Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak

Impactanalyse ketenpartners

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Barneveld, mei 2014
Referentie: MG/bv/13.151
Versie: 1.0
Auteur(s): M. R. Goedvolk, H.H. van Gulijk, R. Lindenberg en W. Stapel

Inhoudsopgave

1.	**Inleiding**		**7**
	1.1	Achtergrond en aanleiding	7
	1.2	Doelstelling, onderzoeksvragen en reikwijdte	8
	1.2.1	Doestelling impactanalyse en onderzoeksvragen	8
	1.2.2	Reikwijdte	8
	1.3	Aanpak	9
	1.3.1	Verschillende onderzoeksmethoden	9
	1.3.2	Aanpak in de tijd	10
	1.4	Leeswijzer	11
2.	**Het programma KEI**		**12**
	2.1	Doelen van het programma	12
	2.2	Onderverdeling programma KEI voor de impactanalyse	12
	2.2.1	Procesinnovatie	12
	2.2.2	Digitalisering	13
	2.3	Processchema's civiel recht	14
	2.3.1	Starten van een zaak	14
	2.3.2	Verweer en regie	17
	2.3.3	Zitting en vonnis	18
	2.3.4	Verstekvonnis	20
	2.4	Processchema's bestuursrecht	21
3.	**Impact KEI voor betrokken organisaties**		**24**
	3.1	Gerechtsdeurwaarders	24
	3.1.1	Kwalitatieve impact	24
	3.1.2	Procesinnovatie: Wegvallen verplichting tot dagvaarden	24
	3.1.3	Kwantitatieve impact	28
	3.2	Advocatuur	36
	3.2.1	Kwalitatieve impact	38
	3.2.2	Kwantitatieve impact	41
	3.3	Bestuursorganen en gemeenten	43
	3.3.1	Kwalitatieve impact	43
	3.3.2	Kwantitatieve impact	45
4.	**Conclusies en samenvatting**		**48**
	4.1	De inhoud van het programma KEI	48
	4.1.1	Procesinnovatie	48
	4.1.2	Digitalisering	48
	4.2	Kwalitatieve gevolgen programma KEI	49
	4.2.1	Gevolgen digitalisering	49
	4.2.2	Gevolgen procesinnovatie	50
	4.3	Kwantitatieve gevolgen programma KEI	51
	4.3.1	Werklasteffecten digitalisering deurwaarders	51
	4.3.2	Werklasteffecten digitalisering voor de advocatuur	52

4.3.3 Werklasteffecten digitalisering voor de bestuursorganen 52
4.3.4 Gevolgen procesinnovatie 53
A. Deelnemers expertgroep en werkgroepen 55
B. Schema procesinleiding verzoekschriftprocedure 56
C. Uitwerking reserveringsmodel 57

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van de impactanalyse ‘Kwaliteit en innovatie Rechtspraak’. De impactanalyse is uitgevoerd door Significant in samenwerking met het projectteam SMS van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie in de periode juli 2013 tot en met maart 2014.

Onze dank gaat uit naar de leden van de expertgroep en de werkgroepen die ons gedurende het onderzoek voorzien hebben van constructieve bijdragen. Ook alle andere personen die we hebben gesproken in het kader van deze opdracht zijn wij zeer erkentelijk. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Hellena Donner, Ronald van den Hoogen en Alfred Roos die dit onderzoek vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie hebben begeleid.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

01 Goede rechtspraak is essentieel voor het vertrouwen in de rechtsstaat. De Nederlandse rechtspraak is nu van hoge kwaliteit; in internationale vergelijkingen scoort Nederlandse rechtspraak steevast goed. Dat moet over vijf of tien jaar ook nog zo zijn. Daarom moet de rechtspraak toekomstbestendig zijn en zich kunnen aanpassen aan veranderende maatschappelijke behoeften. Daarbij moet de rechtspraak rekening houden met eisen die rechtzoekenden stellen en die eisen veranderen voortdurend. Burgers en bedrijven vragen om snelle, effectieve en klantvriendelijke rechtspraak.

02 Het ministerie van Veiligheid en Justitie (verder het ministerie) en de Rechtspraak zijn in 2012 gestart met het toekomstbestendig maken van de Rechtspraak door het vernieuwingsprogramma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (verder: programma KEI) te initiëren[1]. Dit programma heeft tot doel de rechtspraak toegankelijker te maken en een eenvoudiger rechtsgang te bieden in het civiel en het bestuursrecht. Zowel bij het ministerie als bij de Rechtspraak zijn hiertoe projectorganisaties ingericht. In het volgende hoofdstuk wordt het programma uitvoeriger beschreven.

03 Op hoofdlijn is in het programma KEI onderscheid te maken tussen ‘procesinnovatie’ en ‘digitalisering’. Procesinnovatie heeft betrekking op het inrichten van een nieuwe (civiele en bestuursrechtelijke) rechtsgang. Dit betreft onder andere de manier waarop een zaak wordt aangebracht, de wijze waarop de rechter de zaak behandelt en de termijnen die daarvoor gelden. Onder digitalisering vallen alle veranderingen die te maken hebben met het digitaal aanbrengen en behandelen van zaken. Voor zowel de rechtspraak als professionele rechtzoekenden, of hun procesvertegenwoordigers leidt KEI tot de verplichting om digitaal zaken aan te brengen, te werken en te communiceren.

04 Het programma KEI heeft niet alleen gevolgen voor de rechtspraak, ook voor andere betrokken ketenpartners heeft het programma impact. Het betreft partijen zoals de advocatuur, de gerechtsdeurwaarders, bestuursorganen en gemeentes, maar ook de rechtsbijstandsverzekeraars, belastingadviseurs en andere (kleinere) spelers.

05 Het ministerie heeft behoefte aan inzicht in de effecten van KEI voor de ketenpartners. Enerzijds om te weten welke implicaties KEI voor deze partijen heeft. Anderzijds om op basis van de uitkomsten plannen en wetgeving aan te scherpen. Het ministerie heeft de afdeling Simulatiemodellen Strafrechtsketen (SMS) van het directoraat-generaal Rechtshandhaving en Rechtsbestel en Significant gevraagd om een impactanalyse uit te voeren om de effecten voor de ketenpartners op hoofdlijnen inzichtelijk te maken.

[1] Zie Kamerstukken II, 2012-2013, 29 279, nr. 164 en conceptwettekst november 2013 voor een nadere toelichting op het programma KEI.

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en reikwijdte

1.2.1 Doestelling impactanalyse en onderzoeksvragen

06 De doelstelling van de impactanalyse is om inzicht te geven in de structurele opbrengsten, kosten en investeringen van de maatregelen van het programma KEI bij (een selectie van) de betrokken ketenpartners. Het betreft zowel de maatregelen ten aanzien van 'digitalisering' als de maatregelen in het kader van 'procesinnovatie'.

07 De volgende vraag is in deze impactanalyse onderzocht:

08 Wat zijn de structurele opbrengsten en kosten en de benodigde investeringen van de maatregelen van het programma KEI bij de advocatuur, gerechtsdeurwaarders, bestuursorganen, gemeenten en andere 'repeat-players'?

09 Om deze vraag te beantwoorden, hanteren we een aantal subvragen:

a. Tot welke veranderingen leiden de maatregelen van het programma KEI bij de verschillende partijen?
b. Welke gevolgen hebben deze veranderingen voor de verschillende partijen?
c. Welke investeringen moeten door partijen worden gedaan?
d. Leidt het programma KEI tot een verandering in werklast en/of kosten?

10 Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen wordt zo veel mogelijk onderscheid gemaakt tussen de gevolgen van 'digitalisering' en 'procesinnovatie'. Dat onderscheid is echter niet op alle punten te maken.

1.2.2 Reikwijdte

11 De impactanalyse gaat over de gevolgen van het programma KEI. Dit omvat de plannen die in de wettekst zijn opgenomen en de uitwerking die de rechtspraak aan de plannen geeft. De reacties van betrokken organisaties in de consultatie van de conceptwet zijn niet in het onderzoek betrokken[2].

