



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

Datum
14 januari 2014

Uw kenmerk
441280

Contactpersoon
J.M.A. Timmer

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 onvermogen) 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 verzoekschrift 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. Vooral nog 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,



M.C.C. van de Schepop
voorzitter

