

Impactanalyse naar de verplichting voor gemeenten om digitaal te procederen

Verkennde fase
(impactindicatie)



Rapportdatum: 21-12-2017

Versie: 1.1

Dhr N. Statius Muller

Mevr. J. van der Jagt-Jobsen

Mevr. N. Langejan

Status: definitief

Laatst bijgewerkt 6-3-2018 (1.1): passage over planning aangepast aan berichtgeving

Rechtspraak medio januari 2018 over vertraging bij bestuur 2.0.

Inhoud

1	<i>Inleiding</i>	4
1.1	Aankomende verplichting tot digitaal procederen	4
1.2	Betrokken gemeenten en andere partijen	5
1.3	Leeswijzer	6
2	<i>Afbakening, centrale vraag en wijze van uitvoering impactanalyse</i>	7
2.1	Afbakening en centrale vraag	7
2.2	Wijze van uitvoering impactanalyse	9
2.3	Categorisering van onderwerpen	11
3	<i>Bevindingen verkennende fase van de impactanalyse</i>	13
3.1	Identificatie, autorisatie en zaakbeheer	13
3.2	Uitwisselen en opslaan van gegevens	21
3.3	Functionaliteit en gebruiksgemak	33
3.4	Implementatie	39
4	<i>Impact op de gemeentelijke bedrijfsvoering</i>	52
4.1	De gemeentelijke bedrijfsvoering	52
4.2	Impact op de 3 thema's van de gemeentelijke bedrijfsvoering	53
5	<i>Impactindicatie (hoofdconclusies)</i>	60
6	<i>Vervolg en rol VNG /KING</i>	65

1 Inleiding

1.1 Aankomende verplichting tot digitaal procederen

De rechtspraak in Nederland moet aansluiten bij de digitalisering van de samenleving en procedures moeten sneller en eenvoudiger; dit geldt voor zowel civiele als bestuursrechtelijke procedures. Dat is het doel van het Programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI).

Onderdeel van dit programma is nieuwe wetgeving die digitaal procederen mogelijk maakt en voor professionele partijen zelfs verplicht stelt. Onder deze professionele partijen vallen bestuursorganen. De bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de gemeente (bijvoorbeeld het college van BenW en de Burgemeester) worden daarmee verplicht om op termijn digitaal te procederen. Voor de invoering is een gefaseerde inwerkingtreding voorzien. Gemeenten worden hoofdzakelijk¹ geraakt door de fase: Bestuur 2.0, waarvoor de inwerkingtreding, naar verwachting is voorzien voor na 2020².

Procespartijen krijgen op twee manieren toegang tot de digitale procesvoering:

1. Inloggen op het Webportaal 'Mijn rechtspraak' via rechtspraak.nl. Gegevens en documenten worden handmatig ingevoerd. Het dossier kan geraadpleegd worden via het Webportaal en kan worden gedownload.
2. Rechtstreekse koppeling aan het systeem van de Rechtspraak via een aansluitpunt (de zgn. system2system-koppeling). Dit vraagt om aanpassingen binnen het gemeentelijke applicatielandschap. Er is sprake van een (semi)geautomatiseerde gegevensuitwisseling en het dossier bevindt zich in het eigen systeem van de partijen.

Niet voldoen aan de verplichting om digitaal te procederen kan gevolgen hebben voor de (uitkomst van) rechtszaken waar de gemeente bij betrokken is. In het uiterste geval kan de rechter bepalen om bepaalde - niet digitaal aangeleverde - stukken buiten de procedure te laten, om het (hoger) beroep niet-ontvankelijk te verklaren of de gevolgen te verbinden die hij geraden acht.

Op dit moment is het voor gemeenten onvoldoende duidelijk wat de concrete gevolgen zijn nu zij hun bedrijfsvoering aan de verplichting tot digitaal procederen moeten aanpassen. Alhoewel gedurende het wetgevingsproces in 2014 in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) door het bureau Significant een algemene impactanalyse is uitgevoerd, is deze volgens VNG/ KING niet toereikend om op operationeel niveau de gevolgen van de verplichting tot digitaal procederen voor gemeenten te kunnen duiden. Een reden hiervoor is dat in 2014 de inhoud van bijvoorbeeld de technische procesreglementen en systeemspecificaties nog onvoldoende vaststond. Een (meer) gedetailleerde impactanalyse is volgens ons nu mogelijk en ook nodig.

Het uitvoeren van een impactanalyse op de verplichting tot digitaal procederen voor gemeenten (hierna: impactanalyse) draagt bij aan de volgende doelstellingen:

- Een impactanalyse geeft meer inzicht in de gevolgen van de verplichting tot digitaal procederen voor gemeenten;

¹ Gemeenten die advocaten in dienst hebben welke vorderingen met een handelsbelang van boven de € 25.000,- behandelen, worden naar verwachting al in het voorjaar van 2018 geconfronteerd met verplicht digitaal procederen (voor dit soort zaken).

² Aangepast in versie 1.1 (6-3-2018): De Rechtspraak heeft in januari 2018 de planning voor bestuur 2.0 opgeschort zonder nieuwe tijdsindicatie.

- Een impactanalyse biedt inzicht in operationele knelpunten; het zo snel mogelijk zichtbaar maken van deze (eventuele) knelpunten is noodzakelijk voor VenJ en de Rechtspraak bij het succesvol plannen en vormgeven van de implementatie;
- Een impactanalyse is noodzakelijk voor invoeringsondersteuning. Uit de impactanalyse volgt (indirect) of en zo ja, waar de ondersteuning op gericht dient te zijn en welke omvang adequaat is;
- De impactanalyse betreft een aantal gemeenten vroegtijdig en op een gestructureerde wijze bij de verplichting tot digitaal procederen waardoor deze gemeenten een ambassadeursrol kunnen vervullen;
- Dit is een uitvloeisel van de 'interbestuurlijke afspraken' over wetgevingstrajecten met gevolgen voor gemeenten (Code Interbestuurlijke Verhoudingen).

Medio juli 2017 heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) aan VNG opdracht gegeven voor het uitvoeren van een impactanalyse op de (implementatie van de) wettelijke verplichting voor gemeenten om digitaal te procederen. Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) voert deze opdracht namens VNG uit. Vooruitlopend op deze definitieve opdracht zijn vanaf mei 2017 reeds gesprekken gevoerd met gemeenten over dit onderwerp.

Met name van belang voor de lezer is om te weten dat de bevindingen in dit rapport onderdeel zijn van de *verkennende fase* van de impactanalyse naar de verplichting om digitaal te procederen. De verkennende fase levert een *impactindicatie* op. Diegene die vooral benieuwd is naar deze impactindicatie (hoofdconclusies) verwijzen wij naar hoofdstuk 5.

Meer lezen over het Programma KEI en de verplichting om straks digitaal te procederen?

De volgende websites bevatten veel informatie over dit onderwerp:

<https://www.rechtspraak.nl/kei> : website van de Rechtspraak

<https://kijkopkei.nl/> : website van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.

1.2 Betrokken gemeenten en andere partijen

De analyse is beperkt tot een afgekaderd onderzoek, waarbij in de verkennende fase de volgende gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn betrokken³:

- Amsterdam
- Den Bosch
- Veenendaal
- Apeldoorn
- Belastingssamenwerking Rivierenland (BSR)
- Utrecht
- Heerde, Hattem en Oldebroek
- Almere
- Servicecentrum Drechtsteden

³ In volgorde van bezoek/consultatie.

In totaal hebben vanuit deze organisaties rond de 75 medewerkers met een achtergrond in informatiemanagement, het juridische proces of de juridische bedrijfsvoering (of aanpalend) deelgenomen aan de rondetafelgesprekken. Dankzij hun input hebben wij dit rapport kunnen schrijven.

Naast gesprekken met de betrokken gemeenten zijn er gesprekken geweest met de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van VenJ. In deze gesprekken is de opzet van de verkennende fase van de impactanalyse besproken en in een later stadium zijn de bevindingen teruggekoppeld.

Dit conceptrapport is opgesteld op basis van de bevindingen in de rondetafelgesprekken. Het conceptrapport is op 17 oktober 2017 besproken met leden van de begeleidingscommissie, bestaande uit: Lieke Bers (gemeente Amsterdam), Nicolette Oosterwegel (gemeente Utrecht), Gijs van Schouwenburg (Rechtspraak), Koos van Santen (Rechtspraak) en Theo Peters (KING). Aan de hand van de feedback uit dit gesprek en later toegestuurde aanvullende opmerkingen, is het conceptrapport op (enkele) onderdelen aangepast.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit zes hoofdstukken.

Dit eerste - inleidende - hoofdstuk bevat, naast deze leeswijzer, een inleidende tekst met informatie over de aankomende verplichting voor gemeenten om digitaal te procederen. Daarnaast gaan wij in op onze motieven voor het uitvoeren van een impactanalyse. Waarom vinden wij een impactanalyse op dit dossier nodig? Tevens bevat dit hoofdstuk een overzicht van de betrokken gemeenten en andere organisaties.

Het tweede hoofdstuk neemt de lezer mee in de opzet en opbouw van de impactanalyse. Waar hebben we onderzoek naar gedaan? Hoe zijn we tot onze bevindingen gekomen?

Deze bevindingen komen in het derde hoofdstuk aan de orde. Dit hoofdstuk bevat de essentie van dit rapport en is uitgesplitst naar onderwerp.

Het volgende - vierde - hoofdstuk legt een relatie tussen de in hoofdstuk 3 opgeschreven bevindingen en de bedrijfsvoering van de gemeente. Wat kunnen we nu zeggen over de verwachte impact van deze onderwerpen op de bedrijfsvoering van de gemeente?

Hoofdstuk 5 bevat de hoofdconclusies uit de verkennende fase van de impactanalyse: de *impactindicatie*. Het zesde en afsluitende hoofdstuk(je) geeft een doorkijk naar het vervolg.

Doelgroep

Dit rapport is opgesteld voor een brede doelgroep. Enerzijds richt het rapport zich tot beleidsbepalers binnen de Rechtspraak, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en VNG/ KING, anderzijds is dit document ook bedoeld voor de ambtenaren en bestuurders in de gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten die straks daadwerkelijk de verplichting om digitaal te procederen gaan implementeren, of in dit proces een rol vervullen. Zij kunnen de conclusies, maar ook de thematische indeling en benoemde onderwerpen, gebruiken als houvast voor hun implementatietraject.

Bij het schrijven voor een brede doelgroep is het inherent dat er niveauverschil in kennis en verschil in interesse zal zijn tussen de lezers. Bij het schrijven van dit rapport is getracht hier rekening mee te houden. Desondanks kan niet worden voorkomen dat voor de ene lezer bepaalde passages wellicht te uitgebreid zijn en voor de andere lezer bepaalde stappen te snel gaan.

2 Afbakening, centrale vraag en wijze van uitvoering impactanalyse

2.1 Afbakening en centrale vraag

Met de impactanalyse willen wij inzicht krijgen in de gevolgen van de verplichting voor gemeenten om digitaal te procederen op de gemeentelijke bedrijfsvoering. In paragraaf 4.1 komen wij nog uitgebreid terug op wat wij verstaan onder de gemeentelijke bedrijfsvoering. Omdat deze paragraaf ziet op de afbakening, geven wij hier alvast kort aan dat voor deze impactanalyse de impact op de gemeentelijke bedrijfsvoering wordt herleid tot: de impact op de systemen, mensen en processen van de gemeente.

Hoe kunnen we de 'verplichting om digitaal te procederen' verder concretiseren en afbakenen? De KEI-wetgeving biedt gelukkig handvatten. De wijze waarop gemeenten invulling kunnen geven aan de verplichting om digitaal te procederen, is namelijk bij en krachtens wet voorgeschreven. Er zijn twee voorzieningen: het *Webportaal Mijn Rechtspraak* (hierna: *Webportaal*) en het *Aansluitpunt Rechtspraak* (hierna: *Aansluitpunt*). De impactanalyse gaat daarom uit van 3 scenario's. Het scenario waarin een gemeente uitsluitend gebruik maakt van het Webportaal, het scenario waarin de gemeente uitsluitend wil procederen via het Aansluitpunt en het scenario waarin voor een hybride oplossing wordt gekozen (deels gebruik maken van het Webportaal en deels gebruik maken van het Aansluitpunt).

Vertrekpunt voor deze impactanalyse is dat het gebruik van het Webportaal Mijn Rechtspraak en/of het Aansluitpunt een gegeven is⁴. De analyse naar de gevolgen van de verplichting voor gemeenten om digitaal te procederen kan worden vertaald in de vraag of het gebruik van de bovengenoemde voorzieningen implementeerbaar en uitvoerbaar is.

De centrale vraag (die het bovenstaande samenvat) voor deze impactanalyse is aldus:

In hoeverre is de verplichting voor gemeenten om 'digitaal te procederen' - met gebruik van de daarvoor ontwikkelde voorzieningen (Webportaal Mijn Rechtspraak en het Aansluitpunt Rechtspraak) - op basis van de bevindingen van de betrokken gemeenten en achterliggende analyse van de betreffende verplichtingen, implementeerbaar en uitvoerbaar?

Verdere concretisering van de centrale vraag

De centrale vraag is weliswaar overkoepelend, maar te globaal om daadwerkelijk in één keer te beantwoorden. Het is daarom noodzakelijk om deze centrale vraag verder te concretiseren. Het concretiseren van deze centrale vraag maakt onderdeel uit van de verkennende fase van de impactanalyse. In de verkennende fase hebben we in gesprekken met deskundigen van gemeenten

⁴ Dit betreft de aard van de voorzieningen. Qua functionaliteit en gebruikersgemak willen wij voor gemeenten hoogwaardige voorzieningen die goed integreren binnen de gemeentelijke bedrijfsvoering.

en andere organisaties onderzocht welke onderwerpen (die samenhangen met de verplichting om digitaal te procederen) een belangrijke stempel drukken op de bedrijfsvoering van de gemeenten.

Aan de hand van de gesprekken met de gemeenten en andere organisaties hebben wij een lijst samengesteld met 19 onderwerpen (zie paragraaf 2.3), waarvan wij geconstateerd hebben dat deze onderwerpen impact hebben op de bedrijfsvoering van de gemeenten. Met andere woorden: de gemeenten zullen op deze onderwerpen actie moeten ondernemen. De centrale vraag kan daarmee geconcretiseerd worden naar de betreffende onderwerpen: welke acties hangen samen met deze onderwerpen en zijn de acties die samenhangen met deze onderwerpen implementeerbaar en uitvoerbaar?

De lijst met onderwerpen is tijdens de bijeenkomst met de betrokken gemeenten en samenwerkingsverbanden op 19 september 2017 geverifieerd bij de aanwezigen en er zijn - na de lijst te hebben besproken - geen aanvullende onderwerpen naar voren gekomen. De verkennende fase van de impactanalyse wordt daarmee geconcretiseerd en tevens ook begrensd door deze lijst van 19 onderwerpen.

Scope

De scope van de impactanalyse is, gelet op het bovenstaande, beperkt tot de centrale vraag bezien in directe relatie tot:

- de lijst met 19 geformuleerde onderwerpen
- het Webportaal en het Aansluitpunt
- de bedrijfsvoeringscomponenten: mensen, systemen en processen

Dit onderzoek richt zich primair op de gevolgen van verplicht procederen voor gemeenten. Om toch een indicatie te krijgen van de mogelijke specifieke gevolgen voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn in het verkennende deel twee samenwerkingsverbanden van gemeenten betrokken.

Omdat op dit moment nog geen praktijkervaring bij gemeenten voorhanden is en een concrete test- en opleidingsomgeving voor gemeenten ontbreekt, vertrekt de impactanalyse vanuit de specificaties, zoals deze door het ministerie van Veiligheid en Justitie (thans: Justitie en Veiligheid) en de Rechtspraak zijn aangeleverd. Bij de impactanalyse betrokken gemeenten hebben dus de toekomstige situatie van digitaal procederen niet kunnen uitproberen binnen een test- en opleidingsomgeving. Hierdoor weten gemeenten nog niet precies hoe de systemen werken en wat ze kunnen verwachten. Dit is een beperking waarvan we ons terdege bewust moeten zijn, maar die onverlet laat dat al de nodige zaken onderzocht zijn.

Voorts zijn de volgende onderwerpen, noodzakelijkerwijs, expliciet buiten de scope geplaatst van deze impactanalyse:

- Nadere voorstellen voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering betreffende de implementatie: de impactanalyse levert aandachtspunten op voor een vervolgtraject, geen handleiding voor implementatie;
- Het bieden van een palet aan ondersteuningsmiddelen bij de verdere implementatie: de impactanalyse biedt inzicht in onderwerpen die aandacht behoeven bij de implementatie, maar voorziet (meestentijds) niet in een oplossing.
- Eventuele blinde vlekken in de documentatie zoals beschikbaar gesteld vanuit opdrachtgever.

- Een overzicht van kosten en doorlooptijden voor implementatie en realisatie. Dit laat onverlet dat in het rapport, waar dit op basis van de bevindingen mogelijk is, deze parameters aan de orde zullen komen.
- De impactanalyse richt zich op het identificeren van risico's met betrekking tot de gemeentelijke bedrijfsvoering. Buiten scope zijn de beheersmaatregelen behorende bij deze risico's.

2.2 Wijze van uitvoering impactanalyse

2.2.1. Gefaseerde uitvoering impactanalyse

Bij het uitvoeren van de impactanalyse is gekozen voor een gefaseerde aanpak waarin bewust is gekozen voor een start met een *verkennende fase*. Deze fase eindigt met de oplevering van de impactindicatie (dit rapport). Op basis van deze impactindicatie zal besloten worden of het uitvoeren van een verdiepende fase zinvol is en zo ja, op welk moment dit het beste uitgevoerd kan worden en welke onderwerpen hiervoor in aanmerking komen. In onderstaand figuur is deze fasering weergegeven.



Waarom deze fasering en tussentijdse besluitvorming?

Voordat we aan de impactanalyse begonnen hadden we geen concreet beeld voor ogen van de gevolgen van de verplichting voor gemeenten om digitaal te procederen. Met de impactindicatie hebben wij een eerste houvast op basis waarvan wij verdere keuzes kunnen maken. Het op voorhand maken van deze keuzes, vooruitlopend op de bevindingen uit de impactindicatie, was te voorbarig geweest.

Een andere reden voor deze gefaseerde benadering is dat de (technische) ontwikkelingen omtrent het Webportaal en Aansluitpunt nog veranderen en verfijnd worden. In samenhang gezien met de (steeds naar achter opschuivende) planning van het moment waarop gemeenten direct te maken zouden krijgen met de voorzieningen (naar verwachting na 2020⁵) zou het meteen uitvoeren van een allesomvattende impactanalyse ertoe kunnen leiden dat veel van hetgeen is onderzocht en aangevoerd tegen de tijd van inwerkingtreding al weer achterhaald is of niet langer relevant is. Het

⁵ Aangepast in versie 1.1 (6-3-2018): De Rechtspraak heeft in januari 2018 de planning voor bestuur 2.0 opgeschort zonder nieuwe tijdsindicatie.

is daarom reëel om te overwegen om (delen van) een eventuele verdiepende fase in de tijd naar achter te schuiven, zodat er mogelijk een test- en opleidingsomgeving beschikbaar is en eventuele specificaties verder uitgekristalliseerd zijn.

2.2.2. Route naar de impactindicatie

Bij het uitvoeren van de verkennende fase van de impactanalyse is de volgende route doorlopen:



Stap	Toelichting	Weerslag in dit rapport
Eerste inventarisatie	Eigenstandige eerste inventarisatie van VNG/ KING naar aankomende verplichting voor gemeenten om digitaal te procederen. De essentie is weergegeven in een PowerPoint presentatie, welke de basis vormde voor de gesprekken met de gemeenten en samenwerkingsverbanden.	-
Verkennde gesprekken	In het totaal zijn gesprekken gevoerd met 9 gemeenten en 2 samenwerkingsverbanden van gemeenten. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de Rechtspraak/ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Unie van Waterschappen en IPO.	-
Vastleggen feedback	In gesprekken met gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn, naar aanleiding van de gegeven presentatie, reacties gekomen op diverse onderdelen. Deze zijn in de vorm van gespreksverslagen vastgelegd.	-

Ordenen onderwerpen	Uit de gespreksverslagen zijn in grote lijnen telkens terugkerende onderwerpen gedestilleerd. Vervolgens zijn deze onderwerpen gecategoriseerd in een paar overkoepelende thema's.	Paragraaf 2.3
Verwerken feedback	De feedback die we van de gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben ontvangen hebben we geclusterd naar categorie en onderwerp. Daarbij hebben we een relatie gelegd tussen de onderwerpen en de door de rechtspraak geboden voorzieningen. Hierin hebben wij een onderscheid gemaakt in de huidige situatie en de (verwachte) toekomstige situatie.	Hoofdstuk 3
Verifiëren feedback	Tijdens de centrale bijeenkomst met de gemeenten op 19 september 2017 zijn de bevindingen teruggelegd bij de gemeenten, geverifieerd en aangevuld.	Paragraaf 2.3 en hoofdstuk 3
Bepalen Impact-indicatie	De verandering van de huidige situatie naar de toekomstige situatie hebben we afgezet tegen de gemeentelijke bedrijfsvoering. Wat voor gevolgen hebben deze veranderingen voor de gemeentelijke bedrijfsvoering en wat betekent dit voor de systemen, mensen en processen?	Hoofdstuk 4 en 5 (plus in ruime zin dit hele rapport)

2.3 Categorisering van onderwerpen

Naar aanleiding van de gesprekken met gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben we geconstateerd dat in de feedback die we van deze organisaties ontvingen telkens terugkerende onderwerpen naar voren kwamen.

Wij hebben een aanzet gemaakt voor een lijst van deze onderwerpen en deze gecategoriseerd. Deze onderwerpen concretiseren de impact van de verplichting om digitaal te procederen op de gemeentelijke bedrijfsvoering: *op welke onderwerpen moet de gemeente allemaal actie ondernemen?*

Op de centrale bijeenkomst op 19 september 2017 met de bij de impactanalyse betrokken gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben wij deze lijst met onderwerpen geverifieerd bij en besproken met de aanwezige organisaties.

Thema	Onderwerpen
Identificatie, autorisatie en machtigingsbeheer	eHerkenning
	Rol machtigingsbeheerder
	Koppelen aan Aansluitpunt
	Privacy en beveiliging
Uitwisselen en opslaan van gegevens	Notificaties
	Uploaden en downloaden / synchroniseren van bestanden
	Archiveren van bestanden
	Papieren communicatie (o.a. vertrouwelijke stukken)
	Storingen en beschikbaarheid
Functionaliteit en gebruiksgemak	Algemene functionele beperkingen en randvoorwaarden
	Wensen Aansluitpunt
	Wensen Webportaal
Implementatie	(proces)dossieropbouw in de keten
	Verschuiving van rollen
	Samenhang met papierloos/ papierarm zaakgericht werken (cultuuromslag)
	Planning / wijze van implementatie
	Keuzes m.b.t. Aansluitpunt en /of Webportaal
	Samenhang met voorzieningen Raad van State en Hoge Raad
	Ondersteuning door de Rechtspraak en/of VNG/ KING

Deze lijst met thema's en onderwerpen vormt de basis(indeling) van hoofdstuk 3.

3 Bevindingen verkennende fase van de impactanalyse

3.1 Identificatie, autorisatie en zaakbeheer

3.1.1. eHerkenning

Waar gaat het over?

Hoe weet je of iemand écht is wie hij online zegt te zijn? Met eHerkenning kunnen medewerkers van organisaties in een digitale omgeving hun identiteit bevestigen. Er zijn verschillende niveaus van eHerkenning die aansluiten bij de mate van zekerheid die dient te worden verkregen over iemands identiteit. Bij het digitaal procederen gebruiken gemeenten straks eHerkenning om in te loggen bij het Webportaal.

Hoe is het nu?

In de huidige wijze van procederen door de gemeenten bij de gerechten is er geen rol voor eHerkenning. De processtukken worden - in de regel - door een gemachtigde ondertekend en per post verzonden/ uitgereikt. Identiteit en authenticiteit blijken uit de (ondertekende) stukken.

