leden van de SP-fractie merken op dat de Nederlandse Orde van Advocaten in haar advies wijst op enkele fouten in de wetgeving uit 2016 en oppert deze fouten meteen aan te passen in het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden vragen waarom dit advies niet is overgenomen en of dat niet toch verstandig zou zijn.

Met dit wetsvoorstel wordt tegemoet gekomen aan de dringende wens van de rechtspraak om de verplichting tot digitaal procederen bij de pilotrechtbanken Gelderland en Midden-Nederland op de kortst mogelijke termijn te beëindigen en het civiele procesrecht bij alle rechtbanken weer uniform te laten gelden. Gelet op het spoedeisende belang van de rechtspraak is het wetsvoorstel beperkt tot de strikt noodzakelijke wijzigingen: het «terugdraaien» van de verplichting tot digitaal procederen bij de twee genoemde pilotgerechten. Daarbij is ervoor gekozen de reeds door het parlement goedgekeurde wettelijke procesvernieuwingen, waar de pilotgerechten al gebruik van maken en die losstaan van de digitalisering, nu landelijk in te voeren. Daarmee geldt voor alle rechtbanken weer een uniform civiel procesrecht en kunnen rechtszoekenden

in het hele land gaan profiteren van de verruimde mogelijkheden voor regie en voor de mondelinge behandeling. De door de NOvA genoemde onvolkomenheden in de wetgeving uit 2016 vallen buiten hetgeen strikt noodzakelijk is om de beëindiging van de pilots en de uniformering van het civiele procesrecht tot stand te brengen. Daarom zijn deze onvolkomenheden niet in het wetsvoorstel meegenomen. Afhankelijk van het verdere verloop van de reset van de digitalisering zullen deze worden meegenomen in een ander (reparatie)wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie merken voorts op de verruiming van de mogelijkheden voor de mondelinge behandeling en de versterking van de regie van de rechter wenselijk te vinden, maar zij willen ook nadrukkelijk aandacht vragen voor de extra werkbelasting voor de civiele griffies, teams en de rechters die dit met zich mee brengt. Zij vragen hoe deze werkdruk wordt opgevangen en of daar adequate financiering voor kan worden vrijgemaakt om de extra werkdruk op te vangen.

De door de Raad voor de rechtspraak beoogde invulling van de versterkte regiefunctie en ruimere mogelijkheden tijdens de mondelinge behandeling en de gevolgen daarvan voor de werklast worden betrokken bij de prijsafspraken waarover ik momenteel met de Raad in overleg ben. Graag merk ik met betrekking tot de eventuele werklastgevolgen nog op dat in dit wetsvoorstel is gezocht naar een balans tussen een zo breed mogelijke invoering van de wenselijke procesvernieuwingen enerzijds en een beheersbare werklast voor de gerechten anderzijds. De procesvernieuwingen zijn nodig voor een goede kwaliteit van de civiele rechtspraak, doordat zij beogen bij te dragen aan een efficiënte procesvoering en een duurzame oplossing van geschillen tussen partijen. Regievoering door de rechter kan bijdragen aan kortere doorlooptijden en een beter gebruik van de zittingen. De procesvernieuwingen van de artikelen 30k tot en met 30n Rv geven een nadere invulling aan de regierol van de rechter tijdens de mondelinge behandeling en bieden mogelijkheden voor maatwerk om het geschil tussen partijen duurzaam tot een einde te brengen. De rechter kan tijdens de mondelinge behandeling bijvoorbeeld een getuige of deskundige horen. In zaken die zich daarvoor lenen, is een afzonderlijke zitting dan niet meer nodig en kan dus efficiënt worden omgegaan met de tijd van partijen, hun advocaten en de rechter. Daarnaast wil ik benadrukken dat velen binnen de rechtspraak al bezig zijn met de procesvernieuwingen en vertrouwd zijn geraakt met regie. De procesvernieuwingen die met dit wetsvoorstel landelijk worden ingevoerd, betreffen tot slot geen nieuwe verplichtingen voor de rechter, maar uitsluitend bevoegdheden die de rechter kan inzetten ten behoeve van een efficiënt verloop van de procedure.

