

Vergaderjaar 2011–2012

32 695

Aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ter invoering van de elektronische indiening van een dagvaarding (Wet elektronische indiening dagvaarding)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 januari 2012

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de inbreng van de VVD, PVV en SP fracties die aan het woord zijn in het verslag. Hieronder ga ik in op de door deze fracties gestelde vragen.

A. Strekking wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering meldt dat dit wetsvoorstel moet worden gezien als een tussenstap in het grotere proces van digitalisering van procesvoering. Zij vragen wanneer de regering dit van plan is te doen. Ook vragen zij dit in een breder kader te doen en niet te beperken tot dagvaardingen alleen.

Het kabinet heeft bij brief van 31 oktober 2011 de Innovatieagenda rechtsbestel naar de Tweede Kamer gezonden (bijlage bij TK 2011–2012, 33 071, nr. 5). In deze agenda is ingegaan op het bredere kader van digitalisering van procesvoering binnen het rechtsbestel. De digitalisering blijft niet beperkt tot de indiening van dagvaardingen. Vanaf 2015 moeten in beginsel alle civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken digitaal kunnen worden aangebracht door rechtzoekenden en hun procesvertegenwoordigers.

Voornoemde leden menen dat verdere digitalisering een grote rol kan spelen in het verlichten van de (werk)last bij de diverse betrokken partijen in gerechtelijke procedures en daarmee kan zorgen voor de hoognodige versnelling van deze procedures. Deze leden merken op dat ook de Raad voor de rechtspraak hiervoor heeft gepleit in zijn advies van 29 oktober 2010. De Raad stelt immers dat het bij de vaststelling van de gegevensset noodzakelijk is het gehele automatiseringsproces als uitgangspunt te nemen. Graag vernemen deze leden een reactie van de regering hierop.

Ik ben het met de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) eens dat het digitaal indienen van het exploit van dagvaarding slechts een stap is om te komen tot een zo optimaal mogelijk geautomatiseerd proces voor de dagvaardingsprocedure. Na inwerkingtreding van dit voorstel kan het

exploot van de dagvaarding elektronisch worden ingediend, tezamen met een gegevensmodel dat bij de dagvaarding behoort. Met het gegevensmodel kunnen de benodigde gegevens geautomatiseerd in het primaire processysteem van de gerechten worden opgenomen. De werklast van de betrokken partijen wordt dan lichter en het proces kan sneller verlopen. Hierover vindt al overleg plaats tussen de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr).

De leden van de SP-fractie stemmen in met stappen die worden gezet richting digitalisering van de rechtspraak, onder de voorwaarde dat het voor mensen die dat willen altijd mogelijk blijft bepaalde stukken fysiek op papier (dus niet-digitaal) in te zien, in te dienen, te ontvangen of te versturen. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

Het wetsvoorstel wijzigt niets aan de manier waarop de dagvaarding wordt betekend aan een verweerder. Aan verweerder zal dus, zoals gebruikelijk, een fysiek exemplaar van de dagvaarding worden betekend. Ook bij verdere digitalisering houd ik rekening met degenen die minder vaardig zijn met of minder toegang hebben tot digitale middelen. Voor de burger blijft het mogelijk stukken op papier in te zien, in te dienen, te ontvangen en te versturen.

B. Achtergrond wetsvoorstel

De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er ook in andere rechtsgebieden stappen zijn gemaakt om de rechtspraak te digitaliseren. Zij vragen of de regering voornemens is een verdere digitalisering in het civiele recht door te voeren.

Het kabinet stelt zich, in goede samenwerking met de Raad voor de rechtspraak, tot doel het mogelijk te maken dat zaken in het civiele- en bestuursrecht digitaal kunnen worden aangebracht. Het kabinet zal hiervoor belemmeringen in wetgeving of in de uitvoeringspraktijk wegnemen. Ik verwijs u verder naar de eerder genoemde innovatie-agenda.

Deze leden merken op dat aan het systeem voor de elektronische indiening van de dagvaarding in ieder geval de eis zal worden gesteld dat het gerecht in staat is om te controleren of een bericht authentiek, volledig en ongewijzigd is en daadwerkelijk afkomstig is van de verzender. Zij vragen op welke wijze deze controle zal plaatsvinden.