Hoe is het straks?

Processtukken en berichten worden straks ofwel in het Webportaal ofwel via het Aansluitpunt uitgewisseld met de gerechten. Identificatie en authenticatie voor gebruik van het Webportaal vindt plaats door middel van eHerkenning. De medewerkers binnen de gemeente die toegang dienen te krijgen tot het Webportaal dienen te beschikken over een (door de gemeente geregeld) toereikend eHerkenningsmiddel (met het juiste niveau).

Webportaal

Om op medewerkersniveau toegang te kunnen krijgen tot één of meerdere digitale dossiers in het Webportaal zijn de volgende zaken, voor wat betreft eHerkenning van belang:

- De medewerker dient te beschikken over een eHerkenningsmiddel met het juiste beveiligingsniveau (Hoog/ Substantieel⁶);
- Het betreffende eHerkenningsmiddel dient te zijn gekoppeld aan de voorziening Mijn Rechtspraak (de Rechtspraakdienst Digitaal Procederen).
- Medewerkers dienen de beschikking te hebben over een smartphone of token om te kunnen inloggen.

Aansluitpunt

Het onderwerp eHerkenning staat los van het Aansluitpunt en is voor het gebruik van het Aansluitpunt niet nodig en relevant. Over de toegang tot het Aansluitpunt zegt het Technisch reglement⁷ het volgende:

"De gebruiker is zelf verantwoordelijk voor adequate autorisatie van de personen die toegang mogen hebben tot de ICT van de gebruiker en tot het Aansluitpunt Rechtspraak. De gebruiker neemt passende technische en

⁶ Zie artikel 1 van bijlage A van het Technisch reglement; Beveiligingsniveau aangeduid als Hoog/ Substantieel, voorheen bekend als STORK niveau 3.

⁷ Technisch reglement versie 1 april 2017, te vinden op [Rechtspraak.nl](https://www.rechtspraak.nl).

organisatorische maatregelen voor vertrouwelijkheid van autorisatiesleutels, wachtwoorden, codes en andere vertrouwelijke persoonsgegevens die relevant zijn voor het gebruik van het Aansluitpunt Rechtspraak⁸.”

Onder het onderwerp *privacy en beveiliging (paragraaf 3.1.3)* wordt verder ingegaan op de toegang tot het Aansluitpunt.

Aandachtspunten en bevindingen

- Binnen de gemeenten beschikken veelal wel enkele mensen over eHerkenning, maar maken er niet altijd actief gebruik van. Binnen de juridische afdelingen is dit nog niet het geval. Wanneer voor alle betrokkenen een eHerkenningsmiddel aangevraagd en beheerd moet gaan worden dan is dit een nieuwe opgave en een flinke investering.
- Er dient een goed beheersproces opgesteld te worden, waarin een adequate uitgifte en beheer van eHerkenningsmiddelen geborgd wordt.
- Er dient gestuurd te worden op beveiligingsniveaus: bepaald dient te worden voor welke processen welk niveau benodigd is. Hierbij dient rekening gehouden te worden met betrokken personen (het hoogste niveau van beveiliging is dan doorslaggevend voor het aan te schaffen eHerkenningsmiddel voor een persoon).
- Een eHerkenningsmiddel is gekoppeld aan een KvK-nummer⁹. Binnen het openbaar lichaam ‘de gemeente’ kunnen meerdere KvK-nummers uitgegeven zijn (personeelsvereniging, gemeente en bijvoorbeeld een specifieke afdeling, zoals Beheer openbare Ruimte) of meerdere - los van elkaar functionerende - organisatieonderdelen kunnen vallen onder eenzelfde KvK-nummer. Bijvoorbeeld de brandweer ‘s-Hertogenbosch heeft hetzelfde KvK-nummer als de Gemeentelijke Archiefdienst ‘s-Hertogenbosch. Bij het beheer dient hier rekening mee te worden gehouden.
- Niet duidelijk is wat de relatie tussen de bestuursorganen van de gemeente (o.a. burgemeester, college, heffingsambtenaar, gemeenteraad) met deze KvK-nummers is in samenhang gezien met de figuur van machtiging, mandaat en volmacht (deze worden door het bestuursorgaan afgegeven). Het eHerkenningsmiddel is gekoppeld aan het openbaar lichaam ‘de gemeente’.
- Hoe zit het met ingehuurd/ gedetacheerd/ opdrachtnemers? Kunnen die ook een eHerkenningsmiddel toegewezen krijgen, zonder dat zij verbonden zijn aan de gemeente?
- Samenwerkingsverbanden voeren werkzaamheden uit voor meerdere gemeenten en hebben een eigen KvK-nummer en eigen eHerkenningsmiddel. Hoe zit het als zowel medewerkers van de gemeente als van een samenwerkingsverband toegang dienen te krijgen tot een zaak? In het verlengde hiervan: als de ene gemeente de procesvertegenwoordiging verricht voor de andere gemeente, aan welk KvK-nummer wordt dan het eHerkenningsmiddel gekoppeld?
- Hoe zit het met de wijziging van eHerkenningsleverancier? Heeft dit gevolgen voor het digitaal procederen?

3.1.2. Rol machtigingsbeheerder

Waar gaat het over?

De (zaak)machtigingsbeheerder is de rol c.q. taak die één of meerdere personen binnen de gemeente krijgt/ krijgen om er voor te zorgen dat rechtszaken waarbij het openbaar lichaam en de

⁸ Technisch reglement, artikel 3.4, zesde lid.

⁹ Technisch reglement, bijlage A, artikel 1, laatste gedachtestreepje

betreffende bestuursorganen van de gemeente betrokken zijn (digitaal) toegewezen worden aan zaakeigenaren en zaakbehandelaars, zodat in het kielzog hiervan de stukken en notificaties (digitaal) bij de juiste personen terecht komen.

Hoe is het nu?

In de huidige wijze van procederen door de gemeenten bij de gerechten zijn de eerste inkomende stukken (het beroepschrift) meestal direct gericht aan het bestuursorgaan dat het bestreden besluit genomen heeft. In latere correspondentie kan het zijn dat een contactpersoon van de gemeente is toegevoegd als geadresseerde (t.a.v.). In de meeste gevallen blijft de adressering beperkt tot het bestuursorgaan en vindt distributie naar de betreffende afdeling plaats vanuit de postkamer (vaak op basis van ervaring of op kenmerknummer van het aangevochten besluit).

Hoe is het straks?

Processtukken en berichten worden straks in het Webportaal of via het Aansluitpunt uitgewisseld met de gerechten¹⁰. In ieder geval voor de situatie dat de gemeente gebruik zal maken van het Webportaal zal de 'machtigingsbeheerder' de nieuwe zaken op naam dienen te zetten van één of meerdere personen. Dit is noodzakelijk zodat deze personen (na te zijn ingelogd met eHerkenning) digitaal toegang kunnen krijgen tot de zaak en de bijbehorende processtukken. Na deze toewijzing kunnen deze personen eigenstandig via het Webportaal communiceren met de gerechten. Personen aan wie de machtigingsbeheerder geen expliciete toegang heeft gegeven tot een dossier, kunnen dus niet bij het digitale dossier in het Webportaal.

Webportaal

Zoals hierboven weergegeven heeft de machtigingsbeheerder een centrale rol in het toewijzen van zaken aan zaakeigenaren en behandelaren, zodat deze personen de dossiers kunnen benaderen via het Webportaal.

Aansluitpunt

Het is niet duidelijk of de machtigingsbeheerder een rol heeft voor de situatie waarin de gemeente (uitsluitend) gebruik maakt van het Aansluitpunt.

Aandachtspunten en bevindingen

- De machtigingsbeheerder is een nieuwe rol. Deze moet alles in de gaten houden; het is dan ook belangrijk dat voor de beheerder achtervang aanwezig is. Dit dient geborgd te worden.
- Niet duidelijk is of de verschillende bestuursorganen elk een eigen 'omgeving' in de portal krijgen of dat er één omgeving is voor de gemeente, waarbinnen de verschillende bestuursorganen, middels mandaat en machtiging, aan medewerkers van de gemeente toegang verschaffen voor het verrichten van proceshandelingen. Is hierover nagedacht?
- Het machtigen op zaakniveau door de gemeentelijke beheerder zal intensief zijn. Eén machtigingsbeheerder gaat voor grote gemeenten problemen opleveren qua volume en organisatie. Het zal makkelijker zijn als bepaalde zaaktypen automatisch aan een bepaalde medewerker toebedeeld kunnen worden of aan een bepaalde afdeling. Per afdeling kan dan een (sub)machtigingsbeheerder de stukken binnen de afdeling 'verdelen'.
- Vanuit de Rechtspraak is aangegeven dat men werkt aan een functionaliteit waarmee er meerdere zaakbehandelaren toegevoegd kunnen worden aan een dossier. Deze

¹⁰ Behoudens een periode waarin vertrouwelijke stukken alsnog via de post worden toegestuurd naar de gerechten.

functionaliteit wordt als belangrijk ervaren door gemeenten en verwacht wordt door gemeenten dat direct bij aanvang deze functionaliteit ook beschikbaar is.

- Gevreesd wordt dat er met de figuur van de machtigingsbeheerder tegen knelpunten aangelopen wordt wanneer gemeenten voor elkaar zaken afhandelen of dat een dossier aan een externe partij (niet zijnde een advocaat) wordt 'uitbesteed' om af te handelen.
- Ligt er een relatie tussen de machtigingsbeheerder en het mandaatbesluit? Vervult de machtigingsbeheerder een gemandateerde bevoegdheid? Kan hij bevoegdheden ondermandateren aan de betreffende medewerkers of is de betreffende medewerker zelf gemandateerd/ gemachtigd en maakt de machtigingsbeheerder het alleen technisch mogelijk dat de betreffende persoon de zaken toegewezen krijgt?
- Wordt voorzien dat het op naam zetten van zaken door de machtigingsbeheerder, als zijnde 'werkverdeler' zal leiden tot de situatie dat de machtigingsbeheerder standaard alle zaken op naam zet van alle (mogelijke) zaakbehandelaars? Dit zal in de praktijk waarschijnlijk sneller werken dan dat per zaak bepaald moet worden wie nog capaciteit heeft om de zaak op te pakken en dan de zaak toe te wijzen aan die persoon. Wordt in zo'n situatie de rol van de machtigingsbeheerder niet uitgehold en vervalt deze rol tot een administratieve hobbel?

3.1.3. Privacy en beveiliging

Waar gaat het over?

Gemeenten hebben toegang tot gevoelige gegevens van burgers en bedrijven en dienen hier zorgvuldig mee om te gaan. Privacy en beveiliging zijn daarmee randvoorwaardelijke aspecten voor de communicatie met de gerechten. De wijzingen in het communicatiekanaal (papier naar digitaal) hebben gevolgen voor de invulling van deze randvoorwaarden.

Hoe is het nu?

Communicatie met de gerechten vindt (over het algemeen) fysiek plaats per post. De processtukken zijn geprint/ gekopieerd en worden per post/ koerier fysiek aan de gerechten gestuurd (soms aanvullend per fax). Privacyvraagstukken zijn voornamelijk gericht op de selectie van processtukken en het weglakken van niet relevante privacygevoelige passages in documenten. Beveiligingsvraagstukken vallen samen met gemeentebrede vraagstukken over beveiliging.

Hoe is het straks?

Algemeen

Communicatie met gerechten vindt straks digitaal plaats. Vanuit het oogpunt van privacybescherming zullen de digitale processtukken op dit onderwerp gescreend dienen te worden en waar aan de orde, zullen pagina's weggehaald moeten worden of passages worden geanonimiseerd. Anders dan in de huidige situatie dient het resultaat digitaal beschikbaar te zijn in plaats van op papier. Dit vergt andere software, dan wel een bredere toegang tot deze software (bijvoorbeeld PDF-bewerkingssoftware).

Ook is het zo dat het digitaal communiceren met de gerechten een nieuw aspect toevoegt aan het privacyvraagstuk. Deze nieuwe wijze van 'verwerking' dient te voldoen aan de eisen uit de Wet bescherming persoonsgegevens/ de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

De informatieoverdracht met de gerechten vindt in de toekomstige situatie digitaal plaats. Dit heeft gevolgen voor de informatiebeveiliging. Enerzijds voor het uitwisselen van gegevens (transport) en anderzijds voor de opslag van de betreffende gegevens. Er is sprake van een ander kanaal ten opzichte van de huidige situatie.

De gemeente dient zorg te dragen voor een adequate beveiliging van zijn processen en systemen, zodat zijn gebruik van het digitale systeem geen inbreuk of bedreiging vormt of kan vormen voor de betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid, goede werking of beschikbaarheid van het digitaal systeem of kan leiden tot een beveiligingsincident (artikel 1.3, eerste lid, van het Technisch reglement bestuursrecht en civielrecht (hierna: Technisch reglement)).

In artikel 1.3, derde lid, van het Technisch reglement, staat expliciet vermeld dat de Rechtspraak en gerechten geen verantwoordelijkheid dragen voor het beschermen en beveiligen van (vertrouwelijke) gegevens die zich buiten het domein van de Rechtspraak en de gerechten bevinden.

Bovengenoemde bepaling doet vragen rijzen over de verantwoordelijkheid van het transport naar het digitaal systeem en van het digitaal systeem. Niet duidelijk is wie daar de verantwoordelijkheid draagt.

Webportaal

Beveiliging van het Webportaal krijgt voor de gemeente vorm door het gebruik van eHerkenning. Verwacht wordt dat deze informatie over een beveiligde verbinding wordt uitgewisseld. Zoals hierboven al is aangegeven is onduidelijk onder wiens verantwoordelijkheid dit transport plaatsvindt.

Binnen het Webportaal wordt aan het aspect privacy/ beveiliging invulling gegeven door slechts de personen die de zaak behandelen ook toegang te geven (via de machtigingsbeheerder) tot het dossier. Het is aan de gemeenten om zelf een structuur op te zetten van zaakbehandelaren en deze te koppelen aan een zaak, waarbij recht wordt gedaan aan bedrijfsmatige uitvoerbaarheid (vervanging bij ziekte e.d.) en tegelijkertijd wordt voldaan aan wettelijke eisen ten aanzien van privacy (niet meer mensen toegang dan noodzakelijk). Het risico bestaat dat vanuit pragmatisch oogpunt zaken aan meer medewerkers worden toegewezen dan in de praktijk noodzakelijk is.

Aandachtspunt is dat de bestanden in het merendeel van de gevallen niet rechtstreeks vanuit het zaakstelsel /Document Management Systeem geüpload kunnen worden en dat vanuit het Webportaal de bestanden in een 'verkennermap' geselecteerd dienen te worden om te kunnen worden geüpload. Dit betekent dat de bestanden (tijdelijk) in een Windows-verkennermap geplaatst dienen te worden. Dit brengt een beveiligingsvraagstuk met zich (wie heeft er toegang tot deze map en wat wordt er gedaan met de bestanden na afloop van het up- en downloaden?).

Aansluitpunt

Wanneer gegevensoverdracht plaats vindt via het Aansluitpunt dan zijn de vraagstukken over privacy en beveiliging van groot belang omdat gegevensoverdracht voor een groot deel (semi)automatisch plaatsvindt. Ten opzichte van het gebruik van het Webportaal vinden (naar verwachting) minder menselijke handelingen plaats. Enerzijds verkleint dit de kans op (menselijke) fouten, maar tegelijkertijd worden, naar verwachting, fouten veroorzaakt door mensen/ systemen minder snel of pas achteraf opgemerkt.

Aan het gebruik van het Aansluitpunt zijn in het Technisch reglement diverse eisen verbonden, die tot strekking hebben dat de gemeente invulling geeft aan een adequaat beveiligingsniveau. Naast compliance verklaringen en algemene zorgplichten bevat het Technisch reglement ook de verplichting om - op verzoek aan de Rechtspraak - een audit te laten verrichten.

In het Technisch reglement wordt in bijlage B specifiek ingegaan op de beveiligingsstandaarden en Voorschriften. Deze gelden, blijkens de inleidende tekst van deze bijlage, specifiek voor het Aansluitpunt. Deze bijlage gaat uit van een normenkader, referentiedocumenten en aanvullende Rechtspraak (rand-)voorwaarden en regels.

Bijlage B bevat een op zichzelf staand pakket van standaarden en regels voor wat betreft de beveiliging van het Aansluitpunt. In artikel 3.4, eerste en derde lid, van het Technisch reglement wordt de gebruiker en diens hulppersonen verplicht om onder meer te beantwoorden/ voldoen aan de actuele eisen uit bijlage B. Deze verplichting geldt dus naast de (overige) eisen in het Technisch reglement.

Middels het referentiedocument in bijlage B wordt een verbinding gelegd met de 'JJustitie Berichten Service JUBES - Informatie en Voorwaarden' en het gebruik van de digikoppeling.

In het document 'JJustitie Berichten Service JUBES - Informatie en Voorwaarden' worden diverse aansluitvoorwaarden gesteld, welke dus ook relevant zullen zijn voor gemeenten.

Aandachtspunten en bevindingen

- De stukken die geüpload worden en gedownload worden naar en van het portaal kunnen waarschijnlijk niet reeksreks geüpload en gedownload worden vanuit en naar het zaakstelsel en/of DMS¹¹. Deze dienen tijdelijk in een verkennermap te staan. Het gebruik van een verkennermap voor opslag van bestanden brengt beveiligingsrisico's met zich¹².
- Waarom wil de Rechtspraak, middels de eisen in het Technisch reglement, alles weten van de gemeente over beveiliging? Geeft de Rechtspraak zelf ook deze openheid?
- Wat betreft informatieveiligheid dient het verantwoordingsproces van gemeenten geïntegreerd te worden in c.q. aan te sluiten bij de 'Eenduidige Normatiek Single Information Audit' (ENSIA).
- Eén van de geïnterviewden vraagt hoe de Rechtspraak zaken omtrent privacy, gegevensbescherming en encryptie regelt. Het zijn immers de gemeenten die vertrouwelijke gegevens overdragen aan de Rechtspraak, dus gemeenten moeten ervan uit kunnen gaan dat de vertrouwelijkheid goed geborgd is.
- De Rechtspraak beperkt in het technisch reglement de eigen verantwoordelijkheid voor de beveiliging van gegevens (beperking verantwoordelijkheid voor gegevens buiten het domein van de Rechtspraak en de rechten). Kan dit, nu gemeenten verplicht gebruik dienen te maken van door de Rechtspraak aangeboden voorzieningen? Het is niet duidelijk hoe het zit met de verantwoordelijkheid van het transport naar het digitaal stelsel en van het digitaal stelsel. Niet duidelijk is wie daar de verantwoordelijkheid voor draagt.
- Vanuit de gemeenten is aangegeven dat er gelijkenissen zijn met de implementatie van het vergadersstelsel van de raad iBbabs (papierloos vergaderen). Hier speelden ook dergelijke vraagstukken. Voor de implementatie van KEI kan daarvan worden geleerd.

¹¹ Bij Sharepoint is dit waarschijnlijk wel mogelijk, wanneer Sharepoint wordt weergegeven als netwerkstelsel.

¹² Zie ook paragraaf 3.2.2 over het up- en downloaden en synchroniseren van bestanden.

3.1.4. Koppelen aan Aansluitpunt

Waar gaat het om?

'Het Aansluitpunt Rechtspraak is een koppeling voor geautomatiseerd berichtenverkeer. Professionele procespartijen kunnen vanuit het eigen administratiesysteem geautomatiseerd gegevens uitwisselen met de rechtspraak. Er wordt gewerkt in het eigen systeem. Via het Aansluitpunt kunnen in een keer grote aantallen documenten verstuurd of ontvangen worden die geautomatiseerd van metadata worden voorzien¹³.'

Hoe is het nu?

Communicatie met de gerechten vindt (voornamelijk) fysiek per post plaats. Het Aansluitpunt is voor gemeenten nu nog niet beschikbaar.

Hoe is het straks?

Algemeen

Uitgangspunt is dat de professionele partijen keuzevrijheid hebben om te bepalen of zij via het Webportaal of via het Aansluitpunt communiceren met de gerechten¹⁴. Een hybride vorm wordt voor advocaten mogelijk geacht.¹⁵ Er is geen reden om aan te nemen dat dit voor bestuursorganen en de gemeenten anders zal zijn. Ingeschat wordt dat er veel van deze hybride situaties zullen ontstaan, waarbij deels via het Aansluitpunt wordt geprocedeerd en deels via het Webportaal.

Webportaal

Als een professionele partij uitsluitend gebruik maakt van het Aansluitpunt dan worden alle gegevens buiten het Webportaal om gecommuniceerd met de Rechtspraak.

Ook al procedeert de gemeente uitsluitend via het Aansluitpunt dan zijn alsnog de stukken zichtbaar in het Webportaal. Het raadplegen van het Webportaal kan dan eventueel als controlemiddel plaatsvinden, maar bijvoorbeeld ook als back-up scenario voor die situaties dat de gebruiker niet in de gelegenheid is om via het Aansluitpunt stukken te synchroniseren¹⁶. Ook kan het zijn dat het koppelen met het Aansluitpunt gemeentebreed niet kan, of zeer complex is. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de gemeente werkt met meerdere zaaksystemen of documentmanagementsystemen.

Aansluitpunt

Door de Rechtspraak worden de volgende voordelen van het gebruik van het Aansluitpunt benoemd in vergelijking tot het Webportaal¹⁷:

- U werkt vanuit uw eigen kantoorstelsel. U hoeft dus niet in te loggen op het beveiligde Webportaal.
- U heeft minder kans op fouten, omdat u minder gegevens handmatig hoeft in te voeren.
- U kunt rechtstreeks documenten insturen vanuit uw eigen documentmanagementsysteem (DMS).

¹³ Informatie Rechtspraak.nl.

¹⁴ Uit het Technisch reglement volgt dat de gerechten een gebruiker de toegang tot het Aansluitpunt kunnen weigeren indien bijvoorbeeld de beveiliging van het digitale systeem in het geding komt.

¹⁵ Bron: veel gestelde vragen Aansluitpunt Rechtspraak.nl.

¹⁶ Mogelijk aan de orde als medewerkers thuis werken.

¹⁷ Bron: Rechtspraak.nl; veel gestelde vragen: voordelen Aansluitpunt t.o.v. het Webportaal.

- U kunt meerdere documenten en meerdere zaken in een keer aanbieden. Deze kunt u automatisch metagegevens meegeven. U hoeft dus niet handmatig een documenttitel en documentclassificatie in te voeren.
- U kunt bepaalde gegevens automatisch opslaan in uw eigen systeem. Bijvoorbeeld de gegevens van de (advocaat van de) tegenpartij.

Om gebruik te kunnen maken van het Aansluitpunt en daarmee bestanden met gebruik van het Aansluitpunt uit te kunnen wisselen met de bestanden van de Rechtspraak dient een aantal stappen te worden doorlopen en dient aan de eisen te worden voldaan uit het Technisch Reglement.¹⁸ Hieronder vallen (niet limitatief):

- Het indienen van een aanvraag voor aansluiting conform aanvraagproces.
- Het uitvoeren van een compliance test voor software via het Self Service Testportaal door ketenpartners en/of softwareleveranciers
- Het (eventueel) uit laten voeren van een acceptatietest.
- Het gebruik (voor overheidsorganen) van een PKI-overheidscertificaat.
- Het uitvoeren van een audit.
- De eis dat de systemen van gebruiker voldoende beschermd zijn.

Communicatie via het Aansluitpunt Rechtspraak geschiedt volgens de op www.rechtspraak.nl gepubliceerde geldende versie van het berichtenboek. De gebruiker ontvangt van een indiening via het Aansluitpunt Rechtspraak een technische OK-melding als weergegeven in het berichtenboek.

