

rechtstreeks 2021 nr 3



Raad voor de
rechtspraak

Groener gras bij de burenen? Lessen over
kwaliteit van rechtspraak uit het buitenland

Groener gras bij de buren? Lessen over
kwaliteit van rechtspraak uit het buitenland

Colofon

Rechtstreeks is een periodiek voor de Rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland. Het tijdschrift, verspreid door de Raad voor de rechtspraak, stelt zich ten doel wetenschappelijke inzichten en bijdragen aan het publieke debat over de rechtspraak ter kennis te brengen van allen die beroepshalve bij de rechtspraak betrokken zijn. Opname in *Rechtstreeks* betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Redactie

Prof. mr. L.M. (Lieke) Coenraad
Familierechter rechtbank Rotterdam en hoogleraar
privaatrecht, in het bijzonder conflictoplossing aan de
Vrije Universiteit Amsterdam

Drs. A. (Harry) Koster
Kennisarchitect bij de Raad voor de rechtspraak

Prof. mr. dr. A.T. (Bert) Marseille
Hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de
empirische bestudering van het bestuursrecht aan de
Rijksuniversiteit Groningen

Dr. S.B.M. (Sebastiaan) Princen
Universitair hoofddocent bij Bestuurs- en
Organisatiwetenschap (USBO) van de Universiteit
Utrecht

Redactieraad

Prof. mr. T. Barkhuysen
Prof. mr. Y. Buruma
Prof. dr. J.G. van Erp
Prof. mr. J.H. Gerards
Prof. mr. N.J.H. Huls
Prof. dr. D.J.B. de Wolff

Redactieadres

Redactie *Rechtstreeks*
Raad voor de rechtspraak
Afd. Ontwikkeling
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
E-mail: rechtstreeks@rechtspraak.nl

Oplage

4450 exemplaren

ISSN 1573-5322

Uitgever

Xerox/OSAGE

Foto omslag

ICT-index door CEPEJ op Tableau Public

Abonnementen

Rechtstreeks wordt gratis toegezonden aan hen die tot de doelgroep behoren. Wie meent voor toezending in aanmerking te komen wordt verzocht zijn naam, postadres en functie kenbaar te maken aan het secretariaat van *Rechtstreeks* (rechtstreeks@rechtspraak.nl).

Adresmutaties

Xerox Communicatie Service
t.a.v. het bedrijfsbureau
Kalvermarkt 53
2511 CB Den Haag
E-mail: info@xnloverheid.nl

Retouren

Bij onjuiste adressering verzoeken wij u gebruik te maken van de adresdrager en daarop de reden van retournering aan te geven.

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.

Inhoud

Redactioneel	5
Over de auteurs	8
column Advocaten op hun woord geloven? <i>Diana de Wolff</i>	11
De kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak in internationaal perspectief <i>Frank van Tulder, Kim Strijbos en Sarah Koolen</i>	13
Is het digitale gras groener over de grens? Lessen uit het buitenland: digitalisering <i>Dory Reiling</i>	25
Digitalisering in de rechtspraak: kan Nederland leren van Estland? <i>Vincent Homburg en Carsten Schmidt</i>	32
Publicatie van rechtspraak: Europese perspectieven <i>Marc van Opijnen</i>	38
Werkdruk van rechters in internationaal perspectief <i>Frans van Dijk en Federica Viapiana</i>	47

Redactioneel

Internationale vergelijkingen zijn een bron van inspiratie maar ook voer voor discussie.

Een mooi voorbeeld is het PISA-onderzoek, dat elke drie jaar wereldwijd de kennis van middelbare scholieren meet. De uitkomsten daarvan vormen een aanzet voor zelfreflectie, omdat ze de Nederlandse prestaties in vergelijkend perspectief plaatsen. Tegelijkertijd roept de focus op kwantificeerbare resultaten kritiek op. Vertellen dit soort vergelijkingen wel het hele verhaal?

Voor de rechtspraak is er geen landenvergelijkend onderzoek dat steevast de pers haalt als blijkt dat Nederland beter of juist minder goed scoort dan andere landen. Toch wordt door diverse organisaties geprobeerd de kwaliteit van de rechtspraak in verschillende landen systematisch te vergelijken. Dit roept de vraag op wat Nederland daarvan kan leren. Hoe 'goed' doet de Nederlandse rechtspraak het vergeleken met andere landen? En zijn er initiatieven of ontwikkelingen in andere landen die een voorbeeld kunnen zijn voor de rechtspraak in Nederland? Deze vragen staan centraal in dit nummer van *Rechtstreeks*.

Uitgangspunt is een recente inventarisatie van bestaand landenvergelijkend onderzoek door **Frank van Tulder, Kim Strijbos en Sarah Koolen**. In een Research Memorandum voor de Raad voor de rechtspraak geven zij een overzicht van zes internationale onderzoeken die de rechtspraak in verschillende landen langs dezelfde meetlat leggen. Deze onderzoeken bekijken de kwaliteit van de rechtspraak vanuit verschillende invalshoeken: als onderdeel van de rechtsstaat of het rechtssysteem, in termen van de onafhankelijkheid van rechters of in het kader van het

vestigingsklimaat en concurrentievermogen van landen.

In hun bijdrage aan dit nummer vatten Van Tulder, Strijbos en Koolen de belangrijkste bevindingen uit deze onderzoeken samen op drie thema's: de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht, de doorlooptijd van rechtszaken en het gebruik van ICT-faciliteiten. Over het geheel genomen laat de vergelijking zien dat de Nederlandse rechtspraak het behoorlijk doet, maar dat andere landen op bepaalde aspecten beter scoren.

Die aspecten vormen het beginpunt voor de andere bijdragen aan dit nummer, die elk een bepaald thema verder uitdiepen. Waar Van Tulder c.s. zich tot cijfermatige uitkomsten beperken (hoe 'scoort' Nederland ten opzichte van andere landen?) proberen de andere bijdragen te achterhalen waarom sommige landen op bepaalde punten goed scoren. Wat is het 'verhaal' achter de scores uit de grootschalige vergelijkende onderzoeken en wat kan de Nederlandse rechtspraak daaruit leren?

Een belangrijk thema dat uit internationale vergelijkingen naar voren komt, is het gebruik van ICT in de rechtspraak. Diverse andere landen zijn daar verder mee dan Nederland. Zeker in het licht van de (weinig positieve) ervaringen met het KEI-programma in Nederland, kunnen de ervaringen elders nuttig zijn voor de aanpak in Nederland. **Dory Reiling** bespreekt in haar bijdrage een aantal voorbeelden van succesvolle IT-innovaties in andere landen en identificeert een reeks lessen voor Nederland. Rode draad in

haar analyse is dat het invoeren van digitale systemen in de rechtspraak niet alleen een technologische, maar ook een organisatorische opgave is. Zonder bijbehorende veranderingen in organisatie, zijn ICT-oplossingen gedoemd te mislukken. Bovendien pleit zij voor het serieus betrekken van gebruikers bij het ontwikkelen en invoeren van ICT-systemen. Alleen zo kunnen systemen worden ontwikkeld die daadwerkelijk resultaten opleveren.

Een opvallende uitkomst uit vergelijkende onderzoeken is dat een aantal Oost-Europese landen een stuk verder zijn met het gebruik van ICT in de rechtspraak dan Nederland. Estland is hierbij een terugkerend voorbeeld. **Vincent Homburg en Carsten Schmidt** bekijken in hun artikel hoe Estland dat voor elkaar heeft gekregen. Een centraal punt in hun analyse is dat het gebruik van ICT ingebed moet zijn in bredere structuren en manieren van werken in een land. Daarnaast is het voor (digitale) innovatie noodzakelijk dat er een zekere acceptatie van falen is. Niet alle nieuwe initiatieven zullen succesvol zijn, maar dat hoort erbij. Die acceptatie lijkt in Estland groter dan in Nederland. Overigens wijzen Homburg en Schmidt ook op het strategische gebruik van internationale vergelijkingen. Voor Estland is het koploperschap op het gebied van ICT deel geworden van een imago dat naar buiten toe wordt gekoesterd. Om binnenlandse ontwikkelingen te stimuleren, wordt vaak juist verwezen naar (vermeende) succesverhalen uit andere landen. Eén land dat daarbij vaak wordt aangehaald is... Nederland.

Een ander punt waarop Nederland kan leren van andere landen, is het publiceren van rechterlijke uitspraken. **Marc van Opijnen** bespreekt de ervaringen daarmee binnen Europa. Was Nederland aanvankelijk een voorloper in het

publiceren en doorzoekbaar maken van rechterlijke uitspraken, de afgelopen tien jaar zijn andere Europese landen daarin verder gegaan, mede als gevolg van ontwikkelingen op EU-niveau. Daarbij gaat het er met name om hoeveel en welke uitspraken worden gepubliceerd en hoe deze geschikt worden gemaakt voor grootschalige, geautomatiseerde analyse. Van Opijnen wijst in dit verband op het belang van een goede wettelijke regeling en van een organisatie die zich specifiek richt op het publiceren, ontsluiten en analyseren van rechterlijke uitspraken. Opvallend is overigens dat nog weinig bekend is over de effecten van ruimer publiceren. Leidt het tot meer vertrouwen in de rechtspraak, zoals sommigen beweren? En helpt het rechters, advocaten en anderen om beter zicht te krijgen op de jurisprudentie of verdrinken ze in de zee van informatie die over hen wordt uitgestort?

De laatste bijdrage, van **Frans van Dijk en Federica Viapiana**, kijkt naar een heel ander thema: de werkdruk onder rechters en de invloed van (prestatie)management daarop. Daarmee haken zij aan op het ook in Nederland actuele debat over de rol van het gerechtsmanagement in de sturing van rechters en rechtszaken. Rechters zijn hier vaak kritisch over, omdat zij deze sturing zien als een aantasting van hun autonomie en een bedreiging voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Op basis van een enquête onder rechters in eerste aanleg in Finland, Italië en Nederland, laten Van Dijk en Viapiana zien dat de werkdruk onder rechters hoog is in alle drie de landen, maar dat actieve sturing door het gerechtsmanagement niet perse negatieve effecten heeft op rechters en de kwaliteit van de rechtspraak.

De bijdragen aan dit nummer overziend, komen twee belangrijke conclusies naar voren. Ten eerste is er geen reden voor grote somberheid over de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak. Toch kan de Nederlandse rechtspraak op een aantal punten zijn voordeel doen met voorbeelden en ervaringen uit andere landen. Dat zijn niet per se dezelfde (meestal: ons omringende) landen die vaak worden gebruikt in rechtsvergelijkend onderzoek, maar op sommige punten juist ook landen die verder weg liggen en/of andere rechtssystemen hebben.

Ten tweede wijzen de bijdragen in dit nummer op het belang van de organisatorische inbedding voor het succes van nieuwe initiatieven. Innoveren is organiseren. Dit geldt zowel voor de invoering van nieuwe ICT-systemen als voor de publicatie van rechterlijke uitspraken en het gebruik van prestatie management. Nieuwe technologieën en manieren van werken zullen alleen succesvol zijn als ook aandacht wordt besteed aan de organisatorische inbedding en de aansluiting bij de leefwereld van degenen voor wie ze bedoeld zijn. De ervaringen in andere landen geven voorbeelden van hoe dat gedaan kan worden, maar laten tegelijkertijd ook zien dat elk voorbeeld is ingebed in een specifieke context. Nieuwe initiatieven vereisen daarom een zorgvuldige voorbereiding, waar gebruikers (binnen en buiten de rechterlijke macht) nauw bij betrokken moeten zijn. Dat is wellicht de belangrijkste, maar tegelijk ook een paradoxale les uit de internationale vergelijkingen: om te kunnen leren van het succes van andere landen, moet vooral ook goed worden gekeken naar de Nederlandse context.

Naast de artikelen rond het thema 'leren over grenzen heen' gaat **Diana de Wolff**, advocaat en

bijzonder hoogleraar advocatuur aan de Universiteit van Amsterdam, in haar column in op het grijze gebied van wat voor advocaten nog wel en niet meer toelaatbaar is om de belangen van hun cliënten te verdedigen. De Wolff wijst op de dilemma's waar advocaten in dit schemergebied tussen partijdigheid en onafhankelijkheid voor komen te staan en die reflectie op de eigen standaarden voor integriteit vereisen.

Namens de redactie,
Sebastiaan Princen

Over de auteurs



Frans van Dijk

Prof. dr. F. van Dijk is emeritus hoogleraar empirische analyse van rechtssystemen aan de Universiteit Utrecht en verbonden aan het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak. Zijn onderzoeks- en werkgebieden zijn de onafhankelijkheid en accountability van de rechtspraak in de Europese Unie en de economische betekenis van de rechtspraak.



Vincent Homburg

Dr. V.M.F. Homburg is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en als gasthoogleraar Governance in the Digitale Age verbonden aan de Universiteit van Tartu, Estland.



Sarah Koolen

S.A. Koolen MSC is senior beleidsmedewerker internationale samenwerking bij de Raad voor de rechtspraak. Ze signaleert ontwikkelingen op het gebied van rechtsstatelijkheid en kwaliteit van de rechtspraak in het buitenland, coördineert de Nederlandse inzet in Europese rechtspraaknetwerken en ziet toe op de betrokkenheid van de Nederlandse rechtspraak in buitenlandse projecten, zoals in Suriname, Bosnië en Herzegovina en Noord-Macedonië.



Marc van Opijnen

Mr. dr. M. van Opijnen is gespecialiseerd in de ontsluiting van juridische informatie. Van 2000 tot 2013 was hij nauw betrokken bij Porta Iuris en Rechtspraak.nl. In 2014 promoveerde hij op het multidisciplinaire proefschrift *Op en in het web. Hoe de toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken kan worden verbeterd*. Thans is hij werkzaam bij het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOPI) en betrokken bij diverse nationale en Europese initiatieven.



Dory Reiling

Mr. dr. A.D. Reiling was senior rechter in de Rechtbank Amsterdam en raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof Den Haag tot zij in 2018 met pensioen ging. Van 1998 tot 2004 was ze IT-programmamanager voor de Nederlandse rechterlijke macht. Ze was actief betrokken bij het ontwerpen en bouwen van digitale procedures voor de civiele rechtspraak in Nederland en is nu werkzaam als zelfstandig IT- en rechtspraakexpert.



Carsten Schmidt

C. Schmidt is projectleider onderzoek en ontwikkeling aan het Johan Skytte Institute of Political Studies van de Universiteit van Tartu. Hij was eerder als projectleider en onderzoeksmanager actief in Europese onderzoeksprojecten als TOOP, e-SENS en e-CODEX, en was verbonden aan het Ministerie van Justitie in Noordrijn-Westfalen en de Technische Universiteit van Talinn (TalTech).



Kim Strijbos

Mr. K.M. Strijbos is als beleidsadviseur werkzaam bij de afdeling strategie van het bureau van de Raad voor de rechtspraak. Hier houdt zij zich vooral bezig met dossiers op het gebied van kwaliteitszorg. Eerder werkte zij als senior juridisch medewerker bij de afdeling strafrecht van de rechtbank Midden-Nederland.



Frank van Tulder

Dr. F.P. van Tulder is adviseur en onderzoeker bij de afdeling strategie van de Raad voor de rechtspraak. Hij houdt zich daar vooral bezig met de ontwikkeling en deels ook uitvoering van het economisch en statistisch onderzoek bij de Rechtspraak.



Federica Viapiana

Dr. F. Viapiana schrijft haar proefschrift aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht over de financiering van de rechtspraak en de invloed daarvan op het functioneren van de gerechten. Eerder was ze onderzoeker aan het Research Institute on Judicial Systems van de National Research Council van Italy en adviseerde ze de Italiaanse gerechten en afdelingen van het openbaar ministerie over doelmatigheid. Ze werkt nu bij de Raad van Europa.



Diana de Wolff

Mr. D.J.B. de Wolff is bijzonder hoogleraar advocatuur aan de Universiteit van Amsterdam en sinds 1998 verbonden aan Stadhouders Advocaten in Utrecht. Van 2015 tot 2017 was zij lid-advocaat van het hof van discipline. Zij is lid van de redactieraad van dit blad. In 2020 verscheen van haar hand het boek *Kernwaarden van de advocatuur*.

Advocaten op hun woord geloven?

Diana de Wolff

Onlangs werd in de DilemmApp van de Nederlandse orde van advocaten de vraag gesteld of je – in strijd met de waarheid – drie hele maanden aan verhinderdata zou opgeven als het belang van je cliënt daar evident om vraagt. De overgrote meerderheid van bijna honderd respondenten zou dat niet doen, maar 11% zou er geen probleem mee hebben en 14% zou het eerst eens overleggen met een collega. Advocaten worden op hun woord geloofd, zo hoor je wel eens. Maar zelfs een lijstje met verhinderdata kan blijkbaar korte benen hebben.

Voor de geloofwaardigheid van de beroepsgroep zullen hoe dan ook niet veel mensen de hand in het vuur willen steken. Twijfel aan de betrouwbaarheid van advocaten is van alle tijden. Juvenalis stelde tweeduizend jaar geleden al dat hun taak niet zelden neerkomt op veranderen in wit van iets dat zwart is. In de twintig eeuwen daarna zijn legio klachten geuit en grappen gemaakt over de eerlijkheid van de beoefenaars van wat wel smalend het op een na oudste beroep wordt genoemd.

Dat advocaten zich geloofwaardig moeten gedragen en de waarheid geen geweld mogen aandoen, ook niet in het belang van de cliënt, zou niettemin een *no brainer* moeten zijn. Zonder waarheid kan rechtvaardigheid niet bestaan. Het belang van een goede rechtsbedeling vereist dat de rechter niet op een dwaalspoor terechtkomt, maar correct wordt ingelicht over alles wat voor

de zaak van belang is. Dat vergt nauwkeurigheid, oprechtheid en integriteit. En wie over dit soort deugden niet beschikt moet, zoals Joannes van der Linden in 1827 in *De ware pleiter* noteerde, ‘eene knaging in zijn geweten voelen, dat hij tegen beter weten zijne talenten besteed heeft, om het onregt over het regt te doen zegepralen.’

Maar de praktijk is zo simpel niet. Advocaten hebben een vertrouwensband met cliënten en horen geheim te houden wat cliënten niet willen openbaren. Schending van het beroepsgeheim is een misdrijf en tuchtrechtelijk laakbaar. De bescherming van de vertrouwelijkheid weegt, als het erop aankomt, zwaarder dan het maatschappelijke belang dat de waarheid aan het licht komt. Advocaten behartigen de gerechtvaardigde belangen van de cliënt zo goed mogelijk en hoeven die niet af te wegen tegen de belangen van de wederpartij. Een advocaat hoeft daarom bij onderhandelingen niet het achterste van de tong te laten zien en mag bepaalde feiten bagatelliseren of aandikken en gebruikmaken van hyperbolen, de ‘nijdig geworden waarheid’ in de woorden van de schrijver Khalil Gibran. Zo strandde bij het Hof van Discipline, de tuchtrechter voor de advocatuur, de klacht tegen een advocaat die had gesteld dat de wederpartij ‘al jaren bankroet’ was, hoewel dat formeel niet het geval was.

