

KEI, een gamechanger voor de civiele en bestuursrechtspraak?

Prof. mr. E. Bauw*

1. Inleiding

Wie de geschriften van de Engelse goeroe op het gebied van de juridische professies professor Richard Susskind leest, weet dat het rechtsbedrijf in hoog tempo aan het veranderen is. Zijn ‘profetieën’ worden in kringen van de advocatuur ten minste als uitdagend, maar vaak ook ronduit als bedreigend gezien. Wat wil je ook met titels als ‘*The end of lawyers*’?¹ Zijn analyses lijken weliswaar voor de rechtspraak tot minder drastische gevolgen te leiden, maar het is wel duidelijk dat de rechtspraak er goed aan doet zich voor te bereiden op de toekomst en dat die toekomst niet overmorgen, maar al morgen begint. Als men daarbij bedenkt dat het veel tijd kost om veranderingen binnen de rechtspraak tot stand te brengen, is een gevoel van urgentie op zijn plaats.

Het is dan ook niet verwonderlijk, dat de noodzaak tot vernieuwing internationaal sterk wordt gevoeld, zoals blijkt uit de vele hervormingsprogramma’s die wereldwijd óf onlangs zijn uitgevoerd, momenteel worden uitgevoerd óf in voorbereiding zijn. Het heeft er alle schijn van dat het zoeken naar verbetering en vernieuwing ook in rechtspraakorganisaties continue aandacht behoeft. Illustratief in dit verband zijn de aanbevelingen in een rapport van de *European Network of Councils for the Judiciary* over ‘*Judicial Reform in Europe*’ uit 2012, die zien op de hervorming van gerechtelijke procedures:

‘Simplification of judicial proceedings, improvement of case management and introduction of new technologies offer the chance to modernize the administration of justice, thereby improving access to justice, quality of justice as well as efficiency. *All judiciaries need to adopt innovative programs to reach these goals*’.²

Die aanbeveling was in Nederland niet aan dovemansoren gericht. Nog in datzelfde jaar stond in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II zowaar een passage over de hervorming van procedures:

‘Het civiele proces wordt vergaand vereenvoudigd en gedigitaliseerd. Het onderscheid tussen verzoekschrift en dagvaarding kan vervallen. Hoger beroep wordt gestroomlijnd.’³

De teerling was geworpen: de ‘operatie’ Kwaliteit en Innovatie (KEI) kon beginnen. Ook het bestuursprocesrecht werd daarin betrokken.⁴ Begin 2016 is de operatie nog in volle gang, maar komen het moment van inwerkingtreding van het nieuwe procesrecht en de (geleidelijke) invoering van de nieuwe werkwijze steeds dichterbij.⁵

In mijn bijdrage zal ik KEI vooral behandelen vanuit de programmatische kant: het programma KEI dat is ingericht om op basis van het nieuwe procesrecht een nieuwe manier van werken bij de gerechten te realiseren. Ik ga daartoe eerst in op de doelen van KEI en hoe men die denkt te bereiken (par. 2). Vervolgens komt de inrichting van het programma dat daarvoor is ingericht aan de orde (par. 3) om mij daarna te richten op de factoren die bepalend zullen zijn voor de slagingskansen van KEI (par. 4). Ik eindig met een overdenking ter afronding (par. 5). Om overlap met andere bijdragen te voorkomen, ga ik niet uitgebreid in op de inhoud van de wetsvoorstellen en veronderstel ik de lezer daarmee in ieder geval op hoofdlijnen bekend.

2. De doelstellingen

De essentie van de vernieuwing die het programma KEI beoogt te brengen, is gelegen in de drie doelen die in de zojuist aangehaalde aanbeveling in het ENCJ-rapport

* Prof. mr. E. Bauw is als hoogleraar Aansprakelijkheidsrecht en rechtspleging verbonden aan het Molengraaff Instituut en het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law van de Universiteit Utrecht. Hij is tevens directeur van het Montaigne Centrum voor rechtspleging en conflictoplossing aan die universiteit, hoogleraar Rechtspleging aan de Universiteit van Amsterdam en raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof Den Haag en het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

1. De titel van zijn laatste boek over de juridische professie geeft weer enig vertrouwen: *Tomorrow’s lawyers. An introduction to your future*. Er is een toekomst, maar dan wel voor die advocaten die in staat zijn hun praktijk ingrijpend aan te passen.
2. European Network of Councils for the Judiciary, *Judicial Reform in Europe*, Report 2011-2012, p. 26, te vinden via: www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_judicial_reform_def.pdf. De aanbeveling luidt verder: ‘As these innovations require the modernization of procedural law and these programs require the close cooperation of all stakeholders especially judicial organizations, lawyers and government agencies responsible for the relevant legislation. Judges and prosecutors should proactively engage in developing and implementing new procedures, processes and technologies within the judiciary’.
3. ‘Bruggen slaan’, Regeerakkoord VVD-PvdA 29 oktober 2012, p. 27.
4. En nog wat later ook de toezichthoudende functies van de (civiele en kanton) rechter.
5. Op het moment van afronden van deze bijdrage waren de wetsvoorstellen *Kamerstukken I* 2015/16, 34059 (civiele en bestuursprocesrecht in eerste aanleg); *Kamerstukken I* 2015/16, 34138 (hoger beroep en cassatie) en *Kamerstukken II* 2014/15, 34212 (aanpassing overige wetgeving) de Tweede Kamer gepasseerd en lagen ter behandeling voor in de Eerste Kamer.

worden genoemd: verbeteren van de toegang tot de rechter, vergroting van de efficiency van procedures en verbetering van de kwaliteit van rechtspraak. De realisatie van deze doelen rust op twee pijlers. De eerste is digitalisering van communicatie en werkprocessen en de tweede vereenvoudiging en versnelling van procedures door middel van aanpassing van het procesrecht.⁶ Ik ga hier nader in op deze pijlers.