Aandachtspunten en bevindingen

- Het Aansluitpunt verschilt in die zin met het Webportaal dat via het Aansluitpunt alleen stukken kunnen worden aangeleverd in PDF-a formaat terwijl in de Webportaal alleen de eis van PDF-formaat is gesteld¹⁹. Bestanden worden in het digitale systeem geconverteerd naar het PDF A-U2 formaat²⁰. Aandacht is geboden voor het onderscheid tussen PDF A -1 en PDF A-2 (onder andere in het gebruik van transparante afbeeldingen).
- Het berichtenboek/ koppelvlak van het Aansluitpunt is niet gebaseerd op/ sluit niet direct aan op de gemeentelijke standaarden²¹. Dit betekent dat als de gemeentelijke systemen gekoppeld worden aan het Aansluitpunt er een vorm van 'mapping' (vertaalslag) plaats dient te vinden om de systemen van de gemeenten en de Rechtspraak met elkaar te kunnen laten communiceren.
- Vraag is hoe met deze noodzaak tot 'mapping' omgegaan dient te worden. Dient dit door elke softwareleverancier eigenstandig ontwikkeld te worden? Of ligt hier een rol voor de Rechtspraak, VNG/KING of een andere instantie weggelegd²²? Vanuit de betrokken gemeenten is in de gesprekken meermalen gevraagd naar de beschikbaarheid en de rol van de betrokken partijen in het aanleveren/ onderhouden hiervan.
- In het verlengde van deze 'mapping' waarbij sprake is van het aanbieden van een 'vertaalsleutel' is vanuit betrokken organisaties ook geroepen om het faciliteren van een knooppunt of adapter. In deze situatie zorgt de beheerder van dit knooppunt/ adapter ervoor dat het berichtenverkeer ook daadwerkelijk omgezet wordt van het Berichtenboek van de Rechtspraak naar een nader te bepalen StUF-standaard (die goed door de gemeentelijke systemen verwerkt kan worden) en vice versa.

¹⁸ Bron: veel gestelde vragen Aansluitpunt Rechtspraak.nl/ Hoofdstuk 3 Aansluitpunt Rechtspraak van het Technisch reglement.

¹⁹ Artikel 3, lid 1, van Bijlage A Technisch reglement.

²⁰ Artikel 3, lid 2, van Bijlage A Technisch reglement.

²¹ Standaard Uitwisselingsformaat (StUF-standaard).

²² Zie hierover ook paragraaf 3.4.7.

- Als initiator/ beheerder van zo'n knooppunt/ adapter wordt door de geïnterviewden naar verschillende partijen gewezen: naar de Rechtspraak, VNG/ KING en naar andere partijen, zoals beheerder van bestaande knooppunten.
- Positie leveranciers: de wijze waarop leveranciers de functionaliteiten verwerken en mogelijkheden benutten, bepalen de winst van het Aansluitpunt ten opzichte van het Webportaal. De hierboven door de Rechtspraak genoemde lijst met voordelen van het Aansluitpunt ten opzichte van het Webportaal gaat daarbij uit van een kwalitatief goede oplossing en dat de leveranciers het potentieel van het Aansluitpunt ook daadwerkelijk volledig benutten. De vraag is of dit - gelet op de complexiteit van het gemeentelijk applicatielandschap - realistisch is.

3.2 Uitwisselen en opslaan van gegevens

3.2.1. Notificaties

Waar gaat het over?

Notificaties zijn berichten buiten het digitale systeem om die de gebruiker erop attenderen dat er 'iets' is gebeurd in een zaak. Deze notificatie wordt in het Technisch reglement ook aangeduid als 'Kennisgeving.' De informatie in de notificatie mag geen inhoudelijke informatie bevatten vanwege privacyregels. Wel zal de notificatie het correspondentienummer van het gerecht bevatten.

Waarschijnlijk echter niet het gemeentelijke correspondentienummer.

Wil de gebruiker weten wat er in de zaak is gebeurd dan zal de gebruiker moeten inloggen in het Webportaal of via het Aansluitpunt kennis dienen te nemen van de stukken.

Hoe is het nu?

In de huidige situatie worden er door de gerechten geen e-mailnotificaties gestuurd over gebeurtenissen in de zaak. De (schriftelijke) correspondentie van de gerechten ziet direct op de inhoud van de zaak of op de procedure.

Hoe is het straks?

Algemeen

Procespartijen worden in de gelegenheid gesteld om buiten het systeem om 'notificaties' te ontvangen. Hiermee wordt de procespartij geattendeerd op het feit dat er nieuwe gebeurtenissen zijn in zijn zaak.

...De notificatieberichten zullen automatisch door het digitale systeem worden verzonden. Om een dergelijk bericht te kunnen ontvangen zullen partijen en betrokkenen een digitaal adres moeten opgeven waar de notificatieberichten naar toe kunnen worden gestuurd. Hoewel notificatieberichten verschillende digitale vormen kunnen hebben, denkt de Rechtspraak er voorsnog aan om de notificatieberichten per e-mail te gaan verzenden²³.

²³ Bron: MVT, artikelsgewijze toelichting bij artikel 8:36c Awb.

Het Technisch reglement maakt onderscheid in de situatie dat er gebruik wordt gemaakt van het Aansluitpunt en van het Webportaal. De inhoud van dit reglement kan discussie opleveren over de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van notificaties in samenhang met het Aansluitpunt. Daarop gaan we hieronder nader in.

Notificaties hebben naast een - algemene attenderende functie - ook een juridische functie. Volgens artikel 30d Rv en artikel 8:36c Awb geldt een bericht als ontvangen op het moment dat het gerecht een notificatie stuurt aan het e-mailadres dat een procespartij heeft opgegeven. Het verzenden van die notificatie is maatgevend, niet de ontvangst daarvan.

Wanneer een gebruiker aangeeft geen e-mailnotificaties te willen ontvangen, of geen e-mailadres opgeeft, dan komen de gevolgen hiervan voor risico en rekening van de betreffende procesdeelnemer (artikel 4.9, lid 2, Technisch reglement). Uit artikel 8:36c, vierde lid, van de Awb, volgt dat in die situatie de termijnen niet meer gekoppeld zijn aan deze notificatie, maar aan het tijdstip van toegankelijkheid van het bericht of processtuk in het digitaal systeem.

Webportaal

Uit artikel 4.9, tweede lid, van het Technisch reglement, volgt dat procespartijen een e-mailadres kunnen opgeven waarop zij notificaties wensen te ontvangen. Op de website van de Rechtspraak staat nu nog vermeld dat per organisatie per zaak er slechts één e-mailadres opgegeven kan worden voor notificaties²⁴. Uit gesprekken met medewerkers van de Rechtspraak hebben wij begrepen dat er - straks - per zaak meerdere zaakbehandelaars kunnen worden toegevoegd, maar dat per zaak er (nog steeds) slechts één e-mailadres gebruikt wordt voor het toesturen van notificaties.

Van de 'e-mailnotificatie' dient de mogelijkheid om 'ontvangstbevestigingen' te generen onderscheiden te worden. Als een stuk is ingediend in het Webportaal kan automatisch een ontvangstbevestiging hiervan gedownload worden.²⁵ Opvallend is in dit licht het verschil in terminologie tussen de relevante tekst in artikel 8:36c van de Awb: *'...Na elke indiening langs elektronische weg ontvangt de indiener een ontvangstbevestiging...'* en de tekst van artikel 4.6, eerste lid, van het Technisch reglement: *'...Procesdeelnemers kunnen van elke indiening een ontvangstbevestiging genereren in het digitale systeem.'*

De wetgever in formele zin schrijft voor dat de indiener een ontvangstbevestiging ontvangt. De Rechtspraak legt deze keuze bij de indiener. Gelet op de hiërarchie in regelgeving is het uitgangspunt van de formele wet vanzelfsprekend leidend.

Aansluitpunt

Niet duidelijk is hoe het gebruik van (e-mail)notificaties zich verhoudt tot het gebruik van het Aansluitpunt. Het Technisch reglement lijkt op dit punt tegenstrijdigheden te bevatten, of is op zijn minst onduidelijk. Hieronder zijn relevante passages over de 'kennisgeving' en notificatie opgenomen uit de Algemene wet bestuursrecht en uit het Technisch reglement.

²⁴ Rechtspraak.nl Veel gestelde vragen: Hoe blijf ik op de hoogte...

²⁵ Behoudens een aantal uitgezonderde type berichten.

Selectie regelgeving en bepalingen over kennisgeving/ notificaties m.b.t. het Aansluitpunt

Artikel 8:36c, tweede lid²⁶, van de Awb bepaalt:

2. Als tijdstip waarop een bericht dat door de bestuursrechter is geplaatst in het in het eerste lid genoemde digitale systeem voor gegevensverwerking door de geadresseerde is ontvangen, geldt het tijdstip waarop de bestuursrechter de geadresseerde hierover een kennisgeving heeft verzonden buiten het digitale systeem voor gegevensverwerking.

Artikel 4.6, tweede lid van het Technisch reglement bepaalt:

2. Communicatie via het Aansluitpunt Rechtspraak geschiedt volgens de op www.rechtspraak.nl gepubliceerde geldende versie van het berichtenboek. De gebruiker ontvangt van een indiening via het Aansluitpunt Rechtspraak een technische OK melding als weergegeven in het berichtenboek.

Uit artikel 4.8, eerste lid, van het Technisch reglement volgt:

'...Een gebruiker van het Aansluitpunt Rechtspraak kan de berichten en de stukken, na ontvangst van een notificatie, via het Aansluitpunt Rechtspraak ophalen.'

Uit artikel 4.9, tweede lid, van het Technisch reglement volgt:

...De notificatie als bedoeld in artikel 4.6, tweede lid, die wordt gezonden via het Aansluitpunt Rechtspraak, is een kennisgeving buiten het digitale systeem als bedoeld in artikel 8:36c, vierde lid, Awb en artikel 30d, vierde lid, Rv.

Artikel 4.9, derde lid, van het Technisch reglement bepaalt:

3. De kennisgeving wordt aan één door de procesdeelnemer in de zaakgegevens vermeld e-mailadres gezonden. De in die zaak geldende procesreglementen zijn onverkort van kracht.

Artikel 4.9, vierde lid, van het Technisch reglement bepaalt:

4. Het gebruik van het Aansluitpunt Rechtspraak impliceert dat de gebruiker vanuit Mijn Rechtspraak geen kennisgevingen (meer) wenst te ontvangen.

Wanneer de bovengenoemde artikelen in onderlinge samenhang worden gelezen dan is niet geheel duidelijk wat de Rechtspraak voor ogen heeft met de notificaties in relatie tot het gebruik van het Aansluitpunt. De tekst van artikel 4.9, vierde lid, van het Technisch reglement komt bij ons over alsof het erop lijkt dat op het Aansluitpunt aangesloten gemeenten geen e-mailnotificaties meer (kunnen) ontvangen vanuit Mijn Rechtspraak (het Webportaal). Niet duidelijk is of de Rechtspraak dit ook zo beoogd heeft en wat de motieven hiervoor zijn. In een toelichting heeft de Rechtspraak aangegeven dat gebruikers van het Aansluitpunt weliswaar notificaties ontvangen, maar geen e-mailnotificaties. Deze notificaties zouden dan uitsluitend via het Aansluitpunt ontvangen worden.

In algemeen juridische zin kan men zich afvragen of artikel 8:36c van de Awb de beslissingsruimte aan de Rechtspraak biedt om in het Technisch reglement te bepalen dat gebruik van het Aansluitpunt het afzien van e-mailnotificaties/kennisgevingen behelst. Zeker nu het verzenden van notificaties via het Aansluitpunt op gespannen voet lijkt te staan met de tekst uit artikel 8:36c, waarin gewag wordt gemaakt van een 'kennisgeving buiten het digitale systeem voor gegevensverwerking'. Een kennisgeving via het Aansluitpunt lijkt niet een dergelijke kennisgeving te zijn.

²⁶ Het derde lid van dit artikel is van dezelfde strekking voor die gevallen dat de stukken door procespartijen en betrokkenen worden geplaatst.

Het is, afgezien van een eventuele juridische belemmering, belangrijk om te beseffen dat het niet meer kunnen ontvangen van e-mailnotificaties voor gemeenten belemmerend werkt. Voorgesteld kan worden dat in de (werk)processen deze notificaties als handvatten worden gebruikt. Dit geldt in het bijzonder voor situaties waarin niet alle communicatie verloopt via het Aansluitpunt, maar van een hybride-toepassing sprake is (deels gebruik van het Aansluitpunt en deels van het Webportaal). Naar verwachting zullen er veel van deze hybride situaties ontstaan (zie ook paragraaf 3.1.4).

De strekking van artikel 4.9, tweede lid, van het Technisch reglement is ook niet geheel duidelijk. In dit artikellid wordt verwezen naar de notificatie in artikel 4.6, tweede lid. In dit betreffende artikellid wordt niet specifiek ingegaan op notificaties. Het artikelonderdeel ziet op de eigen indiening van stukken. De notificatie ziet nu juist op de kennisgeving van stukken die anderen hebben ingediend dan wel van berichten van het gerecht. De verwijzing naar artikel 4.6, tweede lid, is daarmee onjuist of op zijn minst verwarrend.

Aandachtspunten en bevindingen

- De begrippen notificatie en kennisgeving worden door elkaar gebruikt. In dat kader wordt verwacht dat deze begrippen uitwisselbaar zijn.
- Het is niet duidelijk wat de verschillende (on)mogelijkheden zijn in het gebruik van notificaties/ kennisgevingen wanneer het Aansluitpunt wordt gebruikt (zie toelichting eerder in deze paragraaf).
- Het is wenselijk dat de notificatie zo veel als uit privacyoverwegingen mogelijk is contextuele informatie bevat. Zoals over het procestype, het type document dat is toegevoegd en of er een uitnodiging is voor een zitting of uitspraak is gedaan.
- Uit artikel 4.9, derde lid, van het Technisch reglement volgt dat de notificatie aan één e-mailadres wordt verzonden; het gebruiken van maar één notificatie-adres per zaak is onhandig.
- Er zijn veel technologische mogelijkheden. Ook voor het routeren van notificaties. Het benutten van deze mogelijkheden bepaalt straks of het een verbetering wordt of niet.
- Ten aanzien van het onderwerp 'notificaties' zijn geïnterviewden benieuwd waarom je ervoor zou kiezen - als behandelaar - om de notificaties uit te zetten. Deze zijn toch een extra service?
- Ten aanzien van het onderwerp 'notificaties' is een aantal geïnterviewden het erover eens dat dit goed geregeld moet worden. In elk geval moet het mogelijk zijn dat bij het verbinden van een notificatie-emailadres aan een behandelaar per zaak, het mogelijk is om deze via een soort van 'forward'-constructie automatisch door te kunnen sturen naar een collega of postbusadres. Daarmee is in verband met ziekte, vakantie of drukte er altijd een back-up. Het is wenselijk dat deze functionaliteit wordt geboden aan de zijde van de Rechtspraak in plaats van dat 388 gemeenten dit per zaak moeten gaan regelen.
- Bij het onderwerp 'notificaties' wordt door een van de aanwezigen gevraagd welk kenmerk aan de notificaties wordt meegegeven. Is dit ook een gemeentelijk kenmerk?

3.2.2. Up- en downloaden en synchroniseren van bestanden

Waar gaat het over?

Om digitaal te kunnen procederen is het noodzakelijk dat de procespartijen digitaal berichten en documenten kunnen toevoegen aan het 'digitale dossier'. Daarnaast dienen procespartijen de door andere gebruikers toegevoegde berichten en documenten over te kunnen zetten naar een 'eigen' omgeving. Voor het geval er gewerkt wordt met het Webportaal gaat het om het up- en downloaden van bestanden. In geval van het Aansluitpunt om het synchroniseren van de bestanden tussen een eigen systeem en het systeem van de Rechtspraak.

Hoe is het nu?

Processtukken en berichten van de gerechten worden - in de regel - per post ontvangen en per post aangeleverd.

Hoe is het straks?

Algemeen

Afhankelijk van of de gemeente werkt met het Webportaal of het Aansluitpunt zullen de bestanden handmatig geüpload en gedownload worden (Webportaal) of zal er sprake zijn van een (semi)automatische vorm van synchronisatie van bestanden (Aansluitpunt).

Webportaal

Als gebruik wordt gemaakt van het Webportaal dan zullen de processtukken handmatig naar het portaal geüpload dienen te worden om zo deze stukken in de procedure te betrekken. Tevens bestaat de mogelijkheid om berichten van de gerechten en de door andere procespartijen in het digitale dossier ingevoerde berichten en bestanden te downloaden om deze stukken buiten het Webportaal beschikbaar te hebben. Bijvoorbeeld voor in het eigen Document Management Systeem (DMS) van de gemeente.

Aandachtspunt is dat documenten die de gemeente wil inbrengen in de procedure veelal opgeslagen zijn/worden in het DMS (voor latere referentie en om archiefdoeleinden). Het direct uploaden vanuit het DMS naar het Webportaal zal waarschijnlijk niet mogelijk zijn. Beperkingen hiervoor liggen zowel aan de zijde van het DMS als in de (huidige en verwachte) functionaliteiten van het Webportaal. Het gevolg is dat als gemeenten processtukken willen toevoegen in het Webportaal, de betreffende medewerker deze stukken eerst tijdelijk in een Windows-verkennermap dient op te slaan²⁷. Vervolgens dienen vanuit het Webportaal deze map en de bestanden te worden benaderd om te worden geüpload naar het Webportaal. Conform de huidige functionaliteiten van het Webportaal dient dit nog per bestand afzonderlijk te gebeuren. Er liggen plannen bij de Rechtspraak om het in bulk uploaden van bestanden mogelijk te maken²⁸.

Bovenstaande werkwijze impliceert het gebruik van een tijdelijke 'transitieruimte': een verkennermap waar de bestanden tijdelijk staan voor het up- en downloaden. Zaak is dat gemeenten zorgvuldig omgaan met deze transitieruimte. De bestanden bevinden zich buiten het DMS en vertrouwelijkheden die in het DMS aan deze documenten zijn gekoppeld, worden niet overerfd naar de verkennermap. Goede organisatie-afspraken zijn wenselijk met het oog op beveiliging en privacy. Daarnaast kunnen mogelijk ook technische afspraken bijdragen aan

²⁷ Uitgezonderd specifieke DMS-en die de bestanden in een verkennerweergave kunnen weergeven.

²⁸ Zie ook paragraaf 3.3.1 over de functionele beperkingen en randvoorwaarden.

beveiliging en privacy. Denk daarbij aan beperkte leesrechten van mappen en aan het automatisch schonen van de betreffende verkennermap(pen) aan het einde van de dag.

Aansluitpunt

Wanneer gemeenten gebruik maken van het Aansluitpunt dan hebben we het in de context van deze impactanalyse niet over up- en downloaden van bestanden, maar over het synchroniseren van bestanden door middel van een system-to-system-koppeling. Hoe dit synchroniseren in de praktijk zal werken en eruit zal zien, zal per gemeente anders kunnen zijn. Een en ander is afhankelijk van diverse factoren. Een belangrijke factor is de wijze waarop de koppeling (met het Aansluitpunt) in het gemeentelijk applicatielandschap wordt gepositioneerd en welke functionaliteiten worden meegegeven.

Zo kan bijvoorbeeld de koppeling met het Aansluitpunt door de leverancier van het DMS of zaakstelsel zijn verwerkt in respectievelijk het DMS of zaakstelsel. In dat geval zal de gebruiker waarschijnlijk binnen het DMS/ zaakstelsel relevante documenten kunnen synchroniseren met de systemen van de Rechtspraak en worden nieuwe berichten en documenten in het digitale procesdossier automatisch in het DMS/zaakstelsel verwerkt.

Een ander scenario is dat er gebruik wordt gemaakt van een andere leverancier en dat een koppeling tussen DMS/ zaakstelsel met een specifieke applicatie voor het synchroniseren van de bestanden met het Aansluitpunt gelegd dient te worden. Ook zou de gemeente kunnen kiezen voor een oplossing via een Enterprise Service Bus (ESB) met een simpele voorziening, waarbij bestanden handmatig in een specifieke verkennermap worden gezet en deze bestanden (eventueel aangevuld met relevante metadata) semi-handmatig worden gesynchroniseerd met het systeem van de Rechtspraak.

Kortom: er zijn veel mogelijkheden waarop de bestanden gesynchroniseerd kunnen worden met de systemen van de Rechtspraak. Een aantal harde randvoorwaarden zijn er op het gebied van het gebruik van het Berichtenboek, beveiliging en wijze van koppelen. Binnen deze randvoorwaarden kunnen de oplossingen heel erg verschillen. Een en ander is ook sterk verweven met het gemeentelijk applicatielandschap. Worden er binnen de gemeente meerdere zaakssystemen of documentmanagementsystemen gebruikt? Het is heel goed denkbaar dat gemeenten in een hybride situatie belanden (deels werken via Aansluitpunt en deels via Webportaal).

Aandachtspunten en bevindingen

- Bij diverse geïnterviewden bestaat de indruk dat het KEI-programma weinig gebruik maakt van bestaande standaarden (bijvoorbeeld zaaktypecatalogus) en dat dit doorwerkt in de hele organisatie van de gemeente. Standaarden van de Rechtspraak komen niet overeen met die van gemeenten.
- Een uitdaging wordt gezien in het realiseren van een goedwerkende keten van informatie-uitwisseling. Een koppeling met het Aansluitpunt is één ding, maar als de documenten en berichten binnen de gemeente aanwezig zijn, dient deze informatie ook op eenvoudige manier weer verder doorgezeten te kunnen worden naar andere systemen. Daarom wordt de wens geuit om enige tijd te kunnen proefdraaien ('vrijwillige fase') voordat verplicht digitaal geprocedeerd moet worden.
- Belangrijk is dat de voorziening om digitaal te procederen voldoende gebruiksvriendelijk is. Het is een gegeven dat het koppelveld gespecificeerd is, maar de voorziening wordt uiteindelijk door de leverancier van de gemeentelijke applicatie vormgegeven en ingericht. Het is dus zaak dat de gemeente haar wensen bij de leverancier(s) neerlegt.

- Verwacht wordt door een geïnterviewde dat (uiteindelijk) het Aansluitpunt technisch wel gerealiseerd zal worden, maar de grootste uitdaging zal zitten in het beheer en om de mensen te instrueren (trainen) om hier goed mee te werken (culturaspecten en de implementatie van het werkproces om deze technische voorziening heen).
- De stukken die geüpload en gedownload worden naar het Webportaal zullen zeer waarschijnlijk ergens op een netwerkschijf (tijdelijk) opgeslagen dienen te worden. Het direct uploaden vanuit en downloaden naar een zaakstelsel/ DMS lijkt niet tot de mogelijkheden te behoren (zie ook hiervoor). Het gebruik van een tijdelijke 'transitieruimte' brengt risico's met zich. Bestanden kunnen 'vergeten' worden of verschillende versies kunnen ontstaan. Vanuit het oogpunt van informatiebeveiliging en privacy kan dit ook tot issues leiden. Een oplossing wordt gevonden in goede procesafspraken en beheer op de verkennermappen.
- Problemen ontstaan bij omvangrijke dossiers. Het handmatig uploaden van grote hoeveelheden bestanden zal aanzienlijke administratieve lasten met zich brengen. Verplicht digitaal procederen is ambitieus. Geïnterviewden vragen zich af of het doel wordt bereikt? Hoe verhoudt dit zich tot het werken met omvangrijke dossiers?
- Het is zeer wenselijk om documenten in het portaal in bulk te kunnen uploaden. Zeker bij omvangrijke dossiers. Een hobbel hierbij kan zijn dat de rechtbank wil dat bij elk document een documenttitel opgegeven wordt²⁹. De vraag is hoe dit bij het in bulk uploaden zal werken. Dit geldt ook voor de vraag hoe om te gaan met bijlagen: worden deze bij het hoofddocument geüpload, of dienen de bijlagen apart toegevoegd te worden? Wanneer daadwerkelijk document voor document moet worden geüpload dan gaat dit, volgens geïnterviewden, ten koste van de efficiëntie.
- Een goede functie voor het uploaden van bulkbestanden zou het gebruik van verzamel-PDF-bestanden wellicht kunnen mitigeren.
- Er wordt door de Rechtspraak nog niet echt in standaarden gedacht, maar erg gedacht vanuit 'papieren' dossiers. Dit sluit minder aan bij de denkwijze van gemeenten waar in 'zaken' wordt gedacht.
- Het zou mooi zijn als de mogelijkheid er komt dat bestanden in het portaal 'gesleept' kunnen worden (Drag and Drop). Door deze functionaliteit zou het – mogelijk – niet meer nodig zijn om bestanden eerst tijdelijk in een 'verkennermap' te zetten en vanuit daar de bestanden te uploaden. Zoiets als nu al met de latere versies van outlook kan. Voorwaarde is dat ook de bestanden dan vanuit een DMS of vanuit elders gesleept dienen te kunnen worden.
- Is het niet mogelijk dat - optioneel - ook bij het Webportaal³⁰ metadata vanuit de gemeente kan worden toegevoegd aan pdf-bestanden of anderszins? Zo kan het handmatig invullen van formulieren in het Webportaal met betrekking tot de documenttitel en categorie worden geautomatiseerd. Wellicht zijn er ook nog andere mogelijkheden om handmatige acties in het Webportaal te automatiseren?