Wanneer schieten advocaten door? Dat is het geval wanneer de wederpartij of de rechter op

het verkeerde been komt te staan, bij het debiteren van leugens en halve waarheden en bij het klakkeloos voortborduren op valse informatie. Met dat soort praktijken belemmert een advocaat actief de waarheidsvinding. En dat heeft consequenties. Volgens een uitspraak uit 2013 van het Hof van Discipline zijn halve waarheden, daaronder begrepen verzwijging van relevante feiten, héle leugens. De advocaat in kwestie had meegewerkt aan een schijnconstructie en in dat verband opzettelijk gelogen in de rechtszaal. Hij werd geschorst voor de duur van drie maanden onvoorwaardelijk en zes maanden voorwaardelijk. Een andere advocaat, die valse stukken had opgemaakt om de wederpartij van zijn cliënt te duperen, kreeg in 2019 een schorsing voor de duur van twee maanden onvoorwaardelijk en twee maanden voorwaardelijk opgelegd. De strafrechter in Amsterdam legde een advocaat in 2020 een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van zeven weken op. De raadsman had een valse verklaring en dito fax en verzendbevestiging opgesteld en deze stukken gebruikt voor een procedure. In een Bredase strafzaak kreeg een advocaat in datzelfde jaar zelfs een gevangenisstraf van 24 maanden, dit wegens het beïnvloeden van getuigen en de nodige andere, ernstige delicten. Zijn dit uitzonderlijke situaties van frauduleus gedrag, ook minder ernstig handelen of nalaten kan repercussies hebben. De tuchtrechter deelt met regelmaat aan advocaten een waarschuwing uit, bijvoorbeeld na schending van de substantiëringsplicht in een beslagrekest, wegens creatief plakken en knippen bij het overnemen van een document of omdat een advocaat lukraak het faillissement van de debiteur verzoekt en nalaat de door de crediteur gestelde steunvorderingen te verifiëren.

Tussen wat wel en niet toelaatbaar is, bevindt zich een grijs gebied, waar advocaten schipperen tussen partijdigheid en een onafhankelijke, integere opstelling. Daar kunnen te stevig voor de borst gehouden kaarten neerkomen op een verwijtbare verzwijging en kan het aantrekkelijk zijn om een exhibitieplicht te vervullen door met de speld de hele hooiberg in het geding te brengen. Ergens in die grijze zone kan het schetsen van een alternatief scenario in een strafzaak omslaan in misleiding, het *framen* van de wederpartij in een burengeschil in karaktermoord.

En daar kan ook iets simpels als verhinderdagen opgeven zomaar een knaging in het geweten van een advocaat opleveren.

De kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak in internationaal perspectief

Frank van Tulder, Kim Strijbos en Sarah Koolen

Inleiding

Is de Nederlandse rechter echt onafhankelijk? Zijn de doorlooptijden van de Nederlandse rechtspraak nu wel of niet lang? En zijn de ICT-faciliteiten die de Nederlandse Rechtspraak rechtzoekenden biedt, mager of valt dit mee? Om op deze vragen antwoord te geven, heb je normen nodig. En een methode om zo'n norm te vinden is: vergelijk de Nederlandse rechtspraak op deze aspecten met die in andere landen. Onlangs verscheen daartoe het Research Memorandum *Kwaliteit van rechtspraak: een kijk over de grenzen* (in pdf te vinden op rechtspraak.nl). De daarin uitgevoerde internationale vergelijking plaatst de discussie over de kwaliteit van rechtspraak en het functioneren van de Rechtspraak in Nederland in perspectief. In de gevallen waarin andere landen het (duidelijk) beter doen dan Nederland, is het goed te kijken hoe die andere landen dat doen en of we daarvan kunnen leren om hier verbeteringen door te voeren.¹

Nu is 'kwaliteit van rechtspraak' een containerbegrip waar je veel aspecten van rechtspraak onder kunt schuiven. Wij richten ons in deze bijdrage op drie daarvan:²

- onafhankelijkheid en onpartijdigheid;
- doorlooptijd/snelheid;
- ICT-faciliteiten.

Diverse internationaal vergelijkende onderzoeken hebben iets te zeggen op deze gebieden. Het gaat daarbij om onderling duidelijk verschillende onderzoeken, elk met hun eigen doelstelling, invalshoek

¹ Aanleiding voor het onderzoek was tevens de kritiek die in de Nederlandse pers is geuit op het gebruik van resultaten van het World Justice Project in uittalingen van de minister voor Rechtsbescherming en de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak over de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak. Onze analyse van de kwaliteit van het World Justice Project en de vergelijking van de uitkomsten daarvan met andere onderzoeken geeft ons geen reden te adviseren om terughoudend te zijn in het gebruik van de resultaten hiervan.

² De keuze voor de aspecten onafhankelijkheid en ICT sluit aan op in deze aflevering van *Rechtstreeks* in andere bijdragen behandelde thema's. Daarnaast richten we ons op het thema doorlooptijden/-snelheid, omdat dit vaak een punt van discussie en beleidsmatige aandacht is, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het programma *Tijdige rechtspraak* en de vorige editie van *Rechtstreeks*. Andere, in dit artikel niet verder behandelde aspecten van kwaliteit die in het Research Memorandum wel aan de orde komen zijn: de effectiviteit van de rechter en het rechtssysteem en de toegang en toegankelijkheid tot het rechtssysteem.

en maatstaven. Vaak gaan ze over meer dan rechtspraak alleen. De invalshoeken van een aantal van die onderzoeken zijn: 'bevordering van de rechtsstaat' (Rule of Law-index van het World Justice Project), vergelijking en verbetering van rechtssystemen (European Commission for the Efficiency of Justice; European Justice Scoreboard), het peilen van de mening van de bevolking en bedrijven over het functioneren van instellingen binnen de EU (Eurobarometer) en de onafhankelijkheid van en publieke verantwoording door de rechtspraak (European Network of Councils for the Judiciary). Daarnaast zijn er twee meer economisch gerichte onderzoeken, waar ook de rechtspraak een rol in speelt, namelijk rond het productiviteitsniveau en concurrentievermogen van landen (World Economic Forum) en de regulering van bedrijven ('Doing Business' - World Bank). Bij de verschillende onderzoeken is sprake van een verschillend landenbereik (EU, Raad van Europa, mondiaal) en van verschillende benaderingswijzen, zoals ondervraging van de bevolking, van bedrijven, van rechters en van andere juridische professionals. Het Research Memorandum gaat nader op de in de verschillende rapporten gehanteerde onderzoeksmethoden in. De vanuit verschillende invalshoeken verzamelde gegevens kunnen elkaar aanvullen om een vollediger beeld te geven dan op basis van één onderzoek mogelijk is.

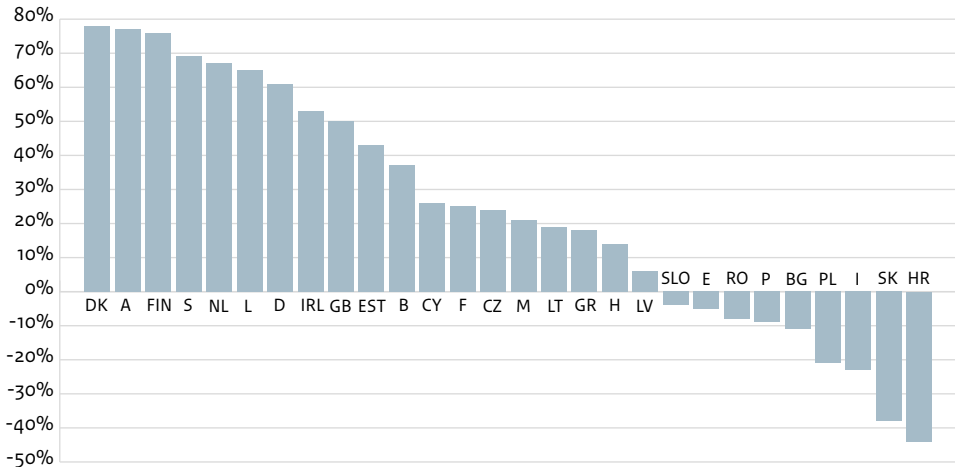
Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

De rechter in Nederland blijkt, in vergelijking met die in andere landen, in alle onderzoeken hoog te scoren op gepercipieerde onafhankelijkheid. Dat geldt bij bevraging van de bevolking, van bedrijven, van juridische experts, van advocaten en van rechters zelf. Daarbij past wel een aantal kanttekeningen. Er zijn een paar andere landen, de Scandinavische, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waar de onafhankelijkheid van de rechter meestal nog iets sterker uit de bus komt.

Verder blijkt er over de hele linie een verschil in beoordeling van de rechterlijke onafhankelijkheid tussen verschillende groepen respondenten. Opvallend is dat rechters over hun eigen onafhankelijkheid over de hele linie het meest positief zijn. Nederlandse rechters beoordelen de onafhankelijkheid van collega's met een 9 op een schaal van 1 tot 10 en hun eigen onafhankelijkheid zelfs nog iets hoger. Advocaten zijn wat kritischer, maar waarderen de onafhankelijkheid van Nederlandse rechters nog altijd met een 7,7. Nederlandse bedrijven beoordelen de onafhankelijkheid van de Nederlandse rechter op een vergelijkbaar gemaakte schaal met een 8,7 en de bevolking waardeert de rechterlijke onafhankelijkheid met een 8,4.

Figuur 1 laat, op grond van de Eurobarometer, zien hoe de bevolking de onafhankelijkheid van de rechtspraak in de diverse EU-landen waardeert. De gegeven percentages zijn de saldi van het percentage burgers dat de onafhankelijkheid als goed of zeer goed waardeert minus het percentage dat de onafhankelijkheid als slecht of zeer slecht waardeert.

Figuur 1. ‘Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public’ in alle EU-landen (inclusief Verenigd Koninkrijk), 2020: saldo van positieve en negatieve waarderingen*



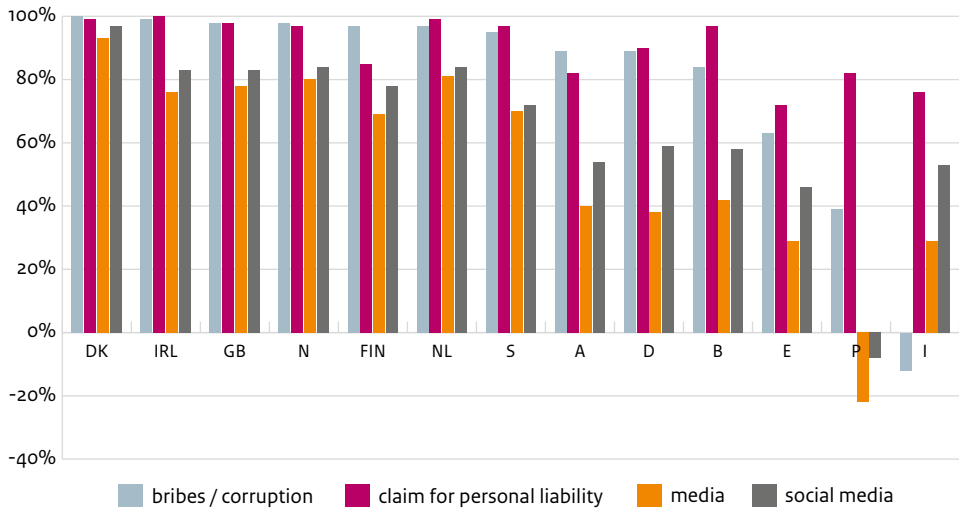
De percentages zijn vertaald naar een indicator: percentage onafhankelijkheid goed of zeer goed minus percentage onafhankelijkheid slecht of zeer slecht ('weet ik niet' telt als 0).

* De betekenis van de landencodes is: A: Oostenrijk, B: België, BG: Bulgarije, CZ: Tsjechië, CY: Cyprus, D: Duitsland, DK: Denemarken, E: Spanje, EST: Estland, F: Frankrijk, FIN: Finland, GB: Verenigd Koninkrijk, GR: Griekenland, H: Hongarije, HR: Kroatië, I: Italië, IRL: Ierland, L: Luxemburg, LT: Litouwen, LV: Letland, M: Malta, NL: Nederland, P: Portugal, PL: Polen, RO: Roemenië, S: Zweden, SLO: Slovenië, SK: Slowakije.

Waar hangt de gepercipieerde mate van onafhankelijkheid vanaf? In de Eurobarometer blijkt door de bevolking de status en positie van rechters als belangrijke factor voor hun onafhankelijkheid te worden gezien. Rechters zelf noemen druk uit de sociale en andere media wel eens als factor. Dit speelt in Nederland bij beide typen media in zo'n 3 à 4% van de gevallen, maar in Zuid-Europese landen veel vaker.

Figuur 2 brengt de uitkomsten van de ENCJ-enquête op dit gebied voor West- en Midden-Europese landen in beeld. De percentages zijn de saldi van het percentage negatieve en positieve waarderingen.

Figuur 2. Externe oneigenlijke druk of invloed in West- en Midden-Europese landen, 2019: saldo van negatieve en positieve waarderingen* **



De beoordelingen zijn vertaald naar een indicator: percentage beoordelingen (sterk) mee *oneens* minus percentage beoordelingen (sterk) mee *eens* ('weet ik niet' en 'niet van toepassing' tellen als 0)

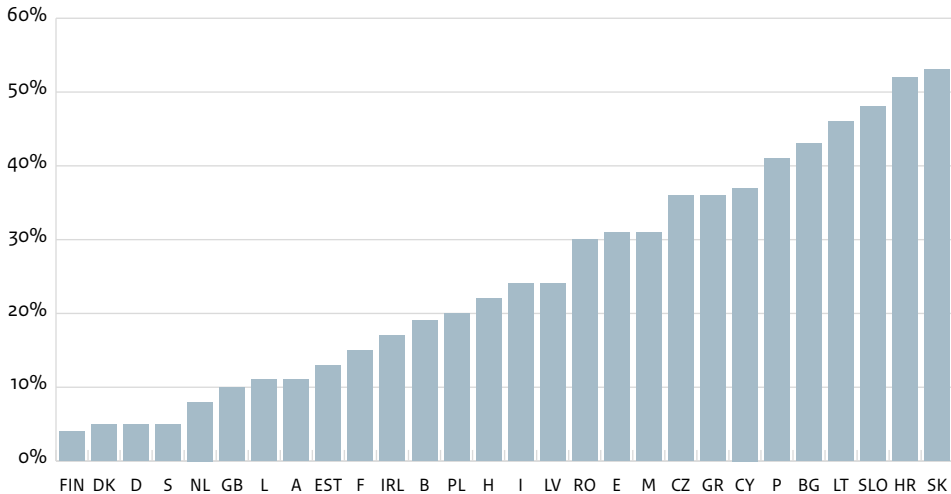
- * De betekenis van de landencodes is: A: Oostenrijk, B: België, D: Duitsland, DK: Denemarken, E: Spanje, FIN: Finland, GB: Verenigd Koninkrijk, I: Italië, IRL: Ierland, N: Noorwegen, NL: Nederland, P: Portugal, S: Zweden.
- ** De legenda zijn veelal Engelstalig om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de oorspronkelijke vraagstelling in de onderzoeken.

Denemarken is hier een zichtbare uitschieter in positieve zin. Alleen in Portugal en Italië worden negatieve saldi waargenomen waarbij opvalt dat de respondenten erg verdeeld zijn. De verdeling van respondenten die positief en negatief zijn, maar ook van respondenten die hier onzeker over zijn ('weet ik niet') ligt dicht bij elkaar.

Overigens ervaren rechters in het algemeen niet alleen 'oneigenlijke druk' van de media, maar vaker nog van binnen de Rechtspraak zelf: van gerechtsbesturen en andere rechters – en van procespartijen.

Ook het aanwezig zijn van corruptie kan de onafhankelijkheid schaden en is in enkele onderzoeken betrokken. Figuur 3 geeft de mening van de bevolking in de EU-landen op dit gebied, op grond van de Eurobarometer.

Figuur 3. Percentages van de bevolking dat corruptie binnen de gerechten aanwezig acht, alle EU-landen (inclusief Verenigd Koninkrijk), 2020*



* De betekenis van de landencodes is: A: Oostenrijk, B: België, BG: Bulgarije, CZ: Tsjechië, CY: Cyprus, D: Duitsland, DK: Denemarken, E: Spanje, EST: Estland, F: Frankrijk, FIN: Finland, GB: Verenigd Koninkrijk, GR: Griekenland, H: Hongarije, HR: Kroatië, I: Italië, IRL: Ierland, L: Luxemburg, LT: Litouwen, LV: Letland, M: Malta, NL: Nederland, P: Portugal, PL: Polen, RO: Roemenië, S: Zweden, SLO: Slovenië, SK: Slowakije.

Nederland staat op de vijfde plek. Alleen in Finland, Denemarken, Duitsland en Zweden zien respondenten minder corruptie binnen de gerechten. Overigens neemt de Nederlandse bevolking meer corruptie waar dan rechters zelf: 8%, daar waar rechters de aanwezigheid van corruptie onder collega-rechters met minder dan 3% beoordelen. Nederlandse rechters beoordelen de naleving van ethische normen door collega's het meest positief van alle aan de ENCJ-enquête deelnemende landen.

Daarnaast zijn respondenten gevraagd naar hun mening over negen verschillende instituties als het gaat om het aanpakken van corruptie: als je corruptie zou willen aanpakken en dit ergens aanklaagt, wie zou je vertrouwen om dat te doen? Binnen de EU blijkt voor bijna zes van de tien respondenten de politie de eerste keus te zijn, gevolgd door justitie, zijnde de gerechten of het Openbaar Ministerie (*'justice (courts, tribunals, or public prosecution services)'*) voor een op de vier respondenten. Dit geldt ook voor Nederland.

De ENCJ-enquêtes geven nader zicht op het beeld van rechters en advocaten over de aanpak van wangedrag en corruptie onder rechters. Nederland staat daarbij onder de West- en Midden-Europese landen hoog in de middenmoot. Alleen rechters en advocaten in enkele Scandinavische landen en

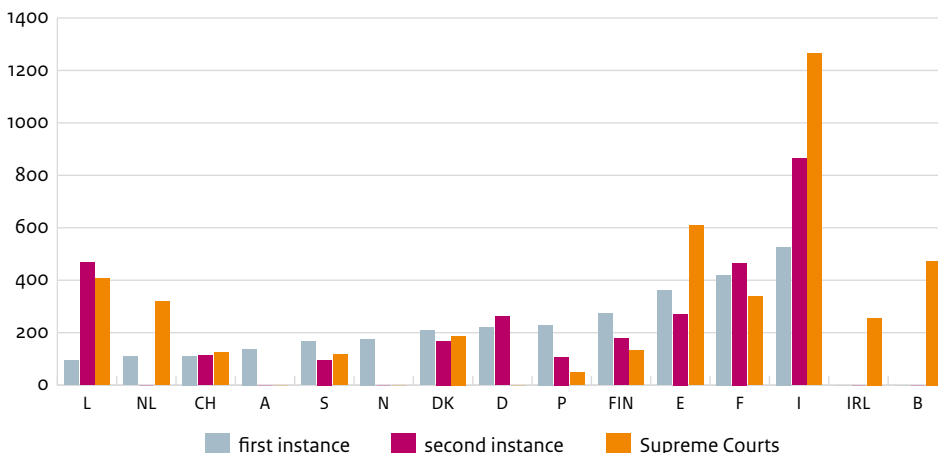
het Verenigd Koninkrijk zijn nog positiever over de aanpak. Advocaten zijn over de hele linie weer wat kritischer dan rechters.