12 De impactanalyse heeft betrekking op de effecten voor de (professionele) organisaties die te maken hebben met de verschillende sectoren van de rechtspraak, met uitzondering van het strafrecht. De impactanalyse heeft geen betrekking op:

a. De effecten voor de rechtspraak zelf: de rechtspraak heeft zelf een businesscase uitgevoerd om de interne gevolgen in kaart te brengen;
b. De effecten voor de burger: voor burgers blijft het mogelijk om een zaak op papier aan te brengen. De opvattingen van burgers worden door het ministerie door middel van het houden van focusgroepen en flitspeilingen onderzocht;
c. De digitalisering en eventuele procesinnovatie in het kader van strafrecht: het strafrecht valt niet onder het programma KEI van VenJ.

[2] De reacties op de consultatie zijn te vinden op http://internetconsultatie.nl/kei/reacties.

13 Het programma KEI is nog volop in ontwikkeling. Gedurende het uitvoeren van dit onderzoek kwam inhoudelijk steeds meer duidelijkheid. Zo heeft de Raad voor de rechtspraak een operationele vormgeving van het programma KEI beschreven en is de conceptwettekst ter consultatie uitgebracht (oktober 2013). In het eerste conceptwetsvoorstel KEI zijn echter niet alle onderdelen van het programma volledig uitgewerkt. De plannen worden namelijk nader uitgewerkt door het programma KEI van de Rechtspraak. Daarnaast moeten er op enkele punten nog beslissingen worden genomen. Daarom is gekozen om de impact van het programma op hoofdlijnen te onderzoeken op basis van de conceptwettekst en de operationele uitwerking van de rechtspraak. Daar waar nog te maken keuzes van invloed zijn op de impact, is gekozen om met scenario's te werken.

14 Tot slot is bij het bepalen van de impact een selectie gemaakt van de betrokken partijen. De volgende ketenpartners zijn bij de impactanalyse betrokken:

a. Advocatuur;
b. Gerechtsdeurwaarders;
c. Rechtsbijstandsverzekeraars;
d. IND;
e. Belastingadviseurs;
f. UWV;
g. De VNG en enkele gemeenten;
h. Repeat-players uit het bedrijfsleven[3].

15 Niet alle gemeentes, bestuursorganen en 'repeat-players' zijn betrokken. De impactanalyse is bedoeld om een beeld te schetsen van de effecten van het programma en dat kan op basis van de gemaakte selectie. De resultaten zijn bruikbaar om de totale effecten te schetsen voor de groep als geheel; de uitkomsten kunnen echter niet zonder meer op iedere individuele partij worden toegepast. Er is namelijk sprake van een grote diversiteit bij de partijen, zowel in omvang als mate van digitalisering waardoor de effecten op individuele basis kunnen verschillen.

1.3 Aanpak

1.3.1 Verschillende onderzoeksmethoden

16 Bij het uitvoeren van deze impactanalyse is gekozen voor het combineren van een aantal bronnen/onderzoeksmethoden:

a. Het bestuderen van de beschikbare documentatie met betrekking tot het programma KEI;
b. Het analyseren van het beschikbare cijfermateriaal bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal zaken;

[3] VNO-NCW en het MKB zijn benaderd voor deelname aan het onderzoek. In overleg met hen is ervoor gekozen rechtstreeks contact te hebben met een aantal bedrijven dat een repeat-player is zonder verdere tussenkomst van de koepelorganisaties. Daarnaast is indirect, door input van de deurwaarders, het effect voor het bedrijfsleven ook meegenomen. De resultaten voor de repeat-players zijn in deze rapportage niet apart weergegeven.

c. Het houden van tientallen (telefonische) interviews met vertegenwoordigers van de diverse betrokken partijen, zowel bij het ministerie als de rechtspraak als bij de betrokken partijen. Zie tabel 1 met een overzicht van het aantal geïnterviewden;
d. Het houden van een aantal expert- en werkgroepbijeenkomsten. Er is in een aantal expert- en werkgroepbijeenkomsten aandacht besteed aan de ketenbrede effecten van de maatregel. In de expertbijeenkomsten zijn ook steeds de (voorlopige) uitkomsten getoetst. Aan de expertgroep namen de volgende partijen deel:
    i. Ministerie van Veiligheid en Justitie;
    ii. Rechtspraak;
    iii. Gerechtsdeurwaarders;
    iv. Advocatuur;
    v. Belastingadviseurs;
    vi. Belastingdienst;
    vii. IND;
    viii. VNG.

    In de werkgroepen waren in aanvulling hierop het UWV en enkele gemeenten vertegenwoordigd.

Ketenpartner	Aantal personen gesproken
Advocatuur	14
Deurwaarders	6
Rechtsbijstandsverzekeraars	3
Bestuursorganen	6
Repeat-players	3

Tabel 1. Overzicht aantal geïnterviewden per ketenpartner

1.3.2 Aanpak in de tijd

17 In juli 2013 is de impactanalyse begonnen met het bestuderen van de beschikbare documentatie en het houden van een aantal verkennende interviews met de diverse betrokken partijen. Eind augustus hebben we de eerste expertbijeenkomst gehouden waarin we stil hebben gestaan bij de afbakening van de impactanalyse. Daarnaast zijn ook de uitkomsten van de verkennende interviews gedeeld en is de aanpak van de rest van het onderzoek besproken.

18 In overleg met de expertgroep en opdrachtgever is besloten om een aantal werkgroepbijeenkomsten te beleggen om op meer detailniveau de gevolgen van het programma inzichtelijk te maken. In die bijeenkomst zijn ook processchema's verder uitgewerkt en zijn de kwalitatieve gevolgen geïnventariseerd. Er zijn in oktober drie werkgroepbijeenkomsten georganiseerd:
a. Een bijeenkomst om de (kwalitatieve) gevolgen en processchema's voor civiel recht te bespreken;
b. Een bijeenkomst om de (kwalitatieve) gevolgen en processchema's voor bestuursrecht te bespreken;
c. Een bijeenkomst om de gevolgen van de wijzigingen in de procesinleiding bij de gerechtsdeurwaarders te bespreken.

Parallel aan deze werkgroepen zijn nog diverse (telefonische) interviews gehouden.

19 Eind oktober zijn de uitkomsten van de werkgroepbijeenkomsten en de interviews aan de expertgroep teruggekoppeld. In deze bijeenkomst zijn de processchema's besproken en zijn ook de kwalitatieve uitkomsten toegelicht.

20 In november zijn tientallen verdiepende interviews gehouden om de gevolgen van KEI ook kwantitatief inzichtelijk te maken. Diverse advocaten, gerechtsdeurwaarders en bestuursorganen zijn (telefonisch) geïnterviewd met als doel om te bepalen welke concrete gevolgen het programma heeft voor de werklast en kosten.

21 Begin december 2013 heeft de laatste bijeenkomst van de expertgroep plaatsgevonden. Daarin zijn de kwantitatieve uitkomsten toegelicht en waar nodig nog nader aangepast.

1.4 Leeswijzer

22 In hoofdstuk 2 staat een beschrijving van het programma KEI. Enerzijds worden de doelen en de opzet van het programma uiteengezet, anderzijds wordt met processchema's inzichtelijk gemaakt op welke wijze civiele en bestuursrechtelijke procedures gaan verlopen na implementatie van het programma KEI. Hierbij worden ook de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie aangegeven. In hoofdstuk 3 wordt per ketenpartner uiteen gezet wat de impact is van het programma KEI, zowel op werkwijze als op kosten en benodigde capaciteit. Ten slotte worden in hoofdstuk 4 de resultaten van het onderzoek samengevat en worden conclusies getrokken.

2. Het programma KEI

23 In dit hoofdstuk komt het programma KEI aan de orde. Allereerst beschrijven wij de doelen van het programma. Vervolgens lichten wij de deelprojecten toe. Tot slot gaan we in op hoe de nieuwe processen eruit zien.

2.1 Doelen van het programma

24 In de brief aan de Tweede Kamer[4] omschrijft de minister van VenJ het doel van het programma KEI als volgt: "*De voorgenomen maatregelen moeten resulteren in een nieuwe, eenvoudige, begrijpelijke, flexibele, uniforme en digitale basisprocedure waarin de rechter de regie voert, maatwerk levert en geschillen snel en definitief beslecht. Om dat te kunnen realiseren moet er een nieuwe digitale rechtsgang worden ontworpen en geïmplementeerd, moet wet- en regelgeving worden aangepast en moeten onder meer procesreglementen worden aangepast en geharmoniseerd.*"

25 Het programma KEI voorziet in een aantal belangrijke innovaties op het terrein van het bestuursprocesrecht en het burgerlijk procesrecht. Er zijn twee programma's: KEI VenJ en KEI Rechtspraak. Het eerste programma, dat onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie valt, richt zich met name op de totstandkoming van nieuwe wetgeving. Het parallelle programma KEI Rechtspraak van de Rechtspraak voorziet onder meer in (verdergaande) digitalisering en innovatie van de rechtspraak zelf.