²⁹ Bron: Rechtspraak.nl Vraag en antwoord.

³⁰ Bij het Aansluitpunt is dit mogelijk.

3.2.3. Archiveren van bestanden

Waar gaat het over?

Gemeenten dienen processtukken op een ordentelijke wijze te (kunnen) archiveren. Nu het verplicht wordt om digitaal te procederen zal de manier waarop de archivering van processtukken plaatsvindt, anders zijn dan in de huidige situatie.

Hoe is het nu?

In de huidige situatie zijn er een aantal varianten mogelijk. De stukken komen veelal bij de postkamer binnen. Vaak worden de stukken direct ingescand en in het DMS geplaatst. In sommige gevallen vervangt³¹ deze scan het oorspronkelijke fysieke document. In andere gevallen wordt het papieren document direct gearcheveerd of wordt het papieren document doorgezet naar de vakafdeling om aan het einde van de zaak gearcheveerd te worden.

Hoe is het straks?

Algemeen

In de nieuwe situatie is er geen papierstroom van processtukken. Documenten en berichten worden via het Aansluitpunt gesynchroniseerd of gedownload uit het Webportaal.

Aandachtspunt is het bestandsformaat waarin de bestanden door de gemeente aangeleverd dienen te worden aan het digitale systeem. Bij het Webportaal is (behoudens audio-materiaal) het aan te leveren formaat het PDF-formaat. Hierbij worden in artikel 3, van bijlage A van het Technisch reglement, geen aanvullende eisen gesteld aan de mogelijke subset³² (ISO-standaard) van het PDF-formaat.

In het bovengenoemde artikel worden deze eisen wel gesteld voor die situatie dat de stukken worden uitgewisseld via het Aansluitpunt. In dat geval dient de gemeente de stukken aan te leveren als PDF/a -bestanden.

Het digitale systeem zet vervolgens deze PDF en PDF/a-bestanden om naar het PDF/a-u2-formaat (tenzij de gemeente de stukken al heeft aangeleverd in dit formaat). Bij deze omzetting is het van belang dat de gemeente het onderscheid tussen de verschillende PDF-varianten goed op het netvlies heeft en zich vergewist van de gevolgen van het omzetten van PDF-bestanden voor bijvoorbeeld de transparantie van afbeeldingen, in het document aanwezige hyperlinks, toegevoegde metadata en doorzoekbaarheid.

Het risico bestaat dat door de conversies er verschillende versies van documenten ontstaan, waarbij onduidelijkheid kan ontstaan over de archiefwaardigheid van deze versies.

Webportaal

De gemeente kan stukken en berichten tussentijds - gedurende de looptijd van een gerechtelijke procedure - downloaden en archiveren. Een andere optie is om de stukken (pas) na afloop van de procedure in een bulkbestand (zip-bestand) te downloaden en deze in zijn geheel te archiveren. Het tussentijds downloaden van stukken voor een eigen werkdossier en het na afloop in één keer

³¹ Vroeger aangeduid als 'substitutie'.

³² Zie https://nl.wikipedia.org/wiki/Portable_Document_Format voor een toelichting op deze subsets. Binnen deze subsets zijn vaak verschillende versies aanwezig met specifieke mogelijkheden en beperkingen (bijvoorbeeld het al dan niet kunnen weergeven van transparantie in afbeeldingen).

downloaden van het gehele procesdossier voor archivering kan vanuit doelmatigheidsredenen ook bij gemeenten prevaleren. Dit is vanuit het oogpunt van archivering minder wenselijk.

De werkwijze dat stukken tussentijds aan het zaakdossier worden toegevoegd (en gearchiveerd worden), sluit namelijk meer aan bij de opzet van zaakgericht archiveren, zoals beschreven in gemeentelijke modelarchitectuur³³.

Aansluitpunt

Bij gebruik van het Aansluitpunt worden de stukken gesynchroniseerd. Afhankelijk van hoe de gemeente deze uitwisseling vormgeeft, zullen documenten (semi)automatisch toegevoegd worden aan het archiefdossier of zal er handmatig nog een overdracht dienen plaats te vinden naar het digitale archief. Ook voor de situatie dat de gemeente gebruik maakt van het Aansluitpunt geldt dat er verschillende versies van bestanden zullen ontstaan, die elk - vanuit ander oogpunt - archiefwaardig kunnen zijn. Bijvoorbeeld een bepaald brondocument, een aangepaste versie van dit brondocument, waarin vanwege privacyredenen passages zijn weggelakt en de versie die is opgenomen in het digitale dossier, maar waar - door de omzetting naar PDF/ a U2 - eerder toegekende metadata is gestript.

Aandachtspunten en bevindingen

- Gemeenten zullen moeten nadenken over de wijze van archiveren. Archiveren zij alles aan het einde van de zaak of al tussentijds?
- Aandacht dient te worden besteed aan de gevolgen voor conversie van (PDF)bestanden en het ontstaan, het beheer en de archivering van verschillende versies.
- Als bestanden gedownload worden, hoe zit het dan met metadata? Kan deze ook gedownload worden? Aangezien de Rechtspraak de bestanden omzet in PDF/a-U2 formaat, wordt ervan uit gegaan dat de bestanden (ook) in PDF/a-U2 worden gedownload.
- Bestanden dienen binnen 6 maanden na het onherroepelijk worden van de uitspraak gedownload te worden. Daarna zijn de stukken niet meer toegankelijk via het Webportaal.
- Het werken met notificaties is ook vanuit het oogpunt van (tussentijdse) archivering van belang.

3.2.4. Papieren communicatie (o.a. vertrouwelijke stukken)

Waar gaat het over?

In algemene zin zal bij de verplichting om digitaal te procederen communicatie op papier voor professionele procespartijen uitzondering zijn. In een aantal situaties blijft communicatie op papier mogelijk of zelfs de aangewezen weg. Dit betekent dat er naast de aangeboden digitale kanalen (Webportaal en Aansluitpunt) ook geanticipeerd dient te worden op een incidenteel 'papierenkanaal' en mogelijks zelfs op het gebruik van de fax.

Hoe is het nu?

In de huidige situatie is papieren communicatie regel en in bijzondere omstandigheden wordt de fax gebruikt voor het digitaal verzenden van stukken.

Hoe is het straks?

³³ https://www.gemmaonline.nl/index.php/Vullen_en_archiveren_van_een_zaakdossier.

Algemeen

Papieren communicatie kan aan de orde zijn bij/ indien:

- Het een procespartij is toegestaan om op papier te procederen (o.a. burgers);
- Het vertrouwelijke stukken betreft;
- Er sprake is van een eerste contact tussen de gerechten en een procespartij en er nog geen digitale (zaak)machtigingsbeheerder is aangewezen³⁴;
- De rechter hiervoor toestemming geeft;
- Een procespartij er – in strijd met de procesregels – om haar moverende redenen toch voor kiest om de stukken per post/ fax aan te leveren³⁵. Dit levert een vormgebrek op waarbij de rechter een hersteltermijn kan geven om de stukken alsnog digitaal aan te leveren. Uit artikel 2.4, vijfde en zesde lid, van het Procesreglement Bestuursrecht kan worden afgeleid dat er in beginsel een hersteltermijn wordt gegeven van een week, tenzij de rechter dit niet nodig vindt. In uitzonderlijke gevallen kan het zijn dat herstel van het verzuim bij bijzondere wet is uitgesloten.
- In geval het een voorlopige voorziening betreft en een andere partij op papier procedeert kan de voorzieningenrechter bepalen dat het bestuursorgaan de stukken ook op papier aan de andere partijen zendt (artikel 5.2 van het Procesreglement Bestuursrecht 2017);
- In geval er later dan 12.00 uur op de dag voorafgaande aan de zitting stukken aan het digitale dossier worden toegevoegd, dient op de zitting een afschrift op papier aan de wederpartij en de bestuursrechter te worden uitgereikt.³⁶
- Het uitwisselen van pleitnota's op de zitting.

Opgemerkt wordt dat tijdens de zitting geldt dat partijen zelf dienen te beschikken over de stukken en dat deze niet via een specifieke voorziening ter beschikking worden gesteld (bring your own device). Ook internet (wifi) wordt niet gegarandeerd. Dit betekent dat de stukken offline beschikbaar dienen te zijn of (toch) uitgeprint dienen te worden.

Webportaal

Op papier aangeleverde stukken worden indien het een procespartij is die op papier mag procederen, door de gerechten ingescand en in het Webportaal geplaatst (behoudens de inhoud van vertrouwelijke stukken). In andere gevallen zal het afhangen van de situatie of op papier ingediende stukken aan het digitale dossier (moeten of kunnen) worden toegevoegd.

Aansluitpunt

Gemeenten dienen er zorg voor te dragen dat (digitale versies van) vertrouwelijke stukken geen onderdeel uitmaken van de bestanden die gesynchroniseerd worden via het Aansluitpunt.

Aandachtspunten en bevindingen

- Gemeenten dienen bij het (her)inrichten van hun processen er rekening mee te houden dat in bijzondere gevallen nog steeds per fax/ post gecommuniceerd wordt met de gerechten.
- In voorlopige voorziening zaken kan de verplichting (voortvloeiende uit artikel 5.2 van het Procesreglement Bestuursrecht 2017) leiden tot een lastenverzwaring, omdat gemeenten –

³⁴ Let op, dit geldt niet voor het eerste contact in iedere afzonderlijke zaak, maar betreft alleen de (eenmalige) situatie dat de procespartij voor het eerst digitaal dient te procederen en een machtigingsbeheerder dient aan te stellen.

³⁵ Bijvoorbeeld in het geval dat een medewerker wegens eigen toedoen geen toegang heeft tot het digitale systeem en de termijn afloopt. Het indienen op papier wordt op Rechtspraak.nl ook genoemd als 'uitwijkmogelijkheid'.

³⁶ Artikel 1.6, derde lid, van het Procesreglement Bestuursrecht 2017.

naast het digitaal moeten aanleveren van de stukken - ook kunnen worden opgedragen afschriften van de stukken op papier aan de andere partijen te sturen.

3.2.5. Storingen en beschikbaarheid

Waar gaat het over?

Door omstandigheden kan het voorkomen dat een gebruiker geen toegang tot het Webportaal of Aansluitpunt kan krijgen, of dat het niet lukt om via deze kanalen relevante stukken of berichten toe te voegen aan het digitale dossier. Dit kan bijvoorbeeld te wijten zijn aan ondeskundigheid van de gebruiker, of het niet juist functioneren van de (hulp)systemen (voorzien en onvoorzien).

Hoe is het nu?

In geval van storingen, welke gevolgen hebben voor het tijdig indienen van stukken is het (algemene) vraagstuk van de verschoonbare termijnoverschrijding van toepassing. Hier is jurisprudentie over.

Hoe is het straks?

Algemeen

Uit artikel 4.10, eerste lid, van het Technisch reglement, volgt dat de gerechten storingsmeldingen van hun eigen systeem vastleggen op www.rechtspraak.nl. De procesdeelnemer heeft daarmee inzage in de actuele storingen die zijn vastgelegd in de storingenadministratie.

Indien een procesdeelnemer een beroep doet op verschoonbare termijnoverschrijding als gevolg van een storing zoals bedoeld in het Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht, dient de procesdeelnemer - indien geen storingsmelding is vastgelegd - aan te tonen dat sprake was van een storing (artikel 4.10, tweede lid, van het Technisch reglement). Een belangrijke nuance is de vraag of de storing in de risicosfeer van de gebruiker ligt of daarbuiten. In het laatste geval zal (waarschijnlijk) eerder verschoonbaarheid worden aangemerkt dan in het eerste geval. Over het optreden van storingen bij het gebruik van het Webportaal en het Aansluitpunt zal zich naar verwachting nieuwe jurisprudentie gaan vormen.

Op www.Rechtspraak.nl worden de volgende uitwijkmogelijkheden aangedragen bij storingen³⁷:

- Voor piketsituaties is een noodtelefoonnummer beschikbaar;
- Voor niet piketsituaties, maar wel bij dreigende termijnoverschrijding kan contact worden opgenomen met het Rechtspraak Servicecentrum³⁸. Er wordt dan informatie gegeven over de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding;
- Ook kan er in een dergelijke situatie voor worden gekozen om de stukken toch op papier in te dienen. Dit levert een vormgebrek op waarbij de rechter een hersteltermijn kan geven om de stukken alsnog digitaal aan te leveren. Uit artikel 2.4, vijfde en zesde lid, van het Procesreglement Bestuursrecht 2017 kan worden afgeleid dat er in beginsel een hersteltermijn wordt gegeven van een week, tenzij de rechter dit niet nodig vindt. In uitzonderlijke gevallen kan het zijn dat herstel van het verzuim bij bijzondere wet is uitgesloten.

³⁷ <https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/modernisering-rechtspraak/Paginas/uitwijkmogelijkheden-digitaal-procederen-bij-onderhoud-en-storingen.aspx#711b49e9-6470-4471-81e9-1d540425d7131>.

³⁸ In geval van het Aansluitpunt, eerst met eigen IT-afdeling/ softwareleverancier.

- In niet direct spoedeisende gevallen kan ook met het Rechtspraak Servicecentrum contact worden opgenomen (voor het melden). Als er geen directe dreiging is voor een termijnoverschrijding, kan op een later tijdstip nogmaals geprobeerd worden om toegang te krijgen tot het systeem en stukken of berichten in te dienen.

Opgemerkt wordt dat - afgezien van storingen - de digitale systemen van Rechtspraak niet altijd beschikbaar zijn. Artikel 1.5 van het Technisch reglement bepaalt hierover:

De Raad voor de rechtspraak maakt op www.rechtspraak.nl bekend gedurende welke tijdvakken – behoudens storingen in en buiten het systeem - het digitaal systeem beschikbaar moet zijn (servicevenster), gedurende welke tijdvakken het digitaal systeem beschikbaar is, maar niet wordt gegarandeerd (beschikbaarheidsvenster) en gedurende welke tijdvakken het digitaal systeem niet of met verlaagde performance beschikbaar is. De tijdvakken worden bepaald met inachtneming van hetgeen over de openingstijden van de griffie is bepaald in artikel 10 van de Wet op de rechterlijke organisatie en de daarop gebaseerde bestuursreglementen van de gerechten.

En voor wat betreft het Aansluitpunt (artikel 3.5, eerste lid, Technisch reglement):

1. De Raad voor de rechtspraak draagt er zorg voor het Aansluitpunt Rechtspraak voor gebruikers beschikbaar te houden gedurende de servicevensters als bedoeld in artikel 1.5. Het Aansluitpunt Rechtspraak is tenminste beschikbaar gedurende de openingstijden van de griffie zoals deze is bepaald in artikel 10 van de Wet op de rechterlijke organisatie en de daarop gebaseerde bestuursreglementen van de gerechten.

Webportaal

Voor wat betreft het gebruik van het Webportaal kan nog ten aanzien van het bovenstaande toegevoegd worden dat de Rechtspraak uit de vermoedelijk aanwezige logfiles kan afleiden dat de gemeente pogingen heeft gedaan om een bestand toe te voegen, maar dat dit niet gelukt is. Het is altijd verstandig om als het niet lukt om een bestand toe te voegen van eventuele foutmeldingen of pogingen schermopnamen te maken, zodat deze later gebruikt kunnen worden in de onderbouwing van een beroep op verschoonbare termijnoverschrijding.

Aansluitpunt

Wanneer het niet lukt om via het Aansluitpunt berichten en stukken te synchroniseren met de systemen van de Rechtspraak is het – met het oog op de verschoonbaarheid - zaak om de oorzaak te achterhalen. De hierboven genoemde uitwijkmogelijkheden zijn van toepassing, met die nuance dat vanuit de Rechtspraak is aangegeven dat bij het disfunctioneren van het Aansluitpunt in beginsel niet van gemeenten verwacht zal worden dat zij dan de stukken zullen uploaden via het Webportaal³⁹.

Aandachtspunten en bevindingen

- Het werken met servicevensters en het beperken van de beschikbaarheid van Aansluitpunt en Webportaal kan een beperking ten opzichte van de huidige situatie zijn waarin met behulp van een fax in beginsel op elk willekeurig moment stukken kunnen worden ingediend.
- Gemeenten dienen op voorhand na te denken hoe zij gaan handelen in geval van storingen. Een draaiboek met contactgegevens van relevante partijen en volgorde van acties (passende maatregelen, als bedoeld in artikel 3.5 van het Technisch reglement) kan hierin voorzien.

³⁹Mogelijk zal ook een rol spelen of de gemeente of het betreffende organisatieonderdeel uitsluitend procedeert via het Aansluitpunt of dat zij gebruik maken van een hybride-variant van Webportaal en Aansluitpunt.

3.3 Functionaliteit en gebruiksgemak

3.3.1. Functionele beperkingen en randvoorwaarden

Waar gaat het over?

Het digitale systeem kent zijn begrenzings. Niet alle soorten bestandsformaten kunnen aan het digitaal systeem worden aangeboden en ook niet alle documenten kunnen in het systeem worden gezet (bijvoorbeeld vertrouwelijke stukken). In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal beperkingen en randvoorwaarden, waarop tijdens de gesprekken met gemeenten en samenwerkingsverbanden de aandacht is gevestigd.

Hoe is het nu?

In de huidige situatie kent de communicatie met de gerechten ook beperkingen en een begrenzing. Eén hiervan is dat er in de huidige situatie (nagenoeg) niet digitaal geprocedeerd kan worden en alle stukken op papier naar de gerechten gestuurd moeten worden. Op grond van onder andere de procesreglementen worden er grenzen gesteld aan wat mag (bijv. maar zoveel pagina's faxen per keer, grote pakken papier in x-voud indienen en dus die ook zo vaak printen/kopiëren). Dat digitaal procederen niet mogelijk is, wordt door velen als een gemis ervaren. Daarom ook is juist wetgeving aangenomen die beoogt in deze leemte te voorzien.

Hoe is het straks?

Algemeen

In de toekomstige situatie kan er digitaal geprocedeerd worden. Deze mogelijkheid is begrensd en er dienen randvoorwaarden in acht genomen te worden. De KEI-wetgeving (o.a. wijziging van de Awb) en de onderliggende regelgeving biedt een algemene juridische begrenzing. Deze begrenzing wordt - voor wat betreft het digitaal procederen - verder verduidelijkt en geconcretiseerd in het *Procesreglement bestuursrecht 2017*, het *Procesreglement Civiele zaken KEI* en in het *Technisch reglement bestuursrecht en civielrecht (Technisch reglement)*.

Een in het oog springende begrenzing betreft het bestandslimiet van 10 MB. Ondanks dat de Rechtspraak heeft aangegeven dat deze limiet waarschijnlijk verhoogd wordt naar 25 MB (per bestand) blijft dit voor veel gemeenten een heikel punt, omdat zij aangeven in de praktijk vaak met grote bestanden te maken te hebben (zoals bouwtekeningen of een omvangrijk rapport). De Rechtspraak heeft toegelicht dat deze beperking gericht is op de bescherming van belangen van andere procesdeelnemers: zij moeten ook in staat zijn om - met een wat gedateerde PC en niet zo'n snelle internetverbinding - de bestanden te kunnen downloaden. Ondanks deze redenen zien gemeenten deze begrenzing wel als een beperking.

Daar komt bij dat uit het document 'JJustitie Berichten Service JUBES - Informatie en Voorwaarden', (referentiedocument voor gebruik van het Aansluitpunt) volgt dat JUBES zodanig is geconfigureerd dat er berichten van maximaal 35 MB verstuurd kunnen worden⁴⁰. Naast een beperking vanuit het oogpunt van de burger lijkt hier ook een beperking vanuit het beheer te liggen.

⁴⁰ 'JJustitie Berichten Service JUBES - Informatie en Voorwaarden', Versie 1.6, blz 8.

De eis om processtukken in afzonderlijke PDF-bestanden toe te voegen aan het digitale dossier is ook een randvoorwaarde die in de gesprekken met gemeenten lijkt te knellen. Veel van de geconsulteerde gemeenten geven aan dat het 'bezwaardossier' in één pdf-bestand is gebundeld. In de huidige situatie wordt dit bestand in 2/3-voud geprint en de stukken per post/koerier aan de gerechten gestuurd. In de toekomstige situatie, waarbij digitaal geprocedeerd wordt, bepaalt artikel 4.7, eerste lid, van het TR:

Procesdeelnemers leveren stukken via Mijn Rechtspraak of Aansluitpunt Rechtspraak uitsluitend als afzonderlijke digitale bestanden in overeenstemming met bijlage A aan.

De vraag zal in de praktijk zich toespitsen wat onder een '*afzonderlijk digitaal bestand*' wordt verstaan. Indien het bezwaardossier als een '*afzonderlijk digitaal bestand*' kan worden aangemerkt, zou dat veel gemeenten administratieve lasten besparen. Indien dit dossier niet als '*afzonderlijk digitaal bestand*' kan worden aangemerkt dan dient de gemeente de interne dossieropbouw anders vorm te geven dan wel bij de beroepsprocedure het bezwaardossier 'op te knippen' in afzonderlijke PDF-bestanden. Dit is een verzwaring van lasten ten opzichte van de situatie dat logisch gestructureerde verzamelbestanden ingediend mogen worden.

Opmerkelijk in dit licht is dat uit de informatie op Rechtspraak.nl blijkt dat in civiele zaken er wel voor kan worden gekozen om stukken als één digitaal bestand te uploaden⁴¹.

Onlosmakelijk verbonden met het bovenstaande is de eis dat dat elk processtuk dat wordt toegevoegd aan het digitaal systeem dient te worden voorzien van een titel. Alhoewel deze verplichting in eerdere conceptversies van *het Procesreglement bestuursrecht 2017 (artikel 1.8 oud)* expliciet was geformuleerd, komt deze verplichting niet terug in de huidige versie van het Procesreglement bestuursrecht 2017 of in het Technisch reglement. Uit de teksten op de website van Rechtspraak.nl blijkt echter dat de Rechtspraak dit principe nog steeds omarmt:

...Om ervoor te zorgen dat de stukken overzichtelijk in het dossier terechtkomen wordt in het Landelijk procesreglement civiele zaken KEI een aanwijzing opgenomen voor de benaming van bijlagen.

De verplichting om bestanden te voorzien van een (aanvullende) titel is voor gemeenten een verzwaring van lasten. Dit weegt (nog) zwaarder als vanuit de Rechtspraak ook eisen worden gesteld aan de naamgeving c.q. wijze van beschrijving van deze titel.

Webportaal

De begrenzing van het Webportaal wordt bepaald door de Rechtspraak. Zij is de ontwikkelaar en bepaalt de functionaliteiten en de randvoorwaarden. Het is niet mogelijk voor gemeenten of softwareleveranciers om met plug-ins of API functionaliteit aan het Webportaal toe te voegen.

Met name bij grote, omvangrijke dossiers zal moeten blijken of het gebruik van het Webportaal met de door de Rechtspraak gehanteerde randvoorwaarden werkbaar is. Het loslaten van het principe dat bestanden zelfstandig aangeleverd dienen te worden zou - los van de besparing op administratieve lasten - mogelijk ook de overzichtelijkheid van omvangrijke dossiers ten goede komen.

Aansluitpunt

⁴¹ <https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/modernisering-rechtspraak/Paginas/Veelgestelde-vragen-digitaal-procederen.aspx>.