Op het gebied van onpartijdigheid en discriminatie is het beeld niet veel anders. Nederland scoort meestal goed en komt als een van de beste landen uit de bus, waarbij alleen Scandinavische landen vaak en soms Duitsland nog beter scoren. Maar, er is een maar... daar waar volgens de Rule of Law-index de Nederlandse civiele rechtspraak mondiaal gezien als beste scoort op de afwezigheid van discriminatie, is in genoemde index de beoordeling van Nederland op het gebied van de onpartijdigheid van het strafrechtelijk systeem en de afwezigheid van invloed van de regering daarop minder goed. Nederland zit in deze gevallen in de middenmoot van de West- en Midden-Europese referentielanden en komt mondiaal niet verder dan de twaalfde of dertiende plaats.

Doorlooptijden, snelheid

Het is een op het eerste gezicht wat verrassend beeld: de gemiddelde Nederlandse doorlooptijden van zaken in eerste aanleg behoren volgens het EU Justice Scoreboard en de European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), bij civiele, straf- én bestuurszaken, tot de laagste in West- en Midden-Europa. Maar... dat is bepaald niet het geval bij de doorlooptijden van zaken in hoger beroep en cassatie. De figuren 4, 5 en 6 geven de geschatte doorlooptijden voor achtereenvolgens civiele zaken op tegenspraak of met verweer, strafzaken en bestuurszaken.

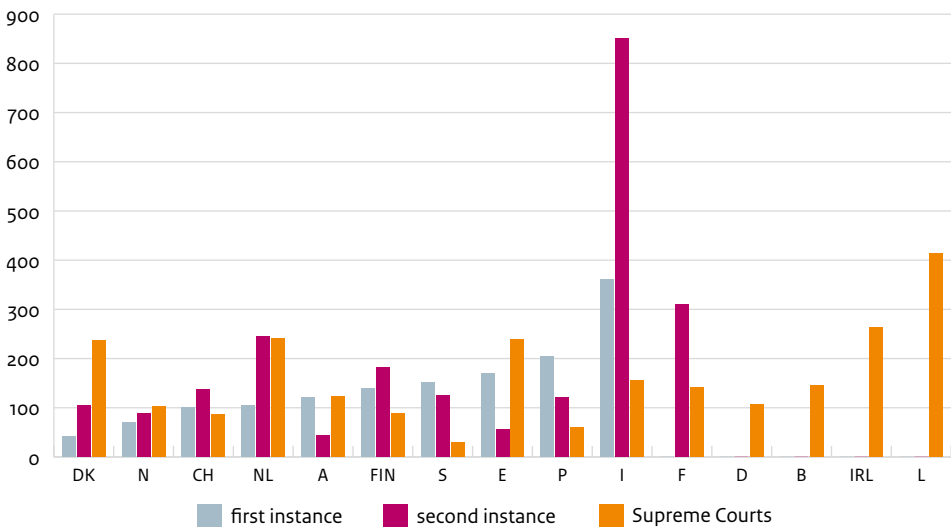
Figuur 4. Geschatte doorlooptijden civiele (inclusief handels)zaken op tegenspraak of met verweer (in dagen), 2018*



* De betekenis van de landencodes is: A: Oostenrijk, B: België, CH: Zwitserland, D: Duitsland, DK: Denemarken, E: Spanje, F: Frankrijk, FIN: Finland, I: Italië, IRL: Ierland, L: Luxemburg, N: Noorwegen, NL: Nederland, P: Portugal, S: Zweden.

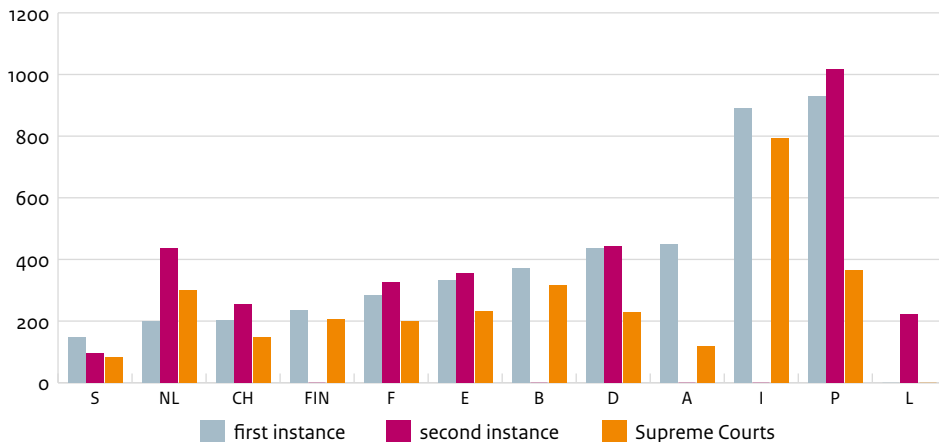
Nederland scoort op de doorlooptijd van deze zaken in eerste aanleg (*first instance*) relatief goed; alleen Luxemburg doet het nog wat beter. Gegevens over hoger beroep ontbreken op dit detailniveau voor Nederland. Wel blijkt op een hoger aggregatieniveau, namelijk van alle niet-strafrechtelijke zaken (niet in figuur), Nederland de op twee na hoogste doorlooptijd van EU-landen te hebben. Qua doorlooptijd bij de hoogste rechtscolleges scoort Nederland meer gemiddeld in de vergelijking met andere West- en Midden-Europese landen. Italië kent in alle fases de langste doorlooptijd.

Figuur 5. Geschatte doorlooptijden strafzaken (in dagen), 2018*



* De betekenis van de landencodes is: A: Oostenrijk, B: België, CH: Zwitserland, D: Duitsland, DK: Denemarken, E: Spanje, F: Frankrijk, FIN: Finland, I: Italië, IRL: Ierland, L: Luxemburg, N: Noorwegen, NL: Nederland, P: Portugal, S: Zweden.

Bij strafzaken, en hieronder vallen in Nederlandse termen zowel misdrijf- als overtredingszaken, kennen Denemarken, Noorwegen en Zwitserland in eerste aanleg (*first instance*) kortere doorlooptijden dan Nederland, maar de andere landen in de vergelijking, voor zover er gegevens zijn, langere. In hoger beroep (*second instance*) doet Nederland het in vergelijking met andere landen aanzienlijk minder met, op Italië en Frankrijk na, de langste doorlooptijd. Ook de doorlooptijd bij de hoogste rechtsinstantie (*Supreme Courts*) behoort tot een van de hoogste.

Figuur 6. Geschatte doorlooptijden bestuurszaken (in dagen), 2018*

* De betekenis van de landencodes is: A: Oostenrijk, B: België, CH: Zwitserland, D: Duitsland, E: Spanje, F: Frankrijk, FIN: Finland, I: Italië, L: Luxemburg, NL: Nederland, P: Portugal, S: Zweden.

Ook bij bestuurszaken liggen de gemiddelde doorlooptijden in eerste aanleg (first instance) relatief laag: alleen Zweden scoort hier beter. Italië en Portugal zijn hier de hekkensluiters. Daarbij is de kanttekening dat een aantal landen (zoals Denemarken) geen bestuursrechtspraak kennen. In hoger beroep (second instance) en bij de hoogste rechtscolleges (Supreme Courts) is het beeld minder gunstig. Alleen Portugal blijkt over de hele linie langere doorlooptijden te hebben.

Hoewel het beeld van de doorlooptijden van zaken in eerste aanleg dus gunstig is, is de Rule-of-Law-index helemaal niet positief over de snelheid van het Nederlandse rechtssysteem, zowel op civiel- als strafrechtelijk gebied. Ook Doing Business beschouwt de duur van de rechtsgang rond en de afwikkeling van een contractbreuk in Nederland niet als relatief snel. Nederland zit in deze onderzoeken in de middenmoot van de West- en Midden-Europese landen, die we ook hiervoor als referentie gebruiken.

De achtergrond van deze verschillende beelden is waarschijnlijk de volgende. Het EU Justice Scoreboard kijkt naar gemiddelden over grote groepen zaken. Bij zowel civiele als strafzaken tellen dan ook de kleine en sneller behandelde kantonzaken volop mee.

Bij de andere twee onderzoeken moesten experts vragen beantwoorden over de gang van zaken bij een concrete casus die in Nederland voor de civiele rechter zou komen (Doing Business) of telt het antwoord over de duur van 'grotere' zaken ook sterk mee in het eindresultaat (Rule-of-Law-index).

Het lijkt erop dat de doorlooptijden van kleinere zaken in Nederland, in vergelijking met andere landen, relatief kort zijn en die van grotere zaken juist relatief lang. Bij grotere zaken vindt ook vaker een, blijkbaar relatief tijdrovende, behandeling in hoger beroep plaats.

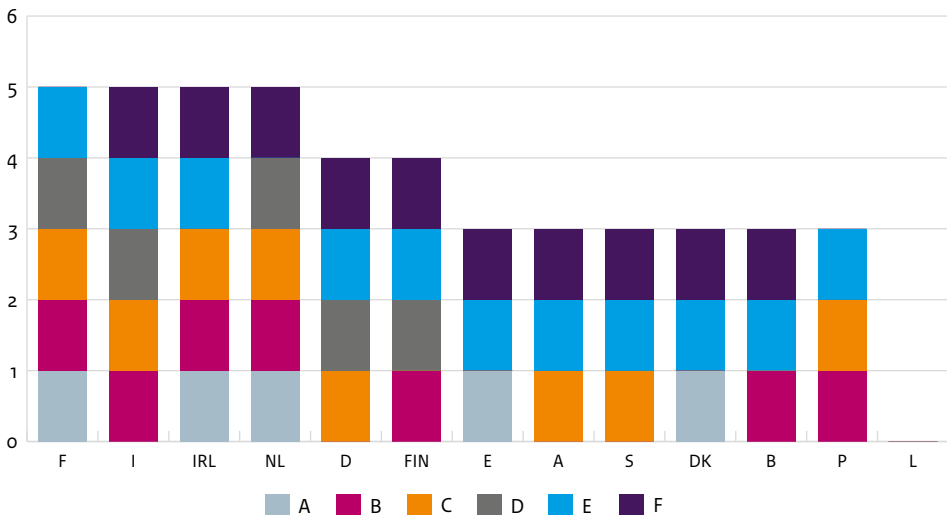
ICT-faciliteiten

Het gebruik van ICT binnen de rechtspraak kent meerdere aspecten. We richten ons hier op de rol die ICT speelt bij het informeren van de buitenwereld over de rechtspraak en over de digitale toegankelijkheid van de rechtspraak voor rechtzoekenden.³

Figuur 7 is overgenomen uit het EU Justice Scoreboard en laat zien in hoeverre online informatie over het rechtssysteem beschikbaar is voor de samenleving. De landen konden één punt scoren per onderdeel. De onderdelen waren:

- A: Education on legal rights to the general public through interactive learning tools;
- B: Interactive online simulation to assess eligibility for legal aid;
- C: Online information for visually or hearing impaired;
- D: Computer terminals in courts with internet connection available to the public;
- E: Website with online forms for the public and companies;
- F: Targeted information for non-native speakers.

Figuur 7. Scores op 'Availability of online information about the judicial system for the general public', 2019*



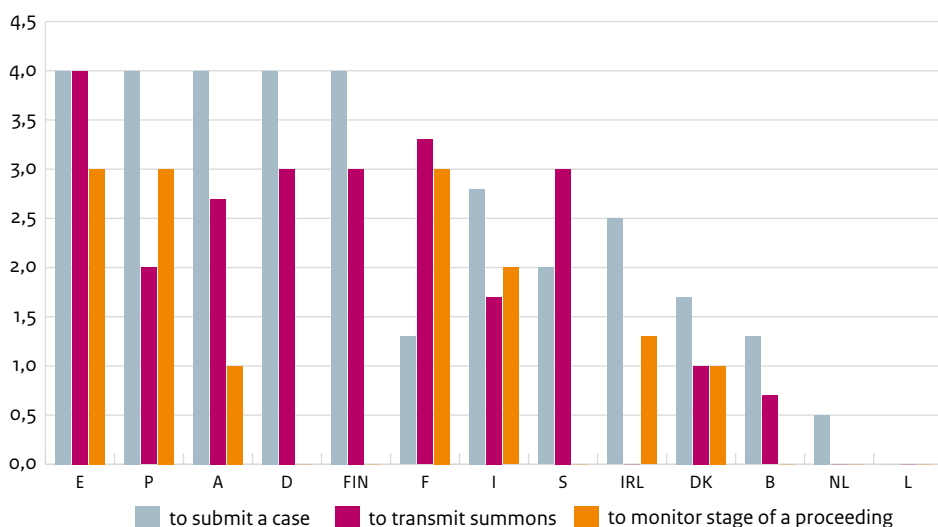
* De betekenis van de landencodes is: A: Oostenrijk, B: België, D: Duitsland, DK: Denemarken, E: Spanje, F: Frankrijk, FIN: Finland, I: Italië, IRL: Ierland, L: Luxemburg, NL: Nederland, P: Portugal, S: Zweden.

³ Intern organisatorische aspecten van de Rechtspraak komen in het Research Memorandum niet aan de orde. Dit, omdat de focus gericht is op de kwaliteit van de rechtspraak, zoals de rechtzoekenden deze ervaren en om de analyses te begrenzen.

De Nederlandse Rechtspraak doet het op dit gebied relatief goed en scoort alleen geen punten op 'Website with online forms for the public and companies'. De hoogst scorende landen, met zes punten, in het EU Justice Scoreboard in deze categorie waren Litouwen en Slovenië. Vergeleken met landen om ons heen scoren we hoog op deze categorie, samen met Italië, Frankrijk, Ierland en Portugal.

Ook is er informatie over de digitale hulpmiddelen die rechtzoekenden kunnen gebruiken. Figuur 8 geeft hiervan een beeld.

Figuur 8. Scores op 'Availability of electronic means', 2018*



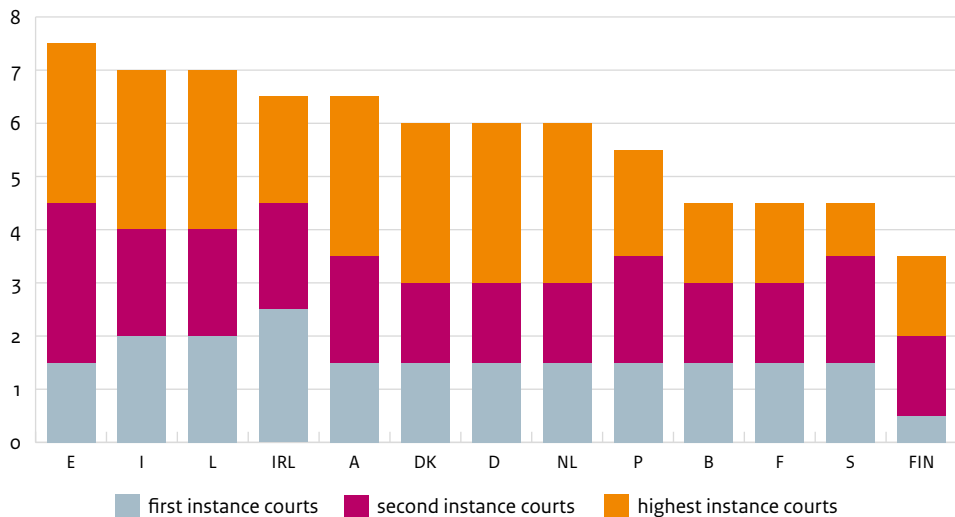
* De betekenis van de landencodes is: A: Oostenrijk, B: België, D: Duitsland, DK: Denemarken, E: Spanje, F: Frankrijk, FIN: Finland, I: Italië, IRL: Ierland, NL: Nederland, P: Portugal, S: Zweden.

De CEPEJ onderscheidt drie onderdelen bij de beschikbaarheid van digitale middelen: de mogelijkheid om digitaal een zaak aan te brengen ('possibility to submit a case to courts by electronic means'), de mogelijkheid om een dagvaarding digitaal uit te brengen ('possibility to transmit summons to a judicial meeting or a hearing by electronic means in all matters') en de mogelijkheid om de procesgang van een zaak online te volgen ('possibility to monitor the stages of an online judicial proceeding'). De eerste en derde indicatoren zijn weer opgesplitst per type zaak en de tweede bestaat uit meerdere subindicatoren. Op dit vlak is Nederland, naast Luxemburg, hekkensluis. Alle andere landen die we als vergelijkingsmaatstaf gebruiken, scoren hier beter. Opvallend is dat twee zuidelijke landen, Spanje en Portugal, binnen onze selectie als meest vooruitstrevende uit de bus komen. In ruimer perspectief scoren ook Letland, Estland en Slowakije heel goed op dit gebied.

Overigens is ook het intern gebruik van ICT bij de Nederlandse Rechtspraak relatief gering, terwijl het aan ICT bestede deel van het budget in vergelijking hoog ligt.

Ten slotte geeft het EU Justice Scoreboard informatie over de openbaarmaking van rechterlijke uitspraken (*“Online access to published judgments by the general public”*). De score per land in figuur 9 is de optelsom van de scores voor rechterlijke uitspraken in eerste aanleg (first instance), hoger beroep (second instance) en bij de hoogste rechtscolleges (highest instance). Voor elke fase krijgt een land 1 punt als alle uitspraken digitaal toegankelijk zijn en een halve als dat gedeeltelijk het geval is. Dat laatste is nogal ruw, want maakt geen onderscheid tussen de publicatie van circa 4% van de uitspraken, zoals in Nederland plaatsvindt,⁴ of de helft. Zie in dit verband ook het artikel van Marc van Opijnen elders in dit nummer van *Rechtstreeks*.

Figuur 9. Online access to published judgments by the general public, 2019*



* De betekenis van de landencodes is: A: Oostenrijk, B: België, D: Duitsland, DK: Denemarken, E: Spanje, F: Frankrijk, FIN: Finland, I: Italië, IRL: Ierland, L: Luxemburg, NL: Nederland, P: Portugal, S: Zweden.

Nederland zit hier in de middenmoot van de referentielanden. Opvallend is dat opnieuw twee Zuid-Europese landen, Spanje en Italië, de beste figuur slaan en twee Scandinavische landen (Zweden en Finland) de slechtste.

Een aantal hier niet in beeld gebrachte Oost-Europese EU-lidstaten blijken hiermee het verst te zijn

⁴ Publicatie vindt plaats via rechtspraak.nl.

en zetten blijkbaar, gezien hun maximale score, alle rechterlijke beslissingen online. Het gaat om de drie Baltische staten, Hongarije, Slowakije en daarnaast Malta.

Conclusies

Op basis van deze internationale vergelijking is de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak en het Nederlandse rechtssysteem in het algemeen goed te noemen. In vergelijking met vijftien andere West- en Midden-Europese landen staat Nederland meestal in de bovenste helft van de ranglijst en regelmatig ook op een van de eerste plaatsen. Het zijn vooral Scandinavische landen die Nederland dan vaak nog naar de kroon steken. Dit blijft in veel gevallen gelden als de vergelijking met andere landen wordt verbreed naar de lidstaten van de gehele EU en de Raad van Europa, of de wereld.

