

De Legal Tech van de rechtspraak in Nederland

Mr. Dr. A.D. (Dory) Reiling¹

Mr. G.W.J. (Guus) Harten²

Mr. F.H.E. (Erik) Boerma³

Drs. M.Ch. (Michiel) Boer⁴

Samenvatting

De Rechtspraak in Nederland werkt al sinds eind vorige eeuw actief aan technologiegebruik om de kwaliteit van de rechtspraak te verbeteren. Sinds 2013 is digitalisering van de procedures het hoofddoel van het programma Kwaliteit en Innovatie KEI). Op alle terreinen, bestuur, civiel, toezicht en straf, zijn er digitale werkwijzen ontwikkeld, en is digitaal werken gaandeweg normaler geworden. Er is veel bereikt, maar nog lang niet alles is af. In dit artikel beschrijven wij, voor het geheel en voor elk onderdeel, de stand van de ontwikkeling tot op dit moment.

Trefwoorden: rechtspraaktechnologie, digitalisering, KEI, digitaal, rechtspraak.

Inleiding

De Rechtspraak in Nederland werkt al sinds het eind van de vorige eeuw actief aan technologiegebruik om de kwaliteit van de rechtspraak te verbeteren.⁵ Met 'De Rechtspraak' wordt in Nederland het geheel aangeduid van de organisatie van de gerechten: de Raad voor de Rechtspraak die de gerechten op landelijk niveau bestuurt, en de gerechten zelf, rechtbanken, gerechtshoven en enkele bijzondere colleges. Sinds begin deze eeuw publiceert de Rechtspraak zelf belangrijke uitspraken – geanonimiseerd - op de eigen website Rechtspraak.nl. Dat zijn er jaarlijks ongeveer 50.000. Iedereen die een uitspraak zoekt gaat als eerste naar Rechtspraak.nl, helemaal gratis. Rechtspraak.nl biedt ook digitale registers en informatieportalen. Rechters en juridisch medewerkers gebruiken zoekmachines, en er is een intern digitaal uitsprakenarchief met alle uitspraken. Sinds 2013 werkt de rechtspraak aan digitalisering van de procedures. Dat gebeurt in het Kwaliteit en Innovatie (KEI)-programma.⁶

KEI-programma

Het KEI-programma had tot doel met digitalisering de rechtspraak sneller en toegankelijker te maken, en bovendien de administratieve werklast in de gerechten te verminderen. Het programma heeft drie onderdelen: toezicht, bestuur en civiel. De digitalisering in het strafrecht kent een eigen programma. Advocaten hebben met hun advocatenpas toegang tot steeds meer rechtspraakdiensten. Daarover hieronder meer. Eén belangrijke doelstelling is op dit moment, begin 2018, nog niet gerealiseerd: digitale toegang voor anderen dan advocaten.

Computerrecht wijdde begin 2015 een special aan KEI.⁷ Toen was de wetgeving nog niet aangenomen, er was nog niet veel van de nieuwe functionaliteit in gebruik, en alles was nog grotendeels toekomstmuziek. De wetgeving is met algemene stemmen aangenomen. In alle onderdelen is er voortgang geboekt, maar nog lang niet alles is af.

¹ Mr. dr. Dory Reiling is senior rechter, product owner Civiel rechtspraak en redacteur van Computerrecht.

² Mr. Guus Harten is senior rechter; hij was tot januari 2018 product owner van KEI Bestuur.

³ Mr. Erik Boerma is senior rechter en portefeuillehouder Toezicht bij de rechtspraak.

⁴ Drs. Michiel Boer is senior communicatie- en organisatieadviseur bij de rechtspraak.

⁵ Dit artikel behandelt de digitalisering in de Rechtspraak in Nederland. Voor een heel beknopt overzicht van de situatie in België zie A.D. Reiling, Digitaal procederen wordt normaal, Computerrecht 2015/2, afl. 1

⁶ Zie voor meer informatie <https://www.rechtspraak.nl/kei>

⁷ Computerrecht 2015/4, afl. 1

Bestuursrechtspraak en civiele rechtspraak

Bestuur en civiel kregen gezamenlijk wetsvoorstellen waarin zowel Rechtsvordering als de Algemene wet bestuursrecht vernieuwd zijn. De voorstellen zijn in juli 2016 aangenomen in de Eerste Kamer. De procedures zijn een volledig digitale transactie, van indienen tot en met de uitspraak. De enige uitzondering is de mondelinge behandeling, die nog met een echte zitting gaat.

De rechters sturen de zaken met behulp van digitaal case management en berichtenverkeer. Zo kunnen ze digitaal regie voeren, bijvoorbeeld een zitting bepalen of een partij vragen om iets te doen. Een partij kan bijvoorbeeld een taak krijgen om een standpunt kenbaar te maken. Bij zo'n taak hoort een uiterste termijn. Is de taak uitgevoerd, dan kan de zaak meteen voortgezet worden.