De eerste pijler is als gezegd digitalisering van communicatie en werkprocessen. Dat de samenleving en de economie in hoog tempo veranderen onder invloed van de digitale revolutie waar we middenin zitten, behoeft geen betoog. In het bijzonder raakt deze ontwikkeling de manier waarop instellingen, burgers en bedrijven onderling informatie uitwisselen. Meer en meer geldt dat digitale communicatie de hoofdregel is geworden en post en papier heeft vervangen. Het grondrecht op toegang tot de rechter heeft hiermee een andere inhoud en lading gekregen.⁷ De weg naar de rechter, die tot op de dag van vandaag vrijwel geheel met papier is geplaveid, dient te worden gedigitaliseerd om aan dit grondrecht een invulling te geven die aansluit bij de tijd. Het programma KEI geeft hier invulling aan. Daarbij wordt erop gelet dat de toegang tot de rechter van diegenen die (nog) niet voldoende digitaal zijn geëquipeerd niet wordt belemmerd.⁸ Het wetsvoorstel bepaalt (in het nieuwe art. 30c Rv en art. 8:36b Awb) dat de verplichting tot digitaal procederen niet geldt voor natuurlijke personen en verenigingen waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte, die procederen zonder professionele juridische bijstand. Voor hen blijft de papieren weg openstaan. Digitalisering leidt er, samen met het verval van de eis van betekening door een deurwaarder, voor de meeste partijen wel toe dat de drempel voor toegang tot de rechter lager wordt. Het zal voor de gemiddelde burger zonder juridische bijstand minder moeite en tijd kosten om een zaak aanhangig te maken en de procedure te doorlopen. Daarbij komt dat mag worden verwacht dat burgers op juridisch gebied met behulp van het internet⁹ en ‘unbundled legal services’¹⁰ steeds zelfredzamer zullen worden en daarmee beter in staat zichzelf in rechte te vertegenwoordigen. Deze ontwikkelingen kunnen gecombineerd met een digitale procedure de toegang tot de rechter (maar ook tot andere

vormen van geschiloplossing) in de nabije toekomst drastisch verbeteren.¹¹

Het is verder evident dat vervanging van de huidige papierstroom,¹² met bijbehorende handelingen als kopiëren, invoeren in geautomatiseerde systemen, archiveren en vervoerbewegingen (de bekende karretjes met stapels dossiers), door digitale stukkenwisseling en het werken met een digitaal dossier leidt tot efficiëntere processen, zowel aan de kant van de gerechten als aan de kant van partijen en hun gemachtigden. Die efficiëntie kan leiden tot besparingen op personeel en gebouwen, waartegenover uiteraard hogere uitgaven aan onderhoud en vervanging van IT-systemen staan.

Digitalisering kan, tot slot, bijdragen aan de doelstelling om de versnelling van de procedure niet alleen niet ten koste te laten gaan van de kwaliteit van de behandeling van de zaak door de rechter, maar die kwaliteit zelfs te verbeteren. Digitalisering biedt mogelijkheden om procesdossiers gerichter te doorzoeken, voor de zaak relevante informatie eenvoudiger te verkrijgen via digitale kennisystemen en veelvoorkomende onderdelen van procedure en vonnis te standaardiseren, zodat meer tijd overblijft voor de ‘kern van de zaak’. Daarnaast maakt digitalisering een andere manier van communiceren mogelijk, die eveneens kan bijdragen aan de kwaliteit van de behandeling.¹³ Mits rechters en andere medewerkers voldoende daarvoor worden opgeleid en getraind in de vaardigheden die hiervoor nodig zijn, kan dit leiden tot verbetering van de kwaliteit.

De tweede pijler waarop de doelbereiking van KEI berust is de vereenvoudiging en versnelling van de procedure. Het belang om tot die vereenvoudiging en versnelling te komen moet niet worden onderschat. De toepassing van digitale technieken leidt tot versnelling van private en publieke dienstverlening. De verwachtingen van burgers groeien hierin mee en zij zullen minder snel accepteren dat diensten hierbij achterblijven of zullen zich hiervan afkeren. Kort gezegd: ‘vóór 18.00 uur besteld, morgen bezorgd’ is in, het kijken naar de 10 kilometer tijdens allround schaatskampioenschappen is uit. Overheden zullen in de pas moeten blijven lopen met dit veranderen-

6. Het is geen toeval dat dit de twee punten zijn waarop de gerechten momenteel laag scoren in de periodiek gehouden klantwaarderingsonderzoeken. Bij een overall positieve waardering is die voor snelheid het laagst van alle scores en dit is sinds de start van deze onderzoeken een stabiel beeld. Ook de score voor ‘digitale voorzieningen’ is laag. Zie laatstelijk Klantwaardering Rechtspraak 2014, Regioplan en Ipsos, Amsterdam 2 maart 2015, te vinden op: [www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/14020-Eindrapport-KWO-Rechtspraak-2014-Regioplan-2mrt15%20\(1\).pdf](http://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/14020-Eindrapport-KWO-Rechtspraak-2014-Regioplan-2mrt15%20(1).pdf).