Maar op specifieke terreinen laat de internationale vergelijking zien dat er in het Nederlandse rechtssysteem wel degelijk ruimte voor verbetering is. Zo scoort Nederland op de hier bekeken aspecten relatief zwak op de doorlooptijden van grotere civiele zaken en zaken in hoger beroep en op ICT-faciliteiten voor rechtzoekenden.

De oorzaken van de geconstateerde verschillen zijn hier alleen aan de orde gekomen, voor zover de gebruikte onderzoeken daarvoor zelf enige aanwijzingen voor geven. Verschillen in wet- en regelgeving, in institutionele vormgeving, in de beschikbare financiële en personele middelen en de wijze van inzet daarvan bij onderdelen van de juridische infrastructuur, waaronder de Rechtspraak, kunnen alle een rol spelen. Daar waar deze *benchmark* suggereert dat het beter kan, maar niet direct duidelijk is hoe, lijkt een nadere analyse van de achtergronden van de verschillen in kwaliteit tussen Nederland en de best scorende landen 'ter lering' op zijn plaats. De volgende artikelen in dit nummer van *Rechtstreeks* zullen op dit gebied nader materiaal kunnen bieden.

Is het digitale gras groener over de grens?

Lessen uit het buitenland: digitalisering

Dory Reiling¹

Dit artikel geeft een paar sprekende voorbeelden van digitalisering in de rechtspraak in landen buiten Nederland. De eerste voorbeelden zijn digitaal ontworpen, dan een paar waarin digitaal werken de primaire werkwijze is, en vervolgens enkele waar de werkwijze gedeeltelijk gedigitaliseerd is. Hier en daar zijn ook nog een beetje kunstmatige intelligentie en een vleugje COVID-19 te ontdekken.² Daaruit vallen wat lessen te trekken: over het hoe van succes, over belemmeringen en over de manier van besturen van de digitalisering.³

Lessen uit het verleden

Leren van ervaring: van anderen kunnen we leren over hun successen en hun mislukkingen, maar in een andere context moet het misschien toch weer anders.⁴ We kunnen het allermeest leren van onze eigen mislukkingen en successen, maar daar gaat dit artikel niet over.⁵ Het gaat hier om lessen van het buitenland: successen, eyeopeners en ook wat observaties over besturing van digitalisering.

Digitaal ontworpen – digital by design

Eerst een paar voorbeelden van geslaagde digitalisering.

Civil Resolution Tribunal (CRT)

CRT, in British Columbia, Canada, is het bekendste voorbeeld van een digitaal gerecht. Toen de bestaande rechtspraak niet in staat bleek om voldoende te moderniseren heeft de minister van Justitie het initiatief genomen voor CRT als een nieuw gerecht. Het CRT was eerst alleen bevoegd voor

¹ Met dank aan Francesco Contini en Marc van Opijnen voor hun kritische lezing, en Alexandra Tsvetkova voor haar hulp bij het verzamelen van materiaal.

² Meer over COVID-19 en de rechtspraak in Marco Fabri, Daniel Kettiger, Andreas Lienhard, Anne Sanders & Anne Wallace, 'The COVID-19 crisis - Lessons for the Courts', *International Journal for Court Administration*, 2021/2.

³ Terwijl ik dit artikel schrijf luister ik naar de livestream van presentaties op de tweejaarlijkse Court Technology Conference (CTC) in Columbus, Ohio in de Verenigde Staten. Ik heb daar de afgelopen twintig jaar meegewerkt en heel veel geleerd. Maar nu kom je zelfs met twee keer Pfizer de Verenigde Staten nog niet in.

⁴ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 'Guidelines on how to drive change towards Cyberjustice' 2016, rm.coe.int/16807482de.

⁵ Froukje van den Borne, Luca Cox, Youri Cremers, Daan Groenewoud, Sven Schaghen & Tom Stijns, *Het stopzetten van KEI-Civiel nader bezien*, Den Haag: Boom Juridisch 2021. En Dory Reiling, 'Lessen leren uit KEI', *Open Recht* 2018, afl. 5-6.

woninggeschillen, maar later stap voor stap ook voor andere kwesties zoals verkeersschade. Het is ontworpen in nauwe samenwerking met gebruikers. Zij mochten meepraten over wat er moest kunnen, en ook over wat ze een redelijk tarief vonden. CRT werkt helemaal digitaal. De gebruiker vindt eerst een portaal met informatie en hulp om het juiste pad te kiezen, de zogenaamde Solution Explorer. Deze wordt voortdurend bijgehouden met nieuwe informatie, nu nog door de staf, maar er zijn plannen om hier ook kunstmatige intelligentie voor te gaan gebruiken.⁶

Een les uit CRT: als de rechtspraak zelf niet snel genoeg voldoende digitaliseert, kan de regering besluiten tot een digitale nieuwe rechtsgang. CRT is een echt gerecht. Het is ontworpen als digitale rechtsgang, en dus geen aanpassing van bestaande rechtspraakprocessen. In de COVID-19-pandemie werkte CRT gewoon door.

Money Claim Online (MCOL)

In MCOL kan iedereen die in Engeland of Wales woont een geldvordering tot £ 100.000 digitaal indienen. De verwerende partij kan digitaal verweer voeren. In het Verenigd Koninkrijk hadden de banken, de energieleveranciers en andere grote eisende partijen graag een digitale manier om al die kleine vorderingen te kunnen indienen bij de rechtspraak. Speciaal voor die digitaal ingediende geldvorderingen is het Northampton County Court ingericht. Voor een zitting wordt de zaak verwezen naar het *county court* dat relatief bevoegd is. MCOL is stap voor stap opgebouwd. Konden de grootgebruikers eerst alleen hun data aanleveren op een cd, sinds 2002 kan iedereen een vordering indienen via de website. Het systeem stuurde de kennisgeving eerst nog per post, en ook verweer voeren ging op papier. Sinds 2013 kan verweer voeren digitaal. MCOL werd snel heel populair. Een onbedoeld effect: MCOL is heel populair bij zzp'ers en kleine bedrijfjes. Ze kunnen in MCOL hun vorderingen indienen als onderdeel van de administratie, 's avonds na het werk. Ze hoeven niet langer persoonlijk hun vordering te komen indienen voordat om 4 uur 's middags de griffie sluit.⁷ De les: MCOL is ontworpen om digitaal één ding goed te doen, en dat maakt het effectief. Ook MCOL werkt in de COVID-pandemie gewoon door.

Online Dispute Resolution bij gerechten in de Verenigde Staten

In de Verenigde Staten hebben veel gerechten te kampen met grote achterstanden. Steeds meer mensen hebben geen rechtsbijstand, en de griffie heeft er veel werk aan om dit in goede banen te leiden. In verschillende staten wordt nu geëxperimenteerd met een digitaal voortraject, waarin partijen geholpen worden om voor hun probleem een adequate oplossing te vinden, en eventueel hun geschil minnelijk op te lossen. Zo'n digitaal voortraject heet daar *Online Dispute Resolution (ODR)*.⁸ Het Supreme Court van de staat Utah – Utah werkt samen met CRT – begon in 2018 een pilot met ODR. Uit de evaluatie, in 2020, blijkt dat de doorlooptijd van de zaken korter is geworden. Maar het aantal verstekken is niet afgenomen en ook het aantal schikkingen is niet gegroeid. Daarom zijn er

⁶ Je kunt de Solution Explorer zelf proberen, want die is vrij toegankelijk: civilresolutionbc.ca.

⁷ www.moneyclaim.gov.uk.

⁸ Niet te verwarren met zelfstandige online dispute resolution platforms.

aanbevelingen om de website gebruikersvriendelijker te maken: beter vindbaar, begrijpelijk voor de gebruiker, toegankelijke en begrijpelijke informatie over hoe de ODR werkt, lijkend op andere websites die de mensen in het dagelijks leven gebruiken. Toen gerechten in de COVID-19-pandemie hun deuren sloten werd digitale rechtspraak nog belangrijker, en de verwachting is dat digitale rechtspraak zal blijven.^{9,10}

Lessen: 1) Het Supreme Court (in dit geval van de staat Utah) is hier verantwoordelijk voor de kwaliteit van de rechtspraak en neemt het initiatief voor innovatie. 2) Toegang tot het recht werkt alleen als de gebruiker krijgt wat nodig is en begrijpt wat te doen.

Demander Justice

Er komen steeds meer zelfstandige platforms (los van de overheid of de rechtspraak) voor juridische dienstverlening en om mensen te helpen met toegang tot de rechter. Demander Justice (DJ; je recht vragen) is een Frans voorbeeld van een portaal waar mensen hun geschil kunnen regelen met een wederpartij, of als dat niet lukt een zaak aanhangig maken bij de Tribunal d'Instance voor kleine geldvorderingen of de Conseil de Prud'hommes voor arbeidsgeschillen. Bij beide instanties kan zonder advocaat geprocedeerd worden. Het bestaat uit een vraag-en-antwoordgedeelte en het genereert juridische documenten zoals een ingebrekestelling, en stuurt die aan de wederpartij. Dan is er gelegenheid om de zaak te regelen. Heeft de wederpartij na acht dagen nog niet gereageerd, dan kan DJ een zaak indienen bij de bevoegde instantie. DJ is door de Franse advocatuur bijna kapot geprocedeerd omdat ze onbevoegd rechtsbijstand zouden verlenen. En dat terwijl de gebruikers van DJ helemaal geen potentiële clientèle van de advocatuur zijn. In de strafzaak is DJ tot in hoogste instantie vrijgesproken, maar daarna begonnen er civiele procedures.¹¹ De inkomsten van DJ gingen op aan hun eigen rechtsbijstand, en konden niet in DJ geïnvesteerd worden.

Lessen: 1) De toegang tot het recht verbeteren gaat niet vanzelf. 2) Beroepsorganisaties kunnen hun – vermeende – belang bij de bestaande toestand verdedigen.

Digitaal als standaard - digital by default

Bij de koplopers in rechtspraak-IT in Europa, bijvoorbeeld Portugal en Letland, is digitaal werken de standaard.¹² Digitaal werken als standaard betekent digitaal indienen, digitaal *case management* en digitale dossiers. Daarvoor zijn veranderingen in de organisatie, het management en het sociale beleid noodzakelijk. Portugal heeft bijvoorbeeld de griffie-organisatie veranderd en gebruikte daarbij onder meer de Japanse Kaizen-methode. Deze methode wordt ook gebruikt in Singapore. Kaizen laat

⁹ P. Hannaford-Agor, K. Genthon, S. Mitchell & D. Mathew, *Impact of the Utah Online Dispute Resolution (ODR) Pilot Program*, Williamsburg: National Center for State Courts 2020.

¹⁰ S. Butler, S. Mauet, C. Griffin & M. Pish, *The Utah Online Dispute Resolution Platform: A Usability Evaluation and Report*, Phoenix: University of Arizona Innovation for Justice Program 2020.

¹¹ www.demanderjustice.com.

¹² De Europese voorbeelden zijn ontleend aan een nog niet gepubliceerd rapport van de Raad van Europa, en aan European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Database on information and communication technology in judiciary*, 2020.

de medewerkers verbeteringen in het werkproces voorstellen. Projecten voor digitaal indienen in Italië en bij het Gerechtshof van de Europese Unie (CJEU) namen beide ongeveer vijftien jaar in beslag, van het initiatief tot aan verplichtstelling van digitaal indienen. Er was veel tijd nodig om te experimenteren en de systemen en de processen aan te passen op de nieuwe werkwijzen.¹³

Les: digitalisering is niet alleen technologie invoeren, maar ook aanpassingen in de organisatie die veel tijd nemen, en waarbij gebruikers heel belangrijk zijn.

Digitaal, maar nog niet helemaal

Nog lang niet alles is digitaal. Digitaal indienen (*e-filing*) door advocaten is nu in de Verenigde Staten wel gemeengoed. Een IT-bedrijf liet tijdens de laatste Court Technology Conference zien hoe ze voor een paar gerechten in de Verenigde Staten het ontvangen, accepteren en registreren van digitaal ingediende documenten hadden geautomatiseerd. De meeste zaaksinformatie zit nog steeds in tekstdocumenten, al of niet gescand. Om er digitaal mee te kunnen werken moet die informatie nog steeds opnieuw ingevoerd worden. Praktisch alle landen in Europa werken ook nog wel met papieren dossiers, soms omdat de wet nog het papier als het origineel beschouwt en soms omdat de rechters dat willen.

Les: documenten, als tekst of zelfs op papier, zijn nog geen digitale informatie.

Digitaal werken: meten is weten

Een groot voordeel van digitaal werken is de informatie die beschikbaar is over de werkprocessen en de voortgang van zaken. Digitale informatie biedt meer overzicht op zaken in de keten en op de eigen werkzaamheden. Rechters in Estland zijn blij dat ze zo de controle over hun processen hebben.^{14,15}

In Portugal logt het systeem alle processen om er informatie, indicatoren en statistieken mee te kunnen genereren. In Slovenië genereert het systeem automatisch statistieken, en publiceert ze op het internet, onder verantwoordelijkheid van het Supreme Court.

De werklast van gerechten en rechters meten, dat kan in Europa iedereen nu wel. Sommige landen, zoals Oostenrijk, kunnen ook gerechten vergelijken.

En wie kan er al analyses en voorspellingen uitvoeren met de aanwezige data? Er wordt her en der gewerkt aan – min of meer – geautomatiseerd uitspraken anonimiseren, maar het is nog nergens helemaal gelukt. Waar uitspraken gepubliceerd worden is dat doorgaans alleen van de hoogste rechter, of hooguit ook nog van de appelgerechten. Sommige landen, bijvoorbeeld Oostenrijk, Bulgarije, Letland en Slovenië (en natuurlijk Nederland), gebruiken voor gepubliceerde uitspraken de ECLI, de European Case Law Identifier. Voorbeelden van het publiceren van alle uitspraken zijn er nog

¹³ Dory Reiling & Francesco Contini, 'E-justice platforms: challenges for judicial governance', nog te publiceren.

¹⁴ C. de Blok, A. Seepma, I. Roukema, D.P. van Donk, B. Keulen & R. Otte, *Digitalisering in strafrechtketens*, Groningen: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2014.

¹⁵ Misschien zou de ellende met de kinderopvangtoeslag eerder naar boven zijn gekomen met meer overzicht over de zaken bij de rechtspraak.

niet, al komen Portugal en een paar landen in Oost-Europa er dichtbij.¹⁶

Les: voor meer consistentie en om de rechtspraak te kunnen verbeteren is digitale informatie onontbeerlijk.

Kunstmatige intelligentie – proven technology?

Zijn er al voorbeelden van kunstmatige intelligentie (AI) die haar nut in de rechtspraak heeft bewezen?¹⁷ Patroonherkenning in tekstdocumenten en dossiers kan van nut zijn, bijvoorbeeld bij het sorteren van grote hoeveelheden zaken, of in complexe zaken die veel informatie bevatten. Het bekendste voorbeeld dat ik ken is e-Discovery. Dit is een door de rechtspraak erkende methode van stukkenonderzoek in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.¹⁸ In steeds meer zaken bevindt de informatie zich niet alleen in documenten, maar ook in e-mails en berichten. E-Discovery kan al die digitale informatie geautomatiseerd onderzoeken. E-Discovery maakt gebruik van machine-lerende AI. Partijen spreken af welke zoektermen en codering ze gebruiken, en de rechter beoordeelt de afspraak. De AI (een algoritme) wordt eerst getraind totdat het uit een grote hoeveelheid informatie met zekerheid de relevante onderdelen kan halen. De methode is sneller en nauwkeuriger dan handmatig dossieronderzoek. Voor echte digitale vernieuwing moet je nu in Azië zijn. In China vond ik een paar voorbeelden van digitalisering, bedoeld om consistentie en efficiency in de rechtspraak te verbeteren. In Shanghai en Hangzhou, de technology hubs van China, maken robots de processen-verbaal van de zittingen, nauwkeuriger dan menselijke griffiers. Met spraakherkenning en beeldverwerkingstechnologie halen ze belangrijke informatie uit zittingsverbalen en bewijsstukken en digitaliseren geluidsopnamen en oudere papieren zaakdossiers. De doorlooptijd is hierdoor verkort, want griffiers waren veel tijd kwijt met het transcriberen en corrigeren van zittingsopnamen. Om de consistentie en het vertrouwen in de Chinese rechtspraak te verbeteren is er het Court2Judge-platform. Dat zoekt en vindt gelijksoortige zaken uit het verleden, wetsbepalingen en ook zaken van bepaalde advocaten. Zo hebben rechters minder tijd nodig om een zaak voor te bereiden en tot een oordeel te komen. Court2Judge moet zorgen voor meer eerlijke rechtspraak, en minder verkeerde beslissingen en onterechte veroordelingen.^{19,20}

¹⁶ Marc van Opijnen, Geneva Peruginelli, Eleni Kefali and Monica Palmirani, *On-line Publication of Court Decisions in the EU*, BO-ECLI 2017. Te vinden op www.bo-ecli.eu.

¹⁷ Dory Reiling, 'Courts and Artificial Intelligence', *International Journal for Court Administration* 2020, 11(2).

¹⁸ De eerste keer dat deze methode in een zaak als juridisch geldend werd erkend was *Anti-Monopoly, Inc. v. Hasbro, Inc.*, 1995 WL 649934 (S.D.N.Y., Nov. 3, 1995), door Andrew Peck, magistrate in het Southern District of New York. In *Da Silva Moore v. Publicis Groupe & MSL Group*, No. 11 Civ. 1279 (ALC) (AJP) (S.D.N.Y., Feb. 24, 2012) stelde Peck vast dat e-Discovery een aanvaardbare manier is om in toepasselijke zaken relevante digitale informatie te zoeken, in *Rio Tinto PLC v. Vale S.A., et al.*, 2015 WL 872294 (S.D.N.Y., Mar. 2, 2015) overwoog hij dat het inmiddels geldend recht is dat e-Discovery wordt toegestaan wanneer een partij erom vraagt, en ten slotte in *Hyles v. City of New York, et al.*, No. 10 Civ. 3119 (AT) (AJP) (S.D.N.Y., Aug. 1, 2016) overwoog hij dat e-Discovery weliswaar is toegestaan, maar dat hij een partij er niet toe gaat verplichten. In het Verenigd Koninkrijk: High Court of Justice Chancery Division, U.K. (2016). *Pyrrho Investments Ltd v. MWB Property Ltd* (2016) EWHC 256 (Ch).

¹⁹ Nu Wang, 'Black Box Justice', Robot Judges and AI-based Judgment Processes in China's Court System', 20 IEEE *International Symposium on Technology and Society (ISTAS 2020)*, 2020, p. 58-65.

²⁰ Changqing Shi, Tania Sourdin & Bin Li, 'The Smart Court – A New Pathway to Justice in China?', *International Journal for Court Administration* 2021/1.

Les: er zijn voorbeelden van bewezen AI, maar er zijn nog weinig voorbeelden van AI die zich in de rechtspraak heeft bewezen.

Gedeelde smart

Zo te zien zijn er nog maar weinig voorbeelden van geheel digitale rechtspraak. Veel projecten brengen niet de gehoopte voordelen, en sommige mislukken, gedeeltelijk of helemaal. Het is moeilijk om daar goede informatie over te krijgen, want mislukkingen toegeven, laat staan delen, doe je liever niet.