De begrenzing wordt voor een groot deel bepaald door de mogelijkheden van het systeem waarmee de gemeente koppelt met het Aansluitpunt. Binnen de randvoorwaarden van het gebruik van het Berichtenboek, de koppelvlakspecificaties en beveiligingsaspecten, zijn het de softwareleveranciers (in samenspraak met de gemeenten) die functionaliteit en het gebruiksgemak van de voorziening daadwerkelijk vormgeven.

Aandachtspunten en bevindingen

- Bestandsgrootte van 10 MB en in de toekomst 25 MB gaat tot knelpunten leiden; veel bestanden waarmee de gemeente werkt zijn groter dan 25 MB (bouwtekeningen, bestanden in het Sociaal Domein). Deze knip je niet eenvoudig op in meerdere PDF-bestanden.
- Bij het uploaden van bestanden zou ook sprake dienen te zijn van de mogelijkheid om meerdere bestanden tegelijk te uploaden (bulkfunctie). Het komt de uitvoerbaarheid van het systeem ten goede als deze functionaliteit bij aanvang beschikbaar is.
- Het niet mogen aanleveren van meerdere documenten in één verzamelbestand gaat tot knelpunten leiden en heeft een negatieve invloed op de administratieve lasten die samenhangen met het digitaal procederen.
- Een verplichting om toegevoegde bestanden van een extra naam/beschrijving te voorzien, werkt lastenverzwarend voor gemeenten. De winst die wordt gehaald met het in bulk kunnen uploaden van bestanden wordt hier deels weer mee teniet gedaan.
- Gemeenten voeren hoofdzakelijk bestuursrechtelijke taken uit, maar zijn daarnaast in voorkomende gevallen ook procespartij in civiele procedures. Het is daarom voor gemeenten van belang dat de eisen die gelden m.b.t. het gebruik van het digitale systeem voor civiele zaken en bestuursrechtzaken zo veel als mogelijk uniform zijn (bijvoorbeeld de mogelijkheid om meerdere stukken in één bestand toe te voegen, welke mogelijkheid lijkt te verschillen tussen civiel- en bestuursrecht).
- Regel als Rechtspraak niet alles op voorhand dicht (wees terughoudend met te veel randvoorwaarden). Wanneer blijkt dat zaken in de praktijk anders uitpakken, kan altijd nog aangescherpt en bijgestuurd worden. Je hebt dan ook een concrete aanleiding. Bovendien zal - gelet op de investeringen die gemeenten moeten doen om aan alle randvoorwaarden te voldoen - het zeer inefficiënt zijn als later besloten wordt (onnodige) randvoorwaarden te laten vervallen. Gemeenten hebben dan hun processen al aangepast en voorzieningen getroffen om te kunnen voldoen aan de gestelde randvoorwaarden.

3.3.2. Gebruikerswensen Aansluitpunt

Waar gaat het over?

Het Aansluitpunt voorziet in een koppeling tussen de systemen van de gemeente met de systemen van de Rechtspraak. Via deze koppeling kunnen berichten en bestanden (semi)automatisch gesynchroniseerd worden tussen de systemen. De huidige (configuratie van) systemen van gemeenten kunnen niet (direct) koppelen met het Aansluitpunt. Het aanpassen van de systemen c.q. het integreren van nieuwe systemen vergt naar alle waarschijnlijkheid een flinke investering aan de zijde van de gemeente. Afhankelijk van – eventuele – aanbestedingstrajecten en andere omstandigheden van het geval, zal er ook een aanzienlijke realisatietermijn zijn.

Hoe is het nu?

Er is nu voor gemeenten nog geen Aansluitpunt voor het synchroniseren van bestanden met systemen van de Rechtspraak.

Hoe is het straks?

Algemeen

Dit onderwerp gaat specifiek over het Aansluitpunt. Zie hieronder de tekst onder het kopje 'Aansluitpunt'.

Webportaal

-

Aansluitpunt

Het is een gegeven dat de informatiestandaard van de Rechtspraak voor het uitwisselen van informatie via het Aansluitpunt niet in lijn is met de gemeentelijke standaarden voor informatie-uitwisseling, de zogenoemde Standaard Uitwisseling Formaat (StUF-standaard). StUF is een universele berichtenstandaard voor het elektronisch uitwisselen van gegevens tussen applicaties. Deze berichtenstandaard richt zich tot gemeenten en ketens waarbinnen gemeenten participeren. De berichtenstandaard heeft een verplicht karakter (staat op de 'pas toe of leg uit' lijst van het Forum Standaardisatie). De Rechtspraak heeft er voor gekozen om eigenstandig een koppelvlak te specificeren en een eigen Berichtenboek op te bouwen. Het gevolg is dat de systemen van de gemeente en die van de Rechtspraak elk een andere 'taal' spreken en wil men die systemen met elkaar verbinden, een vorm van 'vertaling' plaats dient te vinden. Deze vertaling, 'mapping' genoemd, is noodzakelijk om de systemen informatie uit te kunnen laten wisselen. Zie de 'mapping' als een vertaalwoordenboek, waarbij de termen die in de (databases van de) systemen worden gebruikt, aan elkaar gekoppeld worden. In de praktijk worden er namelijk in de verschillende systemen net wat andere termen gebruikt. Zo kan er in systeem a onder 'zaak' hetzelfde worden verstaan als 'dossier' in systeem b, maar kan het ook zijn dat beide begrippen een andere lading hebben. Met mapping worden overeenkomsten en leemtes in kaart gebracht, zodat een goede verbinding tot stand kan komen.

De Mapping dient vervolgens toegepast te worden op het koppelvlak, zodat de informatie uit (de databases van) het systeem van de Rechtspraak automatisch op de juiste plaats terecht komt in (de databases van) de systemen bij de gemeenten.

Veel geïnterviewden van gemeenten gaven aan dat zij vanwege de noodzakelijke 'vertaling' hier een rol zien weggelegd voor de Rechtspraak, VNG (KING), of een ander samenwerkingsverband. De gedachte is dat deze 'vertaalslag' in principe voor alle gemeenten hetzelfde zal zijn en dat door collectiviteit de kosten voor deze 'vertaalslag' voor gemeenten beperkt worden.

De in de gesprekken genoemde varianten zijn grofweg in te delen in 2 categorieën:

- 1) De situatie dat er voor gemeenten een mapping wordt gemaakt en deze voor gemeenten wordt beheerd (op semantisch niveau).
- 2) Er gebruik wordt gemaakt van een 'knooppunt' of adapter waarbij daadwerkelijk de Mapping wordt toegepast in een voorziening die de gemeenten in staat stelt om StUF te ontvangen en StUF aan te leveren.

Een stap verder is het gebruik van een knooppunt waarbij de mapping ook toegepast wordt en gemeenten StUF-informatie geleverd krijgen. Het voordeel zou zijn dat de aanpassing van de systemen bij de gemeenten minder rigoureuus is, het laagdrempeliger wordt voor leveranciers om te ontwikkelen, de concurrentie hierdoor toeneemt en het voor gemeenten onder de streep voordeliger wordt om te communiceren met de gerechten via het Aansluitpunt.

In de huidige situatie is er aan de ene zijde van het knooppunt maar één partij, zijnde (het digitale systeem van) de Rechtspraak en aan de andere zijde de gemeenten en samenwerkingsverbanden.

In deze situatie ligt het gebruik van een adapter door de Rechtspraak meer voor de hand. Met deze adapter zorgt de Rechtspraak ervoor dat zij zelf het berichtenverkeer aan de gemeenten 'vertaalt' naar berichtenverkeer die voldoet aan de StUF-standaard en dit via het Aansluitpunt aan gemeenten aanbiedt en ontvangt. Dit scheelt 388 gemeenten plus samenwerkingsverbanden aanzienlijk in de kosten die zij moeten maken voor het koppelen met het Aansluitpunt en biedt de softwareleveranciers een lagere drempel om op dit punt software te ontwikkelen.

Aandachtspunten en bevindingen

- Door één van de geïnterviewden wordt aangegeven dat een uitdaging wordt gezien in het realiseren van een goedwerkende keten van informatie-uitwisseling. Een koppeling met het Aansluitpunt is één ding, maar als de documenten en berichten binnen de gemeente aanwezig zijn, dient deze informatie ook op eenvoudige manier weer verder doorgezet te kunnen worden naar andere systemen. Daarom wordt de wens geuit om enige tijd te kunnen proefdraaien ('vrijwillige fase') voordat verplicht digitaal geprocedeerd moet worden.
- Het is voor gemeenten van belang om bij leveranciers te rade te gaan wat zij op het gebied van een koppeling met het Aansluitpunt aan het ontwikkelen zijn, dan wel gaan ontwikkelen c.q. kunnen ontwikkelen. Leveranciers (softwareontwikkelaars) bepalen uiteindelijk de functionaliteiten en het gebruiksgemak waarmee bestanden via het Aansluitpunt gesynchroniseerd kunnen worden.
- Er is grote afhankelijkheid van leveranciers. Het is de vraag of de gemeente daadwerkelijk bij een leverancier terecht kan voor een 'oplossing'.
- Door gemeenten is het verzoek neergelegd om collectief zaken op te pakken, zoals mapping en het beheren van een 'knooppunt of adapter'. Hiervoor zien gemeenten een rol weggelegd voor de Rechtspraak -die idealiter in een adapter dient te voorzien, VNG (KING) of een ander samenwerkingsverband.

3.3.3. Gebruikerswensen Webportaal

Waar gaat het over?

In paragraaf 3.3.1 hebben we het gehad over de beperkingen van het Webportaal en randvoorwaarden die bij het gebruik in acht dienen te worden genomen. In aanvulling op en in het verlengde van de opmerkingen van gemeenten op deze begrenzing zijn er ook ideeën geopperd om het gebruikersgemak van het Webportaal te vergroten.

Hoe is het nu?

Nvt

Hoe is het straks?

Algemeen

Dit onderwerp heeft specifiek betrekking op het Webportaal, zie hieronder.

Webportaal

Het zou wenselijk zijn als in het Webportaal de mogelijkheid wordt geboden om de weergave van bestanden en berichten aan te passen aan de wensen van de gebruiker. Voor de goede orde: het betreft de *weergave* van het dossier, niet de *inhoud* van het dossier. Door bijvoorbeeld naast de – aan ons door de Rechtspraak meegedeelde – standaardindeling (*datum van toevoeging in het portaal*) te kunnen filteren en sorteren op *documentsoort*, op *chronologie* en *wie de stukken heeft*

ingebracht. Hiermee kan flexibiliteit en het gebruiksgemak vergroot worden. Zeker in omvangrijke zaken zal dit handig zijn. Een chronologische weergave van het dossier is dan zeer wenselijk. Een stap verder zou de mogelijkheid zijn voor de gebruiker om zelf tabbladen/submappen aan te maken in het dossier en de stukken daarin naar eigen inzicht te ordenen (zoals het maken van mapjes in outlook).

Door gemeenten is ook naar voren gebracht dat het plannen van de zittingsdatum een prima onderwerp is voor een functionaliteit in het Webportaal. Daarbij kan worden gedacht aan een datumprikker of een kalender met voorkeuren en/of verhinderdata.

Meerdere gemeenten hebben in de interviews aangegeven het een waardevolle toevoeging te vinden als stukken in *concept* in het Webportaal kunnen worden gezet (niet zichtbaar voor rechter en andere procespartijen). Zodat, ingeval er wordt gewerkt met een zaakondersteuner, de zaakeigenaar alleen de stukken hoeft te fiatteren in het Webportaal en definitief kan indienen.

Aansluitpunt

Nvt

Aandachtspunten en bevindingen

- Acceptatie van de voorziening hangt samen met het gebruiksgemak. Het Webportaal is een middel om digitaal te procederen. Maak van het middel geen doel op zich, door (te) sterk vast te houden aan randvoorwaarden voor gebruik.
- Er zullen in vergelijking tot de huidige situatie van procederen mogelijk niet minder handelingen verricht worden wanneer gebruik wordt gemaakt van het Webportaal, maar dit zullen andere handelingen zijn.
- Afgevraagd wordt of het er in alle gevallen beter op gaat worden. Bijvoorbeeld taxatiezaken zijn nu op papier overzichtelijk en geordend. De vraag is of deze structuur en overzichtelijkheid ook digitaal bereikt wordt als er verwezen wordt naar de verschillende stukken.
- Een belangrijke wens is om de stukken in chronologische volgorde weergegeven te kunnen krijgen in het Webportaal. Als dit filter/ deze sorteerfunctie niet door de Rechtspraak aangeboden kan worden, dan zou een alternatief zijn dat de gebruikers zelf de volgorde van stukken in het dossier kunnen bepalen.
- Het toevoegen van een functionaliteit om zittingsdagen (in overleg met de partijen) te kunnen plannen zou een toegevoegde waarde zijn (datumprikker).
- De mogelijkheid van het gebruik van metadata en automatisering van handmatige activiteiten in het Webportaal zou mogelijk kunnen voorkomen dat gemeenten veel informatie handmatig moeten invoeren in het Webportaal, voor zover deze informatie überhaupt als noodzakelijk wordt aangemerkt.
- Het toevoegen van een functionaliteit waarin de stukken in 'concept' (niet zichtbaar voor andere partijen en de rechter) in het Webportaal kunnen worden gezet, zodat dit werk door ondersteunende medewerkers kan worden verricht.

3.4 Implementatie

3.4.1. Dossieropbouw in de keten

Waar gaat het over?

Wanneer digitaal procederen via het Webportaal en/of Aansluitpunt verplicht wordt, dient de gemeente hier de bedrijfsvoering op aan te passen. Een van de onderwerpen die goed tegen het licht dient te worden gehouden is de opbouw van het procesdossier. Idealiter wordt op deze opbouw al voorgesorteerd, voordat er sprake is van een gerechtelijke procedure.

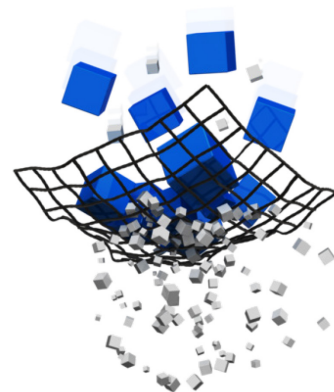
Hoe is het nu?

In de huidige situatie worden de stukken geprint/ gekopieerd en worden de stukken (meestal) geordend in de vorm van een set met genummerde processtukken en aan de gerechten gestuurd. De oorsprong van deze fysieke stukken is - behoudens indien dit voor de zaak relevant is - niet van belang. Dat de oorsprong ligt in 20 digitale bestanden en 10 fysieke documenten of twee omvangrijke digitale bestanden is daarmee in de huidige situatie voor de procesvoering niet relevant. Er is sprake van een 'black box' vanuit waar de gegevens op papier gegenereerd worden.

Hoe is het straks?

Algemeen

Nu de stappen 'het printen en kopiëren' en per post/koerier verzenden (behoudens de in paragraaf 4.2.4 genoemde uitzonderingen) uit het proces verdwijnen, is er geen sprake meer van een 'black box' vanuit waar de gemeente papieren processtukken samenstelt. Het zijn de bronnen van de 'papieren' documenten die nu ineens de processtukken gaan vormen. Deze bronnen dienen - gelet op de door de Rechtspraak gestelde randvoorwaarden - aan diverse eisen te voldoen willen zij kunnen worden gebruikt als processtuk. Deze randvoorwaarden van de Rechtspraak vormen als het ware een zeef/ het filter waardoor de informatie moet. Informatie die niet voldoet aan de instellingen van de zeef/ het filter, wordt niet doorgelaten.



In deze paragraaf kijken we niet naar de wenselijkheid van dit filter (zie hierover paragraaf 4.3.1 en 4.3.3) maar gaan we ervan uit dat de aan te leveren informatie 'filterproof' moet zijn. Dit gegeven brengt met zich dat de gemeente eerder in de keten aanpassingen dient door te voeren, zodat de aan te leveren informatie in lijn is met de door de Rechtspraak gestelde randvoorwaarden. Hierbij is de crux om deze aanpassingen op een zo'n effectief mogelijke manier in de bedrijfsvoering door te voeren, zodat eventuele oplossingen voor deze situatie niet elders in de keten voor nieuwe problemen zorgen. Tegelijkertijd dient deze aanpassing vanuit het oogpunt van efficiëntie daar plaats te vinden, waar deze ook 'vanuit de hele keten bezien' netto de meeste winst oplevert.

Voorbeeld:

Tijdens de gesprekken met gemeenten is gebleken dat het merendeel van de geconsulteerde gemeenten in beroepsprocedures werkt met een verzamelbestand (PDF) waarin het gehele bezwaardossier is opgenomen. Uit de gesprekken is gebleken dat één van de achterliggende

motieven van dit verzamelbestand is dat dit handig is voor de bezwaarschriftencommissie. Zij kunnen de stukken goed op hun tablet lezen, wat met losse bestanden een heel stuk lastiger blijkt. Voor de bezwaarprocedure dus een prima oplossing. Voor de beroepsprocedure lijkt men gelet op de huidige stand van zaken met dit bestand niet veel te kunnen. Dit vanwege de door de Rechtspraak gestelde randvoorwaarden aan bestandsomvang en de verplichting tot het afzonderlijk aanleveren van bestanden.

Dit probleem kan opgelost worden door het verzamel pdf-bestand met de stukken uit de bezwaarprocedure met bewerkingssoftware op te knippen in losse bestanden. Ook kunnen de oorspronkelijke bestanden weer bijeengezocht worden om als het ware het bezwaardossier te reconstrueren, maar dan in afzonderlijke bestanden. Beiden oplossingen lijken⁴² niet effectief en efficiënt. Een oplossing van zaakgerichte dossieropbouw, waarbij al eerder in de keten met behulp van metadata aan bestanden een bepaalde sleutel en waarde wordt toegekend, lijkt een meer duurzame oplossing te zijn. Het bezwaardossier kan dan alsnog als verzamelbestand worden samengesteld, maar de bronbestanden zijn dan wel alvast geschikt voor digitaal procederen. Bijkomend voordeel van het zaakgericht werken (met gebruik van metadata) is dat al vanaf het begin aangegeven kan worden of een stuk vertrouwelijke bedrijfsgegevens en/of privacygevoelige gegevens, zoals bijzondere persoonsgegevens, bevat en/of dat het interne, persoonlijke, beleidsopvattingen zijn die alleen voor intern beraad bedoeld zijn. Door deze selectie 'aan de poort' te maken kan later in de keten - op meerdere vlakken - winst behaald worden.

Aandachtspunt is nog de situatie dat het wenselijk is om slechts fragmenten van bestanden als processtuk in te dienen. Dit kan vanuit strategische redenen aangewezen zijn, of vanuit het oogpunt van een (wettelijke) zorgplicht/ algemene beginselen van behoorlijk bestuur⁴³. Bijvoorbeeld indien een document gegevens bevat over meerdere personen en slechts de gegevens van één persoon relevant zijn voor de betreffende procedure. In de huidige situatie kan er voor worden gekozen om slechts de relevante pagina's van het bestand te printen. Dit is relatief eenvoudig in de praktijk en door een extra kopie te maken van de processtukken voor eigen gebruik, is later terug te halen welke informatie onderdeel uitmaakt van het procesdossier en dus ook welke informatie buiten het procesdossier blijft.

In de toekomstige situatie zullen er bij het indienen van fragmenten van bestanden, bestanden in het DMS/ zaaksysteem van de gemeente komen te staan die ogenschijnlijk hetzelfde zijn, maar waarin in één versie net een paar pagina's zijn weggehaald met bedrijfsgevoelige gegevens of met persoonlijke gegevens. Een andere situatie is dat er losse pagina's in een digitaal dossier staan, waarvan de bron niet bekend is. Het is daarom aan te bevelen om vroeg in het proces met het koppelen van bestanden en met behulp van metadata de relaties tussen versies en bestanden te leggen, zodat daar later voordeel mee kan worden behaald (bijvoorbeeld ook ten behoeve van de Archiefwaardigheid van stukken).

Webportaal

Het Webportaal zal straks het gehele procesdossier bevatten (met een eventuele verwijzing naar een vertrouwelijk stuk dat buiten het dossier is gehouden). Het is interessant om te monitoren hoe gemeenten het Webportaal gaan gebruiken. Los van het uitgangspunt van de Rechtspraak dat het

⁴² Dit zal per gemeente verschillen. Mogelijk is het opknippen van het bezwaardossier voor diverse gemeenten toch de beste oplossing, voor die situatie dat de winst eerder in de keten opweegt tegen deze (extra) handelingen.

⁴³ Gemeenten geven ook aan dat zij, voor zover privacyaspecten of andere redenen om een deel van het bestand vertrouwelijk te houden zich daartegen niet verzetten, ervoor kiezen om stukken in zijn geheel aan te leveren met een verwijzing naar de voor de procedure relevante passages.

Webportaal geen werkomgeving is, is het interessant om te volgen of gemeenten ook het Webportaal gebruiken om stukken te raadplegen of dat ze het Webportaal alleen gebruiken als communicatiemiddel en dus alleen inloggen in het Webportaal als ze een bericht komen brengen of halen.

De handelingen die samenhangen met het inloggen (eHerkenning) zullen mogelijk een drempel zijn, om het Webportaal te gebruiken als gestructureerd overzicht van alle op de zaak betrekking hebbende stukken. Deze keuze kan een indicator zijn van de gebruiksvriendelijkheid van het Webportaal, maar ook van de gemeentelijke zaaksystemen en documentmanagementsystemen. In het geval de gemeenten het Webportaal gebruiken om het dossier te raadplegen, zal de roep om werk ondersteunende gebruikersvoorzieningen waarschijnlijk toenemen (sorteerfunctie, filteren, mogelijkheid aantekeningen te maken zoals in het Omgevingsloket Online). Deze wens zal dan conflicteren met het uitgangspunt van de Rechtspraak dat het Webportaal geen werkomgeving is.

In het geval dat de gemeenten het Webportaal hoofdzakelijk als communicatiekanaal gebruiken, zal de vraag meer gericht zijn op een functionaliteit die het up- en downloaden van bestanden vergemakkelijkt.

Aansluitpunt

De winst in het gebruik van het Aansluitpunt is gelegen in (semi)automatisering en het beperken van menselijke handelingen. Het werken met metadata speelt hierin een belangrijke rol.

Aandachtspunten en bevindingen

- Het hanteren van de door de Rechtspraak gestelde randvoorwaarden dwingt de gemeenten om hun proces aan te passen. Deze aanpassing kan aan het einde van de keten plaatsvinden, maar het lijkt effectiever en efficiënter om bij de zaakopbouw (primaire besluitvorming) goed voor te sorteren.
- Het toekennen van metadata aan bestanden in de zaakopbouw kan helpen om effectief en efficiënt voor te sorteren op eventuele beroepsprocedures.
- Gemeenten kunnen aan de hand van bestaande concepten en standaarden (zaakgericht werken, Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheid – TMLO of Documentair Structuurplan- DSP) hier invulling aangeven. Mocht blijken dat hier een leemte ligt, dan zal gekeken worden of en hoe deze leemte opgevuld kan worden.

3.4.2. Taken en rollen in het digitaal procederen

Waar gaat het over?

Processtukken dienen samengesteld te worden en te worden aangeleverd aan de gerechten. Bij dit proces zijn verschillende actoren betrokken, die ieder hun eigen rol en taak hebben binnen dit proces.

Hoe is het nu?

In de huidige situatie bestaan er verschillen tussen de gemeenten in de wijze waarop de processtukken worden samengesteld. Grofweg zijn er twee stromingen: de stroming waarin de zaakeigenaren (diegene die verantwoordelijk is voor de zaak) zelf zorg dragen voor de gehele procesvoering van A tot Z, waaronder het opstellen van het procesdossier.

En de stroming waarin de processtukken worden verzameld en geordend door de juridisch administratieve ondersteuning (zaakondersteuner) en de zaakeigenaren alleen de eindverantwoordelijkheid dragen. Naast deze stromingen zullen nog andere varianten voorkomen, maar deze twee varianten zijn het meest waarschijnlijk.

Hoe is het straks?