26 KEI VenJ is verantwoordelijk voor de aanpassing van wetgeving waarmee de vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht gerealiseerd moet worden. Die nieuwe wetgeving moet ook verregaande digitalisering van de processen bij de rechtspraak en van de communicatie met procespartijen mogelijk maken. In de volgende paragraaf worden deze onderdelen nader toegelicht.

2.2 Onderverdeling programma KEI voor de impactanalyse

27 Voor de impactanalyse hebben wij de gevolgen van het gehele programma KEI onderzocht; die zijn opgesplitst naar procesinnovatie en digitalisering. Voor procesinnovatie is gekeken naar de gevolgen van (wets)wijzigingen in het procesrecht. Ten aanzien van digitalisering richt de impactanalyse zich op de voorzieningen die digitale communicatie met de rechtspraak mogelijk maken. Hieronder worden deze twee onderwerpen op hoofdlijnen toegelicht.[5]

2.2.1 Procesinnovatie

28 De procesinnovatie moet, volgens de concept-memorie van toelichting, op hoofdlijnen de volgende veranderingen teweeg brengen:

a. De afzonderlijke dagvaarding en de procesinleiding in civiele zaken worden samengevoegd tot één nieuwe procesinleiding, waarmee de nieuwe vereenvoudigde basisprocedure start;

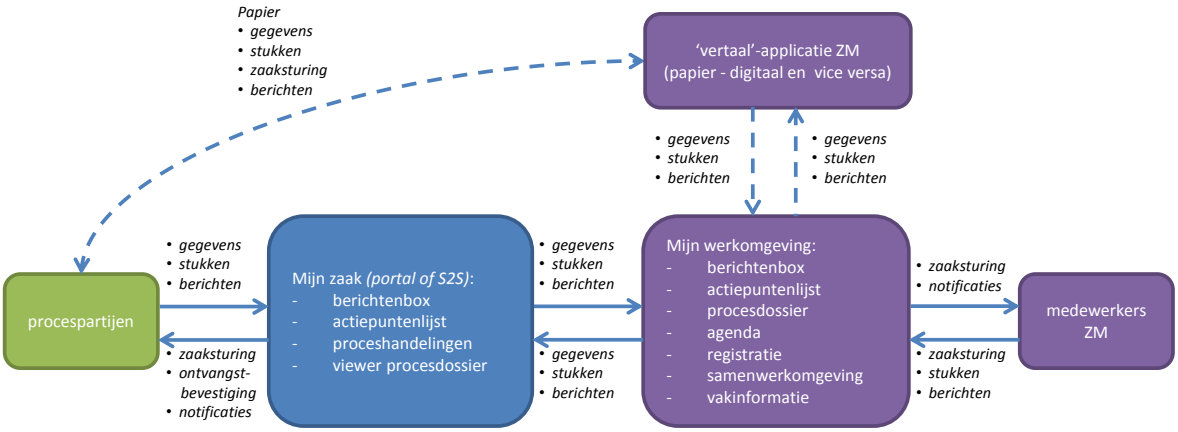
[4] Kamerstukken II, 2012-2013, 29 279, nr. 164, p.2.

[5] Voor de uitwerking is gebruikgemaakt van interne stukken van de Raad voor de rechtspraak en de conceptwettekst.

b. De verplichting tot het betekenen van de huidige dagvaarding wordt opgeheven, waardoor er laagdrempelige mogelijkheden komen voor de eisende partij om zijn wederpartij in rechte te betrekken;
c. Er komen meer wettelijke termijnen voor het verrichten van specifieke proceshandelingen;
d. De rechter kan meer regie voeren op het verloop van de procedure en maatwerk leveren waar nodig;
e. Het wordt in het burgerlijk procesrecht net als in het bestuursprocesrecht mogelijk om een procedure digitaal te starten en tijdens de procedure digitaal stukken in te dienen bij de rechter. Dit onderwerp wordt verder toegelicht in de volgende paragraaf.

2.2.2 Digitalisering

29 In figuur 1 is weergegeven hoe de communicatie met de rechtspraak verloopt als de digitalisering volledig gerealiseerd is.[6]



Figuur 1. Communicatie met de rechtspraak als digitalisering volledig gerealiseerd is

30 De figuur laat zien dat de communicatie tussen procespartijen en de rechtspraak volledig gedigitaliseerd (kan) verlopen. Met uitzondering van burgers wordt het voor procespartijen ook verplicht digitaal met de rechtspraak te communiceren. Voor burgers blijft de weg van de papieren communicatie open. Papieren stukken worden vervolgens door een 'vertaal'-applicatie van de rechtspraak gedigitaliseerd en in de systemen van de rechtspraak gezet. In het geval een burger een procedure op papier start, blijft de verdere communicatie met deze burger ook op papier verlopen.

31 Procespartijen kunnen via een portal of via een system-to-system koppeling (S2S) toegang krijgen tot 'Mijn Zaak'. De procespartijen kunnen in 'Mijn Zaak' een procedure starten, relevante stukken toevoegen en het procesdossier inzien. Ook het verdere verloop van de procedure en de daarbij behorende proceshandelingen verlopen via 'Mijn Zaak', waarbij de procespartijen berichten ontvangen op het moment dat een volgende stap in de procedure wordt gemaakt of zij nadere informatie moeten of kunnen leveren. De wederpartij ontvangt eveneens berichten vanuit 'Mijn Zaak' en krijgt daarin ook toegang tot de voor hem relevante stukken.

[6] In paragraaf 2.4 wordt verder uitgewerkt hoe het procesverloop eruit gaat zien.

32 Vanuit ‘Mijn Zaak’ verloopt vervolgens de communicatie met de systemen van de rechtspraak. Medewerkers van de rechtspraak krijgen via ‘Mijn Werkomgeving’ toegang tot alle relevante communicatie, informatie en stukken met betrekking tot de procedure. Ook algemene vakinformatie wordt beschikbaar gesteld via ‘Mijn Werkomgeving’. Dit valt verder buiten de scope van deze impactanalyse.

2.3 Processchema’s civiel recht

33 In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen het proces weergegeven van het burgerlijk procesrecht zoals dat er na de invoering van het programma KEI uitziet.

34 De schema’s bevatten de handelingen per partij. Bovenaan de schema’s staan de verschillende betrokken partijen weergegeven. Er is een aantal partijen weergegeven:

