

# Samenvatting in het Nederlands

## Vraagstelling en methodologie (deel 1)

Deze studie beoogt een bijdrage te leveren aan kennis omtrent de rol van informatietechnologie bij het verbeteren van rechtspraak. Begrip van de rol van informatietechnologie in rechtspraakprocessen is noodzakelijk voor effectieve verbetering met IT. Daartoe wordt onderzocht op welke wijzen IT al heeft bijgedragen aan zulke verbeteringen, en wat op basis daarvan nog te verwachten valt.

Na een inventarisatie van de stand van IT in de rechtspraak en de meest voorkomende problemen met invoering (deel 2) zijn de effecten van informatietechnologie op de drie meest voorkomende klachten over rechtspraak, traagheid, toegang en corruptie, voorwerp van onderzoek: de behandeling van zaken (deel 3), interactie met gebruikers van gerechten (deel 4) en integriteitsbewaking (deel 5). Voor elk van deze onderwerpen wordt de bestaande kennis geïnventariseerd, de rol van informatie wordt bestudeerd aan de hand van voorbeelden uit de praktijk, en tenslotte worden conclusies getrokken omtrent de rol van IT bij de oplossing van de klacht. De bronnen, grotendeels openbaar, zijn heel gevarieerd: vergelijkende indices, empirische studies en voorbeelden van IT-gebruik in de praktijk van de gerechten.

## Deel 2: Informatietechnologie

Deel 2 onderzoekt (1) welke IT in gebruik is in de gerechten en (2) wat de belangrijkste knelpunten zijn bij ontwikkeling en invoering van IT in organisaties die zich met rechtspraak bezighouden.

Hoofdstuk 2.1 inventariseerde welke technologie in gebruik is in verschillende landen, en stelt vast wat knelpunten zijn bij de invoering van IT, aan de hand van inventarisatieonderzoeken in West-Europa en de Verenigde Staten.

De meest algemeen ingevoerde technologieën ondersteunen de papieren processen: tekstverwerking en zaaksregistratie ter vervanging van de rolkaarten. Netwerktechnologie, indien aanwezig, wordt vooral voor interne, informele doelen gebruikt. Externe elektronische commu-

nicatie is het terrein waar de voorlopers nieuwe toepassingen aan het ontwikkelen zijn. Werkstroombesturing en andere systemen voor organisatiebesturing lijken in die ontwikkeling niet veel aandacht te krijgen. Tien jaar geleden stond bij de systeemontwikkeling de werkstroomtechnologie op de voorgrond, en de studie van CEPEJ laat zien dat deze nog steeds geen gemeengoed is geworden in de meeste gerechten. Technologie voor gebruik in de rechtszaal krijgt in Europa, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, weinig aandacht.

De inventarisatie zegt ook iets over ontwikkelaanpak. Pogingen om de complexiteit van gerechtelijke processen volledig te vertalen in IT lijken duur, moeizaam en uiteindelijk zonder succes te zijn. Succesvoller waren incrementele ontwikkeling van één eenvoudige procedure, of van een complexere procedure nadat die eerst was vereenvoudigd. De applicatie wordt vervolgens stap voor stap opengesteld voor andere terreinen, of voor nieuwe gebruikersgroepen.

Organisaties kunnen verschillende, en zelfs tegengestelde behoeften aan IT hebben. Wie vooral behoefte heeft aan een systeem dat zorgt voor verantwoording in de hiërarchie wil een strak proces zonder uitzonderingen. De rechtspraak heeft vooral behoefte aan een systeem dat helpt met experimenteren en met procedures die zich aanpassen aan de aard van het geschil. Voor effectieve implementatie is het noodzakelijk om voor die behoeften, die voortkomen uit de rol van informatie in de processen van de organisatie, te begrijpen, een bijpassende strategie te ontwikkelen en de behoeften van de organisatie te managen.