Wachten tot de volgende roldatum, of tot de uiterste termijn is afgelopen, hoeft niet meer.

Alle procesdeelnemers hebben een gezamenlijk procesdossier, dat 24 uur per dag toegankelijk is.

De procesdeelnemers kunnen met elkaar communiceren via digitaal berichtenverkeer. De uitspraak wordt digitaal bekendgemaakt aan de procespartijen.

Advocaten krijgen toegang doordat zij inloggen met hun advocatenpas, een smart card. Een advocaat krijgt daarmee digitaal toegang tot al zijn zaken. Advocaten kunnen zaken indienen en beroep instellen: met slimme formulieren in het webportaal Mijn Rechtspraak, of vanuit hun eigen kantoorstelsel via het Aansluitpunt Rechtspraak. Advocaten kunnen zo ook proceshandelingen verrichten. Ze dienen documenten digitaal in. Ze ontvangen bericht wanneer er in een zaak een processtap is gezet. Bij elke gebeurtenis in de zaak krijgen ze een notificatie dat er iets is gebeurd in hun zaak. Toegankelijk voor iedereen is het openbare zaakverloopregister op rechtspraak.nl. Daar zijn geen inhoudelijke gegevens te zien, maar alleen de zaakstanden. Wie een zaaknummer heeft kan hier dat nummer invoeren en dan de actuele stand van een zaak zien. In bestuurszaken wordt hier bekendgemaakt dat er in een zaak uitspraak is gedaan, waarmee in digitale zaken is voldaan aan het vereiste dat uitspraken in het openbaar moeten worden uitgesproken.

De rechtspraak hoeft in de regel geen gegevens meer in te voeren, maar heeft alleen nog controles te doen. Ook griffierecht heffen gaat digitaal; het is onderdeel van het indienproces.

Er zijn een paar uitzonderingen: privépersonen die voor zichzelf procederen mogen nog op papier communiceren. Dat papier gaat overigens bij binnenkomst meteen gedigitaliseerd worden, zodat de rechtspraak wel altijd met digitale dossiers kan werken. En de optie om het griffierecht op nota te voldoen blijft ook bestaan.

Bestuursrechtspraak

De bestuursrechtspraak had als sinds 2010 de mogelijkheid om digitaal beroep in te stellen, en sinds juni 2017 is het door de invoering van de KEI-wetten voor asieladvocaten wettelijk verplicht om in asiel- en bewaringszaken digitaal te procederen bij alle gerechten. De bestuursrechtspraak heeft inmiddels zo'n 20.000 zaken digitaal behandeld. De eerste ervaringen zijn positief: de asieladvocatuur en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hebben zich het digitaal procederen snel eigen gemaakt en er zijn geen grote bevindingen. De logistieke processen tussen het indienen van de zaak en het moment dat een zaak 'zittingsrijp' is (en de inhoudelijke voorbereiding van de zaak wordt gestart) zijn in de digitale variant flink sneller geworden: enkele uren in plaats van enkele weken. De IND krijgt direct een digitale melding wanneer er beroep wordt ingesteld, en zo is het beroep in het systeem van de IND meteen vastgelegd.

Het aantal digitale procedures zal snel toenemen als stapsgewijs ook de reguliere vreemdelingenzaken digitaal ingediend en behandeld kunnen worden. Daarvoor is in de eerste plaats nodig dat niet alleen advocaten, maar ook burgers met hun DigiD toegang kunnen krijgen tot Mijn Rechtspraak. Verder moet een aantal voorzieningen zijn gerealiseerd, zoals het procederen op papier naast het digitaal procederen. De rechtspraak moet er immers voor zorgen dat privépersonen die op papier willen blijven procederen over dezelfde stukken en andere informatie beschikken als degenen die digitaal procederen.

Als alle vreemdelingenzaken digitaal gevoerd kunnen worden, kunnen vanaf 2019 ook andere bestuursrechtelijke rechtsgebieden aangesloten worden op het KEI-systeem van de rechtspraak. De extra software om naast de vreemdelingenzaken ook die andere rechtsgebieden te ondersteunen zal naar verwachting relatief gering zijn omdat de bestuursrechtelijke procedures grotendeels gelijk zijn. Het aansluiten van andere bestuursorganen (bijv. grote uitvoerders als de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), maar ook alle gemeenten) zal daarentegen nog wel een behoorlijke inspanning vergen, omdat ieder van de meer dan 500 bestuursorganen zelf de koppeling met het KEI-systeem en de verwerking van het berichtenverkeer met de rechtspraak moet inpassen in hun eigen systeem.