Het lijkt dat IT-projecten vooral mislukken omdat de IT niet werkt. Toch is dat niet het grootste probleem. IT ontwikkelen is ingewikkeld en onvoorspelbaar. Je weet pas of het werkt als het werkt, en hoe het echt moet gaan werken merk je pas in het gebruik. Overheidsprojecten in het algemeen hebben de neiging om technisch en financieel onbeheersbaar te worden omdat de ambities groot zijn en er te weinig controle is op de steeds toenemende complexiteit. De rechtspraak is ingericht om zaken te doen. De besturing is daarop ingericht, niet op innovatie. De aard van het werk is terugkijken, en niet vooruitkijken: terugkijken, en beslissen op basis van jurisprudentie. Het verleden is de norm. Dat maakt vooruitkijken naar innovatie lastig. Weerstand van de rechters tegen vernieuwing is ook een vrij algemeen verschijnsel. Rechters zijn soms bang dat de IT hun onafhankelijkheid in gevaar brengt. Dit zijn allemaal redenen waarom zoveel IT-projecten in de rechtspraak geheel of gedeeltelijk mislukken. De IT van vandaag stuurt het rechtspraakproces, van digitale indiening tot en met digitale openbaarmaking van de uitspraak. De IT wordt zo het primaire proces van de rechtspraak. Daarmee gaan IT en procesrecht samenvallen. En dan is de vraag wie bepaalt hoe de IT moet werken. Als de onafhankelijke rechtspraak zelf verantwoordelijk is voor de processen, en dus voor de IT die die processen stuurt, moet de rechtspraak dan niet ook zelf bepalen hoe de IT moet werken? En hoe moet dat dan?^{21,22}

#Hoe dan? Onafhankelijk, maar niet alleen

Hoe zorgt de rechtspraak voor een eerlijk proces met IT? Het bestuur van de rechtspraak moet daarop ingericht zijn.²³ Het besturen van rechtspraak is altijd ingewikkeld vanwege enerzijds rechterlijke onafhankelijkheid en anderzijds verantwoording over de middelen. Elk land heeft daar een eigen oplossing voor, meestal een ingewikkeld compromis over bevoegdheidsverdeling, stammend uit de papieren wereld. In landen waar de grondwet bepaalt dat de bewerktuiging van de rechtspraak de verantwoordelijkheid is van het ministerie van justitie, zoals in Italië, zal daar niet makkelijk iets aan te veranderen zijn. Er zijn landen waar het Supreme Court de rechtspraak als geheel, dus inclusief de toekomstvisie, de bewerktuiging en dus ook de IT, bestuurt: Slovenië, de Verenigde Staten en China.

Rechtspraak is deel van een informatieketen: er komt informatie de gerechten binnen van elders, en aan het eind van de procedure gaat er ook weer informatie ergens anders heen. IT in die keten ontwikkelen

²¹ D. Reiling, *Technology for Justice*, Leiden: Leiden University Press 2009.

²² Dory Reiling & Francesco Contini, 'E-justice platforms: challenges for judicial governance', nog te publiceren.

²³ Om misverstand te voorkomen: besturen is iets anders dan management. Management gaat over zorgen dat de bestaande functie goed vervuld kan worden. Besturen gaat over richting kiezen om te ontwikkelen voor de toekomst.

kan de rechtspraak dus niet alleen. Ook belangrijk: wat is het belangrijkste? In Oostenrijk, Frankrijk, Letland, Portugal en Slovenië baseren ze hun beslissingen over de volgorde van ontwikkelen en invoering op verschillende aspecten: wat is het meest waardevol voor de gebruikers, gaat het om zaken met een hoog volume of vormt de invoering een hoog risico? Bij het kiezen van nieuwe systemen is het van belang om te kiezen voor bestaande, werkende systemen en technologie die zich bewezen heeft.²⁴ Ook in het projectmanagement geldt dat de rechtspraak het niet alleen kan. Alle belanghebbenden, degenen die informatie insturen en/of ontvangen, moeten effectief bij de ontwikkeling betrokken zijn.²⁵ Een project duurt altijd langer dan van tevoren gedacht. Projecten voor digitaal indienen in Italië en bij het Europees Gerechtshof namen beide ongeveer vijftien jaar in beslag, van het initiatief tot aan verplichtstelling van digitaal indienen. Er was veel tijd nodig om te experimenteren en de systemen en de processen aan te passen op de nieuwe werkwijzen.

Om te zorgen dat de IT een eerlijk proces garandeert moeten er binnen de rechtspraak en in de IT, en vooral in de projecten, mensen zijn die kennis van rechtspraakprocessen paren aan kennis van IT-ontwikkeling. Het is gebruikelijk om IT-ontwikkeling te besturen in programma's en projecten. Dat zijn allebei tijdelijke organisaties. Bij innovatie in primaire processen zijn deze organisatievormen niet voldoende. Er is permanente verandering nodig, en die vereist andere sturing. De les hier is een vraag: hoe zorgt de rechtspraak voor een eerlijk digitaal proces?

Een paar lessen bij wijze van samenvatting

1. Er is bij digitalisering in het recht steeds meer aandacht voor de interactie met de gebruikers/rechtzoekenden.
2. Betere toegang tot het recht is niet alleen maar betere toegang tot de rechtspraak zelf.
3. Het kan voor betere toegang tot het recht verkieslijk zijn om een nieuw digitaal proces of zelfs een hele nieuwe digitale rechtsgang te ontwerpen.
4. Een harde les voor de Rechtspraak van het Canadese Civil Resolution Tribunal: als de Rechtspraak zelf niet snel genoeg voldoende digitaliseert, kan de regering besluiten tot een digitale nieuwe rechtsgang.
5. Gebruikers, dat wil zeggen rechtzoekenden en rechtspraakmedewerkers, zijn bij de ontwikkeling van rechtspraak-IT cruciaal voor goed werkende technologie.
6. Beroepsorganisaties hebben er niet altijd belang bij dat rechtzoekenden zelf betere toegang tot het recht krijgen.
7. Bij crises zoals de COVID-19-pandemie kan digitaal werken gewoon doorgaan.
8. Digitale informatie is onontbeerlijk voor consistente rechtspraak en om de rechtspraak te verbeteren. Documenten, als tekst of op papier, zijn nog geen digitale informatie.
9. Er zijn nog weinig voorbeelden van kunstmatige intelligentie die zich in de rechtspraak heeft bewezen.
10. Hoe kan de rechtspraak op zo'n manier bestuurd worden dat dit innovatie bevordert en voor een eerlijk digitaal proces zorgt? Is een Supreme Court-model zoals in de Verenigde Staten of Slovenië daar geschikter voor dan andere modellen?

²⁴ De Blok e.a. 2014.

²⁵ CEPEJ 2016.

Digitalisering in de rechtspraak: kan Nederland leren van Estland?

Vincent Homburg en Carsten Schmidt¹

Inleiding

Digitalisering in de Nederlandse rechtspraak heeft in de afgelopen jaren de nodige tongen losgemaakt. Digitalisering van de rechtspraak past enerzijds goed in het meer algemene streven van de Nederlandse rijksoverheid om elektronische dienstverlening te stimuleren; anderzijds is 'e-justitie' een vorm van modernisering van de rechtspraak met specifieke beloften, perspectieven en teleurstellingen. Zo betoogde hoogleraar informatica én emeritus hoogleraar recht & informatica Jaap van den Herik in zijn oratie in 1991 dat computers kunnen rechtspreken, een claim die hij in 2020 nog enthousiast herhaalde.² Tegelijkertijd ligt het stranden van het Kwaliteit en Innovatie (KEI) ICT-systeem nog vers in het geheugen, en het daaropvolgende, meer kleinschalige basisplan met kleine stapjes moet zijn vruchten nog gaan afwerpen. En we hebben weliswaar gedurende de coronalockdowns geleerd dat videoverbindingen goed bruikbaar zijn bij het verlenen van rechtsbijstand bij ZSM-zaken, een datagedreven rechtspraak is in veel gevallen nog een wensdroom, en voor sommige juridische professionals wellicht juist een nachtmerrie.

Een blik over de landsgrenzen kan wellicht helpen om de situatie omtrent digitale rechtspraak in Nederland, en meer in het bijzonder digitale dienstverlening en informatiewisseling in de Nederlandse rechtspraak, beter te begrijpen. In dit artikel spiegelen we de Nederlandse situatie aan de situatie in Estland, een Oost-Europees land dat in veel benchmarks de koppositie inneemt als het gaat om elektronische publieke dienstverlening, elektronisch kiezen-op-afstand, en de realisatie van een 'e-society'. Een snelle scan van vakliteratuur laat zien dat er geen tekort is aan juichende typering van Estland. Zo stelde techno-optimist Andrew Keen in een TedTalk '(...) *where in the world will you find the most advanced e-Government? Estonia*'.³ Dit soort quotes wordt overigens ook gretig geconsumeerd en gerecycled voor intern, nationaal gebruik.⁴ Zo kopte iBestuur Online op 19 oktober 2021: 'De digitale gemeente bestaat al.... in Estland'.⁵ Als we kijken naar bestaande justitiële benchmarks dan zien we dat in rapportages van de European Commission for the Efficiency of Justice

¹ Dit artikel is mede mogelijk gemaakt door het EU Horizon 2020 programma voor onderzoek en innovatie, overeenkomstnummer 857622 (ERA Chair in E-Governance and Digital Public Services) en 959072 (Mobile Cross-Border Government Services for Europe).

² H.J. van den Herik, *Kunnen computers rechtspreken?*, Gouda: Quint 1991.

³ A. Keen, *Where in the world will you find the most advanced e-government? Estonia*, *Ideas.ted.com*, 15 March 2018.

⁴ W. Drechsler, 'Pathfinder: e-Estonia as the β -version', *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government* 2018/2, p. 1-22.

⁵ Simon Trommel, 'De digitale gemeente bestaat al.... in Estland', 19 oktober 2021, te vinden op ibestuur.nl.

(CEPEJ) Estland hoog scoort op digitale toegangskanalen van justitiële organisaties.⁶ Estland is hierbij koploper, en Nederland is, naast Luxemburg, hekkensluiter. Het intern gebruik van ICT is bij de Nederlandse rechtspraak relatief gering, terwijl ICT-budgetten relatief hoog zijn.⁷ Er is, kortom, reden om nader te onderzoeken welke inhoudelijke verklaring schuilgaat achter Ests-Nederlandse verschillen in digitalisering en informatisering in het algemeen en de rechtspraak in het bijzonder. Dit artikel gaat in op deze vraag. We realiseren ons hierbij dat nationale rechtspleging sterk wordt beïnvloed door Europees recht en Europese initiatieven zoals het Actieplan Europese e-Justitie 2019-2023, waarin principes als het eenmaligheidsbeginsel en 'digitaal is de standaard'-beginsel worden benadrukt en juridische dienstverlening indien mogelijk via Europese e-Justitie portals (www.ejustice.eu) moet gaan plaatsvinden.^{8,9} We zijn daarbij niet blind voor de fundamentele verschillen tussen Nederland en Estland in het algemeen, en voor de historisch unieke startpositie van waaruit Estland zijn ogenschijnlijke voorsprong heeft opgebouwd. We pogen een kritische vergelijking te maken tussen Nederland en Estland, en bespreken wat de ervaringen van Estland ons kunnen leren over factoren die het succes van digitale rechtspraak bepalen.

Treffende overeenkomsten en duurzame verschillen tussen Nederland en Estland

Internationaal vergelijkend onderzoek kan een inspiratiebron vormen voor reflectie en wellicht zelfs voor aanbevelingen, maar kan tegelijkertijd ook een hachelijke onderneming blijken te zijn. Als landen fundamenteel van elkaar verschillen op het gebied van werkzame instituties en nationale cultuur, dan is het overdragen van lessen van de ene nationale context naar de andere tot mislukken gedoemd. De cultuurverschillen tussen Nederland en Estland lijken echter verrassend klein te zijn. Een maat voor nationale cultuurverschillen tussen landen is de Kogut-Singh index,¹⁰ die de euclidische afstand berekent van de scores op de cultuurdimensies van Hofstede.¹¹ Deze index laat zien dat Estland, van alle landen over de hele wereld, het meeste overeenkomsten vertoont met Finland, Tsjechië, Luxemburg, IJsland en Nederland; vanuit het perspectief van Nederland zien we dat van alle landen, na Noorwegen, IJsland en Finland, Estland de kleinste culturele afstand met Nederland vertoont. Het functioneren van de democratische rechtsstaat kan worden gemeten met The Economist Intelligence Unit Democracy Index; hier zien we dat Nederland van 167 landen de 11^e positie en Estland de 27^{ste} positie inneemt, een verschil dat met name lijkt te worden verklaard door

⁶ CEPEJ, *ICT in judiciary v2020.1.0 EN*, 2021, te vinden op public.tableau.com/app/profile/cepej, zoek op ICTinjudiciaryv2020_1_0EN.

⁷ F. van Tulder, K. Strijbos & S. Koolen, *Kwaliteit van rechtspraak: een kijk over de grenzen*, Research Memoranda 2021/1, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2021, p. 35.

⁸ Europese Unie, *Actieplan Europese e-Justitie 2019-2023*, 2019. Te vinden op eur-lex.europa.eu, zoek op ST/5140/2019/INIT.

⁹ Europese Unie, *Persverklaring 2807e Raadsvergadering Justitie en Binnenlandse Zaken*, 2007. Te vinden op www.consilium.europa.eu.

¹⁰ I.R.P. Cuypers, G. Ertug, P.P.M.A.R. Heugens, B. Kogut, & T. Zou, 'The making of a construct: Lessons from 30 years of the Kogut and Singh cultural distance index', *Journal of International Business Studies* 2018, p. 1138-1153; T.J.M. Homburg & V.M.F. Homburg, 'If it makes you happy... it can't be that bad': An explanatory study of students' well-being during international exchange', *International Journal of Education (Comparative Perspectives)* 2021/2.

¹¹ G. Hofstede, *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam: Business Contact 1991.

lagere scores voor Estland op politieke participatie en politieke cultuur; scores op verkiezingen en pluralisme, het functioneren van de regering en burgerlijke vrijheden zijn vergelijkbaar. Kortom, een kwantitatieve vergelijking tussen Nederland en Estland laat zien dat beide landen bijzonder vergelijkbaar zijn op het gebied van functioneren van instituties en nationale cultuur, op basis waarvan kan worden verwacht dat justitiële organisaties en de verhoudingen en werkzaamheden binnen deze organisaties ook een grote mate van gelijkvormigheid kennen.

Naast deze overeenkomsten zijn er ook duurzame verschillen, al was het alleen maar vanwege demografische en geografische redenen. Zo is Estland qua oppervlakte iets groter dan Nederland (45.339 km² versus 41.453 km²), maar telt Estland slechts 1,3 miljoen inwoners (Nederland 17,5 miljoen), waarvan er 438.000 in de hoofdstad Tallinn en 95.000 in de tweede stad Tartu woonachtig zijn. Vanuit het perspectief van inwoneraantal is Estland beter met de regio Rijnmond of de provincie Utrecht te vergelijken dan met Nederland als geheel. Als we vanuit een meer kwalitatief, historisch perspectief kijken naar Nederland en Estland dan vallen grotere verschillen op. Na afwisselende Deense, Zweedse en Russische overheersing herkrede Estland in 1991 zijn onafhankelijkheid door een afscheiding van de Sovjet-Unie, en omarmde technologie om maatschappelijke modernisering te markeren en een nationale identiteit vorm te geven. De keuze voor het omarmen van technologie was hierbij in mindere mate een revolutionaire verandering dan op het eerste gezicht lijkt: al tijdens het Sovjetregime werd in de periode 1960-1990 in de regio veel geïnvesteerd in wetenschappelijke en technologische toepassingen, waardoor er met relatief ontwikkelde digitale vaardigheden onder de beroepsbevolking al een voedingsbodem voor digitale innovaties in de samenleving was aangebracht.¹² Een treffende observatie uit de Estse rechtspleging is dat het aantal rechters in de afgelopen twintig jaar gelijk is gebleven terwijl het aantal rechtszaken is verdubbeld in dezelfde periode.¹³ Sinds de hernieuwde onafhankelijkheid in 1991 werd, min of meer vanuit het 'niets', een op elektronische leest geschoeid overheidsapparaat opgebouwd waarmee vooral ook de autonomie ten opzichte van de Russische buurstaat werd benadrukt, en een nationale identiteit werd vormgegeven. Het ging hierbij overigens verder dan pure symboliek: Drechsler stelt dat Estland een 'e-Estonia' heeft willen vormgeven opdat het land ook bij buitenlandse dreiging 'in the cloud' kan blijven functioneren.¹⁴

Kenmerkende ingrediënten van het elektronische overheidsapparaat zijn onder andere 1) X-Road, een informatie-infrastructuur waarmee overheidsinstanties én private partijen via public-private partnership constructies gegevens kunnen uitwisselen en 2) de digitale identiteit, waarmee Estse burgers digitale handtekeningen kunnen plaatsen via een ID-kaart, Mobile-ID of Smart-ID, en waarmee Estse burgers op uniforme wijze toegang hebben tot tal van elektronische publieksdiensten. Zo kunnen burgers in Estland elektronisch stemmen en via elektronische kanalen hun medische dossiers raadplegen. In 2005 werd een e-File-systeem in de Estse rechtspraak ingevoerd waarmee

¹² P. Högselius, *The Dynamics of Innovation in Eastern Europe: Lessons from Estonia*, Cheltenham – Northampton, MA: Edward Elgar 2005.

¹³ A. Numa, 'Artificial intelligence as the new reality of e-justice', e-Estonia.com, april 2020.

¹⁴ Drechsler 2018.

digitaal procederen mogelijk werd gemaakt, en thans wordt geëxperimenteerd met kunstmatige intelligentie om de werkdruk in de rechtbanken terug te dringen.¹⁵

Lessen en inzichten voor digitale rechtspraak

Het belang van onderliggende infrastructuur

Kenmerkend voor de publieke dienstverlening in Estland is de aanwezigheid van een uniforme informatie-infrastructuur (X-Road), een overheidsbrede backoffice voor uitwisseling van gegevens. In Nederland zien we dat informatie-infrastructuren vaak sectorspecifiek zijn ingevuld, en dat er dientengevolge een rijke verscheidenheid bestaat van verschillende infrastructuren en portals waarmee gegevensuitwisseling mogelijk wordt gemaakt: mijnoverheid.nl voor generieke overheidsdienstverlening en pensioenvoorzieningen, diginetwerk voor het ontsluiten van voorheen besloten netwerken en basisregistraties, digipoort voor berichtenverkeer tussen overheden, en aparte infrastructuur voor juridische, medische, hypothecaire en vastgoed-technische aangelegenheden. De Estse situatie laat zien hoe de uniforme informatie-infrastructuur X-Road de basis is voor diensteninnovatie en het ontwikkelen van een verscheidenheid aan informatiediensten voor allerlei doelgroepen. De in Europese initiatieven gepromoteerde eenmaligheids- en 'digitaal is de standaard'-beginselen kunnen door het bestaan van X-Road relatief eenvoudig worden geïmplementeerd. In Nederland hebben we kunnen waarnemen hoe in het KEI-project de ontwikkeling van diensten verzandde doordat de ICT-leverancier de onderliggende informatie-infrastructuur niet meer wilde of kon onderhouden, waarna digitale diensten en eenmalige vastlegging van basisgegevens strandden.