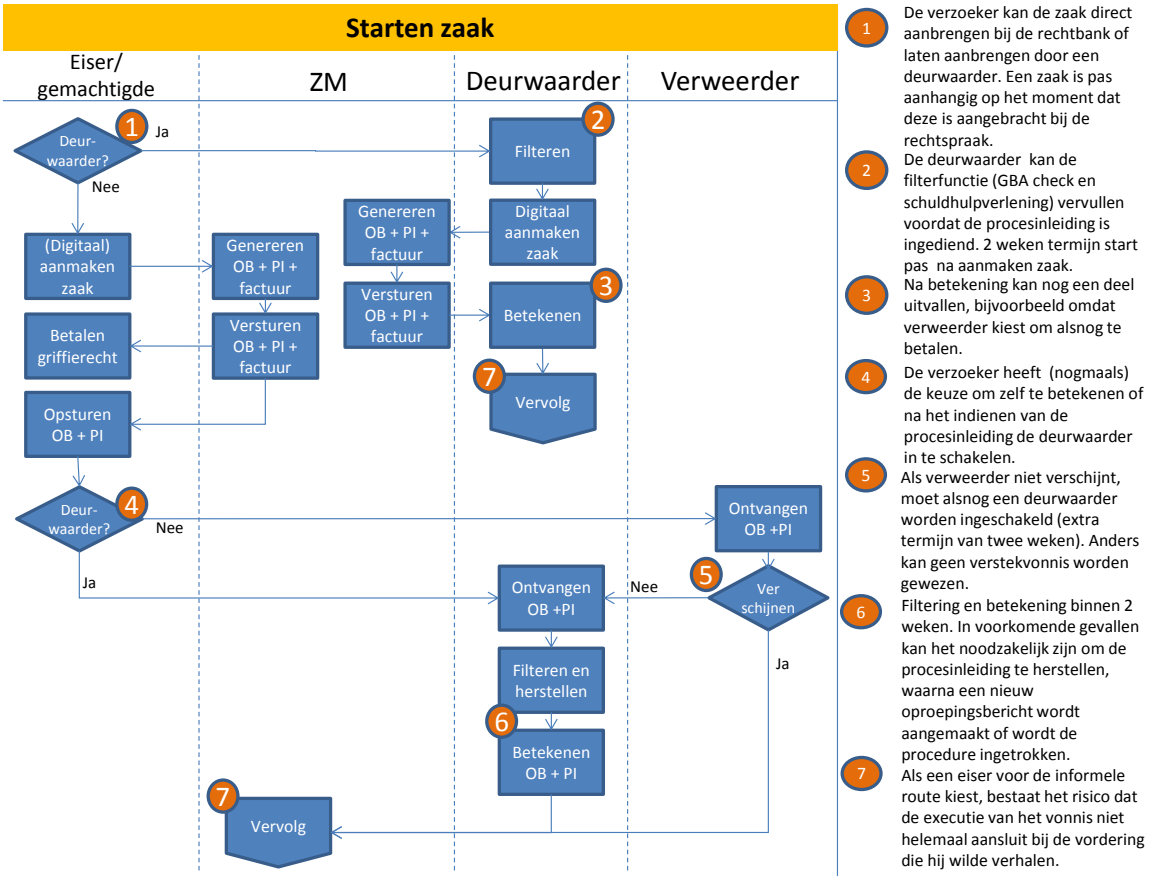
a. Eiser/gemachtigde: dit zijn natuurlijke en rechtspersonen die de zaak bij de rechter aanbrengen, inclusief hun eventuele gemachtigde. In kantonzaken kan iedereen als gemachtigde optreden; een advocaat of gerechtsdeurwaarder kan deze rol vervullen, maar het kan ook een familielid of buurman zijn. Bij rechtbankzaken is vertegenwoordiging door een advocaat verplicht;
b. Gerechtsdeurwaarder: de deurwaarder in de rol als partij die een procesinleiding moet betekenen en/of de executie van een vonnis moet realiseren;
c. Verweerder: dit zijn natuurlijke en rechtspersonen tegen wie een zaak is aangebracht, inclusief hun eventuele gemachtigde. In een verzoekprocedure kan een belanghebbende verweer voeren.
d. Derde belanghebbenden zijn hier buiten beschouwing gelaten.

35 De schema’s moeten van boven naar beneden worden gelezen en geven volgtijdelijk de handelingen weer van de verschillende partijen.

36 In de schema’s is op hoofdlijnen weergegeven hoe het nieuwe proces er in het civiel recht uit gaat zien. Het is goed om te realiseren dat een van de doelstellingen van het programma KEI, een maatwerkinvulling van de zaakbehandeling, betekent dat de processen in bepaalde gevallen ook anders kunnen verlopen. Deze varianten zijn niet weergegeven. De schema’s zijn onderverdeeld in de processen (1) Het starten van een zaak, (2) Verweer en regie, (3) Zitting en vonnis en (4) Verstekvonnis.

2.3.1 Starten van een zaak

37 Figuur 2 geeft weer hoe na volledige implementatie van het programma KEI een procedure betreffende een vordering in het civiele recht wordt aangemaakt. De verzoeker of zijn gemachtigde kan kiezen om direct een gerechtsdeurwaarder te vragen dit namens hem te doen of om zelf een zaak digitaal aan te brengen in het portal of via een S2S-koppeling; alleen burgers kunnen een zaak nog op papier starten.



Figuur 2. Processchema Starten van een zaak

38 Er zijn ook rechtszaken die starten met een verzoekschrift, het betreft bijvoorbeeld familiezaken en verzoeken voor het ontbinden van een arbeidsovereenkomst. Deze procedure loopt anders dat de hiervoor beschreven procedure. De procedure wordt ook ingeleid door een procesinleiding. De partijen worden bij deze procedure echter door de griffie van de rechtbank opgeroepen om te verschijnen. Voor het starten van een zaak met een procesinleiding is het informeel of via een gerechtsdeurwaarder betekenen dus niet noodzakelijk. In figuur 1 in bijlage B wordt de werkwijze schematisch weergegeven.

<u>Direct gerechtsdeurwaarder inschakelen</u>[7]

39 Als de gerechtsdeurwaarder direct wordt ingeschakeld, worden alle relevante gegevens door de eiser aan de deurwaarder gestuurd. De gerechtsdeurwaarder past eerst een aantal controles en filters op de zaak toe, zoals het beoordelen van de zaak, het raadplegen van de GBA[8] en checks in een aantal databases (waaronder voor schuldhulpverlening). Daarnaast controleert de deurwaarder vaak ook de executeerbaarheid

[7] In bijlage C wordt een alternatief model, het zogenaamde 'reserveringsmodel' nader uitgewerkt. Bij dit model reserveert een deurwaarder een zaak bij de rechtspraak om deze pas na betekening definitief aan te brengen bij de rechtspraak.

[8] Een deurwaarder mag een GBA-check doen als hij voornemens is de zaak te betekenen. In dit model is ervan uitgegaan dat hij dit mag doen zonder dat hij de zaak is gestart in 'Mijn Zaak'.

van de vordering van de eiser. Zo nodig wordt de concept-procesinleiding of worden de in te vullen gegevens aangepast voordat een zaak daadwerkelijk wordt aangemaakt.

40 Als de gerechtsdeurwaarder vervolgens de procesinleiding wil gaan betekenen, maakt hij de zaak aan in 'Mijn Zaak' en dient hij deze in. Op dat moment start de termijn voor het betekenen (maximaal twee weken). De gerechtsdeurwaarder krijgt na het aanmaken van de zaak het oproepingsbericht[9], de procesinleiding en de factuur. De griffierechten moeten (binnen 28 dagen) betaald worden of worden verrekend met de rekening courant van de gerechtsdeurwaarder anders wordt de zaak niet ontvankelijk verklaard.

41 De zaak kan ten gevolge van de betekening nog worden ingetrokken als de verweerder alsnog betaalt of als er op basis van nieuwe informatie bij de betekening wordt vastgesteld dat een rechtszaak geen zin heeft, omdat de vordering oninbaar is. In dat geval moet de reeds aangemaakte zaak worden ingetrokken; er zijn dan wel griffierechten verschuldigd.[10]

42 Als de procedure doorgezet wordt, heeft de verweerder vervolgens tot vier weken na het aanmaken van de zaak de tijd om te verschijnen (hij heeft dus minimaal twee weken om te verschijnen). De verweerder kan onder andere verschijnen door, op basis van de gegevens in het oproepingsbericht, in te loggen in 'Mijn Zaak'. Daar moet de verweerder vervolgens in een aparte handeling aangeven te willen verschijnen.[11]

Niet direct een gerechtsdeurwaarder inschakelen

43 Als de eiser (of gemachtigde) zelf de zaak aanmaakt, genereert 'Mijn Zaak' een oproepingsbericht, met daarin de procesinleiding en een factuur voor het griffierecht. De eiser kan op dat moment kiezen om alsnog een gerechtsdeurwaarder in te schakelen voor de betekening of het oproepingsbericht zelf (al dan niet per post) naar de wederpartij te sturen (informele oproeping). In beide gevallen moet het informeren van de wederpartij, al dan niet via betekening, binnen twee weken na het starten van de procedure gebeuren.

44 Als de verweerder na de informele oproeping verschijnt, hoeft er geen verdere actie te worden ondernomen door de eiser. Verschijnt de verweerder niet binnen de uiterlijke termijn van vier weken, dan moet de eiser alsnog de gerechtsdeurwaarder inschakelen, anders wordt geen verstekvonnis gewezen. De deurwaarder moet het oproepingsbericht dan bij de verweerder betekenen. Hiervoor krijgt de gerechtsdeurwaarder een extra termijn van maximaal twee weken. In deze periode moet de gerechtsdeurwaarder alle checks uitvoeren (filteren) en ook de zaak betekenen. Zowel na de filtering als na de betekening kan een zaak uitvallen; er zijn dan wel griffierechten verschuldigd[12]. De verweerder heeft

[9] In dit oproepingsbericht staan de gegevens die de wederpartij nodig heeft om toegang te krijgen tot de gegevens met betrekking tot de zaak (zowel digitaal als op papier). Verder staan hierin de wettelijke eisen, uit het huidige artikel 111 Rv, die zien op de aanzeggingen aan de verweerder (bijvoorbeeld tot wanneer hij verweer kan voeren).