ARTIKELEN

Artikel I

De leden van de SP-fractie willen graag weten om welke reden de toevoeging in artikel 30k, vierde lid, is weggelaten die wel in de Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht (Stb. 2016, 290) staat. Het betreft deze zin waarbij de cursieve toevoeging is weggelaten: «In zaken waarin zij niet in persoon kunnen procederen, verschijnen zij bij advocaat, *met uitzondering van belanghebbenden.*»

De reden voor het weglaten van deze passage is wetstechnisch. In de wetgeving uit 2016 staat artikel 30k in de afdeling «Algemene voorschriften voor procedures» in de eerste Titel van het eerste Boek van Rv. Daarmee is deze bepaling rechtstreeks van toepassing op zowel vorderingsprocedures als verzoekprocedures. Met het overhevelen van

artikel 30k naar artikel 87 wordt de inhoud van artikel 30k opgenomen in de afdeling «Algemene bepalingen» in de tweede Titel van het eerste Boek van Rv over dagvaardingsprocedures. De wet kent het begrip belanghebbende niet voor dagvaardingsprocedures. Alleen in verzoekschriftprocedures wordt gesproken over belanghebbenden. Daarom is in het vijfde lid van artikel 87 de zinsnede «met uitzondering van belanghebbenden» weggelaten. Artikel 87 is via een schakelbepaling van overeenkomstige toepassing in verzoekschriftprocedures. De regel dat de opgeroepen belanghebbende in persoon mag verschijnen, is voor verzoekschriftprocedures al opgenomen in artikel 279, derde lid. Daarvoor is een toevoeging in artikel 87, vijfde lid, dus niet nodig.

De leden van de SP-fractie begrijpen artikel I van de wet zo dat ook de procedure in verzet na inwerkingtreding van de wet in de Pilotgerechten niet meer digitaal verloopt maar op papier, net als in de niet-pilot Arrondissementen. Zij vragen of de huidige tekst dan niet tot discussies leidt, omdat artikel 147, eerste lid, Rv bepaalt dat verzet de procedure heropent en het dus geen begin is van een nieuwe procedure zoals de tekst suggereert. De aan het woord zijnde leden vragen of het wetstechnisch gesproken niet zuiverder is deze uitzondering op artikel 147, eerste lid, Rv ook in de wettekst vast te leggen.

De overgangsbepaling in artikel I, tweede lid, is mede bedoeld voor de procedure in verzet en andere rechtsmiddelen die het geding heropenen of voortzetten, zoals derdenverzet en herroeping. Om het digitale systeem op basis waarvan nu bij de pilotgerechten verplicht digitaal wordt geprocedeerd zo snel mogelijk te sluiten, is het niet wenselijk dat de heropening of voortzetting van een procedure waarin digitaal is geprocedeerd na verloop van enige tijd nog op basis van de wetgeving uit 2016 moet plaatsvinden. Zoals de leden van de SP-fractie opmerken, zou de redactie van de overgangsbepaling van artikel I, tweede lid, daartoe wel leiden. Onder het in het procesrecht gebruikelijk overgangsrecht dat ook in dit wetsvoorstel is opgenomen, wordt de procedure die het geding na de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving heropent of voortzet, gevoerd onder het recht dat van toepassing was op de procedure die wordt heropend of voortgezet. Ter bespoediging van het stopzetten van de verplichte digitale procesvoering in de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland en ter verduidelijking van het overgangsrecht, heb ik de overgangsbepaling van artikel I, tweede lid, daarom aangevuld. Ik verwijs hiervoor verder graag naar de nota van wijziging.