Voor Esten is de digitale systeemwereld de leefwereld

Een belangrijke succesfactor voor de Estse overheidsdienstverlening is de acceptatie en omarming door burgers van 'e' in veel gebieden van de samenleving: 'e-maksuumamat' (elektronische belastingaangifte met bericht van naheffing of feitelijke terugbetaling binnen 48 uur) en elektronisch stemmen zijn geen abstracte begrippen maar een geaccepteerde realiteit. Elektronische identificatie met ID-kaart, Mobile-ID of Smart-ID geeft burgers toegang tot 'klassieke' overheidsdiensten, maar ook tot private financiële instellingen, elektronische leeromgevingen van scholen en universiteiten, en tot de gezondheidszorg. Door het bestaan van een digitale identiteit zijn ontwikkelaars in Estland meer dan in Nederland geneigd te denken vanuit de digitale identiteit van burgers, en veel minder vanuit de logica van het voortbrengen van diensten (aanbodlogica). Estse burgers weten simpelweg niet anders dan dat 'de overheid' eenvoudig te bereiken is, vaak via een smartphone. De 'leefwereld' gaat naadloos over in de digitale 'systeemwereld'. In Nederland zien we dat door de verscheidenheid aan infrastructuur er tal van 'breukvlakken' zijn in de communicatie tussen overheid en burgers, en dat de 'leefwereld' en 'systeemwereld' soms geheel los van elkaar staan.

¹⁵ Government Office Estonia, *Report of Estonia's AI Taskforce*, 2019. Te vinden op en.kratid.ee.

Failure is an option

Een wellicht markant kenmerk van digitalisering in de Nederlandse rechtspraak (of van digitalisering in het Nederlandse openbaar bestuur in het algemeen) is strikte afbakening tussen overheidsinstanties als opdrachtgevers, en private ICT-leveranciers als ontwikkelaars en bouwers van systemen, en op hoofdlijnen een relatief hoge mate van risico-aversie. De ontwikkeling van een elektronisch staats-apparaat in Estland sinds 1991 heeft – deels noodgedwongen – plaatsgevonden in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en wellicht mede daardoor heeft in het openbaar bestuur ook enigszins een in Nederlandse ogen licht bizarre ‘start-up mentaliteit’ postgevat: er is sprake van een lage mate van risico-aversie bij het ontwikkelen van ‘e’-beleidsinitiatieven, falen is een denkbare uitkomst, en dat heeft ook zijn weerslag op de wijze waarop elektronische diensten worden ontwikkeld.

Enige kanttekeningen: vreemde ogen dwingen

In het voorgaande hebben wij de nadruk gelegd op een ‘functionele’ en rationele aanpak van een landenvergelijking: in een dergelijke opvatting worden verschillen en overeenkomsten in kaart gebracht, waarna lessen worden getrokken over hoe gewenste uitkomsten (digitalisering die bijdraagt aan een goed functionerende rechtspraak in dit geval) kunnen worden gestimuleerd. Er is echter ook een meer ‘symbolische’ visie op benchmarking: experts en beleidsmakers verpakken in een dergelijke zienswijze dié benchmarks waar Estland goed op scoort in wervende *case studies* die vervolgens ook gretig worden aangehoord door beleidsmakers buiten Estland om de ‘*laggard dinosaurs in the old first world*’ te overtuigen. In de Nederlandse context werd bij de start van KEI ook nadrukkelijk aangegeven dat met vrucht gebruik was gemaakt van ervaringen die waren opgetekend uit Estland. Bij deze visie op benchmarking kunnen twee kritische kanttekeningen worden geplaatst. De eerste is dat Drechsler betoogde dat 90% van de gerapporteerde Estse ervaringen eerder als hype dan als waarheid moeten worden gezien. De tweede is dat een van de auteurs van dit artikel bij zijn eerste bezoek aan Estland zag dat voor Estlands binnenlands gebruik benchmarks worden gepresenteerd waarin Nederland als koploper e-justitie wordt afgeschilderd. Soms blijkt dat vreemde ogen dwingen, ongeacht hoe goed het zicht van die ogen is.

Conclusie

De titel van dit artikel bevat de vraag ‘kan Nederland leren van Estland?’ Het moge uit het voorgaande duidelijk zijn dat deze vraag niet eensluidend met ‘ja’ of ‘nee’ kan worden beantwoord. Vergelijkend onderzoek bestaat bij de gratie van zinvolle vergelijkingen tussen rechtsstelsels of landen. De kritische beschouwer kan om ten minste drie redenen de passendheid van Estse ervaringen als wenkend perspectief in twijfel trekken: 1) de recente geschiedenis van Estland wijkt sterk af van die van Nederland, 2) de bevolkingsaantallen en -dichtheden zijn sterk verschillend en 3) bij benchmarken spelen mythen en public relations een grote rol. We denken echter dat deze conclusie niet de enige conclusie is die mogelijk is. Een snapshot van cultuur en instituties in Nederland en Estland laat zien dat er wel degelijk gronden zijn om inspiratie te ontleen aan het Estse ‘verhaal’, zeker als we in aanmerking nemen dat organisatie van rechtspraak sterk wordt beïnvloed door Europese initiatieven en wetgeving.

Dit artikel heeft een bijdrage willen leveren aan het kritisch beschouwen van digitale rechtspraak in Nederland, en het voorhouden van een spiegel vanuit Estland, een land dat geldt als een van de meest digitale samenlevingen wereldwijd. Het Estse verhaal onderstreept het belang van een solide informatie-infrastructuur als basis voor innovatieve publieke diensten, het belang van een meer lerende, risicozoekende houding, en het belang van een systeemwereld die weinig breukvlakken vertoont met de leefwereld van burgers. Hopelijk kan dit beleidsmakers in de Nederlandse rechtspraak inspireren tot het verbeteren van de prestaties binnen de rechtspraak in Nederland, zodat de collega's in Estland op hun beurt daar ook weer lering uit kunnen trekken.

Publicatie van rechtspraak: Europese perspectieven

Marc van Opijnen

Inleiding

In het Research Memorandum *Kwaliteit van rechtspraak: een kijk over de grenzen* is onderzocht hoe de Nederlandse rechtspraak scoort in verschillende internationale ranglijsten (zie ook de bijdrage van Frank van Tulder, Kim Strijbos en Sarah Koolen elders in dit nummer voor meer over dit onderzoek).¹ Voor sommige van deze ranglijsten is ook de ‘publicatie van uitspraken’ als indicator gebruikt. Deze is echter vaak uitsluitend gebaseerd op het percentage gepubliceerde uitspraken, terwijl voor het bereiken van de met die publicatie beoogde doelstellingen de kwaliteit van een uitsprakendatabank minstens zo belangrijk is.

In deze bijdrage zult u geen ranglijstjes aantreffen. Wel bespreek ik hoe in andere Europese landen wordt omgegaan met enkele lastige vraagstukken rond de online publicatie van (veel) rechterlijke uitspraken. Een belangrijke bron daarbij is het omvangrijke onderzoeksrapport *On-line Publication of Court Decisions in the EU*, waarin de situatie in alle EU-lidstaten vanuit verschillende invalshoeken is beschreven.²

Allereerst sta ik stil bij de groeiende aandacht binnen de Europese instituties voor de publicatie van nationale rechtspraak. Vervolgens passeren achtereenvolgens de revue: wettelijke kaders, organisatorische inbedding, kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van publicatie, gegevensbescherming en het ECLI-ecosysteem. Ik sluit af met een samenvatting van enkele lessen die wij van het buitenland kunnen leren.

Alhoewel u deze lessen kunt lezen in het licht van de onlangs kenbaar gemaakte beleidsvoornemens van de Raad voor de rechtspraak om substantieel meer uitspraken te gaan publiceren, zal ik op die voornemens hier verder niet ingaan.³ Mijn opmerkingen daarover heb ik onlangs elders gedeeld.⁴

¹ F. van Tulder, K. Strijbos & S. Koolen, *Kwaliteit van rechtspraak: een kijk over de grenzen*, Research Memoranda 2021/1, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2021.

² M. van Opijnen, G. Peruginelli, E. Kefali & M. Palmirani, ‘On-line Publication of Court Decisions in the EU. Report of the Policy Group of the Project ‘Building on the European Case Law Identifier’’, 2017. Te vinden op ssrn.com/abstract=3088495. In dit rapport zijn ook verwijzingen te vinden naar de nationale databanken en wettelijke regelingen die hier zijn beschreven.

³ Zie bijvoorbeeld Steven Derix, ‘Rechtspraak wil driekwart van de vonnissen online’, *NRC Handelsblad*, 31 mei 2021.

⁴ M. van Opijnen, ‘Alle uitspraken online? Hoe dan? Noodzakelijke ingrediënten voor een wettelijke regeling’, *Ars Aequi*, februari 2021.

Europese kaders

De Raad van Europa publiceerde reeds in 1995 een aanbeveling over de beschikbaarstelling van rechterlijke uitspraken,⁵ maar in de Europese Unie groeit pas de laatste jaren het besef dat (digitale) toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken niet exclusief een nationale kwestie is. De eerste reden daarvoor is gelegen in de onmisbare rol van de nationale rechter in het bewaken van de Europese rechtsorde. Nationale uitspraken over Europeesrechtelijke kwesties moeten daarom ook beschikbaar zijn voor het Hof van Justitie en voor rechters van andere lidstaten. Het Hof hintte daar in 1982 in het Cilfit-arrest al op en in 2008 beval het Europees Parlement de ontwikkeling van daarop gerichte databanken aan.^{6,7} Verschillende initiatieven legden al snel bloot dat informatiekundige standaardisatie op Europees niveau noodzakelijk was om nationale (en Europese) jurisprudentie daadwerkelijk toegankelijk te maken. Een belangrijke stap voor het verbeteren van de datakwaliteit werd in 2010 door de Raad gezet, met de aanbevelingen voor het gebruik van de European Case Law Identifier (ECLI), die ik verderop in deze bijdrage bespreek. In 2018 heeft de Raad vervolgens bredere aanbevelingen gedaan over *best practices* voor de publicatie van rechterlijke uitspraken.⁸ Sommige aanbevelingen zien in het bijzonder op de toegankelijkheid van omvangrijke databanken, zoals het advies om gebruikers inzicht te geven in het juridisch belang van individuele uitspraken.

De tweede reden voor de toegenomen Europese belangstelling voor de publicatie van nationale rechtspraak is de bij lidstaten groeiende overtuiging dat de minimumeisen die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt aan het in artikel 6 EVRM geformuleerde beginsel dat de rechterlijke uitspraak in het openbaar moet worden gedaan, in het huidige tijdsgewricht niet meer afdoende zijn om te voldoen aan de maatschappelijke roep om transparantie.⁹

In de Raadsconclusies ‘Toegang tot justitie – de kansen van digitalisering benutten’ uit 2020 wordt ingegaan op de mogelijkheden die artificiële intelligentie kan bieden, zowel voor het kunnen publiceren van grote hoeveelheden uitspraken (bijvoorbeeld als hulp bij het pseudonimiseren daarvan) als voor het kunnen doorzoeken en analyseren ervan.^{10,11} De daarbij uitgesproken verwachting is dat

⁵ Comité van Ministers Raad van Europa, Recommendation R(95)11 Concerning the selection, processing, presentation and archiving of court decisions in legal information retrieval systems, te vinden op www.coe.int.

⁶ Hof van Justitie EG, 6 oktober 1982, ECLI:EU:C:1982:335, 1982.

⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 9 juli 2008 over de taak van de nationale rechter binnen het Europees gerechtelijk apparaat (2007/2027(INI)).

⁸ Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over beste praktijken voor de onlinepublicatie van rechterlijke beslissingen (PbEU 2018, C 362). Zie over deze Raadsconclusies: M. van Opijnen, ‘The EU Council Conclusions on the On-line Publication of Court Decisions’, in: G. Peruginelli & S. Faro (eds.), *Knowledge of the Law in the Big Data Age*, Amsterdam: IOS Press 2019, p. 81-90.

⁹ Zie over de jurisprudentie van het EHRM onder meer het in voetnoot 4 genoemde artikel en aldaar geciteerde literatuur.

¹⁰ Conclusies van de Raad ‘Toegang tot justitie – de kansen van digitalisering benutten’ (PbEU 2020, C 342-I), in het bijzonder de paragrafen 35-38.

¹¹ Alhoewel het woord ‘anonimiseren’ gangbaar is, geef ik er de voorkeur aan om de AVG-terminologie strikt te volgen. Op een geanonimiseerde uitspraak is de AVG niet meer van toepassing, omdat de persoonsgegevens voor niemand meer te achterhalen zijn. Omdat de persoonsgegevens vrijwel altijd nog in de systemen of archieven van het uitsprekende gerecht aanwezig zullen zijn, is de uitspraak ‘gepseudonimiseerd’: de AVG is daarop nog steeds van toepassing.

door toepassing van deze technologie uiteindelijk procedures kunnen worden versneld en 'de vergelijkbaarheid, de samenhang en, uiteindelijk, de kwaliteit van rechterlijke beslissingen' kunnen worden verbeterd. Voor dergelijke AI-systemen zijn omvangrijke en kwalitatief hoogwaardige datasets noodzakelijk.

Wettelijke regeling

Alhoewel er in Nederland enkele wettelijke en bestuurlijke kaders zijn met betrekking tot de toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken,¹² heeft de databank van Rechtspraak.nl geen wettelijke grondslag. De daarop toepasselijke 'Selectiecriteria' en 'Anonimiseringsrichtlijnen' zijn vastgesteld door een gremium zonder wettelijke grondslag of regelgevende bevoegdheid.^{13,14} Met dit juridisch vacuüm neemt Nederland binnen Europa in toenemende mate een uitzonderingspositie in. We verkeren nog in gezelschap van onder meer Duitsland, Griekenland en Ierland, maar in een groeiend aantal landen heeft uitsprakenpublicatie – geheel of gedeeltelijk – een wettelijke grondslag gekregen. Vaak is deze direct te vinden in een formele wet (bijvoorbeeld in Bulgarije, Denemarken, Finland, Frankrijk, Hongarije, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Slowakije, Spanje en Tsjechië), soms in een ministeriële regeling (Zweden) en soms in de besluiten van een judicieel-administratief orgaan met regelgevende bevoegdheid (Roemenië).

Dat er een wettelijke grondslag is voor publicatie zegt op zichzelf natuurlijk nog niets over de materiële inhoud van zo'n regeling. Soms gaat deze alleen over de publicatieplicht van individuele gerechten, soms worden categorieën gedefinieerd die niet worden gepubliceerd ('negatieve selectie'), soms wordt juist benoemd welke wel in de databank moeten worden opgenomen ('positieve selectie') en soms is er sprake van een combinatie. Deze selecties kunnen zowel objectief zijn geformuleerd (bijvoorbeeld: 'alle uitspraken die in hoger beroep zijn genomen') of subjectief ('alle uitspraken die van belang zijn voor de rechtsontwikkeling'), maar er is een duidelijke tendens waarneembaar naar meer objectieve criteria. Naast voorschriften over welke uitspraken wel of niet moeten worden gepubliceerd, bevatten wettelijke regelingen ook vaak bepalingen over de publicatietermijnen, verwerking van persoonsgegevens en organisatorische verantwoordelijkheden. Uit Frankrijk kunnen we de les leren dat de rechtspraak zelf actief bij het wetgevingsdebat over publicatie betrokken moet zijn. De rechtspraak werd daar plotseling geconfronteerd met een wet die de beschikbaarstelling van alle uitspraken als 'open data' verordonneerde. De termijn waarop dat gerealiseerd moest zijn was volstrekt onhaalbaar, waardoor de inwerkingtreding moest worden uitgesteld. In Frankrijk is overigens niet alleen de publicatie van alle uitspraken bij wet geregeld, maar ook de vraag wat men daar mee mag: het analyseren van uitspraken met als doel of effect het analyseren of voorspellen van het beslissingsgedrag van individuele rechters is bij wet verboden.¹⁵

¹² Zie uitgebreid: M. van Opijnen, *Op en in het web. Hoe de toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken kan worden verbeterd*, dissertatie, Amsterdam: UvA 2014, hoofdstuk 2.

¹³ www.rechtspraak.nl > Uitspraken en nieuws > Selectiecriteria.

¹⁴ www.rechtspraak.nl > Uitspraken en nieuws > Anonimiseringsrichtlijnen.

¹⁵ Zie hierover uitgebreid: G.M. de Vries, 'Rechtswetenschappelijk onderzoek naar rechters door kwantitatieve analyse van jurisprudentie: waar ligt de ethische grens bij het profileren van rechters?', *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 2021/2, p. 50-68.

Organisatorische inbedding

In Nederland is de rechtspraak, ondanks de autonome positie van de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, relatief eenvoudig en overzichtelijk georganiseerd. Bij de publicatie van uitspraken werd er vanaf de start van Rechtspraak.nl door alle rechtsprekende instanties nauw samengewerkt, zodat nu alle gepubliceerde uitspraken op één centrale website zijn te vinden.¹⁶

In veel landen zit de rechterlijke macht complexer in elkaar, bijvoorbeeld door een federale staatsstructuur, het bestaan van veel gespecialiseerde gerechten of het ontbreken van een overkoepelend orgaan zoals een raad voor de rechtspraak. Publicatie van uitspraken is dan vaak door ieder gerecht afzonderlijk geregeld, op een eigen website, volgens eigen normen en met eigen zoekmachines. Zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek door wetenschappers en praktijkjuristen wordt daardoor belemmerd. In steeds meer landen zijn daarom centraliseringsinitiatieven te zien, al gaat dat niet altijd even voortvarend. In Duitsland is er nu een landelijk portaal waarop in ieder geval alle uitspraken van de hoogste federale gerechten zijn te vinden, maar voor de uitspraken van de *Landesgerichte* moet men nog een ware tournee maken, waarbij raadpleging niet altijd kosteloos is.¹⁷ De gerechtelijke kaart van het Verenigd Koninkrijk is zonder twijfel de meest ingewikkelde van Europa. Enkele instanties zijn bevoegd in het hele koninkrijk (zoals het *UK Supreme Court*), maar de meeste gerechten zijn georganiseerd op het niveau van de individuele landen, waarbij Engeland en Wales samen een jurisdictie vormen. Verantwoordelijkheid voor publicatie van uitspraken wordt door de rechtspraak zelf nauwelijks gevoeld; jarenlang is het overgelaten aan het British and Irish Legal Information Institute (BAILII). Pas onlangs is het besluit genomen om de uitspraken van (uitsluitend) de hoogste gerechten van het Verenigd Koninkrijk en die van Engeland en Wales vanaf april 2022 samen te brengen op het webportaal van de National Archives, die ook verantwoordelijk zijn voor de website legislation.gov.uk. Uitspraken van de lagere gerechten van deze jurisdicties en van de gerechten van de andere landen binnen het VK zullen vooral te vinden blijven op de website van BAILII.¹⁸

Zulke *legal information institutes* (LII's), vooral te vinden in landen met een common-lawtraditie, zijn vaak aan universiteiten gelieerde *not-for-profit* organisaties, die zich volledig richten op het kosteloos ontsluiten van juridische informatie.¹⁹ Daarbij is het goed te bedenken dat voor rechtsprekende instanties het doen van uitspraken de *core business* is, niet het ontwikkelen van complexe databanken. Gespecialiseerde instituten als LII's hebben de noodzakelijke focus en kennis juist wel; hun databanken zijn over het algemeen omvangrijk en zeer gebruiksvriendelijk.