[10] Het ministerie onderzoekt op dit moment in hoeverre het mogelijk is om bij uitval na filtering de griffierechten geheel of gedeeltelijk te restitueren.

[11] Afhangende van de functionaliteiten van 'Mijn Zaak', kan een verweerder wellicht ook aangeven dat hij geen verweer wenst te voeren.

[12] Zie noot 10.

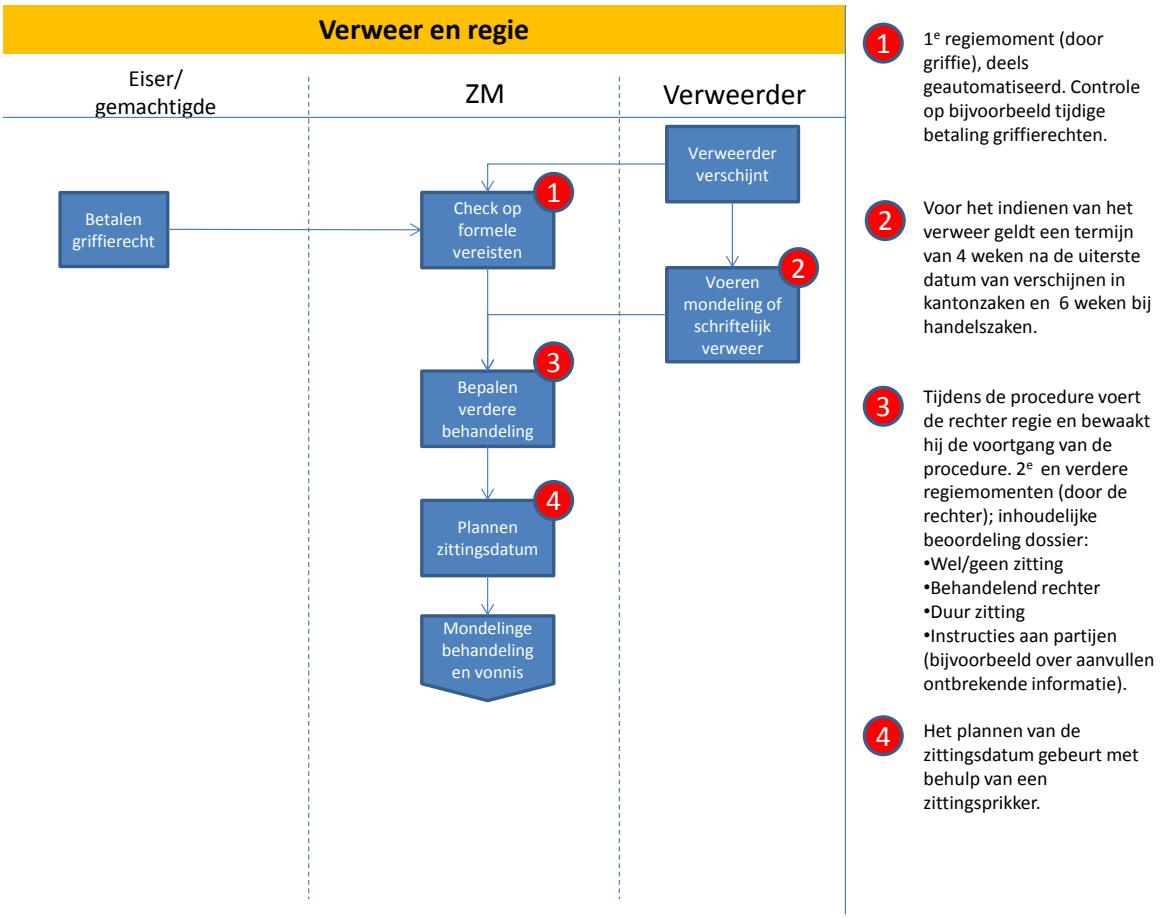
minimaal twee weken na betekening om te verschijnen. Dit moet binnen vier weken na de start van de extra termijn voor de deurwaarder en dus binnen maximaal acht weken na de start van de procedure.

Het vervolg

45 Het vervolgtraject hangt af van het al dan niet verschijnen van de verweerder. Als er correct is betekend en de verweerder verschijnt niet, is er sprake van een verstekzaak (zie 'verstekvonnis'). Ook als de verweerder wel is verschenen, kan nog sprake zijn van een verstekzaak. Als de verweerder namelijk aangeeft dat hij de vordering niet betwist en geen verweer voert, zal de rechter alsnog een verstekvonnis wijzen. Als de verweerder aangeeft wel verweer te voeren, start de procedure 'Verweer en regie' (zie figuur 3).

2.3.2 Verweer en regie

46 Een procedure op tegenspraak start met het verschijnen van de verweerder. Als dat is gebeurd, zal de rechtspraak de procesinleiding op formele vereisten controleren (betaling, termijnen, ontvankelijkheid, en dergelijke). De verweerder kan parallel hieraan mondeling of schriftelijk het verweer kenbaar maken (dat moet binnen 4 weken bij kantonzaken en 6 weken bij handelszaken). De rechter bepaalt vervolgens op het zogenoemde eerste regiemoment, op basis van de dan beschikbare informatie, hoe de procedure verder zal verlopen. Meer dan voorheen geeft hij richting aan de zaak en bepaalt hij wat de vervolgstappen zullen zijn, bijvoorbeeld een zitting, een getuigenverhoor of het geven van instructies aan de partijen met betrekking tot het aanvullen van bepaalde gegevens. Er kunnen, indien noodzakelijk, meerdere regiemomenten zijn.