De Raad van State neemt ook afscheid van het papier en krijgt nu de dossiers van de rechtbanken ook digitaal aangeleverd om de vreemdelingenzaken ook in hoger beroep digitaal voort te kunnen zetten. Dat gebeurt nu met een tijdelijke voorziening, in afwachting van de permanente koppeling die naar verwachting vanaf 2019 het digitale verkeer tussen de Raad van State, de Hoge Raad en de overige gerechten zal verzorgen.

Civiele rechtspraak

Civiel kreeg van de wetgever een flink aantal procesvernieuwingen: een nieuw indieningsproces, de stukkenwisseling is in principe beperkt tot 1 ronde, en uiterste afhandeltermijnen komen in de plaats van de vaste roldata.

Advocaten kunnen sinds september 2016 digitaal een handelsvordering indienen bij de pilotgerechten, de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland. Sinds 1 maart 2017 wordt er bij de Hoge Raad in civiele vorderingszaken digitaal geprocedeerd in het portaal van de Hoge Raad. Het portaal is ook beschikbaar voor de prejudiciële procedure in belastingzaken. Sinds september 2017 is een handelsvordering indienen bij de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland verplicht digitaal. De andere rechtbanken volgen zo snel mogelijk, liefst nog in 2018.

Een advocaat die een handelsvordering wil indienen heeft een aantal keuzes. Hij kan volgens artikel 112 Rv. eerst indienen bij de rechtspraak en dan de verwerende partij oproepen, informeel of door betekening door de deurwaarder. De advocaat gebruikt voor het oproepen een oproepingsbericht volgens een vast formaat. Dat bericht wordt gegenereerd in het rechtspraakportaal. De advocaat kan ook, volgens artikel 113 Rv., eerst de verwerende partij oproepen met behulp van een deurwaarder, en daarna de zaak indienen bij de rechtspraak. In dit geval is er ook een voorgeschreven vast formaat voor het oproepingsbericht. In het oproepingsbericht krijgt de verwerende partij een machtigingscode. Met deze code kan hij een advocaat toegang geven tot het digitale zaakdossier, zodat die hem kan adviseren om al of niet verweer te gaan voeren. Is de advocaat in de procedure voor de partij verschenen, dan krijgt hij van het systeem automatisch een termijn om verweer te voeren: ten hoogste zes weken. Bij het verweer kan ook een tegenvordering ingediend worden. Ook kunnen partijen een incident opwerpen. Met het verweerschrift en eventueel verweer gevoerd op tegenvordering is het procesdossier in beginsel compleet. Het systeem genereert dan taken: wijs een behandelend rechter aan, en bepaal of er een zitting komt of niet. De behandelend rechter krijgt de taak om een agenda voor de zitting te maken. Die komt in de uitnodiging voor de zitting. Bij het afronden van de zitting genereert het systeem een taak om het vervolg van de zitting te bepalen. Dat kan een uitspraak zijn, maar ook een voortzetting van de procedure. Hebben de partijen hun geschil geregeld, dan kan de zaak worden afgesloten.

Bij het schrijven van dit artikel waren er, sinds 1 september 2017, al meer dan 650 zaken ingediend. Er waren al meer dan 40 zaken op een zitting gepland. In enkele zaken is de zitting al gehouden.

Toezicht

De rechter houdt toezicht op het werk van de curator of de bewindvoerder bij faillissementen, schuldsaneringen en beschermingsbewinden. Ook is de rechter verantwoordelijk voor het benoemen (en ontslaan) van die curatoren en bewindvoerders, en daarmee de kwaliteit van die professionals. Het betreft een werkgebied met veel, langlopende dossiers, momenteel rond de 400.000 zaken. Het betreft daarbij dossiers die in de kern neerkomen op het beschermen van burgers die niet voor zichzelf kunnen zorgen (beschermingsbewind, het reorganiseren of liquideren van ondernemingen en schulden van burgers saneren).

De Rechtspraak heeft al sinds 2005 een digitaal centraal insolventieregister op Rechtspraak.nl. Het Centraal Insolventieregister op Rechtspraak.nl bevat de gegevens van faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen natuurlijk personen die in de lokale registers bij de verschillende rechtbanken worden bijgehouden. Alle insolventiegegevens gepubliceerd ná 1 januari 2005 zijn raadpleegbaar tot zes maanden na beëindiging van de insolventie. Dit is een openbaar register dat te raadplegen is aan de hand van enkele gegevens over de betrokken gefailleerde.

Sinds 2014 wordt dit toezicht door de rechter steeds meer digitaal gedaan.