Algemeen

Hieronder zal per voorziening verder ingegaan worden op de twee genoemde stromingen en de potentiële effecten hiervan in de nieuwe situatie.

Webportaal

Wanneer we uitgaan van de zaakeigenaar die het dossier van A – Z behandelt, dan zal er qua verantwoordelijkheid en rol niet veel veranderen. De zaakeigenaar had in de oude situatie eindverantwoordelijkheid en nu ook. Alleen het medium is anders. Qua formaliteiten is het zo dat de zaakeigenaar over eHerkenning dient te beschikken (gekoppeld aan de functionaliteit van de Rechterlijke macht) en de machtigingsbeheerder van de gemeente dient de betreffende zaak aan zijn of haar account te hebben gekoppeld.

Het adequaat toepassen van het vier-ogen principe, dat gemeenten vaak hanteren, kan een uitdaging worden. Waar in de oude situatie een collega makkelijk door de stapel processtukken kon bladeren, lijkt dit in de nieuwe situatie moeilijker te worden. Redenen zijn:

- Bestanden moeten telkens geopend worden (verzamelbestand is niet aan de orde in verband met de verplichting van de Rechtspraak tot het afzonderlijk aanleveren van bestanden) wat meer tijd in beslag neemt. Het overslaan van een bestand in een grote lijst van bestanden ligt meer voor de hand dan dat de stukken fysiek worden doorgebladerd.
- Een complete set van concept-processtukken zal op een transitieplek moeten worden geplaatst om te kunnen worden geüpload⁴⁴. Vanuit het oogpunt van privacy-beveiliging zou dit een zo afgeschermd mogelijke plaats dienen te zijn, waartoe alleen⁴⁵ direct bij de zaak betrokkenen toegang dienen te krijgen. Dit vraagt om adequate afspraken en toegangsbeheer.
- Veel informatie zal rechtsreeks in formulieren in het Webportaal moeten worden ingevuld. De collegiale check wordt dan omslachtiger of lastiger⁴⁶ en is foutgevoeliger.⁴⁷

Voor de situatie dat de zaakondersteuner de processtukken voorbereidt, zal dit impliceren dat ofwel:

- De zaakondersteuner de stukken klaarzet op de transitieplek en dat vanuit daar de zaakeigenaar het overneemt. Reden om aan te nemen dat de taak van de zaakondersteuner dan stopt zijn:
 - het zetten van de stukken in het portaal is een definitieve handeling die directe gevolgen heeft. De zaakeigenaar kan achteraf niet meer corrigeren.
 - Het indienen van de stukken is een procesrechtelijke handeling waarvoor de medewerker (waarschijnlijk) gemachtigd dient te zijn.

⁴⁴ Zie paragraaf 3.1.4.

⁴⁵ Een en ander hangt samen met de opvatting van gemeenten over en de interpretatie en toepassing van de Wbp/ AVG. Zeker in het Sociaal Domein kan dit nauw luisteren.

⁴⁶ Om in het Webportaal te kunnen kijken dient voor deze controleur de betreffende zaak ook op zijn naam gezet te zijn door de machtigingsbeheerder.

⁴⁷ Een vorm van vier ogen principe in het Webportaal lijkt in theorie wel mogelijk, omdat in het Webportaal formuliergegevens kunnen worden opgeslagen, zonder dat deze gegevens definitief in het Webportaal worden 'verwerkt'. Het in concept kunnen indienen van berichten en stukken, zoals eerder aangegeven is hier ook van meerwaarde.

- De zaakondersteuner – na controle van de stukken in de transitieplek door de zaakeigenaar – zelf de stukken in het Webportaal zet (er van uitgaande dat de randvoorwaarden hiertoe ingelost zijn).

Conclusie: met name voor de situatie dat er een zaakondersteuner aanwezig is die helpt met het gereedmaken van de processtukken, zal er in de nieuwe situatie een verschuiving optreden in werkzaamheden: of de zaakeigenaar zal meer (administratief) zelf moeten doen in het Webportaal of de zaakondersteuner zal een grotere verantwoordelijkheid krijgen bij het zetten van de stukken in het Webportaal.

Zoals in paragraaf 3.3.3 is vermeld zou het een waardevolle toevoeging zijn voor het gebruik van het Webportaal, als stukken in *concept* (niet zichtbaar voor andere partijen en de rechter) in het Webportaal kunnen worden gezet. In de situatie dat binnen een gemeente wordt gewerkt met een zaakondersteuner hoeft de zaakeigenaar alleen de stukken en berichten te controleren in het Webportaal.

Aansluitpunt

Bij gebruik van het Aansluitpunt is het moeilijker om een voorspelling te doen van de mogelijke gevolgen. De reden hiervoor is dat, zoals al eerder in het rapport is aangehaald, de softwareleveranciers de 'look and feel' van de voorziening zullen bepalen en dat dit op het gebied van gebruikersgemak en automatiseringsgraad heel erg uiteen kan lopen tussen de verschillende gemeenten⁴⁸.

Of de parallel getrokken kan worden met de situatie zoals deze is geschetst voor het Webportaal zal ook afhangen van de vraag hoe de stukken 'klaar worden gezet' om gesynchroniseerd te kunnen worden met het Aansluitpunt. Daarbij komt het (juridische) vraagstuk of in het berichtenverkeer ook de gebruiker/aanbieder aan het Aansluitpunt genoemd wordt. Wordt duidelijk wie via het Aansluitpunt de proceshandelingen verricht? Is dit het geval dan lijkt mutatis mutandis aangesloten te kunnen worden met de gedachtegang zoals verwoord bij het Webportaal. Is dit niet het geval (wat niet aannemelijk is) dan is het moeilijk om later aan te tonen welke medewerker de processtukken heeft ingediend en of deze bevoegd was om dit te doen⁴⁹. Die bevoegdheid kan door de rechter via het opvragen van een machtiging wel worden achterhaald (zie artikel 8:24, lid 2, Awb).

Aandachtspunten en bevindingen

- Bij het gebruik van het Webportaal zal goed gekeken dienen te worden naar de taken en verantwoordelijkheden van de huidige actoren in het proces. Indien er meerdere actoren aanwezig zijn, lijkt het erop dat er een verschuiving zal plaatsvinden van taken en/of van verantwoordelijkheden tussen de betrokken actoren.
- Aandachtspunt is dat het Mandaat- / machtigingsbesluit ruimte dient te bieden voor een eventuele uitgebreidere rol van de zaakondersteuner (zetten van processtukken in het portaal).
- Idealiter voorziet het Webportaal in een functionaliteit waarin de processtukken in conceptvorm in het portaal kunnen worden gezet (niet zichtbaar voor rechter en andere procespartijen) en vervolgens door een ander (bijvoorbeeld de zaakeigenaar) definitief

⁴⁸ Dit is nu niet anders dan bij andere systemen die overheden gebruiken, waarbij ook een groot verschil zit tussen gebruikersgemak en functionaliteiten van bijvoorbeeld een zaakstelsel of DMS bij gemeente X of Y.

⁴⁹ Dit vraagstuk zou bij het procederen op papier ook kunnen spelen.

ingediend kunnen worden. Via rechtenbeheer kan dan de machtigingsbeheerder instellen wie binnen de gemeente welke handelingen kan verrichten m.b.t. het Webportaal.

- Voor het geval gebruik wordt gemaakt van het Aansluitpunt, zal beantwoording van de vraag of rollen, taken en verantwoordelijkheden veranderen en op welke wijze, voor een groot deel afhangen van de 'oplossing' die softwareleveranciers bouwen. Het gebruiksgemak en de wijze waarop deze voorziening een onderscheid maakt in de verschillende rollen in dit proces, zullen daarbij richtinggevend zijn.

3.4.3. Samenhang met papierloos/ papierarm zaakgericht werken (cultuuromslag)

Waar gaat het over?

Digitaal procederen past binnen een trend waarin er een transitie plaatsvindt van op papier werken naar papierarm of zelfs papierloos werken. Daarnaast kan ook een parallel worden gelegd met de ontwikkeling van zaakgericht werken. Beide aspecten brengen de noodzaak voor een cultuuromslag met zich. Digitaal procederen is onderdeel van deze cultuuromslag.

Hoe is het nu?

Momenteel bevinden nagenoeg alle gemeenten zich in een traject waarin de gemeente verandert op het gebied van digitaal werken. Denk aan alle activiteiten en opgaven die samenhangen met de Digitale Agenda 2020, de Omgevingswet of diverse andere digitaliseringstrajecten. Dit zal bij de ene gemeente meer expliciet en programmatisch gebeuren en bij de andere meer impliciet of met horten en stoten. De ene gemeente zal al redelijk ver zijn en bij de andere gemeente zal een en ander nog in de kinderschoenen staan.

Feit is dat veel geïnterviewden ons op een noodzakelijke cultuuromslag wezen en gevolgen voor de 'mensen' wanneer wordt overgegaan van op papier procederen naar digitaal procederen. Het lijkt erop dat met name binnen het juridisch domein er nog sterk vast wordt gehouden aan het papieren werken. Nogmaals: dit zal per gemeente en ook per afdeling verschillen.

Hoe is het straks?

Algemeen

In grote lijnen brengt het 'digitaal werken' met zich dat mensen andere vaardigheden dienen te verkrijgen. Bijvoorbeeld het digitaal kunnen bewerken van PDF-bestanden, of het lezen van digitale stukken op tablet, smartphone of pc en het digitaal kunnen maken van aantekeningen. Het is daarom niet verwonderlijk dat uit onderzoek volgt dat er productiviteitsverlies is door ICT-problemen en ontoereikende digitale vaardigheden op het werk⁵⁰. Drie conclusies uit onderzoek van de Universiteit Twente zijn daarbij volgens ons illustratief voor de cultuuromslag die digitaal werken met zich brengt⁵¹:

- *werknemers schatten hun vaardigheden structureel hoger in dan op basis van enig ander onderzoek te rechtvaardigen valt.*

⁵⁰ Van Deursen, A.J.A.M. & Van Dijk, J.A.G.M. (2012). CTRL ALT DELETE. Productiviteitsverlies door ICT-problemen en ontoereikende digitale vaardigheden. Enschede: Universiteit Twente.

⁵¹ Van Deursen, A.J.A.M. & Van Dijk, J.A.G.M. (2012). CTRL ALT DELETE. Productiviteitsverlies door ICT-problemen en ontoereikende digitale vaardigheden. Enschede: Universiteit Twente, blz 6.

- *organisaties zijn niet leidend in het ontwikkelen van de digitale vaardigheden van hun medewerkers.*
- *de belangrijkste motor achter het ontwikkelen van digitale vaardigheden, is de hulp die daarbij door collega's wordt geboden.*

Het werken aan een 'cultuuromslag' is daarbij ook voor digitaal procederen een uitdaging, waarbij bovengenoemde bevindingen kunnen bijdragen om deze omslag zo goed mogelijk voor alle partijen te laten verlopen.

Webportaal

Het gebruik van het Webportaal veronderstelt dat de gebruikers bekend zijn met de functionaliteit van het Webportaal en zij weten wat de beperkingen zijn (uploadlimiet, bestandstype). Daarnaast dient het voor gebruikers inzichtelijk te zijn op welk vlak zij keuze hebben in het gebruik van het Webportaal (beroepsgronden in het formulier invullen of als pdf uploaden). Documentatie en begeleiding - gericht op de verschillende kennis en vaardigheidsniveaus - zal bijdragen aan het op een goede manier doorlopen van de cultuuromslag.

Aansluitpunt

Zoals al eerder aangegeven, bepaalt de softwareleverancier de gebruiksvriendelijkheid van de applicatie. Het op goede manier doorlopen van een cultuuromslag op het gebied van 'digitalisering' is sterk verwant met de gebruiksvriendelijkheid van de voorziening, maar ook in de wijze waarop medewerkers worden geïnstrueerd en de mate van documentatie voor het geval ze er niet direct zelf uitkomen. Deze factoren dragen bij aan een goede implementatie.

Aandachtspunten en bevindingen

- Voor diverse medewerkers die gewend zijn om hun werkzaamheden voornamelijk op papier te doen en dit straks digitaal moeten doen zal digitaal procederen een impact hebben.
- Bij digitaal procederen horen andere vaardigheden en is andere (aanvullende) kennis benodigd. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen 'algemene' basale kennis over digitaal werken, zoals het verschil tussen de verschillende PDF-varianten, en specifieke kennis over digitaal procederen. Dit laatste ziet op bijvoorbeeld het gebruik van Webportaal en Aansluitpunt.
- Om de cultuuromslag naar digitaal procederen goed te doorlopen is aandacht nodig voor de behoeften van de medewerkers. Deze zou kunnen liggen in instructie, documentatie en begeleiding ten aanzien van het gebruik van het Webportaal. Dit kan per medewerker type verschillen. Daarom is het wenselijk dat er een opleidingsomgeving beschikbaar komt voor het Webportaal zodat medewerkers kunnen oefenen met de werking van het Webportaal.
- Het bieden van een 'vrijwillige fase' voor alle gemeenten (na(ast)) een pilot-fase voor enkele gemeenten bij enkele rechtbanken) zou kunnen helpen om deze cultuuromslag op een beheersbare manier te maken en doet recht aan de verschillen tussen de gemeenten op dit vlak.

3.4.4. Planning / wijze van implementatie

Waar gaat het over?

De inwerkingtreding van de verplichting voor gemeenten om digitaal te procederen is nog niet concreet bepaald. Dit wordt afgestemd met ketenpartners. Aan de bij de impactanalyse betrokken gemeenten is voorgelegd hoe zij de implementatie voor zich zien, als zij een keuze hierin zouden krijgen: een gefaseerde inwerkingtreding per gemeentelijk domein of een 'big bang'?

Hoe is het nu?

Nvt

Hoe is het straks?

Algemeen

De inwerkingtreding van de verplichting voor gemeenten om digitaal te procederen zal voor het bestuursrecht naar verwachting na 2020⁵² (gefaseerd) in werking treden. Wij hebben aan de geïnterviewden voorgelegd, of zij liever een gefaseerde inwerkingtreding voor zich zien (per gemeentelijk domein) of een 'big bang', waarbij niet de domeinen centraal staan, maar bijvoorbeeld het gehele taakveld van de gemeente.

Interessant is om te zien dat de opinie op dit punt tussen en ook binnen de gemeenten sterk verdeeld is. Een deel is voorstander van een gefaseerde inwerkingtreding en een deel is voorstander van een 'big bang'.

Argumenten die voor een gefaseerde inwerkingtreding werden aangevoerd zijn:

- Voorstanders van een gefaseerde inwerkingtreding wijzen op de noodzaak dat de techniek zich dient te bewijzen en dat dit een groeiproces is. Geleerd kan worden van eerdere 'uitrollen'.
- Een 'big bang' wordt voor de bedrijfsvoering als risico gezien voor als het fout gaat.
- Door te faseren worden risico's beperkt. Het zou in dit licht dan verstandig zijn - volgens een geïnterviewde - om met een kleine stroom te beginnen, zoals ambtenarenrecht en niet direct met het sociaal domein.

Argumenten die voor een 'big bang' werden aangevoerd zijn:

- Voorstanders van een 'big bang' geven aan dat er op deze wijze momentum ontstaat die gemeentebreed gedragen wordt. Een gefaseerde inwerkingtreding zou kunnen leiden tot inefficiëntie en kwaliteitsverlies.
- Digitaal werken op juridisch vlak is voor sommige onderwerpen al goed ingeburgerd, zoals het digitaal werken door en met de bezwaarschriftencommissie.
- Nadeel bij het faseren is dat in veel gevallen dezelfde mensen beroepszaken doen voor verschillende domeinen, zodat deze mensen dan goed moeten kijken welke wijze van procederen – op papier of digitaal – is voorgeschreven.
- Liever één moment van inwerkingtreding voor de hele gemeente. De reden hiervoor is deels gelegen in organisatorische hoek (veel tijdelijke oplossingen die elkaar snel opvolgen en dus een druk leggen op de organisatie) en deels in de hoek van efficiënt gebruik van middelen: 'als het lijntje (koppeling met het Aansluitpunt) er eenmaal ligt, dan is het zonde om deze (nog) niet te gebruiken'.

⁵² Aangepast in versie 1.1 (6-3-2018): De Rechtspraak heeft in januari 2018 de planning voor bestuur 2.0 opgeschort zonder nieuwe tijdsindicatie.

Als alternatief tussen gefaseerde inwerkingtreding en big bang werd meerdere malen de oplossing genoemd waarbij gemeenten in beginsel digitaal moeten procederen/ kunnen proefdraaien, maar - als dit in de praktijk niet blijkt te lukken vanwege knelpunten in de bedrijfsvoering, - , (tijdelijk) teruggevallen kan worden (als back up) op het procederen op papier. Dit tot de knelpunten zijn weggenomen. Deze interim-periode kan dan worden benut om het digitaal procederen te vervolmaken, terwijl een alternatief voorhanden blijft.

Deze oplossing sluit het meeste aan bij de diversiteit tussen de gemeenten en de verschillende fasen waar gemeenten zich bevinden in hun transitie naar digitaal, zaakgericht werken. Een verplichting om digitaal te procederen kan enerzijds als katalysator werken in dit proces, maar anderzijds ook dit proces verstoren, omdat er ad-hoc en niet-logische keuzes worden gemaakt die niet in lijn liggen met de (ontwikkel)fase waarin de gemeente zich bevindt.

Webportaal

Gemeenten geven aan dat voor een goede implementatie – ongeacht het te kiezen scenario - het van belang is dat gemeenten in een demo-omgeving zien wat er gaat gebeuren in het Webportaal. Hierin zou moeten worden voorzien na een pilot-fase waarin enkele gemeenten bij enkele rechtbanken hebben kunnen werken met het digitaal procederen. Alle gemeenten moeten al vroegtijdig kunnen zien wat er van hun verwacht wordt, zodat ze dit kunnen verwerken in hun proces en mensen kunnen instrueren.

Aansluitpunt

Verwacht wordt dat met het operationeel krijgen van het Aansluitpunt meer tijd is gemoeid dan in de situatie dat gemeenten gaan werken met het Webportaal. Zoals eerder aangegeven, is dit mede afhankelijk van de softwareleverancier.

Gelet op het 'alles of niets' karakter van een Aansluitpunt lijkt het verstandig voor gemeenten die hierop inzetten om ten minste rekening te houden met een fall-back scenario waarin tijdelijk of voor bepaalde domeinen gewerkt kan worden met het Webportaal.

Aandachtspunten en bevindingen

- Zowel een gefaseerde inwerkingtreding als een 'big bang' hebben voor- en nadelen. Hierbij zal de fase waarin een gemeente zich bevindt in de digitaliseringstransitie van invloed zijn.
- Gemeenten zien een oplossing voor bovengenoemd dilemma in het bieden van een overgangstermijn waarin gemeenten digitaal kunnen procederen, maar als dit niet lukt, zij tijdelijk kunnen terugvallen op het procederen op papier (vrijwillige fase gedurende een interim-periode).
- Het tijdig beschikbaar stellen van een demo-versie van het Webportaal, waarin gemeenten kunnen testen en waarmee interne opleiding verzorgd kan worden, zal de implementatie(snelheid) ten goede komen.
- Met het operationeel krijgen van het Aansluitpunt is naar verwachting (veel) meer tijd gemoeid in vergelijking tot het Webportaal.

3.4.5. Keuzes m.b.t. Webportaal en/of Aansluitpunt

Waar gaat het over?

Om digitaal te procederen kunnen gemeenten gebruik maken van het Webportaal en/ of het Aansluitpunt. Hoe gaan gemeenten met deze 'keuzemogelijkheid' om? Wat zijn motieven om voor het een of het ander te kiezen en wanneer worden deze keuzes gemaakt?

Hoe is het nu?

De huidige processen over het aanleveren van processtukken zijn tussen gemeenten vrij uniform. Verschillen doen zich voor in de rollen (wie stelt het procesdossier op), de wijze van verwerking (inzet reprodienst) en verzending (via post, fax of koerier).

Hoe is het straks?

Algemeen

In de toekomstige situatie zal zich een duidelijk onderscheid gaan aftekenen in het proces van digitaal procederen:

- gemeenten die uitsluitend gebruik maken van het Webportaal
- gemeenten die uitsluitend gebruik maken van het Aansluitpunt
- gemeenten die gebruik maken van een hybride toepassingsvorm

Veel gemeenten geven aan om eerst in te zetten op het Webportaal, daar ervaring mee op te doen en dan een businesscase op te stellen of het zinvol is om over te stappen naar gebruik van een Aansluitpunt.

Webportaal

Naar verwachting zullen veel gemeenten beginnen met het operationeel krijgen van het Webportaal, voordat zij zich gaan bezighouden met de vraag of zij 'overstappen' naar het gebruik van het Aansluitpunt. Deze strategie kan diverse voordelen hebben:

- Zij krijgen ervaring met het gebruik van het Webportaal en kunnen dus later hierop terugvallen als blijkt dat het Aansluitpunt niet voldoet aan de verwachtingen.
- Zij hebben een vergelijking om, als later wordt overgestapt naar het Aansluitpunt, te evalueren en een programma van eisen op te stellen richting ontwikkelaar.
- Zij hebben meer betrouwbare gegevens om een goede businesscase voor digitaal procederen via het Aansluitpunt op te stellen.
- Gelet op het tijdsverloop zal het gebruik van het Aansluitpunt door meer softwareleveranciers ondersteund worden, waardoor de kosten om aan te sluiten naar verwachting lager zullen zijn;
- De technische 'kinderziektes' van het Aansluitpunt zullen verholpen zijn, waardoor het aansluitproces sneller en goedkoper doorlopen kan worden.
- De implementatie zal – waarschijnlijk – eenvoudiger zijn dan dat direct wordt aangesloten op het Aansluitpunt.

Aansluitpunt

Voordelen om direct te gaan voor het Aansluitpunt, kunnen zijn:

- Door de gemeentelijke schaalgrootte lijkt het werken met een Aansluitpunt de meest aangewezen weg.
- De organisatieverandering wordt beperkt tot één stap: van papier naar Aansluitpunt (in plaats van twee stappen: op papier naar Webportaal naar Aansluitpunt).
- De transitie naar digitaal werken is dusdanig vergevorderd binnen de gemeente dat werken met een Webportaal als een stap terug in de ontwikkelingen wordt gezien.
- Hoe eerder het Aansluitpunt operationeel is, hoe eerder het 'terugverdienen' kan beginnen.

De keuze voor de gemeente om zich eerst te richten op het Webportaal of zich direct te richten op het Aansluitpunt is één van de meest lastige die gemaakt moeten worden in het implementatietraject. In deze keuze zitten veel onzekerheden en variabelen, waardoor het kiezen voor het Aansluitpunt waarschijnlijk hoog zal scoren op risico's voor wat betreft de aspecten: geld, kwaliteit en tijd.

Onderdeel van deze onzekerheid is ook het inzicht in de wijze waarop het gebruik van het Aansluitpunt nu daadwerkelijk voordelen zal hebben ten opzichte van het gebruik van het Webportaal. Evident is dat een 'optimaal' ingerichte voorziening die communiceert met de systemen van de Rechtspraak, gebruiksvriendelijker en efficiënter zullen zijn dan het gebruik van het Webportaal. De vraag is echter of het reëel is om te verwachten dat deze 'optimale' situatie snel bereikt kan worden binnen het complexe systeemlandschap van de gemeente, of dat dit een jarenlang traject wordt van verbetering. Zal een eerste versie van een voorziening die communiceert met het Aansluitpunt dan echt veel beter zijn dan gebruik van het Webportaal?

Het is daarom aan te bevelen dat als gemeenten een keuze willen maken voor het direct willen gebruiken van het Aansluitpunt, zij deze onzekerheden en variabelen in hun businesscase verwerken en ook de risico's hierin verwerken. Het is uiteindelijk aan de gemeenten om te bepalen of zij deze risico's acceptabel vinden en om te kijken hoe risico's beperkt kunnen worden. Bijvoorbeeld door collectiviteit, risico's te benoemen en te kijken of deze overgedragen kunnen worden naar bijvoorbeeld de leverancier.