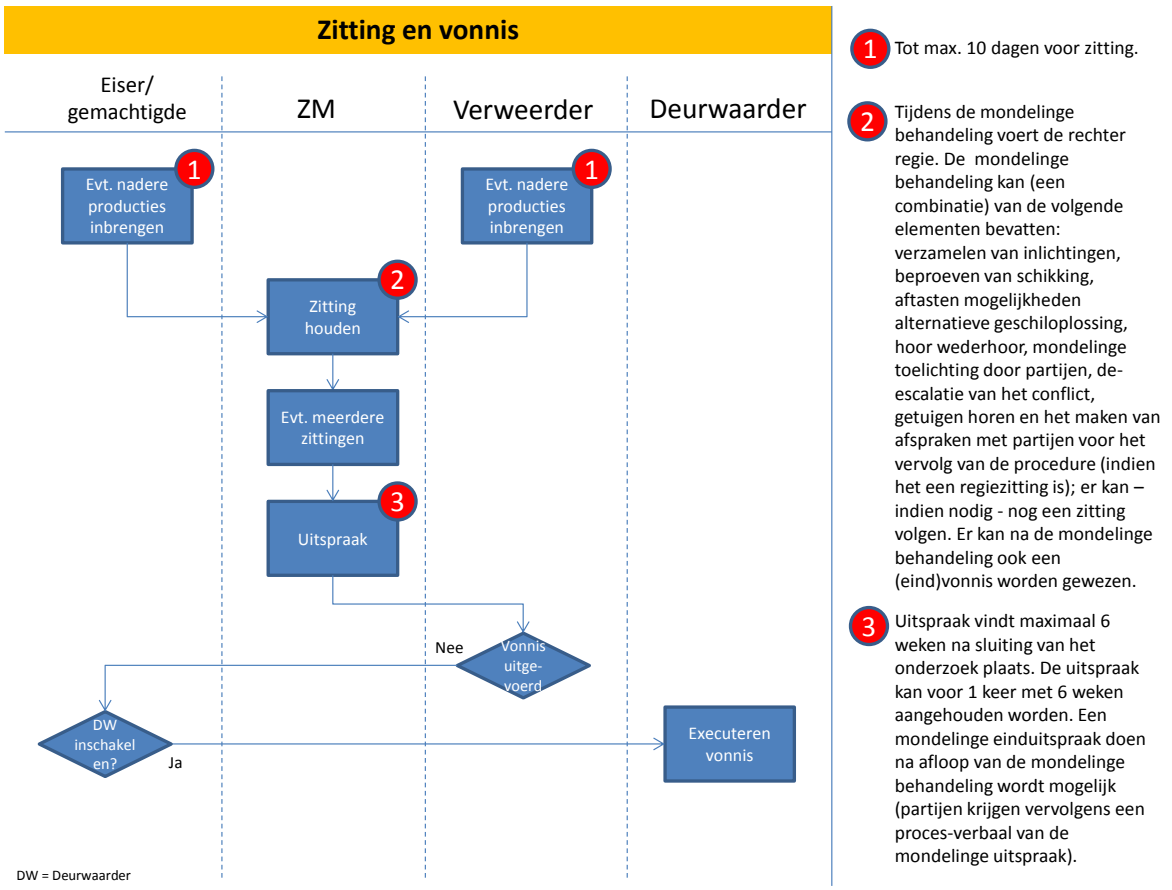


Figuur 3. Processchema Verweer en regie

47 Het plannen van een zitting gebeurt na een regiemoment, maar soms ook parallel daaraan. Zodra de rechter van mening is dat er binnen afzienbare termijn een zitting kan worden gehouden, wordt met behulp van de 'zittingprikker' een (voorlopige) zittingsdatum gepland. In 'Mijn Zaak' kunnen eiser en verweerder voor een bepaalde periode enkele verhinderdata opgeven. Er moet in ieder geval een dagdeel overblijven, waarop de zitting gehouden kan worden. De rechtspraak plant vervolgens de zitting.

2.3.3 Zitting en vonnis

48 In figuur 4 is het processchema Zitting en vonnis uitgewerkt.



Figuur 4. Processchema Zitting en vonnis

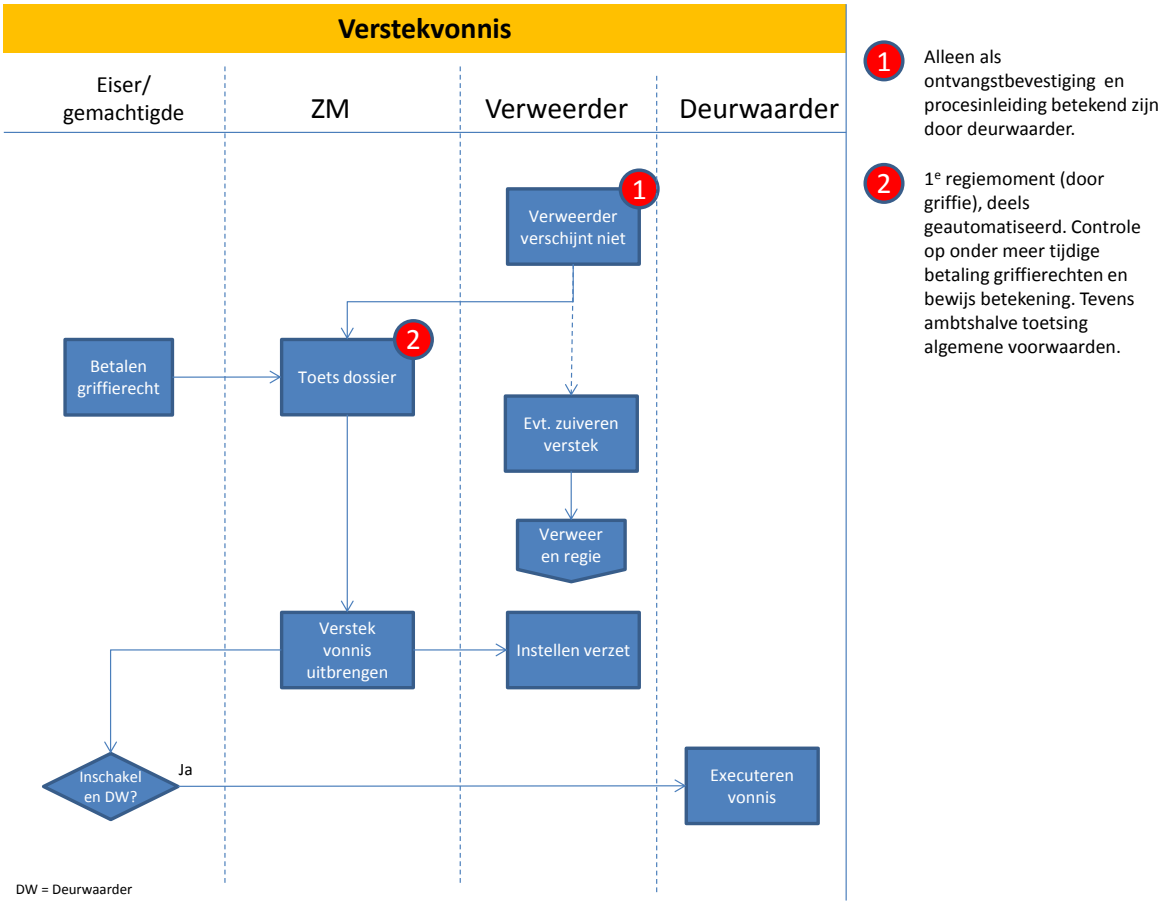
49 Voorafgaand aan de zitting kunnen verzoeker en verweerder nadere stukken aandragen; dit kan tot tien dagen voor de zitting. Dit kunnen bewijsstukken, verklaringen en dergelijke zijn. Tijdens de zitting bestaat de gelegenheid tot hoor, wederhoor en het horen van getuigen. De rechter voert de regie tijdens de mondelinge behandeling en heeft hiervoor meer mogelijkheden dan voorheen.[13] Het streven is dat de rechter voorafgaand aan de zitting hier al over communiceert met de betrokken partijen. Aan de hand van de inhoudelijke behandeling bepaalt de rechter ook of er eventueel meer zittingen nodig zijn. Als dit niet het geval is, kan de rechter direct mondeling uitspraak doen. Anders dan in de huidige situatie, kan dat ook een eindvonnis betreffen. Als er geen mondelinge uitspraak volgt, wordt het vonnis uiterlijk zes weken na sluiting van het onderzoek bekendgemaakt. Deze termijn kan waar nodig, of op verzoek van partijen, worden verlengd.

50 Indien de eiser in het gelijk wordt gesteld, moet de verweerder voldoen aan de uitspraak van de rechter. Gebeurt dit niet, dan kan de gerechtsdeurwaarder worden ingeschakeld om het vonnis te executeren.

[13] De elementen die nu op verschillende zittingen onderzocht worden, zoals het horen van getuigen, het onderzoeken van de mogelijkheden van een schikking, het geven van een mondelinge toelichting (in plaats van het huidige pleidooi) kunnen onderdeel uitmaken van de mondelinge behandeling. Dit maakt het verloop daarvan en van de procedure doelmatiger.

2.3.4 *Verstekvonnis*

51 Figuur 5 geeft de procedure weer in het geval de verweerder niet verschijnt of geen verweer voert. De nieuwe procedure bij verstekvonnis wijkt niet wezenlijk af van de huidige situatie.



Figuur 5. Processchema Verstekvonnis

52 Als de verweerder na een correcte betekening door de gerechtsdeurwaarder niet verschijnt en de eiser heeft het griffierecht betaald, zal de rechtspraak toetsen of de procesinleiding betreffende de vordering voldoet aan de eisen der wet, net zoals dat bij verweer en regie gebeurt. Als de zaak deze toets doorstaat, zal de rechter bij verstek vonnis wijzen. Als de in het ongelijk gestelde schuldenaar niet aan het vonnis voldoet, dan kan de eiser de deurwaarder inschakelen voor de executie van het vonnis.