Faillissementscuratoren kunnen sinds november 2015 digitaal informatie uitwisselen met de rechtbank in alle soorten faillissementszaken. Ruim 80 % van alle lopende faillissementszaken

wordt nu digitaal gedaan. In die zaken verloopt de interactie tussen de curator en rechter digitaal. Professionele bewindvoerders communiceren vanaf 6 november 2017 digitaal met alle rechtbanken. De invoering van de digitale communicatie gebeurt in een geleidelijk tempo, per kantoor. Het is de ambitie om eind 2018 alle 160.000 zaken van professionele bewindvoerders digitaal te doen. In de jaren erna worden ook alle zaken waarin een familielid als bewindvoerder is benoemd digitaal beschikbaar. Dan kunnen burgers en ook die familieleden digitaal bewind aanvragen.

In 2019 start een pilot met digitaal toezicht in schuldsaneringszaken op basis van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) bij de rechtbanken Midden-Nederland, Zeeland-West-Brabant en Rotterdam.

Wanneer de rechters in toezichtdossiers digitaal werken, wordt het ook makkelijker landelijk uniform te werken. Meer datagericht werken kan ook bijdragen aan transparantie; het kan zichtbaar maken hoe goed toezicht bijdraagt aan het oplossen van de problemen waar burgers met schulden, ondernemingen in problemen en burgers die bescherming nodig hebben, mee te maken hebben. Digitalisering zorgt dus niet alleen voor efficiënter en sneller door de rechter maar verhoogt ook de kwaliteit van het toezicht.

Strafrecht

De Rechtspraak gebruikt in eenvoudige strafzaken al geruime tijd een digitaal dossier. Dat dossier is een toepassing, Divos, die de rechtspraak zelf heeft ontwikkeld. De inhoud van het dossier wordt aangeleverd door het Openbaar Ministerie. Het advocatenportaal – Mijn Strafdossier is een eerste stap om stukken ook digitaal met advocaten uit te wisselen. Het betreft nu nog een beperkte zaakstroom die digitaal wordt verstrekt, te weten politierechter-, kinder- en kantonzaken. De advocaat stelt zich, en na verwerking van de stelbrief van de advocaat levert het OM de aangevraagde strafdossiers digitaal aan. De Rechtspraak stelt de dossiers in dit portaal beschikbaar. Het is ook mogelijk dat een gemachtigde collega of iemand anders van het kantoor namens de advocaat inlogt. Het advocatenportaal - Mijn Strafdossier (voorheen het advocatenloket) is een gezamenlijk initiatief van het Openbaar Ministerie (OM) en de Rechtspraak. Alle parketten en rechtbanken verstrekken digitaal strafdossiers aan de advocatuur via het advocatenportaal – Mijn Strafdossier. Afsproken is om nog niet digitaal te verstrekken aan advocaten van slachtoffers/benadeelde partijen. Ook is Mijn Strafdossier nog niet beschikbaar voor zaken van het landelijk en functioneel parket of de gerechtshoven. Voor meer informatie hierover zie ‘Meest gestelde vragen’ in het advocatenportaal – Mijn Strafdossier. De site van de NOvA (advocatenorde.nl) geeft ook meer informatie over machtigen.

Ten slotte

Het KEI-programma heeft al veel gerealiseerd, maar nog lang niet alles is af.⁸

De verdere digitalisering van de rechtspraak krijgt op een nieuwe manier vorm, een manier die beter past bij de intentie om de rechtspraakprocessen verder digitaal te maken. Tot nog toe gebruikte de rechtspraak vooral netwerktechnologie zoals kantoorautomatisering, zoekmachines en databases. Netwerktechnologie ondersteunt samenwerking waar gewenst, maar dwingt niets af. Digitale rechtspraakprocessen zijn van een geheel andere orde. Zijn die eenmaal in gebruik, dan is het niet meer mogelijk om buiten het systeem om je werk te doen. Systeem en proces gaan samenvallen. De code wordt wet, om met Lawrence Lessig te spreken.⁹ En zoals Andrew McAfee schreef, dat vereist een andere besturing.¹⁰ De rechtspraak moet zijn rol van eigenaar van de procedures en de systemen

⁸ Voortgangsrapportage programma kwaliteit en innovatie december 2017 Raad voor de Rechtspraak, op rechtspraak.nl.

⁹ Lessig, Lawrence, 1999. Code and other laws of cyberspace.

¹⁰ McAfee, Andrew, 2006. Mastering the Three Worlds of Information Technology, Harvard Business Review, November:141-149.

die daar nu mee samenvallen opnieuw vormgeven. Daar wordt bij het schrijven van dit artikel nog druk aan gewerkt. De planning van de rest van de digitalisering hangt daarvan af, en daarom is het nog niet goed mogelijk om daar iets concreets over te zeggen.