In de afweging om al dan niet direct voor het Aansluitpunt te gaan, bestaat de kans dat als te veel gemeenten de boot afhouden en de situatie willen aankijken, softwareleveranciers onvoldoende 'volume krijgen' om te investeren in het Aansluitpunt en de ontwikkeling van het Aansluitpunt langzamer gaat en de terughoudende gemeenten later alsnog te maken krijgen met de onvolwassenheid van de voorziening.

Aandachtspunten en bevindingen

- Het is heel lastig om te bepalen wanneer het Aansluitpunt rendabel is ten opzichte van het gebruik van het Webportaal.
- Als weinig gemeenten voor het Aansluitpunt kiezen dan zullen er weinig 'oplossingen' op de markt beschikbaar komen en bestaat de kans dat deze 'oplossingen' niet optimaal gebruik zullen maken van de mogelijkheden van het Aansluitpunt.

3.4.6. Samenhang met voorzieningen Raad van State en Hoge Raad

Waar gaat het over?

Het Webportaal en het Aansluitpunt van de Rechtspraak geldt voor procedures bij de rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De voorzieningen van de Raad van State en de Hoge Raad zijn andere voorzieningen.

Hoe is het nu?

Afgezien van aanvullende procedurele eisen vindt de procesvoering bij alle instanties op papier plaats (behoudens die rechtsgebieden waarvoor digitaal procederen al is ingevoerd).

Hoe is het straks?

Algemeen

In de toekomstige situatie zullen er drie verschillende portalen zijn, waarbij ingelogd dient te worden en digitaal geprocedeerd zal worden: voor de gerechten die onder de Rechtspraak vallen, voor de Hoge Raad en voor de Raad van State.

Door de geïnterviewde gemeenten wordt dit als bijzonder en risicovol ervaren, maar er is waarschijnlijk door de betrokken instanties om hun moverende redenen voor gekozen.

Deze keuze impliceert dat gemeenten met meerdere verschillende voorzieningen te maken kunnen krijgen wanneer zij digitaal procederen. Er vanuit gaande dat het in cassatie gaan bij de Hoge Raad geregistreerd wordt door een advocaat, zal de gemeente zelf waarschijnlijk weinig, of slechts sporadisch met deze voorziening te maken hebben. In deze verkenning gaan we daarom niet verder in op deze voorziening.

Anders is het voor de voorziening van de Raad van State. De Raad van State is ofwel rechterlijke instantie in eerste aanleg of, in de meeste gevallen, hoger beroepsrechter. Gemeenten zullen geregeld met digitale procedures bij de Raad van State te maken krijgen.

Webportaal

De Raad van State is bezig met het ontwikkelen van een eigen portaal. Hierbij is in gesprekken met zowel de Rechtspraak als de Raad van State aangegeven dat zij beiden oog hebben voor de wenselijkheid dat de functionaliteiten en het gebruikersniveau in beide portalen op elkaar aansluiten.

Aansluitpunt

Het is in dit stadium niet duidelijk of en zo ja, wanneer er voor de digitale procesvoering bij de Raad van State een Aansluitpunt komt. Vanuit KING/VNG is wel benadrukt dat als deze plannen er zijn, zij graag betrokken willen blijven, zodat de belangen van gemeenten behartigd kunnen worden.

Aandachtspunten en bevindingen

- Vanuit het oogpunt van de gebruikers (procespartijen) is het opmerkelijk dat er verschillende voorzieningen worden gebouwd. Het is wenselijk dat in het bijzonder de portalen van de Rechtspraak en de Raad van State op elkaar aansluiten en hetzelfde werken. Indien dit niet wordt geborgd, bestaat het risico dat de gebruikers te maken krijgen met tegenstrijdige randvoorwaarden die zijn verbonden aan het gebruik van het portaal. Dit komt de efficiency van het digitaal procederen niet ten goede.
- Integratie van de Webportalen van de Rechtspraak en Raad van State is voor de procespartijen een pré vanuit oogpunt van gebruikerservaring en gebruikersomgeving.

3.4.7. Ondersteuning door de Rechtspraak en/of VNG /KING

Waar gaat het over?

De wettelijke verplichting om digitaal te procederen heeft invloed op de gemeentelijke bedrijfsvoering. In de gesprekken met gemeenten is gebleken dat voor de implementatie van digitaal procederen behoefte is aan ondersteuning.

Hoe is het nu?

In het kader van dienstverlening bieden de Rechtspraak/ VNG ondersteuning aan gemeenten ten aanzien van onderwerpen die verwant zijn aan het procederen. Bijvoorbeeld over gewijzigde regelgeving.

Hoe is het straks?

Algemeen

De gemeenten zullen digitaal procederen via het Webportaal en/ of Aansluitpunt dienen te integreren in hun bedrijfsvoering. In gesprekken met de gemeenten hebben zij aangegeven dat zij ondersteuning wensen. In algemene zin kan deze ondersteuning zien op het bieden van een handreiking voor implementatie, ondersteuning voor vragen via telefoon of e-mail of ondersteunende informatie op een website.

Webportaal

Voor het Webportaal is specifiek verzocht om, na een pilot-fase waarin enkele gemeenten bij enkele rechtbanken werken met het digitaal procederen, een dummie-/ demo-omgeving waarin alle gemeenten vertrouwd kunnen raken met de 'look and feel' van het Webportaal (voor opleiding) en de functionaliteiten en het werkproces kunnen testen.

Aansluitpunt

Voor wat betreft het Aansluitpunt is in de gesprekken met gemeenten de roep om ondersteuning gecentraliseerd rond drie onderwerpen⁵³:

- Maken en beheer van een mapping
- Het beheren van een knooppunt/ adapter voor gemeentelijk gegevensverkeer met het Aansluitpunt
- Collectief ontwikkelen van voorzieningen om te koppelen met het Aansluitpunt

Alle drie de onderwerpen (waarvan de eerste twee in het bijzonder) zijn terug te voeren naar de keuze van de Rechtspraak om een eigen informatiestandaard te ontwikkelen en niet door te ontwikkelen op basis van de StUF-standaard.⁵⁴

Aandachtspunten en bevindingen

- De geïnterviewde gemeenten geven aan dat er een rol is weggelegd voor de Rechtspraak, KING/VNG of ander platform voor het bieden van collectieve ondersteuning.
- Voor het Webportaal zou deze ondersteuning meer in de organisatorische hoek liggen (stappenplan implementatie, handreiking, checklist etc.)
- Voor het Aansluitpunt zal deze ondersteuning meer technisch inhoudelijk zijn: het faciliteren van een voorziening om de informatiestandaard van de Rechtspraak te 'vertalen' naar de StUF-standaard en vice versa.

⁵³ Zie ook paragraaf 3.3.2 over de gebruikerswensen t.b.v. het Aansluitpunt.

⁵⁴ Vanuit KING is de Rechtspraak in een vroegtijdig stadium gewezen op de aanwezigheid van deze standaard en de voordelen die het gebruik van deze standaard biedt ten opzichte van het vanaf scratch ontwikkelen van een nieuwe standaard.

4 Impact op de gemeentelijke bedrijfsvoering

4.1 De gemeentelijke bedrijfsvoering

Wat betekent de verplichting om digitaal te procederen voor gemeenten? Of anders gesteld: wat voor impact hebben de in het vorige hoofdstuk genoemde onderwerpen op de gemeentelijke bedrijfsvoering? Om deze vragen te beantwoorden is het eerst zinnig om in deze inleidende paragraaf stil staan bij het begrip '*gemeentelijke bedrijfsvoering*'. In GEMMA⁵⁵ wordt onder 'bedrijfsvoering' verstaan:

De bedrijfsvoering moet ervoor zorgen dat de juiste mensen en middelen beschikbaar zijn, zodat de overige functies uitgevoerd kunnen worden.

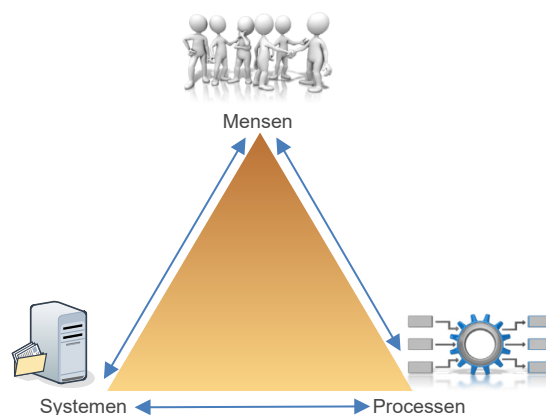
Of om vrij de gehanteerde omschrijving van de gemeente Leiden⁵⁶, te hanteren:

De gemeentelijke bedrijfsvoering is de manier waarop de processen binnen de gemeente zijn georganiseerd en worden aangestuurd en de manier waarop bedrijfsmiddelen worden ingezet.

Uit deze omschrijvingen volgt dat de bedrijfsvoering - onder meer - ziet op de organisatie van *processen* en de inzet van bedrijfsmiddelen. Onder deze laatste verstaan we hier: *systemen* (techniek) en *mensen*.

Deze 3 thema's: *processen*, *systemen* en *mensen* bieden ons een globaal kader waarin wij de bedrijfsvoering van de gemeente kunnen plaatsen. Wij zijn er ons terdege van bewust dat de gemeentelijke bedrijfsvoering meer is dan deze 3 thema's. De besturingsmodellen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke bedrijfsvoering bevatten (vaak) ook het onderscheid tussen de verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) en bevatten ook aanvullende thema's zoals producten (resultaten) cultuur en sourcing. Voor de verkennende fase van deze impactanalyse achten we het toereikend om de bedrijfsvoering van de gemeente te herleiden tot de thema's mensen, systemen en processen. Het cultuuraspect nemen we mee onder het thema 'mensen'.

Thema's binnen de gemeentelijke bedrijfsvoering



⁵⁵ GEMMA: Gemeentelijke modelarchitectuur, zie <https://www.gemmaonline.nl>.

⁵⁶ <http://programmabegroting.leiden.nl/beleidsbegroting/paragrafen/bedrijfsvoering>.

Mensen

Mensen zijn zonder twijfel het belangrijkste thema binnen de gemeentelijke bedrijfsvoering. Mensen geven de 'organisatie' letterlijk een gezicht.

Binnen de huidige vorm van procederen spelen mensen een belangrijke rol. Zij vertegenwoordigen de bestuursorganen bij de gerechten tijdens zittingen en maken in het juridische proces gebruik van hun kennis en vaardigheden. Niet alleen ten aanzien van de (juridische) inhoud, maar bijvoorbeeld ook op het administratieve gebied bij het samenstellen en gereedmaken van de processtukken.

Systemen

Onder systemen wordt hier verstaan de 'techniek', een brede verzameling van applicaties en voorzieningen waarmee informatie wordt verzameld, geordend en wordt gedeeld. Dit alles in brede context en in onderscheidende zin van mensen.

Binnen de huidige vorm van procederen worden uiteenlopende systemen gebruikt. Systemen voor het respectievelijk ordenen en opslaan van fysieke en digitale (proces)dossiers, maar ook systemen voor het vervaardigen van processtukken (MS Office) en het veranderen van medium (scanner/printer) en voor het dupliceren van fysieke documenten (kopieerapparaat).

Processen

Een proces is een reeks van samenhangende activiteiten gericht op het realiseren van een bepaald doel. Er wordt (vaak) onderscheid gemaakt tussen 3 soorten processen: sturende processen, ondersteunende processen en primaire processen. Dit laatste type proces levert de 'resultaten' en geeft invulling aan de gemeentelijke taken en bevoegdheden.

Binnen de huidige vorm van procederen wordt gebruik gemaakt van diverse processen, welke voor gemeenten op detailniveau kunnen verschillen. Op hoofdlijnen zijn deze processen in de meeste gevallen vergelijkbaar. Dit komt omdat de gemeentelijke processen grotendeels worden vormgegeven en begrensd door wet- en regelgeving. De Algemene wet bestuursrecht, wijst ons in de hoofdstukken 6 en 8 haarfijn op de *do's en don'ts* omtrent procederen. Op meer detailniveau wordt vervolgens door de procesreglementen van de gerechten voorgeschreven hoe met diverse onderwerpen omgegaan dient te worden.

In de volgende paragraaf schetsen wij een beeld van de impact van de verplichting om digitaal te procederen door gemeenten op de thema's: mensen, systemen en processen. Dit doen wij op basis van de in het vorige hoofdstuk genoemde onderwerpen en de daaraan gekoppelde bevindingen.

4.2 Impact op de 3 thema's van de gemeentelijke bedrijfsvoering

4.2.1. Processen

Hoeveel impact heeft de verplichting om digitaal te procederen op de gemeentelijke processen?

Dat is de kernvraag die in deze paragraaf centraal staat. In hoofdstuk 3 hebben we 19

onderwerpen onderscheiden waarvan wij van mening zijn dat deze onderwerpen bij de verplichting

om digitaal te procederen centraal staan. Vanuit het oogpunt van de bedrijfsvoering van de gemeenten is het relevant om te weten wat er veranderd moet worden in de bestaande processen en welke nieuwe processen vorm gegeven dienen te worden. Omdat het substantieel verschil maakt voor de bedrijfsvoering of de gemeente gaat procederen via het Aansluitpunt, het Webportaal of een hybridevorm van beiden, wordt hieronder onderscheid gemaakt tussen Aansluitpunt en Webportaal (voor een hybridetoepassing dient de gemeente in beginsel dus naar alle hieronder genoemde processen te kijken).

Aansluitpunt

- Proces van selectie, aanschaf, inrichting, testen, opleiden en ingebruikname Aansluitpunt (nieuw)

In dit proces vallen alle handelingen die met het operationeel maken van het Aansluitpunt te maken hebben. Denk hierbij aan het opstellen van specificaties, eventueel aanbesteden, (laten) bouwen van de voorziening, het aanvragen van toegang tot het Aansluitpunt, integratie met de systemen van de gemeente, het schrijven van een gebruikershandleiding, beleggen van eigenaarschap, testen, opleiden, etc.

Van alle processen die samenhangen met de verplichting om digitaal te procederen, lijkt dit de meest ingrijpende en complexe te zijn, met de meeste risico's in de zin van tijd (vertraging), kwaliteit (de voorziening voldoet niet aan verwachtingen) en geld (meer ontwikkeltijd dan aanvankelijk ingeschat, dus ook meer kosten).

- Beheerproces Aansluitpunt (nieuw)

Nadat het Aansluitpunt operationeel is, dienen eventuele bugs, storingen, of ontwikkelwensen, op de juiste wijze geadresseerd te worden. Dit geldt ook voor de situatie dat er een nieuwe update van het Aansluitpunt beschikbaar is⁵⁷, specificaties veranderen, of dat de leverancier nieuwe functionaliteit toevoegt aan de voorziening die direct of indirect koppelt met het Aansluitpunt. Op voorhand, voordat het Aansluitpunt in gebruik wordt genomen, dient daarom inzichtelijk te zijn voor alle betrokkenen hoe geacteerd moet worden in de verschillende situaties.

Verwacht wordt dat met het opzetten van een adequaat beheerproces de nodige tijd is gemoeid. Het negeren van dit proces kan tot grote problemen leiden als adhoc keuzes moeten worden gemaakt over versiebeheer en er vooraf geen goede afspraken zijn gemaakt (met bijvoorbeeld de leverancier) over hun beschikbaarheid in geval van issues.

- Proces omgaan met issues/ storingen (aanvullend)

Onderdeel van het beheerproces is het omgaan met issues/ storingen, waarbij het Aansluitpunt niet functioneert zoals dit zou moeten. Omdat dit onderwerp dusdanig van belang is, is dit proces hier nog apart benoemd.

Diverse geïnterviewden hebben aangegeven dat het belangrijk is dat gemeenten een draaiboek (proces) voorhanden hebben voor het geval er storingen optreden of er issues zijn, waardoor het Aansluitpunt niet (goed) werkt. Naar verwachting zal een storing in het gebruik van het Aansluitpunt, waarvan de oorzaak in de risicosfeer van de gemeente ligt ook voor diens conto komen. Met andere woorden: als het aan de gemeente (en diens hulppersonen, zoals

⁵⁷ Op Rechtspraak.nl staat bij de veel gestelde vragen over updates Aansluitpunt Rechtspraak mogelijk tegenstrijdige informatie: het ene bericht stelt dat partijen niet verplicht zijn om updates door te voeren en in een ander bericht staat dat partijen 6 maanden de tijd hebben om een update door te voeren.

softwareleveranciers) zelf te wijten is dat de voorziening niet (goed) werkt, dan zal een beroep op een verschoonbare termijnoverschrijding waarschijnlijk niet gehonoreerd worden (zie paragraaf 3.2.5 voor alternatieven).

- Proces aanleveren van papieren stukken (grotendeels al bestaand proces)

Er zijn situaties waarin de stukken (nog) op papier moeten worden aangeleverd aan de gerechten of aan andere partijen (zie paragraaf 3.2.4). Bijvoorbeeld in het geval het vertrouwelijke stukken betreft. Deze worden dan op papier naar het gerecht toegestuurd.

Met deze communicatiestroom dient in de processen rekening te worden gehouden. Daarbij dient tevens geborgd te worden dat de stukken niet (per ongeluk) digitaal via het Aansluitpunt aan het digitaal dossier worden toegevoegd.

- Proces van dossieropbouw (wijziging van bestaand proces)

De Rechtspraak stelt eisen aan het gebruik van het digitaal systeem en daarmee ook aan het gebruik van het Aansluitpunt. Een aantal van deze eisen belemmeren de gemeenten in hun werkwijze of brengen aanvullende werklasten mee (zie paragraaf 3.3.1). Als deze beperkende eisen in stand blijven, dan dienen veel gemeenten noodgedwongen hun dossieropbouw aan te passen.

Uit de verkenning blijkt bijvoorbeeld dat processtukken niet groter dan 10 (in de toekomst 25) MB mogen zijn. Veel bestanden van gemeenten zijn groter. Bepaald dient te worden waar in de keten het beste op deze verplichting gestuurd kan worden (bij bestandscreatie of pas in de beroepsfase). Dit geldt ook voor diverse andere onderwerpen, zoals het werken met verzamelbestanden en voor de naamgeving van bestanden (omschrijving van bestanden).

- Proces gebruik Aansluitpunt (nieuw)

Het opstellen van documenten (bijvoorbeeld een verweerschrift), het selecteren van relevante bestanden (processtukken) en deze via het Aansluitpunt aanbieden aan de gerechten en vice versa, geeft invulling aan de wettelijke taken en bevoegdheden die samenhangen met de rechtsbescherming en kunnen gezien worden als een (overwegend) primair proces.

De wijze waarop het Aansluitpunt functioneert en het proces wat doorlopen moet worden om de stukken te synchroniseren zal per gemeente (leverancier) gaan verschillen. Afhankelijk van de gecreëerde oplossing kan het zijn dat het proces (voor de handelingen van de gebruiker) in het geheel doorlopen kan worden binnen het DMS of zaaksysteem. Aan de andere kant van het spectrum is er een oplossing, waarbij de bestanden handmatig in een verkennermap dienen te worden gezet en deze verkennermap door een (ICT)medewerker 'handmatig' wordt gesynchroniseerd.

Webportaal

- Proces tot ingebruikname Webportaal

In dit proces vallen alle handelingen die met het operationeel maken van het Webportaal te maken hebben. Denk hierbij aan het aanmelden van gebruikers voor de eHerkenningsdienst van mijn Rechtspraak, het instellen van een machtigingsbeheerder (aanmelden eHerkenningsdienst machtigingsbeheer) en het inregelen van de machtigingsmodule.

In vergelijking tot het operationeel krijgen van het Aansluitpunt is dit proces waarschijnlijk niet zo complex. Dit laat onverlet dat er voldoende tijd uitgetrokken dient te worden voor het inregelen van de machtigingsmodule, het routeren van e-mailnotificaties naar een back-up emailadres en het verzorgen van scholing voor betrokken medewerkers. Daarnaast is het een pré als zij in de gelegenheid worden gesteld om 'proef te draaien'.

- Proces voor beheer Webportaal

Voordat het Webportaal in gebruik genomen wordt, dienen zaken omtrent beheer al duidelijk belegd te zijn binnen de organisatie. Denk bijvoorbeeld aan het beheer van eHerkenningmiddelen, het routeren van notificaties, de rol van de machtigingsbeheerder, beheer van de transitieruimte, scholing van nieuwe medewerkers en het omgaan met storingen. Op voorhand dient inzichtelijk te zijn voor alle betrokkenen hoe geacteerd moet worden in de verschillende situaties.

Het is mogelijk verleidelijk om het Webportaal zo snel mogelijk operationeel te krijgen, zonder de beheeraspecten vooraf goed te identificeren, uit te werken en te beleggen. Verwacht wordt dat onvoldoende aandacht voor dit beheerproces, voordat het Webportaal in gebruik wordt genomen, achteraf gemeenten zal opbreken indien er issues ontstaan of nieuwe medewerkers met het portaal moeten gaan werken. Het risico bestaat dat zij niet beschikken over de juiste middelen of niet weten hoe ze het portaal dienen te gebruiken.

- Proces omgaan met issues/ storingen (aanvullend)

Onderdeel van het beheerproces is het omgaan met issues/ storingen, waarbij het Webportaal niet functioneert zoals dit zou moeten, of dat het Webportaal niet bereikbaar is. Omdat dit onderwerp dusdanig van belang is, is dit proces nog apart benoemd.

Diverse geïnterviewden hebben aangegeven dat het belangrijk is dat gemeenten een draaiboek (proces) voorhanden hebben voor het geval er storingen optreden of er issues zijn, waardoor het Webportaal niet (goed) werkt. Naar verwachting zullen storingen die samenhangen met het Webportaal in veel gevallen buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen. Het is zaak om in geval van storingen proactief te handelen en tevens ook bewijs van deze storing (printscreen van eventuele foutmeldingen) te registreren. Deze informatie is relevant als de gemeente een beroep doet op een verschoonbare termijnoverschrijding (zie paragraaf 3.2.5 voor alternatieven in het geval van storingen).

- Proces aanleveren van papieren stukken (grotendeels al bestaand proces)

Er zijn situaties waarin de stukken (nog) op papier moeten worden aangeleverd aan de gerechten of aan andere partijen (zie paragraaf 3.2.4). Bijvoorbeeld in het geval het vertrouwelijke stukken betreft. Deze worden dan op papier naar het gerecht toegestuurd.

Met deze communicatiestroom dient in de processen rekening te worden gehouden. Daarbij dient tevens geborgd te worden dat de stukken niet (per ongeluk) digitaal via het Webportaal aan het digitaal dossier worden toegevoegd.

- Proces van dossieropbouw (wijziging van bestaand proces)

De Rechtspraak stelt eisen aan het gebruik van het digitaal systeem en daarmee ook aan het gebruik van het Webportaal. Een aantal van deze eisen belemmeren de gemeenten in hun werkwijze of brengen aanvullende werklasten mee (zie paragraaf 3.3.1). Als deze beperkende

eisen in stand blijven, dan dienen veel gemeenten noodgedwongen hun dossieropbouw aan te passen.

Uit de verkenning blijkt bijvoorbeeld dat processtukken niet groter dan 10 (in de toekomst 25) MB mogen zijn. Veel bestanden van gemeenten zijn groter. Bepaald dient te worden waar in de keten het beste op deze verplichting gestuurd kan worden (bij bestandscreatie of pas in de beroepsfase). Dit geldt ook voor diverse andere onderwerpen, zoals het werken met verzamelbestanden en voor de naamgeving van bestanden (omschrijving van bestanden).

Proces gebruik Webportaal (nieuw)

- *Het opstellen van documenten (bijvoorbeeld een verweerschrift), het selecteren van relevante bestanden (processtukken) en deze bestanden via het Webportaal uploaden en aanbieden aan de gerechten en vice versa (downloaden van berichten en bestanden uit het Webportaal), geeft invulling aan de wettelijke taken en bevoegdheden die samenhangen met de rechtsbescherming en kunnen gezien worden als een (overwegend) primair proces.*

In het proces van het gebruik van het Webportaal dient rekening gehouden te worden met de situatie dat bestanden die dienen te worden geüpload, in de meeste gevallen, niet direct uit een DMS of zaakstelsel geüpload kunnen worden, maar eerst tijdelijk in een verkennermap moeten worden gezet (transitieruimte). Het omgekeerde is bij het downloaden van bestanden uit het Webportaal ook het geval. Vanuit het oogmerk van privacy/ beveiliging dienen er organisatorische/ technische beheersmaatregelen te worden getroffen ten aanzien van het gebruik van deze transitieruimte.