De wijze van opstellen van de dagvaarding blijft in het systeem ongewijzigd. De door de gerechtsdeurwaarder betekende dagvaarding wordt door hem omgezet naar een pdf-bestand en digitaal ondertekend met een beroepscertificaat, een gekwalificeerde digitale handtekening. De bij het opstellen van de dagvaarding automatisch gegenereerde gegevensset wordt samen met het pdf-bestand van de dagvaarding via een beveiligde infrastructuur verzonden aan de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG), de organisatie die voor de KBvG de digitale informatie-uitwisseling faciliteert. De identiteit van de verzender van het bericht is hierdoor voldoende vastgesteld.

De SNG verstuurt na een check op de bevoegdheid van de gerechtsdeurwaarder in het Register gerechtsdeurwaardersregister via de beveiligde infrastructuur van het ministerie van Veiligheid en Justitie, die van de Raad voor de rechtspraak en haar ketenpartners, het pdf-bestand van de dagvaarding en de gegevensset naar de Rechtspraak. Door middel van een koppelvlak tussen de beveiligde omgeving van de gerechtsdeur-

waarders en de beveiligde omgeving van Justitie en haar ketenpartners wordt een geheel beveiligde omgeving gecreëerd.

De griffie controleert of de gegevensset authentiek, volledig en ongewijzigd is en of de gegevens overeenkomen met de meegezonden dagvaarding. Ook kan de Rechtspraak, als daar aanleiding voor is, nogmaals in het Register gerechtsdeurwaarders controleren of een digitaal getekende dagvaarding inderdaad afkomstig is van een daartoe bevoegde gerechtsdeurwaarder.

Tevens blijkt uit de toelichting dat het systeem volgens de nationale en internationale standaarden voor informatiebeveiliging ingericht moeten zijn. Voornoemde leden van de PVV-fractie vragen of de regering een uiteenzetting kan doen van deze standaarden.

Voor het veilig versturen van elektronische berichten, waarbij de aflevering gegarandeerd is, wordt gebruik gemaakt van een Justitiestandaard, de Justitiestandaard Asynchroon Berichtenverkeer (JAB) standaard. Deze standaard wordt, in combinatie met het gebruik van de centrale sectorale knooppunten JUBES (Justitie Berichten Service) toegepast voor al het berichtenverkeer tussen justitieorganisaties. In technische zin is de JAB-standaard gebaseerd op ebMS, de ISO 15000-2 gecertificeerde versie van ebXML Message Service.

Deze leden van de PVV-fractie merken op dat het document na elektronische verzending alleen toegankelijk is voor de verzender en het desbetreffende gerecht waaraan het is gericht. Zij vragen waarom de verweerder, dan wel de eiser geen toegang tot dit document krijgt.

Het wetsvoorstel voorziet enkel in de elektronische indiening van de dagvaarding bij de griffie. Er is dus geen sprake van een elektronische dagvaarding als zodanig. Voor verweerder en de eiser als opdrachtgever heeft het wetsvoorstel geen gevolgen. De gerechtsdeurwaarder doet exploit aan de verweerder door aan hem een fysiek exemplaar van de dagvaarding te laten, evenals thans het geval is. De verweerder ontvangt dus een fysiek exemplaar van de dagvaarding. De eis dat het document na elektronische verzending alleen toegankelijk is voor de verzendende gerechtsdeurwaarder en het desbetreffende gerecht is opgenomen om te verzekeren dat het stuk afdoende wordt beveiligd tegen gebruik (inzage dan wel wijziging) door een onbevoegde.

De leden van de SP-fractie delen de mening dat digitalisering van de rechtspraak de efficiëntie van de rechtspraak kan vergroten en kostenbesparend kan werken. Kan de regering een toelichting geven op de vermeende verbetering van de toegankelijkheid? In welke zin verbetert de toegankelijkheid precies? Wordt hierbij ook rekening gehouden met mensen die (nog) niet erg thuis zijn in de digitale wereld?

De toegankelijkheid van de rechtspraak verbetert in die zin, dat er op termijn voor burgers en bedrijven als het ware een kanaal bijkomt, een digitaal kanaal. Onze samenleving raakt steeds meer gewend aan het gemak van digitalisering. De rechtspraak sluit daarbij aan. Vanzelfsprekend zal in het verdere proces van digitalisering rekening worden gehouden met burgers die minder «digitaal vaardig» zijn. Zij zullen op de traditionele manier, via papier, kunnen blijven communiceren met de rechtspraak.