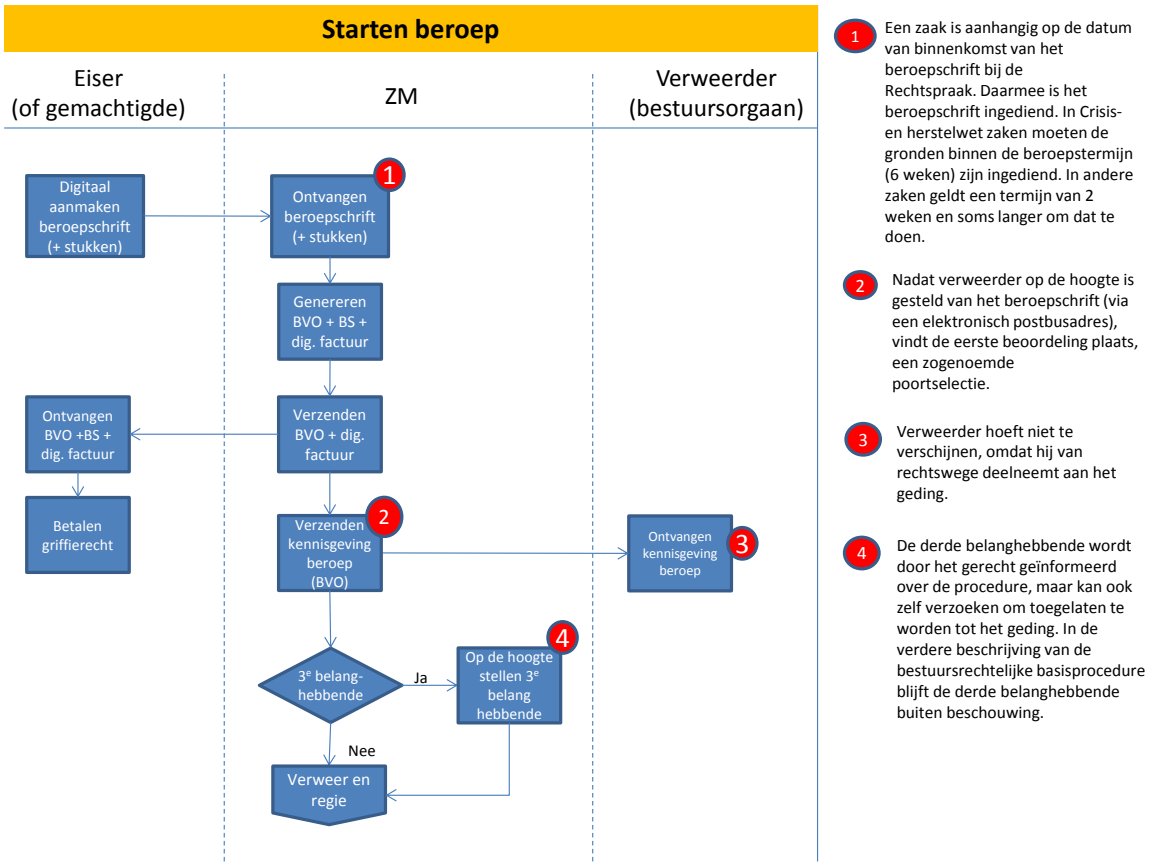
53 De verweerder heeft, net als in de huidige praktijk, nog de mogelijkheid om het verstek te zuiveren. Als dit conform de hieraan gestelde vereisten gebeurt, gaat de zaak verder zoals in figuur 4 ‘Processchema Verweer en regie’ is weergegeven. Ook kan de verweerder nog verzet instellen - overeenkomstig de huidige regelgeving - nadat de rechter uitspraak heeft gedaan.

2.4 Processchema's bestuursrecht

54 In deze paragraaf komt het nieuwe procesverloop in het bestuursrecht op hoofdlijnen aan de orde. Ook hier geldt dat de werkwijze uit het programma KEI meer maatwerk mogelijk maakt, waardoor in de praktijk ook andere routes mogelijk zijn dan die in de schema's zijn weergegeven. Voor het bestuursrecht zijn de veranderingen beperkt, aangezien begin 2013 de Algemene wet bestuursrecht al is aangepast. Daarnaast heeft innovatie van de bestuursrechtelijke rechtsgang in de afgelopen jaren vorm gekregen met de Nieuwe Zaaksbehandeling.

55 De betrokken partijen zijn anders dan in het civiele recht. De gerechtsdeurwaarder speelt geen rol in het bestuursrecht; zaken hoeven niet te worden betekend (de gemeentelijke deurwaarder wordt buiten beschouwing gelaten). De verweerder is in eerste aanleg altijd een bestuursorgaan.

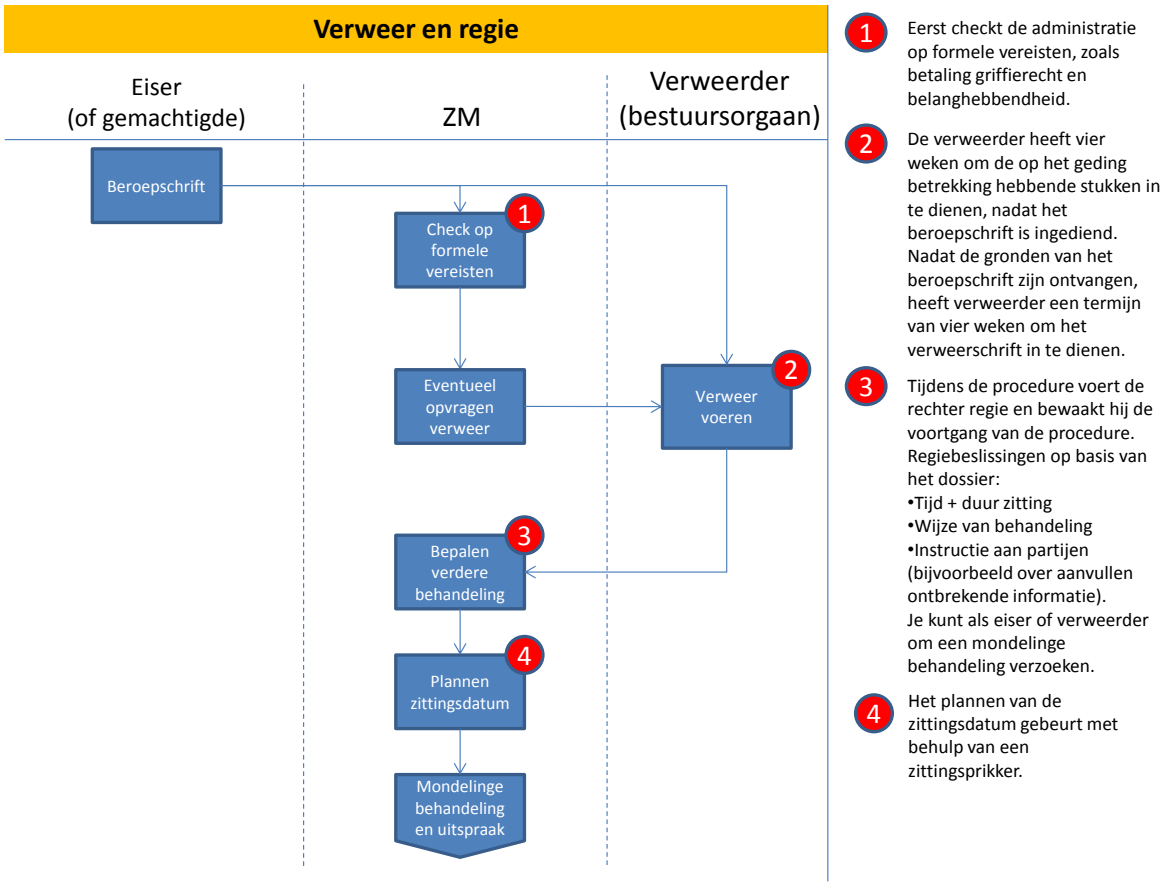
56 De schema's zijn onderverdeeld in de processen (1) Het starten van een beroepszaak, (2) Voeren van verweer en regie door rechter en (3) Zitting en vonnis. In figuur 6 is de procedure voor het starten van een beroepszaak toegelicht.