Hoofdstuk 2.2 onderzocht veel voorkomende problemen bij het ontwikkelen en invoeren van IT. Het materiaal werd gevonden in overzichten van evaluatieonderzoeken van projecten en inventarisaties van veel voorkomende problemen bij ontwikkeling en invoering van IT. De slotsom is dat rechtspraakorganisaties hun denken en hun organisatie mogelijk flink moeten veranderen om de mogelijkheden van IT beter te gebruiken.

- De leiding van de rechtspraak en de IT-functie moeten allebei begrijpen hoe informatie werkt in hun gerechten en wat de implicaties van IT kunnen zijn. Dit vereist training en onderzoek. Veranderingen in de besluitvormingsstructuur kunnen nodig zijn om de vorming van strategie en beleid, en het prioriteren van budgetten op basis daarvan mogelijk te maken.
- Herontwerp van processen, waar nodig, vereist mensen die kennis van rechtspraakprocessen combineren met IT-kennis, zodat IT-ontwikkeling en processen in samenhang kunnen worden verbeterd. Bovendien is IT-staf nodig die de gerechtelijke processen begrijpt.
- Experimenteren met het vertalen van de behoeften van rechtspraak in termen van IT-applicaties moet worden geïnstitutionaliseerd. De

resultaten van dit soort experimenten zijn belangrijk voor innovatie. Op deze manier kan de IT-functie leren van de gebruikers. Gerechten kunnen ook leren van de ervaringen van andere rechtssystemen en andere organisaties.

Deel 2 concludeert dat het belangrijkste tekort wordt gevormd door een gebrek aan strategische visie op rechtspraakprocessen, gevormd door kennis en begrip van de rol van informatie in gerechten. De volgende drie delen van de studie hebben tot doel om dat begrip te vergroten. Ze onderzoeken de rol van informatie in de interne processen (deel 3), in externe communicatie (deel 4) en in het bewaken van integriteit (deel 5).

### Deel 3: Traagheid

Deel 3 onderzoekt IT als middel tegen traagheid, door te kijken naar de interne processen van de rechtspraak. Hoofdstuk 3.1 is een eerste verkenning van de mogelijkheden van IT om doorlooptijden te verkorten. Database technologie voor het registreren en managen van zaken is de eerste mogelijkheid die zich aandient. Deze kan

- Inzicht bieden in de manier waarop zaken gedaan worden
- Helpen bij het ontwikkelen van normen zoals de Trial Court Performance Standards
- Effectiviteit meten van interventies om doorlooptijden te verkorten.

Hoofdstuk 3.2 onderzoekt, aan de hand van de civiele rechtspraak in Nederland, het behandelen van zaken als een vorm van informatieverwerking. De rol van de rechter blijkt een bepalende factor te zijn voor de manier waarop informatie wordt verwerkt, en voor de behoefte aan IT die daar bij past.

- *Titelverschaffing* (rol 1) bij onweersproken vorderingen vereist geen extra informatie gedurende het proces, en evenmin samenwerking tussen partijen om een oplossing te bereiken
- De *notariële* rol (rol 2), marginale toetsing van door partijen tot stand gebrachte arrangementen, meestal in familiezaken, vereist doorgaans geen nieuwe informatie gedurende het proces, maar wel samenwerking tussen partijen voor een optimaal resultaat
- De *schikkingsrol* (rol 3) heeft zowel nieuwe informatie als samenwerking tussen partijen gedurende het proces nodig
- De rol van de *rechterlijke beslissing* (rol 4) heeft doorgaans wel nieuwe informatie nodig, maar samenwerking tussen partijen is voor het eindresultaat niet vereist.

Statistische analyse van de Nederlandse civiele rechtspraak leert dat de titelverschaffing en de notariële rol, waar eigenlijk nauwelijks geschillen worden beslecht, het grootste deel van de case load van de eerste

aanleg zijn. De schikkingsrol en die van de rechterlijke beslissing vormen nauwelijks 20% van de totale case load, terwijl ze wel het rechterswerk bij uitstek zijn.