Voornoemde leden van de SP-fractie vragen wat er gaat gebeuren met de toekomstige besparing door het digitaal indienen van dagvaardingen. Als dagvaardingen hierdoor goedkoper worden, aan wie komt dit voordeel

dan toe? Is dat de ontvanger van de dagvaarding, die normaal gesproken de kosten hiervan moet voldoen?

Voor de totstandkoming van de beveiligde verzending van dagvaardingen aan de gerechten zijn zowel aan de zijde van de gerechten als aan de zijde van de gerechtsdeurwaarders investeringen gedaan. Het valt derhalve niet zonder meer te verwachten dat de mogelijkheid van elektronische verzending onmiddellijk tot kostenverlaging zal leiden. Op termijn zal dit mogelijk wel het geval zijn. Jegens hun opdrachtgevers zijn gerechtsdeurwaarders vrij in de bepaling van hun tarieven. Het wordt aan de concurrentie tussen de verschillende gerechtsdeurwaarders over gelaten om te komen tot de juiste prijsstelling voor het doen van een exploit, zoals de dagvaarding. Voor de schuldenaar geldt het wettelijke schuldenaarstarief op grond van het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). De daarin opgenomen tarieven zijn gebaseerd op een kostprijsvergoeding met een geringe opslag.

De SP leden benadrukken dat ervoor gezorgd moet worden dat misbruik bij het indienen van een exploit van dagvaarding moet worden voorkomen. Nemen de risico's hiervan niet toe nu dit digitaal zal worden toegestaan? Hoe wordt uitgesloten dat er niet wordt ingebroken in de digitale systemen? Hoe wordt er voor gezorgd dat er geen valse exploiten zullen worden ingediend, waarna iemand bij verstek wordt veroordeeld een fikse geldvordering te voldoen?

Uiteraard moet ook bij digitalisering van procedures en proceshandeling de veiligheid en betrouwbaarheid voldoende gewaarborgd zijn. Voorkomen moet worden dát wordt ingebroken in de digitale systemen. De bij punt 5 beschreven uitvoering, plus het gebruik van de bij punt 6 genoemde standaarden voor informatiebeveiliging waarborgen dit in voldoende mate.

Overigens is ook in het huidige papieren proces het risico van fraude aanwezig. De huidige opzet van digitale gegevensuitwisseling vormt eerder een beperking dan een vergroting van deze risico's doordat in het systeem geautomatiseerde beveiligingschecks en een geautomatiseerde toets op vormvereisten worden ingebouwd.

C. Gefaseerde invoering bij of krachtens algemene maatregel van bestuur

De leden van de SP-fractie constateren dat het wetsvoorstel slechts één bepaling bevat die een grondslag bevat voor twee algemene maatregelen van bestuur. Deze leden begrijpen niet goed waarom de elektronische indiening van een exploit van de dagvaarding alleen stapsgewijs kan worden ingevoerd wanneer dit bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Waarom is de wet een belemmering?

Het artikel vormt de grondslag voor het regelen van een aantal zaken bij algemene maatregel van bestuur. Het kabinet is voornemens te voorzien in één algemene maatregel van bestuur inzake het elektronisch verkeer met de civiele rechter. Hier zullen ook het elektronisch doen van verzoeken en mededelingen aan de rechter en de indiening en verzending van processtukken als bedoeld in artikel 33 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering worden ondergebracht. De technische uitwerking van de betrouwbaarheidseisen kan aan verandering onderhevig zijn en leent zich daardoor minder voor de formele wet en beter voor een AMvB.

D. Financiële gevolgen en administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie vragen om bij de digitalisering rekening te houden met de negatieve ervaringen die zijn opgedaan met het nieuwe systeem van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), INDiGO genaamd. Al voor het systeem in gebruik te nemen is destijds besloten de administratieve ondersteuning van de IND af te schaffen. Wegens technische problemen is INDiGO nog steeds niet in gebruik, terwijl de administratieve ondersteuning er niet meer is. Dit heeft een verhoging van de werklust veroorzaakt bij de IND. De te verwachten extra kosten vanwege een latere invoering van INDiGO bedragen in 2011 circa € 44 miljoen. Deze leden verzoeken de regering hiermee rekening te houden en niet overhaast tot invoering over te gaan. Zij vragen dan ook om een zorgvuldige testfase. In verband hiermee vragen deze leden een reactie van de regering op het advies van de Raad voor de rechtspraak dat er werklustverzwarende effecten kunnen optreden wanneer enkel de elektronische aanlevering van het exploit van dagvaarding met de bijbehorende gegevensset wordt gerealiseerd.