7. Dit grondrecht ligt besloten in art. 6 EVRM, art. 14 IVBPR en art. 47 EU-Grondrechtenhandvest. Een wetsvoorstel om dit grondrecht in art. 17 Grondwet neer te leggen ging in augustus 2014 in consultatie. Sindsdien is er niets meer van vernomen.

8. De Nationale ombudsman onderstreepte begin 2016 nog eens het belang hiervan in het kader van een onderzoek naar klachten over het verdwijnen van de blauwe envelop van de Belastingdienst.

9. Denk aan websites als ‘Rechtwijzer’ en het delen van ervaringen en het meedenken door gebruikers van sociale media.

10. Ook wel ‘limited-scope representation’. Het gaat er hier om dat burgers gericht bepaalde juridische diensten kunnen inkopen, zonder de gehele zaak uit handen te geven. In andere gebieden van dienstverlening is dit al gewoon aan het worden. Denk in dit verband aan de makelaardij waar bij Makelaarsland ‘losse’ makelaarsdiensten kunnen worden afgenomen door de klant. Zie Forrest Mosten, ‘Unbundling legal services in 2014. Recommendations for the Courts’, *The Judges’ Journal*, (53) 2014, afl. 1.

11. En daarmee bijdragen aan de oplossing van het al jaren slepende debat over de oplopende kosten van rechtsbijstand.

12. Een illustratieve beschrijving van de huidige gang van zaken geeft M.J. Blaisse, ‘Toegang tot de rechter – KEI gaat ons daarin helpen’, in: W.D.H. Asser e.a., *Procesinnovatie: KEI Goede ideeën* (Nederlandse Vereniging voor Procesrecht), Den Haag: 2015, p. 17-20.

13. Zie ook A. Hammerstein, ‘Een goede communicatie is het halve werk’, in: W.D.H. Asser e.a., *Procesinnovatie: KEI Goede ideeën* (Nederlandse Vereniging voor Procesrecht), Den Haag: 2015, p. 11-16. Hij wijst er terecht wel op dat die communicatie een andere houding en een andere benadering van fundamentele regels als hoor en wederhoor, fair play en equality of arms zal vergen.

de tempo in de samenleving om niet op de langere termijn te worden geconfronteerd met negatieve oordelen van burgers en verlies van vertrouwen en een vlucht naar alternatieven.¹⁴ De rechtspraak vormt hierop geen uitzondering en zal ook zijn 'publieke dienstverlening'¹⁵ hieraan moeten aanpassen om niet te worden geconfronteerd met 'vanishing trials'.¹⁶ Uit onderzoek blijkt zonneklaar dat de waardering van de prestaties van de (civiele) rechtspraak op het onderdeel snelheid verhoudingsgewijs laag scoort.¹⁷

De benodigde versnelling wordt primair bereikt door vereenvoudiging van de basisprocedure en door de rechter bevoegdheden te geven om een snelle doorloop van die procedure te bevorderen. Daadwerkelijke versnelling zal pas worden bereikt als de basisprocedure in het overgrote deel van de zaken toereikend zal blijken te zijn om een uitspraak te krijgen die ook procedureel als rechtvaardig wordt gezien. Als KEI hierin slaagt, kan dat een positief effect hebben op de efficiëntie en de toegankelijkheid van de procedure en de door de klant ervaren kwaliteit van de rechtspraak. Momenteel staat het beginnen van een civiele procedure gelijk aan het stappen in een zwart gat en partijen hebben geen idee wanneer en tegen welke kosten zij daar weer uit geraken. Als de door de basisprocedure beoogde doorlooptijden (21 weken na indiening van het procesinleidend verzoekschrift) worden waargemaakt, zou dat de efficiëntie, voorspelbaarheid en betaalbaarheid van procedures voor partijen aanmerkelijk verbeteren en daarmee ook de toegankelijkheid vergroten.¹⁸ Immers, toegankelijkheid wordt bevorderd als partijen weten wat hen in procedurele zin te wachten staat en het lijkt niet onredelijk een correlatie tussen doorlooptijd en kosten van een procedure te veronderstellen. Tot slot is snelheid sinds jaar en dag een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van rechtspraak.¹⁹ Een rechterlijke uitspraak zal aan relevantie inboeten als deze lang op zich laat wachten. Een succesvolle uitvoering van het KEI-programma zal moeten leiden tot een betere score op het kwaliteitsaspect snelheid.²⁰

Het voorgaande overziend, lijken doelstellingen en de wegen ('pijlers') waarlangs deze moeten worden gerealiseerd voldoende op elkaar aan te sluiten om het programma succesvol te laten zijn. Alles staat of valt echter uiteraard met de uitvoering en dit brengt mij bij de inrichting van het programma.

3. De inrichting van het programma

De hierboven geciteerde afspraak in het regeerakkoord kwam niet uit de lucht vallen. De precies twee jaar eerder uitgekomen Agenda van de Rechtspraak 2011-2014 'Gerecht op de samenleving',²¹ die in oktober 2010 was verschenen, bevatte al de volgende doelstelling:

'Voor civiele zaken in eerste aanleg wordt een snelle, eenvoudige standaard (bodem)procedure ontwikkeld met korte termijnen voor inbreng van partijen, beperkte ruimte voor bewijslevering, een mondelinge behandeling, sterke regiebevoegdheden voor de rechter en een vonnis met een korte motivering. Daarbij zal het vervolg in hoger beroep worden betrokken. Indien nodig wordt hiervoor door de Raad voor de rechtspraak samenwerking gezocht met de wetgever. De doorlooptijdnormen worden hierop aangepast. Indien partijen en/of de rechter dat noodzakelijk achten in verband met de complexiteit van de zaak, kan een uitgebreidere, meervoudige behandeling plaatsvinden.'

Het is van belang op te merken dat de achtereenvolgende agenda's van de Rechtspraak steeds voor een periode van vier jaar worden vastgesteld door de gerechtsbesturen en de Raad gezamenlijk (de organisatie wordt aangeduid met 'de Rechtspraak') en dat de uitvoering van de daarin opgenomen doelstellingen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Raad en gerechten is.

Met de afspraak in het regeerakkoord verzekerde de Rechtspraak zich van voor de realisatie van deze doelstelling benodigde samenwerking met de wetgever. Men klopte bij het daarvoor verantwoordelijke Ministerie van Veiligheid en Justitie niet met lege handen aan. In april

14. Als gebruik wordt gemaakt van alternatieven voor rechtspraak, zoals mediation, bindend advies of arbitrage is dat uiteraard prima als die alternatieven beter passen bij een geschil. Het is echter niet goed als deze beweging wordt ingegeven door het achterblijven van de dienstverlening door de rechtspraak.

15. Het gebruik van het begrip 'dienstverlening' waar het gaat om rechtspraak ligt nog steeds gevoelig, zie o.a. R.H. de Bock, 'Grip op kwaliteit', in: R.H. de Bock e.a., *Kwaliteit als keuze in rechtspraak, wetgeving en rechtswetenschap* (Preadviezen NJV), Deventer: Kluwer 2015, p. 46. Het is geenszins mijn bedoeling om met dit begrip 'de staatsrechtelijke inbedding' (De Bock) te veronachtzamen.

16. M. Galanter, 'The vanishing trial: an examination of trials and related matters in federal and state courts', *Journal of Empirical Legal Studies*, 2004, afl. 3, p. 459-570, waarin voor de VS wordt beschreven hoe justitiabelen vooral door sterk opgelopen doorlooptijden de rechtspraak gaan mijden en welke gevolgen dat heeft.

17. Zie de in noot 6 bedoelde klantwaarderingsonderzoeken. Ook uit recent onderzoek naar hoe 'elites' het functioneren van de zittende magistratuur ervaren blijkt een slechts score op het onderdeel snelheid. Zie Paul Frissen, Paul 't Hart & Stijn Sieckelincx, 'Reputaties gewogen. Beelden over de rechtspraak bij beslissers en publieke opinieleiders', *Research Memoranda Raad voor de rechtspraak* 2012, afl. 4, te vinden via: www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Reputaties-gewogen.pdf. Zie over dit onderzoek ook Suzan Verberk e.a., 'Perspectieven van de buiten- en binnenwacht: de institutionele opgave van de rechtspraak', *RdW* (34) 2013, afl. 2, p. 76-88.

18. Zie in deze zin ook Blaisse 2015 op p. 19.

19. Al in de Magna Charta Libertatum (1215) wordt dit tot uitdrukking gebracht: 'To no one will we sell, to no one will we refuse or delay right or justice', alsook in inmiddels versleten klinkende adagia als: 'Justice delayed is justice denied' en 'The delay of justice is injustice'. Zie over het belang van snelheid en de mogelijkheden tot versnelling van civiele procedures nader E. Bauw, 'Kansen voor versnelling van civiele procedures', in: M.N. Boeve & R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof.mr. N.S.J. Koeman*, Groningen: 2010, p. 403-414.

20. In de in noot 6 bedoelde klantwaarderingsonderzoeken.

21. Raad voor de rechtspraak, Den Haag oktober 2010.

2012 had een groep rechters vanuit verschillende gebieden en vanuit verschillende rechtsgebieden (de 'Goede Vrijdaggroep') al een 'Startnotitie Naar een uniform procesrecht Versie 1.0' opgesteld, waarin de contouren van de latere wetsvoorstellen en de benodigde organisatorische wijzigingen werden geschetst.

Er werd een vernieuwingsprogramma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak opgezet met twee zelfstandige potentes: een wetgevingsdeel ('KEI Wetgeving') en een rechtspraakdeel ('KEI Rechtspraak').²² Vanzelfsprekend staat het wetgevingsprogramma onder verantwoordelijkheid van de minister, die voor de leiding over het project de hoogleraren Hammerstein (wijziging Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) en Scheltema (wijziging Algemene wet bestuursrecht) als regeringscommissaris aanstelde. KEI Rechtspraak valt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Raad voor de rechtspraak en de gerechten.²³ Hoewel KEI Wetgeving en KEI Rechtspraak los van elkaar staan waar het de aansturing betreft, hetgeen de scheiding der machten ook voorschrijft, zijn communicatie en overleg nodig omdat wetgeving en uitvoering nu eenmaal niet los van elkaar kunnen worden gezien. Zo moeten bijvoorbeeld de eisen die in de regelgeving worden gesteld aan de IT-systemen van de Rechtspraak, die worden opgesteld door het ministerie, overeenkomen met wat technisch wordt ontwikkeld binnen KEI Rechtspraak. Dit laat ieders verantwoordelijkheid voor respectievelijk de totstandkoming van deugdelijke wetgeving (de minister) en de tijdige uitvoering van de benodigde organisatieveranderingen en IT-systemen (Raad en gerechten) onverlet.

In het kader van de voorbereiding van de wetgeving organiseerde het ministerie (KEI Wetgeving) bijeenkomsten met vertegenwoordigers uit 'het veld'. Het is immers de verantwoordelijkheid van de minister dat er voldoende breed draagvlak is en het gehele veld uit de voeten kan met nieuwe wetgeving. Het conceptwetsvoorstel werd vervolgens eind 2013 voorgelegd voor internetconsultatie en voor formele advisering door adviesorganen en instanties. Dat eerste leverde negentien reacties op en dat laatste leverde een twaalfstal adviezen op. Het advies van de Raad voor de rechtspraak over het wetsvoorstel werd opgesteld na een brede consultatieronde binnen de gerechten om zo zicht te krijgen op het interne draagvlak voor de plannen.²⁴ Hiertoe werden verspreid over het land vijf bijeenkomsten met deelnemers uit de gerechten georganiseerd.

Waar het gaat om de implementatie van de wetgeving door KEI Rechtspraak, is er een bevoegdheidsverdeling tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. De Raad heeft op grond van de Wet op de rechterlijke orga-

nisatie een aantal taken en bevoegdheden die de uitvoering van de KEI-operatie direct dan wel indirect raken (art. 91 Wet RO). In directe zin gaat het om de zorg van de Raad voor de automatisering en bestuurlijke informatievoorziening, de beveiliging en de bevordering van de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten. Dit zijn vitale onderdelen van KEI Rechtspraak, in het bijzonder de ontwikkeling van de IT-systemen, en daarvoor heeft de Raad de bijzondere verantwoordelijkheid. Indirect raakt de organisatieverandering aan de bevoegdheden van de Raad op het gebied van financiën en personeel. Met de realisatie is immers een zeer forse investering gemoeid (de kosten worden voorlopig geschat op € 200 miljoen) en zal leiden tot grote personele gevolgen (zoals een reductie van het administratief personeel met 43%). De bevoegdheden van de gerechten liggen vooral op het vlak van de uitwerking van de procesvoering in nieuwe procesreglementen²⁵ en de aanpassing van de interne werkprocessen.

Het programma KEI Rechtspraak dat in opdracht van Raad en gerechtsbesturen de operatie voorbereidt is opgesplitst in een deelprogramma 'Innovatie en ICT' (I&I), dat de invoering van de nieuwe digitale manier van procederen voor de gerechten voorbereidt (de 'harde kant') en een deelprogramma 'Organisatie en Ontwikkeling' (O&O), dat zich richt op het voorbereiden van de organisatieveranderingen en opleidingen die daarvoor nodig zijn (de 'softe kant'). Het programma bereidt voor en ondersteunt, maar de voor invoering benodigde besluiten worden, naargelang de onderscheidene bevoegdheden, genomen door de Raad en de gerechtsbesturen. De Raad en de voorzitters van de gerechtsbesturen ('de presidenten') zijn opdrachtgever van het programma. De leiding van het programma en de uitvoering ligt bij rechters en andere medewerkers van de gerechten, ondersteund door externe adviseurs. De ontwikkeling van de informatietechnologie gebeurt door de eigen 'ICT-dienstverlener' van de Rechtspraak, 'Spir-it'.

Het is van belang te constateren, dat de hierboven bedoelde bevoegdheden van Raad en gerechtsbesturen niet alles dekken wat in KEI moet worden gerealiseerd, willen de eerder besproken doelstellingen worden bereikt. Een aantal daarvoor cruciale bevoegdheden behoort namelijk tot het domein van de individuele rechter. Een domein dat voor Raad en gerechten op grond van de Wet op de

22. Zie de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 11 juni 2013, *Kamerstukken II* 2012/13, 29279, 164.

23. Het gaat hier om de onder de Raad voor de rechtspraak ressorterende gerechten, dat wil zeggen de rechtbanken en gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

24. De Raad heeft op grond van art. 95 Wet RO een adviestaak met betrekking tot wetgeving en beleid op het terrein van de rechtspleging.

25. De bevoegdheid tot het vaststellen van een procesreglement vloeit (voor elk gerecht afzonderlijk) voort uit art. 135 Rv. Zie in deze zin HR 17 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1064. Sinds grofweg 2002 baseren gerechten hun procesreglement grotendeels op landelijk ontwikkelde modellen, die ervoor moeten zorgen dat de verschillen tussen gerechten niet te groot worden. Als stok achter de deur dient art. 35 Rv, dat de mogelijkheid biedt dat bij algemene maatregel van bestuur landelijk geldende regels worden gesteld voor het verloop van de procedure.

rechterlijke organisatie verboden gebied is.²⁶ Het belangrijkste voorbeeld is de regievoering door de rechter, die in het nieuwe procesrecht een centrale plaats inneemt en van grote betekenis is voor het realiseren van snellere doorlooptijden. Uiteraard zal voor de rechter de wet – het nieuwe procesrecht – en de toelichting daarop leidend zijn waar het gaat om de regie die hij geacht wordt te voeren, maar dit laat hem of haar nog alle ruimte om daar zijn eigen invulling aan te geven. Het programma KEI kan informatie geven over het belang van regievoering of een werkgroep van rechters een handleiding voor regievoering²⁷ laten opstellen, maar de sturingsmogelijkheden zijn beperkt.²⁸ Een deel van de rechters zal een culturomslag moeten maken en dat lijkt nog veel ingewikkelder dan ‘implementatie’.²⁹ Dit brengt mij bij de vraag hoe de slagingskansen van KEI moeten worden ingeschat.

4. De slagingskansen

De commentaren die over KEI zijn verschenen zijn in het bijzonder op twee onderdelen kritisch. In de eerste plaats wordt betwijfeld of de verandering ten opzichte van de huidige praktijk wel zo groot zal zijn. In de tweede plaats is men sceptisch over hoe de digitalisering zal verlopen. Beide kwesties zijn cruciaal voor de slagingskansen van KEI en behoeven hier daarom nadere bespreking. Korthedshalve concentreer ik mij daarbij op de civiele procedure, hetgeen niet betekent dat het navolgende op onderdelen niet ook geldt voor de wijziging van de bestuursrechtelijke procespraktijk.

Ik begin met de radicaliteit van de verandering. Er wordt door critici gesproken over ‘oude wijn in nieuwe zakken’ of ‘nog niet eens in nieuwe zakken’.³⁰ Ook Klaassen ziet in haar bijdrage aan dit themanummer ‘niet daadwerkelijk iets nieuws onder de zon’. Op het eerste gezicht is deze reactie alleszins begrijpelijk. De wijzigingen van het procesrecht zijn op papier niet schokkend en het verschil tussen de beoogde en de huidige praktijk lijkt niet heel groot. De mondelinge behandeling bestaat al in de vorm van de comparitie na antwoord en deze vervult ook nu al een centrale functie in de procedure, de rechter voert ook nu al regie.³¹ Het echte nieuwe lijkt vooral te

zitten in de nieuwe uniforme procesinleiding en die roept vooral vragen op.³² Waar zit dan de winst?

Het is duidelijk dat het gedachtegoed dat ten grondslag ligt aan KEI veeleer moet worden gezien als een voortzetting van de lijn die met de vernieuwing van het civiele procesrecht in eerste aanleg in 2002 is ingezet, dan als een breuk daarmee. Die lijn wordt nu voortgezet naar hoger beroep en cassatie en op (misschien te) subtiele wijze wordt geprobeerd de ‘touwtjes strakker aan te halen’ om zo de winst die met de vernieuwing na 2002 is behaald voor de toekomst te vergroten. Dat gebeurt door termijnen niet alleen korter, maar vooral dwingender te maken en de rechter meer mogelijkheden te bieden voor een krachtige regie op het verloop van de procedure.³³ Hierbij is van belang dat de wetgever duidelijker dan in 2002 aangeeft wat zijn verwachtingen van de rechter in dit opzicht zijn en dat zo terughoudende rechters eerder over de streep te krijgen zijn waar het gaat om het realiseren van de beoogde doelen. Het zijn tenslotte de rechters die het zullen moeten doen. Ik deel de mening van degenen die vinden dat de wetgever de rechter hier wel meer richting had mogen geven.³⁴ Het is nu aan de rechters in het programma KEI om hieraan invulling te geven en de collegae mee te krijgen. Een belangrijke opgave, zonder stevige rechterlijke regie zullen de resultaten van de KEI-operatie niet uit de verf komen.

Een groot verschil met de wijziging in 2002 is verder de brede programmatische aanpak van de vernieuwing. Anders dan in 2002 is er een programma ingericht dat de vernieuwing voorbereidt op alle mogelijke aspecten van de organisatie. De facto gaat het om een forse reorganisatie. De organisatie van de gerechten en de landelijke diensten van de Rechtspraak³⁵ wordt ingericht op de nieuwe werkwijze. Het procesrecht in de wet, de werkprocessen binnen de gerechten en de organisatie van de Rechtspraak kunnen niet los van elkaar worden gezien. Deze drie elementen zullen in elkaar moeten haken wil de beoogde verandering daadwerkelijk worden gerealiseerd. Ik illustreer dit aan de hand van één element: de vaste uitspraaktermijn van zes weken.

26. Zie art. 23 lid 3, art. 24 lid 2 en art. 96 Wet RO, die inmenging in de procesrechtelijke behandeling van een concrete zaak uitsluiten.

27. Die bestaan ook al onder het huidige procesrecht, zie de Handleiding regie vanaf de conclusie van antwoord op www.rechtspraak.nl/Site-CollectionDocuments/Handleiding-regie-vanaf-de-conclusie-van-antwoord-2e-versie-september-2009.pdf, laatst geraadpleegd op 13 januari 2016.

28. Zie voor mogelijke invullingen van de regievoering onder de wetsvoorstellen KEI, J.D.A. den Tonkelaar, ‘De regisserende zaaksrechter: de regierol van de rechter volgens KEI’, *TCR* 2015, afl. 4, p. 105-113.