Hoofdstuk 3.3 groepeert de Nederlandse civiele zaken per rol, bestudeert voor elke groep van zaken de informatieverwerkingsprocessen in de civiele rechtspraak meer in de diepte, en trekt conclusies over de behoefte aan IT om traagheid te bestrijden:

- Voor alle groepen is elektronische aanlevering van gegevens een manier om de afhandeling van zaken te bespoedigen omdat dan gegevens niet opnieuw handmatig hoeven te worden ingevoerd. Hoe dat kan gebeuren is mede afhankelijk van procedureregels.
- Voor groep 1, titelverschaffing, is er behoefte aan intern procesmanagement om zaken zoveel mogelijk af te handelen zonder menselijke interventie. Dat vereist het ontwikkelen van routines en beleid om de afhandeling van zaken te standaardiseren en te vereenvoudigen.
- Voor groep 2, de notariële rol, kan bovendien informatie via het Internet, informatie over het tot stand brengen van regelingen en het gebruik van on line formulieren partijen helpen om een goed voorstel aan de rechter voor te leggen. Dit vereist de organisatie en de attitude om informatie te verstrekken.
- Dit laatste geldt ook weer voor groep 3, de schikkingsrol. In deze groep blijkt ook een behoefte aan informatie om geschillen buiten de rechter om te regelen. Functionaliteit voor het ondersteunen van onderhandelen, zoals email of speciale software, kan voor deze groep ook interessant zijn.
- Voor groep 4, de rechterlijke beslissing, is vooral hulp nodig bij het hanteren van complexe informatie. Elektronische dossiers zijn daarvoor een mogelijkheid. Hier blijkt ook behoefte aan kennismanagement, en systemen die dat kunnen ondersteunen.

De informatieverstrekking via het internet, vooral van belang voor de groepen 2 en 3, is het onderwerp van deel 4. De processen in groep 4 kunnen zeer complex zijn. Ze verdienen een meer diepgaande studie.

## **Deel 4: Toegang**

Het hoofdonderwerp van deel 4 is, hoe gerechten de toegang tot het recht kunnen verbeteren met vormen van IT. Hoofdstuk 4.1 bespreekt de betekenis van het idee van toegang tot het recht voor rechtspraak-hervorming in ruime zin. Het onderzoekt factoren die de toegang tot het recht belemmeren. De conclusie van hoofdstuk 4.1 is dat toegang tot juridische informatie een belangrijk terrein voor nader onderzoek is. In de eerste plaats omdat toegang tot informatie de eerlijkheid in de

rechtspleging kan vergroten: door mensen, wanneer ze problemen hebben met een potentieel juridische oplossing, te voorzien van informatie die ze helpt om adequater op te treden. Informatie kan tot op zekere hoogte de achterstand van one-shotters bij het procederen compenseren, en daarmee hun kansen op een eerlijke beslissing verhogen. In de tweede plaats kan het internet een kanaal voor juridische informatie zijn, maar de meeste rechtspraakorganisaties hebben nog maar weinig ervaring met het verstrekken van zulke informatie aan het publiek.

Hoofdstuk 4.2 onderzocht, welke informatiebehoefte mensen met “*justiciable problems*”, ernstige problemen met een potentieel juridische oplossing, hebben. Die behoeften worden, zo blijkt, vooral bepaald door de aard van het probleem. De mensen losten de meeste van hun problemen zelf op, soms met behulp van informatie van elders, soms met advies of bijstand. Die hulp wordt geboden door verschillende organisaties, maar vooral gespecialiseerde organisaties (voor consumenten, huis-eigenaren) en verstrekkers van rechtshulp en alternatieve geschillenbeslechting. De verschillende informatiebehoefte kunnen als volgt worden onderscheiden:

- Informatie om het probleem op te lossen
- Informatie over regels en regelingen
- Hoe kan een probleem worden opgelost
- Rechten en verplichtingen
- Hoe kan/moet een zaak voor de rechter gebracht worden.

Hoofdstuk 4.3 onderzocht de implicaties van die bevindingen voor de rol van gerechten in het verbeteren van de toegang tot het recht met behulp van informatie op het internet en elektronische toegang tot de rechter. Aan de hand van onderzoek naar een aantal web sites (bijlage A) met informatie over hoe te handelen bij echtscheiding, worden conclusies getrokken over wat er nodig is om die rol effectief te vervullen. Er lopen twee rode draden door dit thema: geschillen bij de rechter weg houden en de gang naar de rechter te voorkomen, en geschillen voor de rechter brengen.

### **Informatie om de gang naar de rechter te voorkomen**

Partijen in een geschil kunnen, met vuistregels over hoe de rechter oordeelt, hun geschillen makkelijker regelen en ze zo bij de rechter weghouden. Dit is een impliciete veronderstelling bij juridische informatie op het internet. Die informatie kan het regelen van geschillen “in de schaduw van het recht” bevorderen. De meeste van dit soort geschillenbeslechting wordt gedaan met de steun van juridische of gespecialiseerde organisaties. Informatie over de manier waarop rechters in het algemeen bepaalde problemen benaderen kan informele oplossing van deze geschillen helpen. Dit vereist dat informatie over zulke benaderin-

gen beschikbaar komt. Voor sommige onderwerpen bestaat er binnen de rechtspraak beleid in de vorm van richtlijnen of oriëntatiepunten, of zelfs beslissingondersteunende systemen. Om het regelen van geschillen te bevorderen moeten deze richtlijnen en systemen openbaar toegankelijk zijn.

### **Informatie om geschillen voor de rechter te brengen**

Moet een geschil toch voor de rechter komen, dan kan informatie de achterstand van “*one-shotters*”, mensen die maar een enkele keer procederen, tot op zekere hoogte compenseren. Toegang tot informatie voor individuele procespartijen zonder procesvertegenwoordiging kan hun kans op een eerlijke beslissing vergroten. Partijen hebben informatie nodig over het brengen van een zaak voor de rechter. Die informatie moet voor de ontvanger begrijpelijk en eenvoudig toegankelijk zijn. Het gebruik van verschillende informatiekkanalen naast elkaar, zoals een brief die verwijst naar informatie op een website, kan aan die informatiebehoefte tegemoetkomen. Daarnaast gaan meer interactieve vormen van netwerktechnologie in toenemende mate toegang tot de rechter bieden. Volledig elektronisch case management en elektronische dossiers zijn daarvoor niet per se nodig. Het verdient aanbeveling de elektronische toegang tot de rechter incrementeel te ontwikkelen. Voor een effectieve informatieverschaffing vereisen de hier besproken diensten dat een rechtssysteem een centrale voorziening heeft, en het vereist een proactieve, vraag-gestuurde opstelling.

### **Vertrouwen in de rechter**

Tenslotte blijkt het vertrouwen in de rechtspraak een belangrijke factor te zijn voor toegang tot het recht. De rechtspraak kan op dit terrein actief de toegang tot het recht verbeteren door te zorgen voor juiste informatie over de processen. Het vertrouwen in de rechter wordt een urgenter probleem wanneer gebruikers van gerechten klagen over corruptie. Deel 5 gaat over corruptie, en over de vraag hoe IT kan bijdragen aan het verminderen van corruptie.

## **Deel 5: Corruptie**

Deel 5 onderzoekt verminderen van corruptie en verbeteren van onpartijdigheid en integriteit in gerechten met behulp van IT. Hoofdstuk 5.1 inventariseert bestaande theoretische inzichten in corruptie en het bespreekt het specifieke kader voor corruptie in de rechtspraak. Dat omvat gedrag van rechters of ondersteuning dat niet passend is omdat het

– voor eigen gewin – afwijkt van de gedragsregels die voortvloeien uit de internationale conventies inzake rechterlijke onpartijdigheid. Corruptie is primair een inbreuk op de norm van onpartijdigheid. De corruptie kan zich voordoen wanneer rechters:

- Een beslissingsmonopolie,
- Ruime beslissingsbevoegdheid en/of
- Een beperkte verantwoordingsplicht hebben, zodat de kans op ontdekking gering is.

Een kleine pakkans wijst op gebrekkig functioneren van de rechterlijke organisatie. Hoe zwakker de organisatie, hoe groter de kans op corruptie. Deze zwakte houdt verband met het ontwikkelingspeil van een land en de vorm die de corruptie aanneemt (het corruptiesyndroom). Wat een goed startpunt is voor corruptiebestrijding hangt van deze factoren af. Het startpunt moet dus per land of rechtssysteem specifiek bepaald worden.

Hoofdstuk 5.2 onderzocht de vormen die corruptie in verschillende rechtssystemen heeft aangenomen aan de hand van voldoende gedocumenteerde voorbeelden. De voorbeelden wijzen uit dat het ontbreken van heldere informatiestromen en gebrekkige interne administratie belangrijke zwakheden zijn die leiden tot tekorten in de verantwoording en een lage pakkans. Clientelisme en politiek ingrijpen in benoemingen en bevorderingen hangen samen met gebrek aan carrieremanagement. Informatie is een belangrijk instrument in de bestrijding van corruptie, zo blijkt uit de conclusies van hoofdstuk 5.2:

- Meer transparantie in de interne administratie verhoogt de pakkans
- Slecht werkende administratie hangt samen met procedurele complexiteit
- Carriermanagement op basis van kwaliteit veronderstelt toegankelijkheid van kennis en informatie
- Meer transparantie kan de publieke controle vergroten, en dus – uiteindelijk – onpartijdige rechtspraak bevorderen.

Hoofdstuk 5.3 onderzocht hoe IT corruptie in gerechten kan helpen bestrijden. Daarvoor is onontbeerlijk om de oorzaken van corruptie en mogelijke bronnen, oplossingen en remedies goed uit elkaar te houden. Een grondige diagnose voor ieder land op zichzelf is een noodzakelijke basis voor het vinden van aangrijpingspunten voor verbetering. De benadering in corruptiesyndromen is daarvoor een goed kader omdat die inzichtelijk maakt wat in de verschillende syndromen (zie bijlage B) de mogelijkheden, risico's en aangrijpingspunten zijn. De conclusies over syndromen worden geëxtrapoleerd om een indicatie te kunnen geven voor remedies voor corruptie in de rechtspraak.

- Voor landen met syndroom 1, economisch hoog en institutioneel goed ontwikkelde landen, is het voornaamste probleem gebrek aan vertrouwen. Een betere publieke verantwoording kan een remedie

zijn, als tegenwicht tegen beslismonopolies en ruime bevoegdheden. Die kan bestaan uit verantwoording van het gebruik van publieke middelen, openbaarheid van de carrière, de nevenfuncties en vermogensbestanddelen van de rechters, en informatievoorziening over rechterlijk beleid inzake zaaksbehandeling en integriteitsbeleid. Het Internet is een kanaal voor openbaarheid in de verantwoording.