Eveneens dient in het proces van het gebruik van het Webportaal het archiveren van bestanden geadresseerd te worden (zie paragraaf 3.2.3).

4.2.2. Systemen

De Rechtspraak stelt twee systemen (voorzieningen) 'beschikbaar' voor gemeenten om digitaal te procederen. Daarbij geldt de randvoorwaarde dat gemeenten ook ten minste één van deze systemen dienen te gebruiken. Er kan digitaal geprocedeerd worden via het Webportaal of via het Aansluitpunt. Ten aanzien van dit Aansluitpunt wordt volledigheidshalve opgemerkt dat er een gespecificeerd koppelvlak beschikbaar wordt gesteld om informatie uit te wisselen met de Rechtspraak. Wil de gemeente gebruik maken van dit koppelvlak dan dient de gemeente zelf een voorziening te realiseren die aansluit op dit koppelvlak en in de benodigde functionaliteit kan voorzien.

Aansluitpunt

Zoals hierboven al is aangegeven is er een aanvullende voorziening nodig aan de zijde van de gemeente om gebruik te kunnen maken van dit koppelvlak. Zoals in de paragrafen 3.1.4 en 3.2.2, is aangegeven zal deze voorziening per gemeente (leverancier) verschillen.

Uitgangspunt is in ieder geval dat de informatiestandaard niet overeenkomt met de gemeentelijke StUF-standaard. Hierdoor is mapping nodig om de informatiestandaarden aan elkaar te relateren en een voorziening aan de zijde van de gemeente te realiseren die koppelt met het Aansluitpunt. Op de website van de Rechtspraak (Rechtspraak.nl) is meer informatie over het Aansluitpunt te vinden. Een van de eerste stappen die een gemeente (leverancier) dient te ondernemen indien zij gebruik wil maken van het Aansluitpunt is toegang te verkrijgen (voor de leverancier) tot het Self

Service Testportaal. De softwareleverancier kan een aanmeldformulier en de voorwaarden en criteria om gebruik te maken van het Self Service Testportaal aanvragen door een e-mail te sturen aan: aansluitpunt-rechtspraak-spir-it@rechtspraak.nl.

Webportaal

Voor het kunnen gebruiken van het Webportaal zijn de volgende (ondersteunende) systemen/voorzieningen relevant:

- Toegang internet.
- Beschikking over toereikend eHerkenningmiddel + aangemeld zijn voor de eHerkenningdienst Rechtspraak.
- Machtigingsbeheerder dient te beschikken over eHerkenningmiddel + aangemeld zijn voor de eHerkenningdienst Machtigingsbeheer.
- Gebruikers dienen gebruikersrechten te hebben verkregen van de machtigingsbeheerder via de machtigingsmodule.
- Beschikking over e-mail voor notificaties (plus routeren van notificaties naar andere e-mailadressen).
- Toegang tot een Windows-verkennermap voor het (tijdelijk) plaatsen van te uploaden bestanden en gedownloade bestanden.

Algemeen

Naast de specifieke systemen/ voorzieningen die samenhangen met het Aansluitpunt/ Webportaal zijn er nog andere systemen/ voorzieningen van belang:

- Toegang DMS/ zaaksysteem: om relevante stukken te selecteren en op te slaan.
- PDF-bewerkingssoftware: voor het bewerken van PDF-bestanden. Deze bewerkingssoftware is nodig indien een gemeente slechts een fragment van een bestand als processtuk in de procedure wil brengen. Ook vanuit privacyoverwegingen kan het nodig zijn om PDF-bestanden voor indiening te bewerken (lakken privacygevoelige informatie).
- Gemeente specifieke systemen voor bijvoorbeeld bepaalde processtukken (bijvoorbeeld financiële overzichten).
- Scanner voor het omzetten van papierendocumenten naar digitale bestanden.
- Fax (zie paragraaf 3.2.5 over storingen en uitwijkmogelijkheden).

4.2.3. Mensen

Wat betekent het verplicht digitaal procederen voor mensen? In paragraaf 3.4.2 is al aangegeven dat er mogelijk een verschuiving van rollen zal plaatsvinden tussen de zaakbehandelaar en de zaakondersteuner.

Meer in algemene zin is ook opgemerkt (paragraaf 3.4.3) dat digitaal procederen samenhangt met onderwerpen als papierloos/ papierarm werken en zaakgericht werken. Afhankelijk van de fase waarin een gemeente en organisatieonderdeel zich bevinden, kan het zijn dat straks de verplichting om digitaal te procederen een aantal medewerkers confronteert met deze 'cultuuromslag'.

Uit gesprekken met gemeenten bleek dat deze cultuuromslag al geruime tijd gaande was, maar zeker nog actueel is. Afgezien van de (juridisch)inhoudelijke kennis en vaardigheden van de

zaakbehandelaar dient de zaakbehandelaar en dienen ondersteunende collega's steeds meer kennis te hebben van digitaal werken en digitaal vaardig te zijn.

Denk bijvoorbeeld specifiek aan het gebruik straks van het Webportaal en Aansluitpunt. In algemene zin is het ook noodzakelijk dat diegene die de dossiers samenstelt overweg kan met PDF-bewerkingssoftware. Voor sommige medewerkers geen spannende opgave, maar voor andere medewerkers juist wel.

Het is daarom zaak bij de implementatie, maar ook later in het gebruik, de medewerkers - aansluitend op hun eigen niveau van digitale vaardigheid (en behorende bij hun functie) - te bedienen van relevante informatie. Om hier op adequate wijze invulling aan te geven, is het wenselijk dat voordat de verplichting voor gemeenten in werking treedt, de gemeenten de beschikking hebben over een demo-omgeving en materiaal aan de hand waarvan zij de medewerkers kunnen voorbereiden op hetgeen er op hen afkomt.

Verwacht wordt dat voor het Webportaal de benodigde informatie wel beschikbaar zal zijn voor gemeenten om een adequate invulling te geven aan deze scholingsbehoefte.

Voor wat betreft het Aansluitpunt, zal dit gemeente en leverancier specifiek zijn. Het risico bestaat hier (volgens onze inschatting meer dan bij het Webportaal) dat minder informatie over het gebruik voorhanden zal zijn en dit ten koste zal gaan van scholing en het opstellen van gebruikershandleidingen. Een en ander is natuurlijk afhankelijk van de aard en de hoeveelheid gebruikershandelingen die benodigd zijn bij het gebruik van het Aansluitpunt. Zijn de gebruikershandelingen beperkt en overzichtelijk, dan zal de kennisoverdracht waarschijnlijk makkelijker verlopen dan in vergelijking tot het Webportaal.

5 Impactindicatie (hoofdconclusies)

Uit de bevindingen per onderwerp (hoofdstuk 3) en de relatie hiervan met de bedrijfsvoering van gemeenten (hoofdstuk 4) hebben wij de volgende impactindicatie (hoofdconclusies) opgesteld, met daaraan gekoppeld een aantal aanbevelingen richting de beleidsbepalers binnen het Ministerie van Justitie en de Rechtspraak.

Algemeen

1. De Rechtspraak voorziet een 'harde' overstap per gemeentelijk domein naar digitaal procederen op een vooraf vastgestelde datum. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat niet alle gemeenten vooraf noodzakelijke aanpassingen in hun werkwijze hebben kunnen testen in het Webportaal en/of Aansluitpunt. Deze 'harde' overstap kan leiden tot problemen in de bedrijfsvoering van gemeenten.

Aanbeveling: Maak gebruik van een overgangstermijn waarin alle gemeenten de *mogelijkheid* wordt geboden om digitaal te procederen, maar ook nog op papier *kunnen* procederen. Dit geeft *alle* gemeenten de mogelijkheid om binnen de dynamiek van de eigen bedrijfsvoering de mensen te instrueren en processen en systemen in te regelen voor digitaal procederen.

Aanbeveling: Bied gemeenten (meer) inzicht in de voor hun relevante planning. Deze is voor gemeenten van belang in verband met het implementatietraject, maar ook voor aanbestedingen en het verkrijgen van budgetten.

Aanbeveling: Bied gemeenten een representatieve test- en opleidingsomgeving van het Webportaal, zodat zij tijdig medewerkers kunnen instrueren en aangepaste processen en werkwijzen kunnen testen.

Aanbeveling: Onderzoek of er synergie of problemen kunnen ontstaan wanneer de inwerkingtreding van de KEI-wetgeving voor een bepaald domein samenvalt met andere ontwikkelingen op het vlak van digitalisering op dit domein. Een voorbeeld is de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

2. De Rechtspraak voorziet indien gebruik wordt gemaakt van het Webportaal in het per zaak toesturen van notificaties aan één emailadres. Indien gebruik wordt gemaakt van het Aansluitpunt dan lijkt het, op basis van artikelen uit het Technische reglement, er op dat gemeenten geen notificatieberichten meer (kunnen) ontvangen per e-mail. Dit levert knelpunten op in gemeentelijke bedrijfsvoering, omdat het werken met de e-mailnotificaties geïntegreerd zal zijn in de processen. Naar verwachting zullen (op den duur) veel hybride situaties ontstaan, waarin gemeenten zowel het Webportaal als het Aansluitpunt zullen gebruiken.

Aanbeveling: Bied gemeenten de mogelijkheid om per zaak meerdere notificatie-e-mailadressen op te geven, of om automatisch een kopie van het notificatiebericht te versturen naar opgegeven e-mailadressen.

Aanbeveling: Zorg dat bij het gebruik van het Aansluitpunt het gebruik van e-mailnotificaties mogelijk blijft.

Gebruik van het Webportaal

3. Naar verwachting zal bij het gebruik van het Webportaal - afgezien van het kunnen voldoen aan de 'begrenzings en randvoorwaarden' (zie volgende punt) - het zwaartepunt liggen op het gebied van het scholen van mensen, het aanpassen van bestaande processen en het opstellen van nieuwe (beheer)processen. Wij schatten in dat deze opgave voor de meeste gemeenten uitvoerbaar is. Kanttekeningen hierbij zijn:
- Voor volumineuze zaken en voor gemeenten met grote hoeveelheden zaken lijkt het Aansluitpunt meer efficiencywinst te kunnen opleveren, het is echter onvoldoende inzichtelijk voor gemeenten waar het omslagpunt (ongeveer) ligt.
 - Niet alle gemeenten zijn even ver in zaakgericht en papierarm of papierloos werken. Voor gemeenten of afdelingen die hierin achterlopen kan het werken met het Webportaal ook een cultuuromslag betekenen en daarmee meer voeten in aarde hebben.

Aanbeveling: Bied meer en gedetailleerdere informatie over het Webportaal en daaraan verbonden onderwerpen (zoals: eHerkenning, machtigingsbeheerder, notificaties). Gemeenten kunnen aan de hand van deze gerichte informatie hun bedrijfsvoering aanpassen en hoeven niet zelf het wiel uit te vinden. Deze informatie stelt gemeenten ook meer in staat om een goede keuze te maken tussen Webportaal en Aansluitpunt.

4. Ten aanzien van de door de Rechtspraak in de reglementen (en anderszins) vastgelegde 'begrenzings en randvoorwaarden' in het gebruik van het Webportaal zullen naar verwachting in elk geval de volgende aspecten tot *knelpunten leiden in de bedrijfsvoering* van gemeenten en op gespannen voet komen te staan met de uitvoerbaarheid:
- Een maximale bestandsgrootte van 10 MB dan wel 25 MB als uploadlimiet,
 - De verplichting om, in aanvulling op de bestandsnaam, elk te uploaden bestand te voorzien van een titel (omschrijving),
 - De verplichting om elk document afzonderlijk aan te leveren in plaats van het gebruik maken van een 'verzameldocument' (pdf-bestand met meerdere stukken, bijvoorbeeld een chronologische verzameling van het bezwaardossier),
 - De verplichting om slechts één e-mailadres per zaak te mogen opgeven voor het ontvangen van notificaties,
 - Het gebruik van eHerkenning/ machtigingsbeheer in complexe(re) situaties, zoals de situatie dat een samenwerkingsverband of gemeente namens een (andere) gemeente procedeert of dat gemeenten gebruik maakt van externe ondersteuning (outsourcing of detachering),
 - De mogelijkheid dat slechts één machtigingsbeheerder binnen de gemeente kan worden aangewezen. Dit geldt in het bijzonder indien gerechtelijke procedures niet vanuit één organisatieonderdeel worden afgehandeld, maar vanuit meerdere organisatieonderdelen, zoals bij veel gemeenten het geval is.

Aanbeveling: Regel als Rechtspraak het bovenstaande niet op voorhand dicht middels randvoorwaarden en beperkingen in de reglementen. Kijk hoe de praktijk zich op dit punt

organisch ontwikkelt, stuur waar nodig bij in individuele gevallen en intervenieer (pas) in algemene zin na een gedegen evaluatie.

Aanbeveling: Wij snappen dat een uploadlimiet uit het oogpunt van het belang van de burger wenselijk kan zijn. Als vastgehouden blijft worden aan een uploadlimiet van 25 MB, ga dan op zoek naar voor gemeenten acceptabele en werkbare alternatieven voor bestanden die naar hun aard niet (makkelijk) kleiner te maken zijn met behoud van kwaliteit. Het betreft hier bijvoorbeeld bouwtekeningen of documenten uit het Sociaal domein. De komst van het Digitaal Stelsel Omgevingswet kan op termijn uitkomst bieden, maar slechts voor het domein van de fysieke leefomgeving.

Aanbeveling: Zorg als Rechtspraak dat de instrumenten 'eHerkenning' en 'machtigingsbeheer' aansluiten op de gemeentelijke bedrijfsvoering en geschikt zijn voor complexe(re) situaties waarin meerdere organisaties namens de gemeente bij één dossier betrokken zijn.

5. Naast de onder het vorige punt genoemde 'randvoorwaarden en beperkingen' zijn er ook 'wensen en suggesties' geuit van functionaliteiten die nu niet in het Webportaal zijn opgenomen, maar die naar verwachting *ten gunste zullen komen van de gemeentelijke bedrijfsvoering*. Het gaat hierbij in elk geval om de volgende aspecten:
- De mogelijkheid om in bulk bestanden te uploaden (waar mogelijk met drag-and-drop functionaliteit en rechtstreeks vanuit het DMS of zaaksysteem);
 - De mogelijkheid om bestanden en berichten in 'concept' in het Webportaal te plaatsen (zonder dat deze zichtbaar zijn voor de rechter en overige partijen), zodat een andere gebruiker (rol) deze na controle definitief kan indienen;
 - Een filterfunctie om de inhoud van het dossier op verschillende manieren te ordenen/ weer te geven in het Webportaal;
 - Gebruik van metadata en automatisering om handmatig werk in het Webportaal te beperken;
 - Een adequate voorziening voor het digitaal kunnen indienen van vertrouwelijke stukken;
 - Een planningsfunctie (datumprikker) voor het gezamenlijk plannen van zittingsdagen en het kunnen doorgeven van verhinderdata;

Aanbeveling: Onderzoek als Rechtspraak of deze wensen en suggesties verwerkt kunnen worden in de functionaliteiten van het Webportaal.

6. Het door de Rechtspraak ontwikkelde Webportaal zal naar verwachting afwijken van het portaal van de Raad van State en het Webportaal van de Hoge Raad.

Aanbeveling: Onderzoek of integratie van de Webportalen mogelijk is. Uit het oogpunt van de procespartijen is het wenselijk en - ter voorkoming van een hoge werklast: - noodzakelijk, dat tenminste de Webportalen van de Rechtspraak en de Raad van State qua gebruikersomgeving en gebruikerservaring vergelijkbaar zijn.

Gebruik van het Aansluitpunt

7. De door de Rechtspraak gehanteerde informatiestandaard voor gebruik van het Aansluitpunt komt niet overeen met de gemeentelijke 'StUF-standaard'⁵⁸. Dit betekent voor gemeenten (en hun softwareleveranciers) dat ze een vertaalstandaard (mapping) moeten maken voor beide standaarden en deze technisch moeten verwerken. Dit is voor gemeenten een drempel om gebruik te kunnen maken van het Aansluitpunt.

Aanbeveling: Creëer en beheer in samenspraak met stakeholders, zoals VNG /KING, een mapping tussen de informatiestandaard van de Rechtspraak en de StUF-standaard en stel deze mapping beschikbaar voor gemeenten (leveranciers) en eventuele andere stakeholders.

Aanbeveling: Onderzoek in samenspraak met stakeholders, zoals VNG/ KING, de (on)mogelijkheden voor het faciliteren van een adapter (eenzijdig knooppunt) waarbij gemeenten informatie in StUF-formaat kunnen aanleveren en kunnen ontvangen van de Rechtspraak.

Aanbeveling: In de wereld van standaarden zit veel beweging. Zorg vanuit de Rechtspraak voor verbinding met die beweging bij gemeenten naar een structuur die meer gericht is op het gebruik van services en notificaties. In de loop van 2018 zal die werkwijze verder vorm krijgen. Daarbij haken gemeenten aan bij de werkwijze zoals deze ook bij het Digitaal Stelsel Omgevingswet wordt vormgegeven. Ook de standaarden rond zaakgericht werken zullen daarop aangepast worden. Het is wenselijk dat de Rechtspraak bij de ontwikkeling van de functionaliteiten die samenhangen met het Aansluitpunt, hierop anticipeert.

8. Als gevolg van het verschil in informatiestandaarden is het goed mogelijk dat er voor leveranciers een drempel (risico) is om op voorhand oplossingen te ontwikkelen voor gemeenten. Leveranciers zullen daarom naar verwachting pas reactief (op basis van een concrete opdracht van een gemeente) gaan ontwikkelen. Met name de 'early adapter-gemeenten' kunnen daarmee voor hoge ontwikkelkosten komen te staan.
9. Als gevolg van het geconstateerde onder het vorige punt is het denkbaar dat gemeenten (langer) zullen blijven vasthouden aan het gebruik van het Webportaal, dat er vervolgens weer toe bijdraagt dat het gebruik van het Aansluitpunt en de evolutie van de door leveranciers aangeboden oplossingen zullen stagneren. Dit scenario zien wij als een bedreiging van de kosten en kwaliteit van de leveranciersoplossingen ten aanzien van het Aansluitpunt.

Aanbeveling: Onderzoek op welke wijze vanuit de Rechtspraak de ontwikkelrisico's van leveranciers voor gemeentelijke oplossingen t.b.v. het Aansluitpunt kunnen worden weggenomen dan wel kunnen worden beperkt om zo ook de kosten voor het gebruik van het Aansluitpunt te kunnen drukken en gemeenten te stimuleren om gebruik te maken van het Aansluitpunt.

⁵⁸ StUF is een universele berichtenstandaard voor het elektronisch uitwisselen van gegevens tussen applicaties. Deze berichtenstandaard richt zich tot gemeenten en ketens waarbinnen gemeenten participeren. De berichtenstandaard heeft een verplicht karakter (staat op de 'pas toe of leg uit' lijst van het Forum Standaardisatie).

10. Vanuit de complexiteit van het gemeentelijk applicatielandschap kunnen gemeenten mogelijk niet (direct) volledig gebruik maken van het Aansluitpunt. Een hybride toepassing is zeer aannemelijk. Dit geldt zowel op gemeentelijk niveau (de ene afdeling procedeert via het Aansluitpunt, andere afdelingen via het Webportaal), als ook binnen één zaak (bijvoorbeeld berichten via het Webportaal, bestanden via het Aansluitpunt). Er bestaat op dit moment nog onduidelijkheid over de wijze waarop het Webportaal en het Aansluitpunt naast elkaar ingezet kunnen worden binnen één organisatie.

Aanbeveling: Onderzoek of het naast elkaar gebruiken van het Webportaal en het Aansluitpunt binnen één organisatie (in verschillende varianten) tot knelpunten kan leiden. Denk hierbij aan de rol van de machtigingsbeheerder (wat is zijn rol in het gebruik van het Aansluitpunt?). Denk ook aan het gebruik van de notificaties (gebruik van het Aansluitpunt impliceert dat er wordt afgezien van het ontvangen van e-mailnotificaties).

11. De functionaliteiten van het 'systeem' dat koppelt met het Aansluitpunt dient door leveranciers vormgegeven te worden. Gelet op de complexiteit van het gemeentelijk applicatielandschap bestaat de aannemelijke kans dat, zeker in het begin, de automatiseringsmogelijkheden van het Aansluitpunt niet (volledig) gebruikt worden en het potentieel van het Aansluitpunt gedeeltelijk onbenut blijft. Gebruik van het Aansluitpunt kan dan minder lucratief voor gemeenten blijken dan op voorhand is ingeschat.

Aanbeveling: Bied leveranciers van oplossingen voor een koppeling met het Aansluitpunt actieve ondersteuning bij het ontwikkelen van hun oplossingen, zodat het volledige potentieel van het Aansluitpunt benut wordt.

12. De Raad van State is – voor zover bekend –nog niet bezig met de ontwikkeling van een Aansluitpunt. Mocht de Raad van State een Aansluitpunt creëren dan bestaat de kans dat dit Aansluitpunt qua specificaties en randvoorwaarden afwijkt van het Aansluitpunt van de Rechtspraak en /of afwijkt van de gemeentelijke standaarden. Een dergelijke situatie draagt niet bij aan het op een efficiënte wijze digitaal procederen.

Aanbeveling: Onderzoek hoe de afstemming tussen de gemeentelijke standaarden, de specificaties van het Aansluitpunt van de Rechtspraak en een (eventueel) toekomstig Aansluitpunt van de Raad van State geborgd kunnen worden.

Afsluitend

Resumerend komen wij met bovenstaande impactindicatie tot de conclusie dat de verplichting voor gemeenten om digitaal te procederen met de door de Rechtspraak geboden voorzieningen, aan de hand van dit verkennende onderzoek, naar verwachting uitvoerbaar en implementeerbaar zal zijn, mits de Rechtspraak bovengenoemde aandachtspunten en aanbevelingen ter harte neemt. Het niet of onvoldoende adresseren van deze aandachtspunten en aanbevelingen zal ertoe leiden dat de uitvoerbaarheid en implementeerbaarheid (meer) onder druk komen te staan. Een illustratief voorbeeld is de maximale door de Rechtspraak toegestane bestandsgrootte van 25 MB. Voor dit punt (en alle andere aangehaalde punten) zal de Rechtspraak met - voor gemeente werkbare - oplossingen dienen te komen.

6 Vervolg en rol VNG /KING

Hoofdstuk 5 met de impactindicatie (hoofdconclusies) en aanbevelingen richt zich tot de beleidsbepalers binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Rechtspraak. Dit laat onverlet dat de in dit hoofdstuk aangehaalde punten en aanbevelingen ook voor een koepelorganisatie zoals VNG / KING van belang zijn. Het is niet voor niets dat veel geïnterviewden, in elk geval op bepaalde onderdelen, ook voor VNG/ KING een rol zien weggelegd in dit dossier.

Intern, in overleg met gemeenten en in de dialoog met partijen als de Rechtspraak en het Ministerie zal bekeken worden of en zo ja, welke bijdrage VNG /KING kan leveren om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie van de verplichting om digitaal te procederen.

Daarbij is het belangrijk om het voor alle partijen gemeenschappelijke belang voor ogen te houden. Zoals diverse geïnterviewden aangaven, komt met het straks digitaal kunnen procederen een lang gekoesterde wens uit. Liever gisteren dan morgen, maar wel zonder zorgen.



**KWALITEITS
INSTITUUT
NEDERLANDSE
GEMEENTEN**

**KWALITEITSINSTITUUT
NEDERLANDSE GEMEENTEN**

**NASSAULAAN 12
2514 JS DEN HAAG**

**POSTBUS 30435
2500 GK DEN HAAG**

**T 070 373 80 08
F 070 363 56 82**

**INFO@KINGGEMEENTEN.NL
WWW.KINGGEMEENTEN.NL**