Een vergelijkbare kwaliteit heeft de website van het Noorse Lovdata, een al sinds 1981 bestaande stichting, op afstand bestuurd door enkele overheidsorganisaties. De enige doelstelling van Lovdata is het publiceren en zo goed mogelijk doorzoekbaar maken van juridische (overheids)informatie. In Spanje is het ontwikkelen en beheren van uitsprakendatabanken bij wet opgedragen aan CENDOJ,

¹⁶ De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn eveneens te vinden op de site van de Raad van State.

¹⁷ Landelijk portaal: www.rechtsprechung-im-internet.de.

¹⁸ 'The National Archives to publish court and tribunal judgments', op www.nationalarchives.gov.uk, 16 June 2021.

¹⁹ G. Greenleaf, 'The Global Development of Free Access to Legal Information', *European Journal of Law and Technology* 2010/1.

een organisatorisch en fysiek op afstand geplaatst onderdeel van de Spaanse Raad voor de rechtspraak.²⁰ De publieke Spaanse databank – waarin regionale en centrale appellinstanties al hun uitspraken publiceren – is een van de grootste van Europa. Daarnaast is CENDOJ verantwoordelijk voor het interne jurisprudentiesysteem van de rechtspraak: een jaloersmakende databank die ruim is voorzien van samenvattingen, annotaties, links naar gerelateerde informatie en thematische collecties.

Publicatie: kwantitatief en kwalitatief

Vooral in Oost-Europese landen schrijft de wet een zeer ruime publicatie voor. Waarschijnlijk kan dit deels worden verklaard als een reactie op de communistische tijd, waarin openbaarheid van rechtspraak nogal te wensen overliet. Bovendien wordt publicatie van alle uitspraken gezien als een panacee voor de integriteitsproblemen binnen rechtspraak en openbaar bestuur; het is opvallend dat ranglijstscores op ‘vertrouwen van de burger in de rechtspraak’ lange tijd omgekeerd evenredig waren aan de percentages gepubliceerde uitspraken. Ten slotte konden door een gebrek aan procesrechtelijke en automatiserings-*legacy* uitsprakendatabanken relatief snel worden ontwikkeld, vaak met financiële steun van de Europese Unie of andere donoren.

Zeer uitgebreide publicatie zien we onder meer in Bulgarije, Letland, Litouwen, Noord-Macedonië, Roemenië, Slowakije en Tsjechië. Veel van deze landen hebben echter moeten ervaren dat massale publicatie niet altijd leidt tot de gewenste transparantie of tot kennisverspreiding van relevante jurisprudentiële ontwikkelingen. Integendeel: zoekopties zijn vaak beperkt, beschrijvende metadata ontbreken regelmatig en er zijn zelden technische voorzieningen om uitspraken in bulk te downloaden, zodat grootschalige data-analyse ernstig wordt bemoeilijkt.

In de meeste West-Europese landen is een meer geleidelijke weg te zien naar groeiende publicatiecijfers. Publicatie van uitspraken had vooral tot doel om het publiek te informeren over maatschappelijk en juridisch belangrijke uitspraken; het transparantie-argument werd vooral in een academische context gehanteerd en werd niet gedragen door een brede maatschappelijke onvrede over het functioneren van de rechtsstaat. Net als in Nederland was in landen als Oostenrijk, Spanje, Frankrijk of Finland lange tijd het beleid om (vrijwel) alles van de hoogste gerechten te publiceren en slechts een selectie van de lagere rechtspraak.

Bij de laatstgenoemde categorie kan de omslag van een positieve selectie (niets publiceren tenzij evident van belang) naar een negatieve selectie (alles publiceren tenzij expliciet uitgezonderd, bijvoorbeeld zeden-, familie- of jeugdzaken) worden gezien als onderdeel van een bredere maatschappelijke trend van een groeiend geloof in wat AI-technologie vermag. Met betrekking tot rechterlijke uitspraken hebben de EU-lidstaten dat geloof binnen de Raad van Ministers vertolkt in hiervoor genoemde ‘Toegang tot justitie’-conclusies. Initiatieven om beduidend meer te publiceren zijn zichtbaar in onder meer België, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Oostenrijk, Polen, Portugal en Zweden.

²⁰ De taken van dit Centro de Documentación Judicial zijn vastgelegd in artikel 619 van de Wet op de Raad voor de rechtspraak (Ley Orgánica del Poder Judicial).

In de aan deze massa-publicatie ten grondslag liggende regelgeving wordt vaak weinig gezegd over de wijze waarop de gebruiker in al deze hooibergen nog kan vinden wat hij zoekt. Ook is er tot nu toe weinig (*ex post* of *ex ante*) onderzoek gedaan naar de effecten van zo'n verruimd publicatiebeleid: leidt dit inderdaad tot meer transparantie? Kost het praktijkjuristen nu minder of juist meer tijd om de jurisprudentiële ontwikkelingen te volgen? Het aanbieden van twee databanken – een met alle uitspraken en een met een selectie, zoals bijvoorbeeld in Roemenië of Bulgarië – is geen oplossing; alleen partijen die zich dure analysetools kunnen veroorloven, hebben er baat bij, anderen verdwalen in de miljoenen uitspraken. De HUDOC-databank van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens laat zien hoe dit probleem binnen één databank kan worden opgelost. HUDOC bevat alle uitspraken van het Hof, inclusief alle eenvoudige afdoeningen (niet ontvankelijk / kennelijk ongegrond). Door middel van een *importance*-filter met vier niveaus kan de gebruiker ervoor kiezen om alleen het koren te doorzoeken of ook het kaf. In de relatief kleine HUDOC-databank vindt deze indeling naar juridisch belang handmatig plaats, in grotere databanken kan voor een dergelijke classificatie een algoritme worden gebruikt.²¹ Met dergelijke oplossingen wordt concreet invulling gegeven aan de eerder genoemde aanbeveling van de Raad van Ministers van de EU om gebruikers van een databank inzicht te geven in het juridisch belang van de daarin opgenomen uitspraken.

Ook de hergebruiker – die snel grote datasets voor analyse wil kunnen downloaden – wordt niet altijd goed bediend. Rechterlijke uitspraken vallen onder de Opendatarichtlijn, die voorschrijft dat documenten in een machineleesbaar formaat en met gestandaardiseerde metadata moeten worden aangeboden, maar uitzonderingen zijn bijvoorbeeld mogelijk als de uitspraken persoonsgegevens bevatten.²² Om die reden zijn er bijvoorbeeld in Estland en bij het hiervoor genoemde BAILII juridische beperkingen op hergebruik, maar in veel andere landen ontbreekt het aan adequate technische voorzieningen, of zijn de documenten niet verkrijgbaar in een machineleesbaar formaat.

Bescherming van persoonsgegevens

De meeste EU-lidstaten hebben een civielrechtelijke traditie, waarin de bescherming van persoonsgegevens over het algemeen zwaarder weegt dan de volledige authenticiteit van de gepubliceerde uitspraak, waaraan in landen met een common-lawtraditie sterk wordt gehecht. Ook in laatstgenoemde landen is overigens het besef groeiende dat er aan publicatie van persoonsgegevens in rechterlijke uitspraken meer nadelen dan voordelen kleven.

De Algemene verordening persoonsgegevens (AVG) heeft geen eenheid gebracht; lidstaten kunnen bij wet afwijken van het basisregime. Dat gebeurt bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk (waar de AVG in de Brexit-erfenis is meegenomen), Ierland, Malta en Cyprus. Maar ook Italië heeft er bijvoorbeeld bij de publicatie van historische uitspraken voor gekozen om deze niet te pseudonimiseren. Vanwege de daarmee samenhangende kosten is in veel (West-Europese) landen de noodzakelijke pseudonimisering lange tijd als grootste struikelblok gezien voor een ruimer publicatiebeleid.

²¹ Zoals bijvoorbeeld het MARC-algoritme (Model for Automated Rating of Case law), uitgebreid beschreven in Van Opijnen 2014, hfd 7.

²² Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (herschikking) (PbEU 2019, L 271).

Door de mogelijkheden om AI-gereedschappen in te zetten bij het pseudonimiseren is het kostenargument – dat in de (Oost-Europese) landen met een grootschalige publicatie overigens nooit een rol van betekenis heeft gespeeld – weggevallen. Bij het inzetten van die AI-technologie zijn er grofweg twee mogelijkheden: het werk uitbesteden of de noodzakelijke kennis in huis halen. Dat laatste heeft twee belangrijke voordelen. Ten eerste is de complexe maar noodzakelijke domeinkennis beter over te dragen aan ontwikkelaars als deze (blijvend) naaste collega's zijn. Het tweede voordeel is dat AI voor veel meer kan worden ingezet dan voor het pseudonimiseren van uitspraken, bijvoorbeeld voor het verbeteren van zoekmachines en voor het introduceren van datagedreven werkwijzen in het primaire proces. Om innovatieve kansen überhaupt te zien – en ze vervolgens ook te benutten – moeten AI-specialisten onderdeel uitmaken van de organisatie zelf. In België en Roemenië is de keuze gevallen op uitbesteding, in Frankrijk en Noorwegen zijn de specialisten in dienst, in Finland wordt er nauw met universiteiten samengewerkt.

ECLI

Een uitspraak is voor de rechter het eindresultaat van een productieproces waarin het begrip 'zaak' centraal staat. In zaaksregistratiesystemen worden daarom 'zaken' van een identificatiecode voorzien; bezien vanuit het primaire proces is er geen behoefte om een uitspraak anders te identificeren dan met het zaaknummer. In jurisprudentiedatabanken staan echter de 'uitspraken' centraal, en in de loop der jaren hebben verschillende jurisprudentiedatabanken (vaak eerst nog als papieren periodieken) in verschillende landen hun eigen identificatiecoderingen verzonnen. Dit leidde tot ingewikkelde citatievoorschriften en informatiechaos, vaak reeds op nationaal niveau, maar al helemaal op Europees niveau.

Tegen deze achtergrond heeft de Raad van Ministers in 2010 de ECLI-standaard vastgesteld.²³ Het ECLI-ecosysteem bevat drie componenten. Allereerst de European Case Law Identifier zelf: een identificatiecode die overal in Europa dezelfde structuur heeft en daardoor – zowel voor mensen als computers – herkenbaar en begrijpelijk is. Ten tweede een set van uniforme metadata om uitspraken mee te beschrijven. Het gebruik daarvan is alleen noodzakelijk als men aan wil sluiten op het derde onderdeel van het ecosysteem: de ECLI-zoekmachine, een door de Europese Commissie beheerde databank waarin alle uitspraken met een ECLI kunnen worden opgenomen.²⁴ Vergelijkbaar met Rechtspraak.nl of Porta Iuris kan men in de ECLI-zoekmachine verschillende versies van een uitspraak vinden (waaronder door anderen gemaakte vertalingen).

ECLI is nu geïmplementeerd in negentien EU-lidstaten²⁵ en bij drie Europese gerechten,²⁶ terwijl ten minste vier landen een implementatie voorbereiden. Zeventien jurisdicties zijn aangesloten op de

²³ Raadsconclusies waarin de invoering wordt aanbevolen van een Europese identificatiecode voor jurisprudentie (ECLI), en van een minimumaantal uniforme metagegevens betreffende jurisprudentie (PbEU 2011, C 127).

²⁴ e-justice.europa.eu > NL > Wetgeving en jurisprudentie > Zoekmachine Europese identificatiecode voor jurisprudentie (ECLI).

²⁵ Zie en.wikipedia.org, zoek op European Case Law Identifier of het kaartje op bo-ecli.eu.

²⁶ Hof van Justitie EU, Europees Hof voor de rechten van de Mens en de Raden van beroep van het Europees Octrooibureau.

ECLI-zoekmachine die inmiddels 12,5 miljoen uitspraken bevat. In 2019 is door de Raad van Ministers een nieuwe, fors uitgebreide versie van de ECLI-standaard vastgesteld²⁷ en de Europese Commissie overweegt om ECLI van een vrijwillige aanbeveling te promoveren naar een verplichte standaard.²⁸ In combinatie met AI-toepassingen zou het ECLI-ecosysteem dan daadwerkelijk de rol kunnen gaan spelen waarvoor het tien jaar geleden is ontworpen: een versterking van de juridische informatie-huishouding binnen de Europese rechtsorde.

Lessen

In het eerste decennium van deze eeuw was Nederland een koploper in Europese ranglijstjes over publieke jurisprudentiedatabanken: één centrale databank voor alle uitspraken; de hoogste gerechten die al snel al hun uitspraken publiceerden en lagere rechtspraak waarvan veel meer uitspraken werden gepubliceerd dan in de meeste andere landen; pionier in het beschikbaar stellen van uitspraken voor wetenschappelijk en commercieel hergebruik; een eigen identificatiestandaard (het Landelijk Jurisprudentienummer) en daarna een van de eerste landen die ECLI implementeerde; en niet te vergeten veel aandacht voor de gebruiker, zoals de goede zoekmachine, verplichte inhoudsindicatie, nieuwsbrieven en RSS-feeds.

In het afgelopen decennium zijn er in Nederland – behalve de ‘verrijkte-uitspraak’-knop – geen grote innovaties meer geweest – terwijl in andere landen de ontwikkelingen op stoom kwamen. Aan de maatschappelijke roep om meer uitspraken te publiceren wordt in veel landen gehoor gegeven. Bij het realiseren van vergelijkbare ambities in Nederland kunnen we leren van de ontwikkelingen in het buitenland.

Twee belangrijke lessen kunnen we formuleren. Ten eerste: regel de uitsprakenpublicatie bij wet. De wet biedt de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens en kan, met selectiecriteria die minder ruimte laten voor subjectieve interpretatie dan de huidige criteria, een einde maken aan het verwijt dat het de rechter zelf is die bepaalt wat belangrijk is. Bovendien kunnen in de wet toetsbare eisen worden geformuleerd aan de gebruiksmogelijkheden van de databank.

Ten tweede: onderken dat het bouwen van zo’n goede databank niet alleen specifieke kennis vereist, maar ook een organisatie die de focus daar exclusief op kan richten; zie de kwalitatief hoogstaande producten van Lovdata in Noorwegen, CENDOJ in Spanje en de legal information institutes over de hele wereld. Overweeg daarom de (her)oprichting van een gespecialiseerd organisatieonderdeel, zoals het Bureau Internetsystemen en -toepassingen Rechterlijke Organisatie (Bistro) dat van 2000 tot en met 2010 verantwoordelijk was voor onder meer Rechtspraak.nl en Porta Iuris. Alles wat er komt kijken bij zo’n grootschalige publicatie kan niet worden uitbesteed en kan niet worden onder-

²⁷ Conclusies van de Raad over de Europese identificatiecode voor jurisprudentie (ECLI) en een minimaal aantal uniforme metagegevens betreffende jurisprudentie (PbEU 2019, C 360). Zie ter toelichting ook: M. van Opijnen, ‘Court Decisions: the Real Big Challenge for Legal Big Data. How the European Case Law Identifier (ECLI) can be of help’, 1st European Data conference On Reference data and SEMantics ENDORSE 2021, op.europa.eu/s/p3Ki, p. 101-112.

²⁸ Europese Commissie, ‘Communication from the Commission: Digitalisation of justice in the European Union. A toolbox of opportunities’, COM(2020) 710, p. 14.

gebracht bij diensten die andere hoofdtaken hebben. En onderken dat zo'n zelfstandig organisatieonderdeel ook een belangrijke rol moet krijgen bij het ontdekken, analyseren en inzetten van de kennis die in al die uitspraken – en in andere databronnen van de Rechtspraak – zit verstopt.

Werkdruk van rechters in internationaal perspectief

Frans van Dijk en Federica Viapiana

Inleiding

Eind vorig jaar is in Nederland een enquête gehouden onder rechters over de druk waaronder zij werken, en de oorzaken en de gevolgen daarvan voor hun welzijn op het werk. Dezelfde enquête is gehouden in Italië en Finland en is onderdeel van het promotieonderzoek van de tweede auteur van deze bijdrage naar de toepassing van prestatiebegroting in de rechtspraak. De toepassing van op output gebaseerde bekostigingssystemen kan niet los worden gezien van het sterk toegenomen gebruik van managementtechnieken in de rechtspraak. Dit proces is ruim twintig jaar gaande in de Nederlandse rechtspraak en bij de overheid al veel langer. De invoering van deze methoden staat bekend als *new public management* (NPM) en, naar analogie, bij de rechtspraak als *new court management*.¹ Het gaat daarbij om het aanstellen van professionele managers, productiviteitsmeting en prestatie-management, de reorganisatie en optimalisatie van werkprocessen en, niet in de laatste plaats, om de invoering van output-gerelateerde bekostiging. NPM gaat overigens niet alleen om efficiency, maar ook om de oriëntatie op de gebruikers van voorzieningen.

Het is geen nieuws dat veel rechters in Nederland en elders ernstige twijfels hebben bij deze managementtechnieken.² Zij delen de mening van professionals in de gezondheidszorg en het onderwijs dat management de ruimte van de professionals verkleint om hun werk goed te doen, professionals belast met administratieve taken en het leidt tot bureaucrativering.³ De nadruk op efficiency leidt in hun visie tot budgetten die gebaseerd zijn op theoretische veronderstellingen over efficiencyverbetering en die in de praktijk onvoldoende blijken. Het resultaat is hoge werkdruk en werkgerelateerde stress.

De professionele is dan slachtoffer van het management. Professionals zijn echter geen weerloze slachtoffers; zij geven zelf vorm aan hun professie. Dit geldt zeker voor rechters in hun onafhankelijkheid. Professionele waarden leiden tot impliciete of expliciete standaarden voor de beroepsgroep,

¹ M. Fabri & P. Langbroek (Eds.), *The challenge of change for judicial systems. developing a public administration perspective*, Amsterdam: IOS Press 2000.

² N.L. Holvast & N. Doornbos, Exit, voice and loyalty within the judiciary: judges' response to new managerialism in the Netherlands, *Utrecht Law Review* 2015, 11, p. 49-63; L.G. De Santis, Y. Emery & L. Egloff, Culture (sub-project 5), in: A. Lienhard & D. Kettiger, *The judiciary between management and the rule of law, Results of the research project Basic research into court management in Switzerland*, Schriftenreihe zu Justizforschung 6, Stämpfli Publishers 2016.

³ M. Noordeggraaf & B. Steijn, *Professionals under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*, Amsterdam University Press 2014.

waarmee het management rekening moet houden. De Rechtspraak in Nederland kent outputfinanciering, maar ook expliciete professionele standaarden. Druk leidt tot tegendruk.

Het eenduidig toeschrijven van hoge belasting aan NCM is niet eenvoudig, omdat de zogeheten *counterfactual* ontbreekt: hoe zou de werkdruk eruit hebben gezien als er geen explosieve toepassing van managementtechnieken, inclusief outputfinanciering, was geweest? In deze bijdrage vergelijken we, vanuit het perspectief van de rechter, de situatie in drie landen met verschillende gradaties van toepassing van NCM en stellen we de vraag waar de werkdruk en werkgerelateerde stress het grootst is. Leidt NCM tot meer of minder druk op rechters? Wat kunnen we op dit terrein leren van andere landen?