Artikel IV

De leden van de SP-fractie zijn er vanuit de rechtspraak op gewezen dat er in de toelichting op artikel IV van de wet die ziet op artikel II (recht voor de niet pilotgerechten) een verwijzing wordt gemaakt naar de werking van de Europese betekeningsverordening. Zij vragen of er een reden is dat die opmerking onder artikel IV is opgenomen en niet onder artikel I, omdat artikel IV van de overgangswet op de niet pilotgerechten ziet. De aan het woord zijnde leden zouden graag willen weten of deze punten in de wetswijziging kunnen worden meegenomen, omdat dit voor de praktijk belangrijk kan zijn.

De leden van de SP-fractie merken terecht op dat de verwijzing naar de Europese Betekeningverordening in de memorie van toelichting ook in de toelichting op artikel I had moeten worden opgenomen. Voor het overgangsrecht voor zaken bij de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland waarin de gedaagde partij in een andere lidstaat van de Europese Unie woont of verblijft, is immers ook van belang dat duidelijk wordt welk recht van toepassing is: de wetgeving uit 2016 of de

wetgeving zoals die bij de andere rechtbanken geldt. Graag verduidelijk ik bij deze gelegenheid dat in geval de procesinleiding overeenkomstig artikel 56, tweede lid, Rv is verzonden vóór de datum van inwerking-treding van dit wetsvoorstel en na de datum van inwerking-treding van de wetgeving uit 2016, de procedure in beginsel verloopt volgens de wetgeving uit 2016 en dus digitaal moet worden gevoerd. Op grond van het derde lid van het voorgestelde artikel I kan de rechter in deze zaken met toestemming van partijen bepalen dat op de zaak de wetgeving zoals die bij de andere rechtbanken geldt, van toepassing is.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie of het aanpassen van de wet als gevolg heeft dat er in de praktijk straks drie verschillende wetsversies worden uitgevoerd, namelijk de versie tot 2016 zonder de wetsarti-kelen 30a-30q Rv, de versie vanaf 2016 inclusief de genoemde wetsarti-kelen en nieuwe terminologie en de versie na intrekking van de wetgeving uit 2016 met een deel van de genoemde wetsartikelen nu ondergebracht in de artikelen 85 t/m 91 Rv. De leden van de SP-fractie vragen als dit zo is, wat dan de gevolgen hiervan in de praktijk zijn.

Het wetsvoorstel brengt inderdaad mee dat na de inwerking-treding drie verschillende regimes in het civiele procesrecht bestaan. Dit is van tijdelijke duur en in zekere zin inherent aan overgangsrecht bij wetswijzi-gingen. Op grond van het overgangsrecht bij dit wetsvoorstel geldt het nieuwe procesrecht uitsluitend in zaken die na de datum van inwerking-treding van deze wet bij de rechter aanhangig worden gemaakt. Onmid-dellijke werking van de nieuwe procesregels zou lopende procedures nodeloos compliceren. De gevolgen voor de praktijk zijn minimaal en hangen samen met een dringende wens van de rechtspraak die wordt gesteund door de NOvA.

De verandering voor de praktijk ten opzichte van de wetgeving uit 2016 is dat de wijze van procederen bij de pilotrechtbanken in nieuwe handels-zaken met verplichte procesvertegenwoordiging zo snel mogelijk plaatsvindt op de wijze zoals bij de overige rechtbanken wordt geproce-deerd. De procesvernieuwingen die losstaan van de digitalisering en al gelden bij de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland worden ten behoeve van een uniform procesrecht bij de overige gerechten ingevoerd. De verandering die landelijke invoering met zich brengt ten opzichte van de wetgeving zonder de artikelen 30a-30q, is dat de rechter in nieuwe zaken gebruik kan maken van meer regie en mogelijkheden tijdens de mondelinge behandeling en dat partijen om het inzetten van deze bevoegdheden door de rechter kunnen verzoeken. Deze procesvernieu-wingen bouwen voor een groot deel voort op bevoegdheden waarvan veel rechters in de huidige praktijk al gebruik maken en waarmee velen binnen de rechtspraak al vertrouwd zijn geraakt.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker