

Digitaal procederen wordt normaal

*D. Reiling*¹

1. Inleiding

Het thema van dit nummer van Computerrecht is digitalisering en de rechtspraak. Het thema is voor Computerrecht een nieuw onderwerp. Terwijl de digitalisering de manier waarop wij leven en communiceren ingrijpend verandert, is er tot nu toe weinig systematische, wetenschappelijke aandacht geweest voor de invloed van digitalisering op de rechtspleging. In dit nummer vindt de lezer drie artikelen. Rianne Jacobs, raadadviseur bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie en betrokken bij het Kel-wetgevingsproces, beschrijft de nieuwe wetgeving die in Nederland digitaal procederen in het civiele en bestuursrecht mogelijk gaat maken. Wolter Wefers Bettink, advocaat te Amsterdam, beziet de digitalisering vooral vanuit het perspectief van de advocatuur. Ten slotte verkent Geneviève Vanderstichele, raadsheer in het gerechtshof te Gent en wetenschapper, enkele gevolgen van de digitalisering voor de praktijk van de rechtspraak. Dit themanummer besteedt geen aandacht aan de ontwikkelingen in het strafrecht, die hun eigen dynamiek hebben en een aparte behandeling vergen.

Hieronder vindt de lezer eerst een inleiding op de digitalisering van het procesrecht in Nederland, van de hand van de rechter in het Kel IT Civiel-project. De redactie is in het bijzonder blij met het onderwerp digitalisering in de rechtspleging, en met deze bijdragen van auteurs die zelf rechtstreeks bij het onderwerp betrokken zijn.

2. Het Kel-programma en digitaal procederen

De rechtspraak in Nederland is druk bezig om digitaal procederen mogelijk te maken. Het kader hiervoor is het programma Kel: Kwaliteit en Innovatie, een gezamenlijk programma van de Rechtspraak (deze term duidt de organisatie van de rechtspraak in Nederland aan) en van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het Kel-programma heeft verschillende onderdelen: wetgeving, digitalisering en organisatieontwikkeling.²

Digitalisering is dus één van de doelstellingen van het Kel-programma. De gedachte daarachter is dat digitaal communiceren inmiddels normaal is geworden, en dat communiceren op papier niet meer van deze tijd is. Daarnaast heeft Kel een aantal doelstellingen die verband houden met daadwerkelijk verbeteren van de rechtspraak: kortere doorlooptijden, betere toegang. In de derde plaats is de verwachting dat digitaal beschikbare informatie de rechtspraak nieuwe mogelijkheden biedt om te innoveren.

¹ Mr. Dr. A.D. Reiling is senior rechter in de Rechtbank Amsterdam, gedetacheerd als product owner (IT-deskundige rechter) bij het Kel Civiel-programma, en redacteur van Computerrecht. De product owner is degene die moet zorgen dat de business, in dit geval dus de rechtspraak, zo veel mogelijk profijt van de software kan hebben. Ze promoveerde in 2009 op “Technology for Justice, how Information Technology can Support Judicial Reform”.

² Met de zoekterm Programma Kel vindt de lezer op www.rechtspraak.nl meer informatie over het programma en ook over de invoering van digitaal procederen in Nederland. Zie ook Reiling, Dory (2014), Kel IT: de acht meest gestelde vragen, *Rechtstreeks*, 2014 nr. 2, op rechtspraak.nl.

3. Kel: Hoe gaat het digitale proces werken?

Er is een tendens om problemen bij de rechter weg te houden en ze met standaardoplossingen goedkoper en sneller op te lossen dan door maatwerkrechtspraak. Voorbeelden hiervan zijn eenvoudige echtscheidingen, de kantonrechterformule bij ontbinding van arbeidsovereenkomsten en de schadeafdoening door verzekeringsmaatschappijen. Het gevolg is dat het aandeel zaken in de case load met een minder voorspelbare uitkomst toeneemt. Dat betekent minder zaken, maar meer maatwerkrechtspraak, dus “echt rechterswerk”.³ Dat vraagt om een flexibel proces, waarin per zaak de informatie verzameld kan worden die nodig is om te bepalen wat de uitkomst moet zijn. Er is de afgelopen tien jaar volop geëxperimenteerd met nieuwe vormen van procesvoering en geschilbeslechtingmethoden.⁴ Uitgangspunt voor het nieuwe proces voor de civiele en bestuursrechtspraak is daarom een flexibele, eenvoudige basisprocedure waarin de rechter de mogelijkheid heeft om regie te voeren. Het nieuwe digitale proces gaat in civiel en bestuursrecht gelden voor de eerste en tweede aanleg en voor het kort geding en de voorlopige voorziening. Het proces heeft drie hoofdstappen.

1. Eerst wordt er een dossier gevormd.
2. Dan volgt een mondelinge behandeling. Die is in eerste aanleg meestal voldoende om de informatie te verkrijgen die nodig is om uitspraak te doen. In iets meer dan de helft van de gevallen (civiel) beslechten partijen hun geschil in de loop van de procedure alsnog in onderling overleg.
3. Ten slotte volgt er, indien nodig, een uitspraak.

Dat proces ziet er in de toekomst digitaal als volgt uit.

3.1 Dossiervorming

De procespartijen vullen het digitaal dossier met digitale of gedigitaliseerde documenten. Digitaal procederen wordt verplicht voor iedereen, behalve voor privépersonen die voor zichzelf procederen. Procesgemachtigden en partijen loggen in met hun advocatenpas, hun DigiD (met sms-code) of met eHerkenning. De eisende partij vult in een digitaal formulier de informatie in, in een civiele zaak conform artikel 30a Rv (nieuw).⁵ Daarna volgt een processtap waarin de verwerende partij bij de procedure wordt betrokken. In de civiele procedure kan de verwerende partij al of niet verschijnen en verweer voeren – ook digitaal. De partijen en het gerecht communiceren met elkaar via digitale berichten, die in het digitaal dossier worden opgenomen. In de civiele procedure is de rol vervangen door digitale zaaksturing. Procesdeelnemers krijgen een taak met een uiterste termijn. Na uitvoering van de taak krijgt de volgende procesdeelnemer meteen de volgende taak, met opnieuw een uiterste termijn. Er wordt dus niet meer gewacht tot de termijn is verstreken. Een soortgelijke digitale zaaksturing vervangt in het bestuursrecht de faxen en brieven tussen het gerecht en de partijen. De

³ Volgens Stephen Breyer, lid van het Supreme Court van de Verenigde Staten, is het werk van de rechter: beslissen in gevallen waarvan niemand kan zeggen wat de juiste uitkomst is.

⁴ Zie hiervoor bijvoorbeeld: Van der Linden, Janneke (2010), *De civiele zitting centraal: informeren, afstemmen en schikken*, diss. Tilburg, *Burgerlijk Proces & Praktijk* no. VIII, Kluwer, en: Marseille, Bert en Nihot, Peter, *Regie in de rechtspraak: de bestuursrechter. Hoe de bestuursrechter regisseur is geworden en hoe dat bevalt*, *Rechtstreeks*, 2013 nr. 1, op rechtspraak.nl.

⁵ Het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (*Kamerstukken II 2014/15, 34059*) ligt voor in de Tweede Kamer. De verwachting is dat de wetgeving per 1 januari 2016 in werking kan treden.

meest gebruikelijke processtappen zullen door het systeem worden uitgevoerd of als taak aan een procesbetrokkene worden toebedeeld. De rechter kan echter in zijn of haar regierol altijd bepalen dat er iets anders moet gebeuren dan gebruikelijk. Partijen kunnen daar ook met een digitaal bericht om vragen.

Partijen kunnen documenten uploaden. Gebeurt er iets in het dossier, er is bijvoorbeeld een nieuw stuk geüpload, dan stuurt het systeem aan de partijen en de betrokkenen binnen de rechtbank een notificatie. De informatie in het digitaal dossier moet goed beveiligd zijn. Alleen degenen die toegang tot die informatie moeten hebben krijgen die toegang ook.

3.2. Mondelinge behandeling

In deze stap wordt eerst de zitting bepaald. De zaak wordt toegewezen aan een rechter die agenda en de duur van de zitting bepaalt, of op een al geplande zitting gezet. Tijdens de mondelinge behandeling hebben partijen toegang tot het procesdossier.

3.3 Uitspraak

Na de mondelinge behandeling wordt indien nodig de uitspraak geconcipeerd. Is de uitspraak klaar voor bekendmaking, dan wordt deze in het digitale procesdossier gezet en krijgen de partijen een notificatie.⁶

Dit is wat wij in het Kel-rechtspraak IT-programma nu bouwen: een proces dat van voor tot achter digitaal is, behalve de mondelinge behandeling. Belangrijke vernieuwing is de substitutie van papieren documenten door gedigitaliseerde documenten. Documenten die volgens een voorgeschreven protocol gedigitaliseerd zijn gelden als origineel, zodat de oorspronkelijke papieren originelen niet bewaard hoeven te worden. Het digitale berichtenverkeer en de digitale zaaksturing zijn waarschijnlijk wel de allerbelangrijkste vernieuwing. Jacobs en Wefers Bettink besteden beiden aandacht aan de rechtsgevolgen van digitale berichten en notificaties. Ook nieuw is de digitale ondertekening, en de mogelijkheid om beeld- en geluidsopnamen rechtsgeldig als proces-verbaal van de zitting te gaan gebruiken. Een ander aandachtspunt dat in de bijdragen hierna terugkomt is dat van publicatie/bekendmaking van uitspraken.

4. Veel IT-projecten mislukken; waarom zou Kel wel goed gaan?

Het ontwikkelen van IT voor de rechtspraak is erg lastig, zo blijkt uit ervaringen in het verleden. Twee grote knelpunten bij de ontwikkeling van IT zijn (1) de governance, dat wil zeggen het bestuur van de ontwikkeling en beheer van de IT; en (2) de ontwikkeling van software en systemen.⁷ Wat betekent dat voor het Kel-programma?

De digitale jurisprudentievoorziening, netwerken managen, systemen ontwikkelen, up-to-date houden en beheren, stellen hogere eisen aan het bestuur van de rechtspraak dan papieren processen. In Nederland fungeert een rechterlijk lid van de Raad voor de rechtspraak als Chief Information Officer (CIO). Dat heeft tot gevolg dat de ontwikkeling van IT voor de rechtspraak op

⁶ Hoe de grondwettelijke eis van een openbare uitspraak digitaal vorm gaat krijgen is nog onderwerp van gesprek tussen de Rechtspraak en de wetgever.

⁷Reiling, Dory (2009), *Technology for Justice, How information technology can support judicial reform*, diss. Amsterdam (VU), Leiden University Press, p. 60-80.

strategisch niveau goed belegd is, en dat de rechtspraak zelf veel invloed heeft op die ontwikkeling. Dat helpt.⁸

Er is niet één enkele ontwikkelmethode die succes verzekert bij de ontwikkeling. Onze eigen werkprocessen zijn vaak veel complexer dan we denken. Het gebruik van informatietechnologie is eigenlijk nog experimenteel. In het verleden is wel geprobeerd om de papieren rechtspraakprocessen in al hun complexiteit digitaal te maken, maar dat was geen succes.⁹ Velicogna, die onderzoek deed voor de Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) bij de Raad van Europa, wijst erop dat sommige landen met veel succes eenvoudige procedures automatiseren en meer complexe procedures eerst vereenvoudigen. Dat dit een succesvolle werkwijze is wordt ondersteund door de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in een studie naar overheids-IT-projecten uit 2007.¹⁰ Overheids-IT-projecten hebben te kampen met politieke, organisatorische en technische complexiteit die de uitvoering vaak ernstig bemoeilijkt. Die studie bepleit dan ook zoveel mogelijk vereenvoudiging. De wetgeving zal de nieuwe civiele procedure aanzienlijk vereenvoudigen. Dat helpt ook. De commissie-Elias signaleert dat bij overheids-IT-projecten de ambtenaren vaak te weinig kennis hebben om goed als opdrachtgever te kunnen fungeren.¹¹ De digitalisering is niet iets dat de rechtspraak overkomt. Wat wij nu ontwikkelen is de digitale variant van ons vak. De nieuwe processen en procesreglementen worden door rechters en medewerkers in de rechtspraak, in samenhang met de nieuwe software ontwikkeld. Daarmee wordt binnen de rechtspraak deskundigheid ontwikkeld en benut, en dat helpt ook.

Wat zich inmiddels wel heeft bewezen is Agile software development.¹² De rechtspraak heeft deze ontwikkelmethode ingevoerd voor alle IT-projecten. De projecten worden uitgevoerd door de eigen IT-organisatie van de rechtspraak. In de ontwikkelteams zitten product owners, rechters met IT-deskundigheid. We ontwikkelen, ontwerpen, bouwen en testen de software in korte cycli van enkele weken. Dat voorkomt nare verrassingen aan het eind van het traject.¹³ Ook de invoering zal in kleine stappen verlopen. In 2015 – digitaal procederen is dan nog niet verplicht – worden in het bestuursrecht asiel- en bewaringszaken in vier fasen ingevoerd. In elke fase wordt de nieuwe software in een aantal gerechten in gebruik genomen. Is de nieuwe proceswetgeving eenmaal van kracht, dan volgt invoering van handelsvorderingen met verplichte procesvertegenwoordiging in het civiele recht, en de overige delen van het bestuursrecht, ook in fasen waarin een aantal gerechten de nieuwe software gaan gebruiken. Daarna volgen nog vorderingen zonder verplichte procesvertegenwoordiging, en ten slotte nog de verzoeken in het civiele recht.

5. Kortere doorlooptijden

⁸ Reiling, Dory (2012), Technology in Courts in Europe. *International Journal for Court Administration*, June 2012 p. 1-10, en Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion No.(2011)14 “Justice and information technologies (IT)”. Er zijn ook landen waar het Ministerie van justitie de IT voor de rechtspraak bestuurt, ontwikkelt en/of beheert. Mijn persoonlijke overtuiging is dat voor digitalisering van het primaire proces een grote mate van zelfbestuur noodzakelijk is, en dat de besturing in Nederland aan die eis voldoet.

⁹ Velicogna, Marco, CEPEJ, Use of Information Technologies (ICT) in European judicial systems, European Commission for the Efficiency of Justice, *CEPEJ Studies* no. 7. p. 48.

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2007), *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*, Deel A, Den Haag.

¹¹ *Kamerstukken II*, 2014/15, 33326, nr. 5. Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, eindrapport p. 16.

¹² Pichler, Roman, *Agile Product Management*, Addison-Wesley 2010.

¹³ Het voert in het kader van deze inleiding te ver om dieper in te gaan op de gebruikte hard- en software.

Wat weten we eigenlijk over doorlooptijden?¹⁴ Uit de klantwaarderingsonderzoeken en andere bronnen weten we dat de doorlooptijden te lang worden gevonden. De doorlooptijd van een zaak is de tijd in kalenderdagen vanaf de indiening tot de uiteindelijke afdoening. Tussen die twee momenten is het geschil – het onderwerp van de zaak – in behandeling bij de rechtbank. De doorlooptijd van een zaak wordt vooral bepaald door de complexiteit ervan. Inhoudelijke complexiteit – veel kwesties in één zaak – betekent doorgaans een relatief lange doorlooptijd. Ook procedurele complexiteit – veel processtappen – kan tot een langere doorlooptijd leiden.¹⁵ Dat geeft meteen al een aanwijzing voor maatregelen die doorlooptijd kunnen verkorten. We weten uit onderzoek dat complexiteit effectief kan worden verminderd door vroege interventie en door vereenvoudiging.¹⁶ De verwachting is dat digitale zaaksturing wachttijden zal elimineren. Doorlooptijd daadwerkelijk verkorten vereist ook dat de organisatie zelf zich heeft gecommitteerd aan die verkorting. Informatie uit de systemen voor zaaksregistratie en zaaksturing kan informatie leveren over gerealiseerde doorlooptijden, en over het effect van maatregelen om doorlooptijd te verkorten.

6. Betere toegang tot het recht

Gebrek aan toegang tot het recht en tot de rechter, is – na de lange doorlooptijd – de belangrijkste klacht van burgers en bedrijven.¹⁷ Rechtsbescherming heeft geen betekenis zonder toegang tot het recht en uiteindelijk ook tot de rechter. Wie niet weet dat het recht bescherming biedt kan die bescherming niet invoeren en wie niet weet hoe die bescherming in te roepen is heeft er ook niets aan.¹⁸ Het internet dringt zich op als mogelijkheid om die informatie toegankelijk te maken.

Voor procespartijen komen er steeds meer manieren om digitaal informatie uit te wisselen met het gerecht. Deze manieren worden doorgaans ontwikkeld voor bestaande gebruikersgroepen. Toegang tot de rechter ontwikkelen voor nieuwe gebruikersgroepen staat nergens hoog op de officiële agenda.¹⁹

Door nieuwe IT-ontwikkelingen komen er nieuwe mogelijkheden waarbij er ruimte is voor interactie tussen het gerecht en de procespartijen, zoals formulieren online invullen en online documenten samenstellen en die online naar het gerecht sturen (e-filing), en complete online transacties. De nieuwe digitale procedure in Nederland is een complete transactie.²⁰

¹⁴ Meer in Reiling 2009, p. 81-159.

¹⁵ Djankov, Simeon, e.a. (2003), *Courts*, *Quarterly Journal of Economics*, p. 25.

¹⁶ Goerdts, John A. (1991), *Reexamining the pace of litigation in 39 urban trial courts*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, p. 56; Eshuis, R.J.J. (2007), *Het recht in betere tijden*, diss. Rotterdam, Den Haag, Boom juridische uitgeverij, p. 299; World Development Report 2002, *Building Institutions for Markets*, World Bank, New York, NY, Oxford University Press.

¹⁷ Meer in Reiling 2009, p. 161-209.

¹⁸ Reiling 2009, p. 161-208.

¹⁹ Dat merkte ik bijvoorbeeld toen ik informatie opvroeg bij Her Majesty's Court Service in Engeland. Ik wilde weten of er zzp'ers gebruikmaakten van Money Claim Online, een digitale incassoprocedure ontworpen voor grote bedrijven. Omdat toegang ontwikkelen voor zulke nieuwe gebruikersgroepen geen officieel beleidsdoel was, werd dit niet gemeten en kon ik er geen cijfers over krijgen.

²⁰ Hoewel er getwist kan worden over de vraag of dan de mondelinge behandeling niet ook digitaal, op afstand zou moeten kunnen. Rol en nut van de mondelinge behandeling, en in hoeverre die ook online effectief kan worden ingevuld, lijkt mij een mooi onderwerp voor een artikel door een specialist op het gebied van Online Dispute Resolution.

7. Nederland maakt in Europa met Kel een grote sprong voorwaarts

Nederland is nu in vergelijking met andere Europese landen qua IT in de rechtspraak een hoge middenmoter, net als Frankrijk, Duitsland, Zweden, Letland en Bulgarije.²¹ België, Ierland en Kroatië zijn lage middenmoters. De hoge middenmoters hebben allemaal kantoorautomatisering ingevoerd in alle gerechten, en ze maken gebruik van systemen voor digitale zaaksregistratie. Hier en daar doen ze experimenten met digitale communicatie met de omgeving. Nederland loopt met rechtspraak.nl en de interne kennisvoorzieningen beslist voorop. De echte voorlopers, Finland, Oostenrijk, Engeland, Estland, Slowakije en Hongarije, zijn ten opzichte van Nederland vooral verder met digitale communicatie. Nederland loopt dus niet achter, zoals wel wordt gedacht. De lezer kan in de artikelen van Jacobs en Wefers Bettink zien wat de uitvoering van het Kel-programma betekent. De rechtspraak in Nederland maakt, door digitaal procederen normaal te maken, in Europees perspectief een grote sprong voorwaarts.

8. De stand van zaken inzake de digitalisering van de rechtspraak in België is als volgt samen te vatten²²

Er is de Wet van 10 juli 2006 betreffende de elektronische procesvoering.²³ De artikelen 11, 14, en 16-25 behelzen vooral algemene aanpassingen aan de procedurewetgeving. Ze traden in werking op 1 januari 2013. De artikelen 28/1-37 regelen de gelijkstelling van de elektronische vorm van documenten met de papieren vorm. Deze treden in werking op 1 maart 2014. De artikelen 2-10, 12, 13, 15, 26-28 en 38 beogen elektronisch procederen mogelijk te maken. Ze treden in werking op 1 januari 2015. Verder werd ook de Wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten aangenomen. In tal van wetten wordt verwezen naar (onder meer) deze wetten.

Op wetgevend vlak is België dus in principe klaar om de gerechtelijke procedure digitaal te laten verlopen. Dit wil zeggen dat de procedure- en overtuigingsstukken digitaal kunnen overgemaakt worden. Op de hoorzitting kunnen digitale hulpmiddelen in principe ingezet worden. In de praktijk verloopt de procedure niet volledig elektronisch bij gebrek aan ondersteunende informatica. Een zaak kan nog niet elektronisch worden gestart.

Via www.cass.be kan iedereen een databank van wetgeving en rechtspraak raadplegen. De databank rechtspraak is evenwel onvolledig. Voor de rechters heeft het Ministerie van Justitie een licentie genomen op de databanken Strada.be en Jura.be. Via deze databanken kan wetgeving, rechtspraak en rechtsleer door de rechters geraadpleegd worden.

Rechters en griffiers communiceren met elkaar en met de raadslieden van de partijen via e-mail, over de agenda van de zittingen en over ontwerpen van arresten of vonnissen. De procedurestukken van een dossier worden elektronisch overgemaakt om de zitting voor te bereiden. Naast de officiële papieren kopie van de conclusie wordt een niet-officiële digitale kopie overgemaakt. Indien de

²¹ Reiling, Dory (2012), Informatietechnologie in de rechtspraak in Europa, *Opinies, praktijk en innovatie*, *Trema* jaargang 35, juni 2012, p. 202-207. En (2013), *Information Technology in the Courts in Europe*, in Thomas Gottwald, *e-Justice in Österreich, Erfahrungsberichte und europäischer Kontext*, Festschrift für Martin Schneider, Liber Amicorum, 2013.

²² Met dank aan Geneviève Vanderstichele, die de informatie voor dit onderdeel heeft aangeleverd.

²³ Te raadplegen via www.ejustice.just.fgov.be/wet/wet.htm.

advocaten dit niet doen, dan worden de procedurestukken gescand. De griffiers ontvangen het ontwerp van vonnis of arrest via e-mail. Uitzonderlijk wordt van een memory stick gebruikgemaakt.

Overtuigingsstukken zijn alleen digitaal te raadplegen indien de raadslieden van de partijen die zo voorleggen. Dit is het geval in IP zaken. In geval van merkinbreuken of inbreuken op het auteursrecht is de visuele voorstelling van de (beweerde) inbreuk vaak duidelijker als die visueel gebracht wordt. In dat geval worden die bewijsstukken overgenomen in de rechterlijke uitspraak. Bewegende beelden worden getoond op de zitting (bijvoorbeeld de werking van machines in geval van een beweerde octrooi-inbreuk), maar nog niet opgenomen in het vonnis of arrest.