- Landen met syndroom 2 kennen gesloten politieke netwerken met enigszins zwakke instituties die onvoldoende onafhankelijk kunnen functioneren. Versterking van institutionele onafhankelijkheid is voor de rechtspraak een remedie die de constitutionele onafhankelijkheid kan schragen. Daarvoor zijn nodig: professionalisering van de rechters gepaard aan de bijbehorende salariëring, en de ontwikkeling van integriteitsbeleid en handhaving daarvan. De professionalisering omvat ook standaarden voor zaaksafhandeling en zaaks-toedeling.
- In syndroom 3-landen zijn de instituties, met inbegrip van de gerechten, heel zwak. Dientengevolge is er veel onzekerheid, onveiligheid en onrecht. Als in de gerechten computers worden geïntroduceerd kan dat een goed aangrijpingspunt zijn om processen te verbeteren met meer transparantie, zodat de pakkans bij ongelijke behandeling omhoog gaat. Als procedures vereenvoudigd worden is er minder aanleiding voor omkoping. Openbaar toegankelijke informatie over regels en tot rechterlijke uitspraken kan onzekerheid over het geldende recht verminderen. Verbetering van zaaksafhandeling is in het algemeen een goed startpunt voor syndroom 3-landen.
- Het allerzwakst zijn de instituties in landen met syndroom 4. Hier plunderen de machtigen en hun protegés straffeloos de economie van een land. De problemen zijn alomvattend, en geen enkele specifieke oplossing is daartegen opgewassen. Geleidelijke opbouw van de maatschappij is een langdurig proces. Gerechten delen het lot van de andere instituties. Ze zijn dermate zwak dat invoering van IT schier onmogelijk is omdat die niet kan worden onderhouden of zelfs maar werkbaar gemaakt bij gebrek aan geregelde processen. Voor syndroom-4 landen is verbetering van zaaksafhandelingsprocessen geen optie, omdat de instituties in kwestie niet in staat zijn om verandering te absorberen en te bestendigen. Het aangrijpingspunt in dit syndroom is in het algemeen training van de rechters en vergroting van de openbaarheid.



## De IT - en de samenhang (deel 6)

Hervormingsprogramma's zouden verbetering van de informatievoorziening als expliciete doelstelling kunnen hebben. Heel in het algemeen betekent dat verbetering van de zaaksafhandeling en vergroten van de toegang tot informatie. Hier komen de drie gebruikerklachten bij elkaar. Betere toegang tot informatie kan ook minder vertraging betekenen, en samen kunnen ze corruptie verminderen.

In de praktijk van de verschillende syndromen kan verbetering van de informatievoorziening verschillende dingen betekenen. Toegang tot informatie vormt een beginpunt voor training en opleiding, bijvoorbeeld in het omgaan met zaken en geschillen en ook in gedragsregels. In sommige situaties, meestal in syndroom 4, is zulke training het enig mogelijke aangrijpingspunt. Eenvoudige *kantoorautomatisering* kan de basisprocessen ondersteunen die nodig zijn voor het ordentelijk, transparant afhandelen van zaken. Dat maakt invoering van kantoorautomatisering een goed startpunt voor syndroom 3-landen. *Zaaksregistratiesystemen* kunnen meer geautomatiseerde, verbeterde zaaksafhandeling ondersteunen. Ze zijn een instrument voor de verkorting van doorlooptijden. Minder processtappen en kortere doorlooptijden betekenen ook minder aanleiding en gelegenheid voor omkoping. Registratiesystemen kunnen, als ze goed ingericht zijn en goed gebruikt worden, ook de pakkans verhogen en zo de stimulansen voor het aannemen van steekpenningen en het manipuleren van dossiers verminderen. Als verantwoordingsinstrument kunnen ze institutionele onafhankelijkheid bevorderen, iets dat vooral van belang is voor landen met syndroom 2. *Netwerktechnologie*, vooral het Internet, kan publiek vertrouwen helpen versterken als een effectief communicatiemiddel tussen de gerechten en hun gebruikers en het publiek in het algemeen. Dit is een voornaam aandachtspunt voor syndroom 1-landen. Het kan de manier waarop onpartijdigheid en onafhankelijkheid zijn ingericht en werken zichtbaar maken. Het Internet heeft de schaduwfunctie van de rechtspraak, het bewaken van de rechtsnormen, versterkt. De grotere zichtbaarheid leidt tot een roep om meer consistentie, en dat leidt weer tot het ontwikkelen van richtlijnen en beleid.

De bestuursstructuur van de rechtspraak zal voor dit alles wel veranderd moeten worden, want het besturen, ontwikkelen en beheren van IT-voorzieningen, de toenemende behoefte aan centrale sturing en de sterkere publieke controle stellen de rechterlijke organisatie voor nieuwe problemen.