29. Zo ook Hammerstein 2015, p. 13, die meent dat het bij procesinnovatie meer om attitude en cultuur gaat dan om regels.

30. F.J. Fernhout, ‘Kwaliteit en innovatie...?’, *TvPP* 2013, afl. 6, p. 166. Ook Blaisse 2015 gebruikt deze formulering voor de door haar gesignaleerde scepsis op dit punt.

31. Zie voor een uitgebreide opsomming Blaisse 2015, p. 19.

32. In ieder geval bij A. Knigge, ‘De “vereenvoudigde” en digitale rechtsgang in de Wet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht’, in: W.D.H. Asser e.a., *Procesinnovatie: KEIgoede ideeën* (Nederlandse Vereniging voor Procesrecht), Den Haag: 2015, p. 21-27, op p. 23.

33. Volgens Ahsmann wordt de rechter ‘geacht (...) partijen in zekere zin processuele duimschroeven aan te draaien’ (M. Ahsmann, ‘KEI: steengoed of drijfzand?’, *TvPP* 2015, afl. 3, p. 65-66). Den Tonkelaar schetst een evenwichtiger beeld van de regiefunctie (J.D.A. den Tonkelaar, ‘De regisserende zaaksrechter: de regierol van de rechter volgens KEI’, *TCR* 2015, afl. 4, p. 105-113).

34. Zie o.a. M. Ynzonides, ‘De mondelinge behandeling volgens KEI vanuit de invalshoek van de advocatuur’, in: W.D.H. Asser e.a., *Procesinnovatie: KEIgoede ideeën* (Nederlandse Vereniging voor Procesrecht), Den Haag: 2015, p. 39-44 en Den Tonkelaar 2015. Die laatste geeft een mooie aanzet voor de invulling van de regiefunctie, die erop wijst dat die invulling meer werktijd van de rechter zal vergen en daarom meer geld zal gaan kosten.

35. Het gaat dan vooral om het Landelijke Diensten Centrum voor de Rechtspraak (LDCR) en het eerder genoemde Spir-it.

Naar mijn mening is het essentieel dat rechters de uitspraaktermijn van zes weken halen. Als dat niet lukt, zullen zij partijen bezwaarlijk geloofwaardig aan de voor hen geldende termijnen kunnen houden en zal de beoogde strakke termijnbewaking al snel verwateren.³⁶ Om de uitspraaktermijn te kunnen halen, moet de rechter in staat worden gesteld meteen na de mondelinge behandeling aan de uitspraak te werken. Dat is sowieso veel efficiënter – en misschien ook wel kwaliteitverhogend – nu het dossier dan nog vers in het geheugen zit. Het kan dan niet zo zijn dat hij vastzit in een zittingsrooster dat hem daartoe niet de gelegenheid biedt. Dat is echter nu doorgaans wel de praktijk. De bestaande interne organisatie en werkwijze moeten daarom op de schop en de gerechten moeten ‘KEI-proof’ worden gemaakt voor invoering. Daarvoor moeten bijvoorbeeld bestaande achterstanden worden weggewerkt, om zo met een schone lei te kunnen beginnen. Het programma kan hierop wijzen, maar de gerechten zullen het zelf moeten doen.

Het is maar één voorbeeld van de integraliteit die nodig is om de invoering van KEI tot een succes te maken. Het is vooral die integraliteit die het verschil met 2002 zal moeten maken, maar die zal dan wel moeten worden waargemaakt. De slagingskansen zullen hier in belangrijke mate van afhangen.

Bepalend voor het succes van KEI is uiteraard voorts het slagen van de digitalisering van de processen door middel van de ontwikkeling van nieuwe IT-systemen. De kritiek op dit punt heeft niet zozeer betrekking op de digitalisering op zichzelf – iedereen begrijpt wel dat dit vroeg of laat nodig is³⁷ –, maar op het tempo waarin en de wijze waarop dat gebeurt.³⁸ Gevreesd wordt dat de operatie onder de eigen ambitie zal bezwijken. Sommigen zouden liever een geleidelijker aanpak hebben gezien.³⁹ Ook onder rechters is er veel scepsis over de digitaliseringsoperatie in combinatie met de dreiging van het voortijdig inboeken van de efficiency-opbrengsten ervan.⁴⁰

Dat buiten en binnen de Rechtspraak de nodige scepsis bestaat over de omvangrijke IT-ambities, ligt voor de hand. Het is door het verschijnen van het rapport van de commissie-Elias eens te meer duidelijk geworden dat de combinatie overheid en IT er een is die aanleiding geeft tot enige argwaan. De commissie concludeert in heel algemene zin, dat ‘de rijksoverheid (...) haar ICT-projecten