Keuze van landen

De enquête heeft plaatsgevonden onder eerste aanleg rechters in drie landen. De keuze van de landen is gebaseerd op de gehanteerde bekostigingssystemen, vanuit de gedachte dat de bekostiging grote invloed heeft op de inzet van het management. In Italië is er geen relatie tussen output en budget; de financiering is gebaseerd op de input in de jaren voorafgaand aan het budgetjaar. Finland kent een losse koppeling: er is een werklustmeetsysteem en de gewenste output van zaken wordt in de beschouwing betrokken, maar het budget wordt in onderhandelingen vastgesteld. In Nederland is er een strakke koppeling tussen productie en daarmee direct samenhangend budget. De conclusies van de landenvergelijking moeten overigens met voorzichtigheid gehanteerd worden, vooral omdat er ook andere verschillen tussen de landen zijn. Zo is een belangrijk verschil dat in Italië het ministerie verantwoordelijk is voor het management van de gerechten, zoals dat vroeger ook in Nederland het geval was.

Vraagstelling

We kunnen hier niet op alle aspecten van de enquête ingaan en beperken ons daarom tot de volgende vier vragen.

1. In welke mate staan rechters onder druk in de drie rechterlijke organisaties en leidt die druk tot werkgerelateerde stress? Heeft werkdruk invloed op de kwaliteit van de rechtspraak?
2. Waar richt het management in de gerechten zich op? Gaat het om het zodanig organiseren van het gerecht dat rechters hun werk goed kunnen doen of om toezien dat rechters en andere medewerkers productiedoelen halen? Of wel: mitigeert het management de werkdruk of jaagt het die juist op?
3. Wat is de invloed van individueel gericht prestatie management op de werkdruk en de werkgerelateerde stress die rechters ondervinden?
4. Zijn professionele standaarden van de rechters waarneembaar? Hoe verhouden zich professionele standaarden tot de prestatiedoelen van het management?

In de volgende vier paragrafen behandelen we deze vragen. Voor een uitgebreidere bespreking en methodologische verantwoording wordt verwezen naar Van Dijk en Viapiana.⁴ Wel merken we hier nog op dat in Italië en Nederland het responspercentage 10% is (450 van 4.500 eerste-instantierechters in Italië en 198 van 2.000 in Nederland) en in Finland 15% (73 van 500).

Druk op rechters

Hierna gebruiken wij de termen *caseload* en werkbelasting (de hoeveelheid werk die uit de caseload voortvloeit) als objectief te meten grootheden en werkdruk als de subjectief door rechters ervaren druk die van de werkbelasting uitgaat. Werkdruk leidt tot eveneens subjectief ervaren spanning (werkgerelateerde stress). De vergelijking tussen landen van het aantal zaken dat rechters behandelen in een jaar (caseload) is lastig. Kijken we naar de opgave van de rechters, dan lijkt de caseload niet sterk te verschillen tussen Italië en Nederland, maar is die in Finland aanzienlijk lager. Het grote verschil tussen Italië en de andere twee landen zijn de grote achterstanden in Italië. Deze achterstanden, die zich in de loop van de tijd hebben opgebouwd door structureel ontoereikende financiering, voegen toe aan de caseload, omdat al deze zaken af en toe aandacht van de rechter nodig hebben. Caseload is niet hetzelfde als werkbelasting. Uit de enquête blijkt een groot verschil tussen Nederland en de andere twee landen. Hier organiseert de rechter niet alles zelf. Administratieve ondersteuning zorgt voor de logistiek zoals de planning van zaken. Bij een gelijke caseload is de werkbelasting voor rechters in Nederland dus lager dan in Italië en Finland. Gelet op de grote verschillen, lijkt het veilig te constateren dat de werkbelasting in Italië hoger is dan in Nederland en in Nederland hoger dan in Finland.

Hier is vooral van belang wat de gevolgen zijn van de werkbelasting. Zoals al is opgemerkt is werkdruk een subjectief begrip. Om toch tot objectivering te komen, hebben wij een aantal vragen gesteld over de gevolgen van de werkbelasting. Vinden rechters dat zij moeten inleveren op kwaliteit? Op de vraag of zij voldoende tijd hebben om de zaken op een juiste wijze voor te bereiden, antwoorden veel rechters dat zij dat niet hebben: 33% in Nederland, 42% in Italië en 51% in Finland (verschillen zijn niet significant⁵). Een tweede vraag is of rechters altijd goed voorbereid ter zitting komen: 84% van de respondenten in Nederland, 59% in Italië en 52% in Finland menen van wel (verschillen tussen NL en IT en NL en FI zijn significant). De derde vraag is of de rechter vaak gedwongen is de motivering van een uitspraak zeer sterk te vereenvoudigen om voldoende zaken te kunnen afdoen: 16% in Nederland, 37% in Italië en 40% in Finland zegt dit te doen (verschillen tussen NL en IT en NL en FI zijn significant). Deze antwoorden indiceren dat kwaliteit het minst onder druk staat in Nederland, terwijl er geen significante verschillen zijn tussen Italië en Finland. Belangrijker is echter dat ook in Nederland de kwaliteit van rechtspreken negatief wordt beïnvloed door de werkdruk.

⁴ F. van Dijk & F. Viapiana, *Pressure on judges: how managerialisation and evolving professional standards affect judges' autonomy and efficiency*, conference paper European Group for Public Administration, 2021.

⁵ Vergelijking van de gemiddelde scores per land op vijf antwoordcategorieën (Likert-schaal).

Veel rechters vinden de huidige werkbelasting onhoudbaar. De verschillen tussen de landen zijn relatief klein: 38% van de Italiaanse rechters vindt de werklast niet houdbaar versus 32% in Nederland en Finland (alleen het verschil tussen NL en IT is significant). In alle drie de landen vinden rechters dat de caseload de belangrijkste oorzaak is van werkgerelateerde stress. Op een vijfpuntenschaal tussen 1 (zeer weinig stress) en 5 (zeer veel stress) scoren respondenten hun werkgerelateerde stress op 3,4 in Nederland en Finland en 3,8 in Italië (verschillen tussen NL en IT en FI en IT zijn significant). In alle drie de landen is stress hoog. 11% van de respondenten in Nederland rapporteert het maximale stressniveau, 24% in Italië en 10% in Finland. Het is opvallend dat rechters in Finland evenveel stress ervaren als rechters in Nederland, terwijl hun caseload minder is.

Focus van het management

Management kan zich op verschillende onderwerpen richten. We onderscheiden hier de organisatie van de rechtbank en de werkprocessen die daar plaatsvinden, inclusief de arbeidsverdeling. Het gaat dan om de functionaliteit van de gehele organisatie. Het management kan zich ook richten op het bevorderen en bewaken van de individuele productiviteit van rechters. In een organisatie die het bij uitstek moet hebben van zijn menselijk kapitaal is individuele effectiviteit van groot belang. De verschillen tussen de landen blijken onverwacht groot te zijn.

Organisatieperspectief

In Nederland gaat veel aandacht uit naar de inrichting van werkprocessen. Dat gaat gepaard met weinig autonomie van de rechter in het organiseren van het werk: 62% van de Nederlandse respondenten zegt veel autonomie te hebben, vergeleken met 90% in Italië en 93% in Finland. Een voorbeeld is de planning van zittingen: in Nederland zegt 18% van de rechters zelf te beslissen over de planning van zittingen; in Italië is dat 89% en in Finland 92%. Ook zegt 36% zelfstandig te kunnen beslissen welke zaken zij eerst behandelen versus 80% in Italië en 86% in Finland. In de enquête is dit het grootste verschil tussen de landen.

De oorzaak ligt in de andere interne organisatie van de Nederlandse gerechten, in het bijzonder waar het gaat om de administratieve ondersteuning van rechters. Hier zorgt de ondersteuning zelfstandig voor de planning van zittingen, uiteraard op basis van gestelde regels. In de andere twee landen lijkt dit in het geheel niet te gebeuren. Rechters hebben dus in Nederland weinig autonomie in organisatorisch opzicht, maar dat heeft als voordeel dat zij uitvoerende taken niet zelf hoeven uit te voeren. Dit contrast wordt duidelijk geformuleerd door een van de Nederlandse respondenten: 'Ik heb soms het gevoel dat ik aan een lopende band werk waar de hele tijd zittingen zomaar verschijnen wat kan voelen als sterke druk. Aan de andere kant voel ik me 'gezegend' (in vergelijking met rechters in andere landen) dat ik geen tijd hoeft te besteden aan het plannen van mijn zaken en zittingen: heel veel organisatorisch werk wordt mij uit handen genomen, zodat ik meer tijd kan besteden aan de zaken zelf. Er zijn weken dat de 'lopende band' een probleem geeft: als een zaaksdossier of een zitting meer tijd kost dan ingepland en andere zittingen binnenkomen, leidt dat tot werken in vrije tijd.'

In de andere twee landen willen veel rechters meer gezamenlijke werkwijzen (71% van de respondenten in Italië, 64% in Finland, tegenover 38% in Nederland). In Italië klagden meerdere respondenten over disorganisatie en excessieve werklast. Deze situatie doet zich niet voor in alle rechtbanken in Italië, maar wijst er wel op dat door de organisatorische omstandigheden in het gerecht rechters autonoom kunnen zijn, maar feitelijk weinig keuze hebben, terwijl zij wel het uitvoerende werk moeten doen. De vraag rijst wel of in Nederland de rechterlijke onafhankelijkheid wordt bedreigd door het gebrek aan organisatorische autonomie.

Individuele prestaties

De drie rechtspraakorganisaties verschillen eveneens in de toepassing van geïndividualiseerde productietaakstellingen. Dergelijke taakstellingen zijn in Italië expliciet en in Finland en Nederland impliciet. Dit is te merken in de antwoorden. In Italië antwoordt 66% van de rechters dat individuele prestatietaakstellingen duidelijk en specifiek zijn, terwijl in Finland slechts 22% en in Nederland 35% dat vindt. In Nederland bestaan geen formele individuele productietaakstellingen (slechts 28% vindt dat deze formele status hebben). ‘Doelen worden door het management gesteld voor de gehele afdeling. In aanvulling zijn er professionele standaarden (afgesproken in expert meetings [van rechters] die de caseload van rechters bepalen. Die worden gebruikt voor de inplanning van zittingen van iedere rechter.’ Verder: ‘iedere rechter moet een bepaald aantal zittingen houden per week’ en ‘er zijn prestatiedoelen met betrekking tot het aantal zittingen (per week): niet in aantallen zaken.’

Ook in Finland worden doelen op afdelingsniveau gesteld. ‘Ministerie en tegenwoordig de Nationale gerechtsadministratie [National Court Administration] stellen prestatiedoelen vast met de president van mijn rechtbank en de president stelt doelen op voor iedere afdeling van het gerecht. Officieel is er geen individueel prestatiedoel voor de individuele rechter, maar natuurlijk is uitgangspunt van het systeem dat iedereen zijn bijdrage levert aan de afdelingsdoelen.’

In Italië worden individuele productiedoelen opgesteld door de president van het gerecht in overleg met de rechters, waarbij hij of zij rekening houdt met de maximale werklast die van een rechter wordt gevraagd. Taakstellingen zijn indicatief en gebaseerd op het gemiddelde van het voorgaande jaar: deze worden berekend op basis van het gemiddeld aantal afgedane zaken in de laatste drie jaar en moeten in een range liggen van -15% van het gemiddelde tot +15%.

Samenvattend

Er is een andere focus van management in de drie landen. In Nederland is het gerechtsmanagement gericht op het efficiënt organiseren van het werk. Door de arbeidsdeling lijkt het productieproces op een lopende band. In Finland en Italië organiseren rechters hun eigen werk. Kennelijk is Italië het enige land waar individuele prestatiedoelen feitelijk worden vastgesteld. In de andere twee landen worden prestatiedoelen gezien als informeel en meer als een morele verplichting. De vraag rijst wat meer druk legt op rechters: expliciet of impliciet prestatie management.

Involed van individueel prestatie management op werkdruk en stress

We zagen dat prestatie management in de drie landen een rol speelt, maar op verschillende manieren. Om het effect van prestatie management vast te stellen, is een eerste vraag of doelen moeilijk te halen zijn. Zo niet, dan is de druk laag en heeft deze vooral invloed op de minst productieve rechters. Prestatiedoelen worden door 27% van de Italiaanse respondenten, 34% van de Finse en 53% van de Nederlandse respondenten als 'te ambitieus' beschouwd (verschillen in gemiddelden van Nederland en IT en NL en FI zijn significant). Het lijkt erop dat in Italië en Finland de doelstellingen relatief gemakkelijk te bereiken zijn, terwijl in Nederland de impliciete doelen tamelijk ambitieus zijn. Wat tijdigheid betreft is 66% van de respondenten in Italië, 57% in Nederland en 54% in Finland het erover eens dat de doelstellingen voor de termijnen van procedures moeilijk te halen zijn. Tijdigheid lijkt meer een uitdaging dan productie als zodanig.

Het hebben van (ambitieuze) doelen is één ding, het handhaven ervan is een tweede. Wat de handhaving betreft, stelt 63% van de respondenten in Italië dat afdelings- en rechtbankvoorzitters controleren of iedere rechter voldoet aan de prestatienormen tegen 40% in Finland en 27% in Nederland (verschillen zijn significant tussen NL en IT en NL en FI). Het niet halen van doelen heeft volgens 31% van de respondenten in Italië, 22% in Finland en 11% in NL aanzienlijke gevolgen voor de rechter (alleen het verschil tussen NL en IT is significant).

De rechtbank- of sectiepresident kan actie ondernemen als de duur van de procedure het doel dreigt te overschrijden. In Nederland ervaart 26% dat presidenten daadwerkelijk actie ondernemen, 35% in Italië en 42% in Finland (verschil significant tussen IT en NL en FI en NL). Er zijn aanzienlijke gevolgen voor rechters als de doelstellingen voor de duur van de procedures niet worden gehaald, volgens slechts 3% van de respondenten in Nederland, 29% in Italië en 16% in Finland (alle verschillen zijn significant). Tabel 1 geeft een overzicht.

Tabel 1. Instemming met stellingen over de handhaving van prestatiedoelen in drie landen

	FI	IT	NL
Productietaakstellingen zijn te ambitieus	34%	27%	53%
President monitort of een rechter zijn/haar productietaakstellingen haalt	40%	63%	27%
Als een rechter de productietaakstelling niet haalt, heeft dat aanzienlijke gevolgen voor hem/haar	22%	31%	11%
Standaarden voor doorlooptijden zijn moeilijk te halen	54%	66%	57%
President komt in actie als doorlooptijdstandaarden dreigen te worden overschreden	42%	35%	26%
Als een rechter de doorlooptijdstandaarden niet haalt, heeft dat aanzienlijke gevolgen voor hem/haar	16%	29%	3%
Controle/druk van de president heeft negatieve invloed op de onafhankelijkheid van de rechter	25%	13%	22%

We kunnen vaststellen dat de productiedoelstellingen volgens de meeste respondenten niet overdreven ambitieus zijn, vooral in Italië en Finland. Toezicht op het individuele functioneren van rechters door de president is niet gebruikelijk, en het sanctioneren van rechters nog minder. Dit geldt nog sterker voor tijdigheid. Prestatiemanagement is dus niet erg agressief. De handhaving van individuele taakstellingen verhoudt zich in beginsel slecht tot de onafhankelijkheid van de rechter. Immers, aantallen en doorlooptijden kunnen niet los gezien worden van de procedurele en inhoudelijke behandeling die de rechter noodzakelijk acht voor een eerlijk proces. In de praktijk is dit in de drie landen voor de grote meerderheid van de rechters geen probleem. Hierbij moet worden opgemerkt dat productiedoelen ook kunnen dienen om rechters te beschermen tegen overbelasting. In Italië gelden naast minimale ook maximale productietaakstellingen.

Professionele standaarden

Een inzicht in professionele standaarden kan worden verkregen uit de prioriteiten die rechters voor zichzelf stellen. Hun mening werd gevraagd over de stelling: 'Ik geef de noodzakelijke aandacht aan elke zaak, ook al kan dit de efficiëntie van de rechtbank verminderen.' In Nederland is 89% het hiermee eens, 88% in Finland en slechts 50% in Italië. Met de stelling 'Ik geef de noodzakelijke aandacht aan elke zaak, ook al kan dit de procedure verlengen' was 92% in Nederland, 89% in Finland en 65% in Italië het eens (verschillen tussen IT en NL en IT en FI zijn significant). In overeenstemming met deze prioriteiten ervaart slechts 21% van de respondenten in Nederland en 20% in Finland maar 53% in Italië de productiedoelen van de rechtbank als bindend (verschillen tussen IT en de andere twee landen zijn significant).

Uit de enquête blijkt dat vooral in Nederland en Finland geen voorrang wordt gegeven aan efficiëntie en tijdigheid ten opzichte van inhoudelijke kwaliteit. Gezien de relatief zwakke handhaving van prestatiedoelen die we hiervoor hebben opgemerkt lijkt er geen sterke botsing te zijn tussen de professionele standaarden van de rechters en de waarden van het gerechtsmanagement. Dat is niet zo vreemd bij management dat bestaat uit rechters.

Conclusies

Wat kunnen we leren? In de eerste plaats zijn werkdruk en werkgerelateerde stress hoog in de drie landen en gaat deze hoge belasting ten koste van de kwaliteit van het rechtspreken. In de tweede plaats, en dat is wellicht verrassend, hoeft de inzet van moderne managementtechnieken niet ten koste te gaan van de rechters en ook niet van de kwaliteit van de rechtspraak. Het Nederlandse systeem, dat het meeste gebruikmaakt van modern management, levert naar de mening van de rechters een hogere kwaliteit. De vergelijking van Nederland met Italië is het meest eenduidig. Die met Finland is complexer, maar ook die vergelijking onderstreept de conclusie en dat ondanks de relatief lage caseload in Finland.

Hierbij passen twee kanttekeningen. De eerste is dat pas na verloop van tijd in Nederland een balans is gevonden tussen outputfinanciering en kwaliteit, in de vorm van expliciete kwaliteitsstandaarden. De weg hiernaartoe is met veel strijd gepaard gegaan. In de tweede plaats hebben rechters in

Nederland weinig organisatorische autonomie. Dit lijkt weinig bezwaarlijk, ook omdat organisatorische autonomie in de praktijk tot hoge werkdruk leidt, maar het vereist wel dat rechters zich, wanneer nodig, onttrekken aan het organisatorische keurslijf waarin zij zitten.

De les uit het buitenland is dat de Nederlandse rechtspraak zo slecht nog niet is georganiseerd en dat modern management hier heeft geleid tot relatief hoge organisatorische efficiëntie met behoud van hoge kwaliteit. De consequentie is dat belangrijke mogelijkheden voor efficiëntieverhoging hiermee zijn uitgeput. Aandrang tot nog meer efficiëntie moet gepaard gaan met concreet bewijs dat dit kan zonder de werkdruk verder te verhogen en zonder het wankel evenwicht van efficiëntie en kwaliteit teniet te doen.

Eerder verschenen

- 2021, nr. 2 Tijdige rechtspraak
- 2021, nr. 1 Crisis in de rechtsstaat?
- 2020, nr. 3 Rechtspraak in tijden van corona
- 2020, nr. 2 Leren van feedback in de rechtspraak
- 2020, nr. 1 Innoverende hoven gewogen. Over de achtergronden en effecten van vernieuwingen in de appelrechtspraak