Zoals hiervoor is opgemerkt, zal de te hanteren gegevensset aansluiten op de automatiseringssystemen van de rechtspraak. Juist met het oog op een goede overgang op het nieuwe systeem is besloten tot een gefaseerde invoering via de algemene maatregel van bestuur. Pas nadat gebleken is dat de elektronische indiening van geldvorderingen onder de kantonrechtsgrens van € 25 000 via de gerechtsdeurwaarder tot bevredigende resultaten leidt, zal het mogelijk worden gemaakt om ook in andere zaken de dagvaarding elektronisch in te dienen.

Voornoemde leden merken op dat de Raad voor de rechtspraak in zijn advies ook te kennen heeft gegeven dat er niets bekend is over de gevolgen voor de werklust van de gerechten en dat de werklusten nader kunnen worden gekwantificeerd wanneer de ontwerpkeuzes voor de digitalisering zijn gemaakt. Deze leden verzoeken de regering de Kamer te informeren zodra de werklustverzwarende effecten en werklustverminderende effecten bekend zijn.

De Raad voor de rechtspraak kan eerst nadat de ontwerpkeuzes en gebruikerstesten voor de technische voorzieningen zijn uitgevoerd, de werklusteffecten nader kwantificeren. Naar verwachting zal een pilot-project in het tweede kwartaal van 2012 van start gaan zodat in de loop van 2012 werklustverzwarende en werklustverminderende effecten bekend zullen zijn. Ik zal uw Kamer hierover informeren.

De leden van de VVD-fractie merken op dat ACTAL niet om advies is gevraagd en verzoeken de regering deze keuze kort te onderbouwen.

Het civiele procesrecht biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. Waar in het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering vereisten worden gesteld aan de informatieuitwisseling met rechter of wederpartij, hangen die direct samen met deze waarborgfunctie. Vanwege dit bijzondere karakter worden dergelijke vereisten niet als administratieve lasten aangemerkt. Het civiele procesrecht valt met het oog daarop ook buiten de kwantitatieve reductiedoelstellingen voor administratieve lasten. Overigens toetst ACTAL sedert enige tijd wetsvoorstellen in beginsel niet meer ex ante.

Waarom zijn de financiële kosten niet opgenomen en is volstaan met de opmerking dat dit zal leiden tot minder (werk) last? Graag vernemen deze leden alsnog van de regering hoeveel de invoering van de digitalisering zal kosten.

De kosten van de invoering van het wetsvoorstel worden gedragen door de Raad voor de rechtspraak. Het project wordt bekostigd uit de algemene middelen van de Raad en drukt niet extra op het budget van de Raad. Voor het project Digitaal aanbrengen dagvaardingen is een bedrag van € 375 000 beraamd. De SNG en KBvG dragen de kosten voor de door haar te ontwikkelen voorzieningen voor het elektronisch indienen van de dagvaarding.

E. Artikel

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Raad voor de rechtspraak stelt dat het noodzakelijk is dat onder de in het nieuwe artikel 125, derde lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering genoemde terminologie «de voorwaarden waaronder» en «de wijze waarop» ook wordt verstaan dat regels kunnen worden gesteld aan de vorm waarin de dagvaarding elektronisch wordt aangeleverd. Een enkele digitale weergave van het exploit van dagvaarding zou hiertoe tekort schieten, aldus de Raad. Voornoemde leden vernemen graag de reactie van de regering hierop.

Een enkele digitale weergave van het exploit houdt in dat er een niet wijzigbaar digitaal afschrift van het exploit naar een gerecht wordt gestuurd. Wil men de gegevens uit het exploit verder verwerken in het geautomatiseerde primair processysteem dan zullen de gegevens handmatig moeten worden overgenomen door griffiemedewerkers. Dit is uiteraard onwenselijk. Zoals ik bij punt 2 al aangaf, zal worden voorzien in een automatisch gegenereerde en bijgeleverde gegevensset die geautomatiseerd kan worden ingelezen in het systeem van de rechtspraak.

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