niet onder controle (heeft)’ en ‘de ICT-kennis van de rijksoverheid (...) tekort(schiet)’.⁴¹ Het is niet verwonderlijk dat de ontwikkeling van een IT-systeem (voor de gerechten) door de Rechtspraak tot zorgelijke blikken leidt. De verhoging van de inschatting van de eenmalige kosten van KEI van € 60 miljoen naar € 200 miljoen in een ‘herziene businesscase’, waarvan overigens slechts een deel met IT te maken heeft (ook de reorganisatiekosten worden substantieel hoger geschat) maakt het er allemaal niet beter op. Er ontstaat al gauw een beeld van een onbeheersbaar project. De Raad voor de rechtspraak heeft de Tweede en Eerste Kamer in een toelichting op de herziene businesscase⁴² echter verzekerd dat voor de beheersing van het programma een strak auditprogramma is opgezet, dat voorziet in interne en externe audits en gateway reviews.⁴³ Inmiddels zijn de eerste voorzieningen in gebruik genomen, zoals digitaal procederen in vreemdelingenzaken. Laten we het programma vooralsnog het voordeel van de twijfel geven. Maar ook als een werkend IT-systeem wordt afgeleverd, dat goed is afgestemd met en werkbaar is voor de gebruikers, dan nog zal het een opgave zijn om alle gebruikers op het gebruik ervan voor te bereiden. Het gaat om een wezenlijk andere manier van werken. Rechters zullen alleen al door hun gemiddelde leeftijd in overwegende mate geen ‘digital natives’, maar ‘digital immigrants’ zijn en dat betekent dat er fors zal moeten worden geïnvesteerd in opleiding en training.⁴⁴ Dat geldt trouwens ook voor een deel van de gebruikers in bijvoorbeeld de advocatuur.

Misschien wel net zo bepalend voor de slagingskansen is of het programma en de bestuurders binnen de gerechten erin slagen om KEI te laten leven op de werkvloer. De indruk die nu bestaat is dat het nog een vooral centraal geleid programma in Den Haag is, waarin een groep daarvoor vrijgestelde rechters in opdracht van bestuurders werkt aan vernieuwing. Als dit zo blijft en de benodigde cultuuromslag onder rechters niet tot stand komt, zal de operatie KEI ook met werkende IT niet slagen. Er zijn bij de gerechten lokale KEI-veranderorganisaties ingericht om hieraan de nodige positieve wending te geven.

5. Tot slot

Het voorgaande maakt duidelijk dat KEI ondanks de bescheiden wetsvoorstellen bij welslagen een ‘gamechanger’ kan worden voor de civiele en bestuursrechtspraak.

36. De uitspraak kan eenmaal worden aangehouden, maar als dit regel wordt in plaats van uitzondering, zal dat effect hebben op de discipline van partijen.

37. Ook in de bijdragen van Klaassen en Albers en Schlössels aan dit themanummer is er steun voor digitalisering, maar twijfels over de manier waarop hier uitvoering aan zal worden gegeven.

38. Ook de Raad van State was hier in zijn advies zeer kritisch over: *Kamerstukken II 2014/15, 34059, 4, p. 2.*

39. Zie bijv. Ynzonides 2015, p. 44.

40. Zie het opiniestuk van een groep rechters die handelt onder de naam ‘tegenlicht’ in *NJB 2015/2005* en de uitslag van de enquête onder rechters in *NJB 2016/252*.

41. Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, *Kamerstukken II 2014/15, 33326*.

42. Te vinden via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/03/26/tk-bijlage-toelichting-op-de-businesscase-van-het-programma-kwaliteit-en-innovatie, laatstelijk geraadpleegd op 14 januari 2016.

43. Het gaat hier om een kritische doorlichting van een programma door personen van buiten de eigen organisatie die bestuurlijke ervaring hebben met IT-programma’s of projecten.

44. De termen komen van Marc Prensky, *Digital Natives, Digital Immigrants*. On the Horizon 9 (5): 1-6 (oktober 2001), die hiermee de studenten aanduidt die zijn opgegroeid met digitale technieken. Richard Susskind, *The End of Lawyers*, Oxford University Press 2008, gebruikt de term in relatie tot de ‘New Species of Lawyers’.

Dat is geen overbodige luxe, maar bittere noodzaak, want de veranderingen in de samenleving maken aanpassingen van de bestaande systemen en praktijken nodig. KEI vormt slechts de noodzakelijke basis voor verdere vernieuwingen die op de Rechtspraak af zullen komen. Om maar iets te noemen, virtual courts zijn al lang geen science fiction meer. In het Verenigd Koninkrijk is al in 2010 een pilot met (kleine) strafzaken in magistrates courts gehouden⁴⁵ en de Civil Justice Council heeft geadviseerd om voor civiele vorderingen beneden £ 25 000 pilots met online dispute resolution (ODR) te beginnen, waarvan ook 'online judges' een onderdeel uitmaken.⁴⁶ Het zal niet verbazen dat de voorzitter van de werkgroep die het rapport opstelde Richard Susskind was. Ik sluit daarom af met een laatste passende quote van zijn hand, waarin een fascinerende vraag voor de toekomst na KEI besloten ligt: 'Looking ahead to the long-term future of courts and dispute resolution, one fundamental question sets the agenda: is court a service or a place?'⁴⁷ Mijn vingers jeuken om op deze vraag in te gaan, maar dat moet wachten tot een volgende bijdrage.

45. Zie het evaluatierapport van december 2010 via www.justice.gov.uk/downloads/publications/research-and-analysis/moj-research/virtual-courts.pdf.

46. Zie Civil Justice Council, Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims, Online Dispute Resolution Advisory Group, February 2015, te vinden via: www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/02/Online-Dispute-Resolution-Final-Web-Version.pdf.

47. www.theguardian.com/law/2013/jan/29/tomorrows-lawyers-virtual-judiciary-richard-susskind?CMP=EMCLAWEML1646, laatst geraadpleegd op 17 januari 2016.