Figuur 6. Processchema Starten beroep

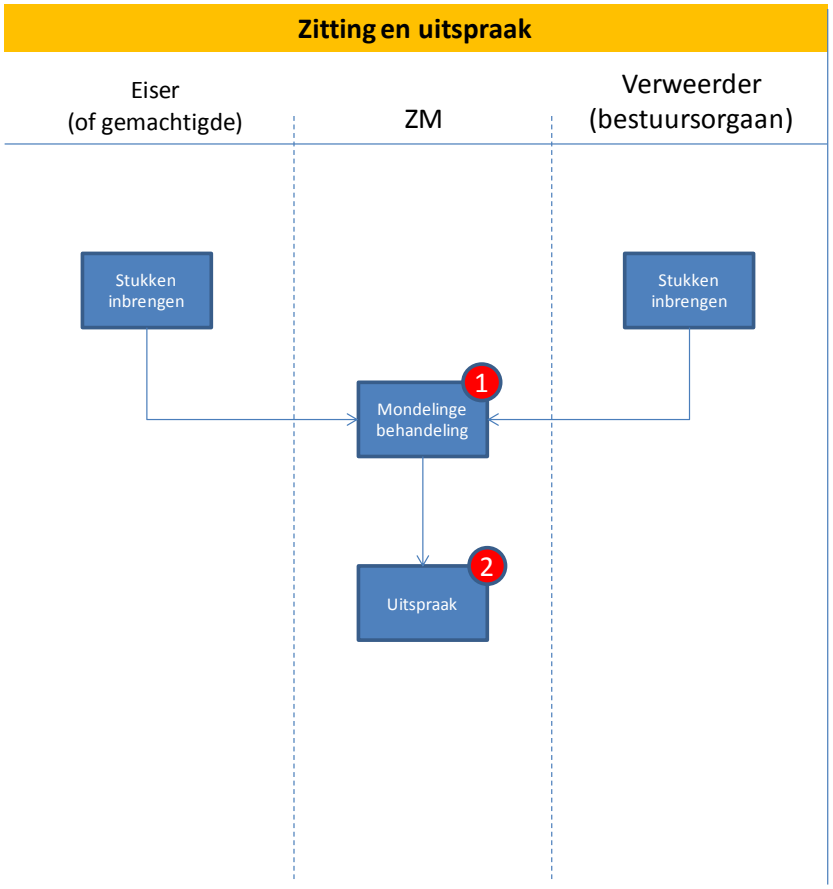
57 Nadat de bezwaarfase is afgerond, kan de eiser of gemachtigde in 'Mijn Zaak' digitaal een beroepschrift aanmaken en daar stukken bijvoegen. 'Mijn Zaak' genereert vervolgens een ontvangstbevestiging inclusief een beroepschrift en een digitale factuur voor het betalen van het griffierecht. De ontvangstbevestiging en de

factuur worden naar de eiser verzonden, die, als hij de zaak wil laten voorkomen, het griffierecht moet betalen. Vanuit de rechtspraak wordt daarnaast de kennisgeving van beroep, met het beroepschrift, digitaal gestuurd naar het bestuursorgaan tegen wie het beroep gericht is. Ook eventuele derde belanghebbenden worden door de rechtspraak geïnformeerd. Als alle partijen zijn geïnformeerd, volgt de fase van verweer en regie, zoals weergegeven in figuur 7.



Figuur 7. Processchema Verweer en regie

58 Als de rechtspraak het beroepschrift heeft ontvangen, wordt een zittingsdatum gepland. Dit gebeurt in de nieuwe situatie net als in een civiele zaak met behulp van de 'zittingsprikker'. Het bestuursorgaan heeft na het ontvangen van het beroepschrift vier weken de tijd om de op het geding zijnde stukken digitaal in te dienen. Als pro forma beroep is ingesteld, dan start de vier weken termijn voor het indienen van het verweerschrift nadat de gronden van het beroep zijn aangevuld. Als het bestuursorgaan geen verweerschrift indient, kan de rechter daar alsnog om vragen. Afhankelijk van de zaak stelt de rechter tijdens of na de termijn van het indienen van het verweerschrift, het vervolg van de behandeling vast.



Figuur 8. Processchema Zitting en uitspraak

59 Voor de behandeling van de zaak hebben de procespartijen nog de gelegenheid om stukken in te brengen (tot maximaal tien dagen voor zitting). Vervolgens vindt de zitting plaats (zie figuur 8). Tijdens de mondelinge behandeling zal de rechter (net als in de huidige situatie) zo nodig nog nadere informatie inwinnen door bijvoorbeeld het horen van partijen of getuigen. Ook kan hij nagaan of er ruimte is voor een schikking of alternatieve geschiloplossing. Na de mondelinge behandeling kan er nog een zitting volgen of kan de rechter een (tussen)uitspraak doen. Net als bij het civiele recht kan dat ook een mondelinge uitspraak zijn; dit is voor het bestuursrecht al mogelijk binnen de huidige wetgeving. Een eventuele mondelinge einduitspraak vindt direct na de behandeling plaats. De schriftelijke uitspraak volgt uiterlijk zes weken na de (laatste) mondelinge behandeling. Eventueel is een uitstel van zes weken mogelijk.

3. Impact KEI voor betrokken organisaties

60 In dit hoofdstuk komt de kwalitatieve en kwantitatieve impact van het KEI-programma aan de orde. Eerst beschrijven wij de gevolgen voor de gerechtsdeurwaarders. Vervolgens komt de impact voor de advocatuur en de bestuursorganen aan de orde. De gevolgen voor de rechtsbijstandsverzekeraars en belastingadviseurs worden in aparte kaders kort toegelicht. Bedrijven die als rechtzoekende optreden worden niet apart uitgelicht, omdat zij aangeven dat zij ook in de toekomst de procesinleiding veelal niet zelf zullen doen (net als nu met de dagvaarding). Daarnaast gebruiken ze vaak een deurwaarder of advocaat als gemachtigde. Zij zullen deze specialistische taken naar verwachting blijven uitbesteden. Voor hen verandert dus weinig.

3.1 Gerechtsdeurwaarders

61 Er zijn ongeveer 400 gerechtsdeurwaarders en bijna 600 kandidaat-gerechtsdeurwaarders in Nederland. Deze deurwaarders werken in ongeveer 175 kantoren, waarbij de omvang van de kantoren sterk verschilt. Een derde van de kantoren heeft 5 of minder fte in dienst. Iets minder dan de helft heeft tussen de 5 en 20 fte in dienst en de rest meer dan 20 fte. De totale omzet van de gerechtsdeurwaarders bedroeg in 2012 € 440 miljoen. In 2012 betekenden de deurwaarders ruim 550.000 dagvaardingen ter inleiding van een rechtszaak (bron: Monitor rechtspleging civiel en bestuur 2012, WODC).

3.1.1 Kwalitatieve impact

62 De voornaamste verandering voor de gerechtsdeurwaarders betreft een onderdeel van de procesinnovatie: het wegvallen van de verplichting tot het betekenen van de dagvaarding. Daarnaast heeft ook de digitalisering gevolgen: het uitwisselen van zaken en gegevens met de rechtspraak moet voortaan digitaal.

3.1.2 Procesinnovatie: Wegvallen verplichting tot dagvaarden

63 De procesinleiding wordt ten gevolge van het programma KEI aangepast doordat de verplichting tot betekenen door de gerechtsdeurwaarder vervalt. In het vorige hoofdstuk is al beschreven dat de (gemachtigde van de) eiser kan kiezen uit één van de volgende mogelijkheden:

a. Een zaak direct door een gerechtsdeurwaarder te laten aanmaken en betekenen;
b. De zaak eerst zelf aan te maken en dan te kiezen voor betekening door de gerechtsdeurwaarder;
c. Zelf informeel op te roepen, waarbij dan bij het niet verschijnen van de verweerder alsnog een gerechtsdeurwaarder moet worden ingezet.

64 Voor de gerechtsdeurwaarders heeft het wegvallen van de verplichting tot betekenen een aantal gevolgen:

a. Er zullen minder zaken door gerechtsdeurwaarders worden betekend dan in de huidige situatie. De verweerder kan door de invoering van KEI namelijk ook informeel opgeroepen worden. Als de verweerder dan verschijnt, hoeft geen deurwaarder te worden ingeschakeld;
b. Voor zaken waar de gerechtsdeurwaarder direct wordt ingeschakeld, worden er extra zaken aangebracht bij de rechtspraak. Deze zaken zullen vervolgens ten gevolge van de betekening weer

uitvallen. Het betreft bijvoorbeeld een verweerder die alsnog betaalt bij de betekening. In de huidige werkwijze vindt de betekening altijd voor het aanbrengen van de zaak bij het gerecht plaats en worden dergelijke zaken dus niet bij de rechtspraak aangebracht. Het uitvallen van zaken na betekening heeft twee gevolgen:

i. Voor de zaken die uitvallen na betekening moet wel griffierecht worden betaald[14]. Deze worden in de huidige situatie niet bij de rechtspraak aangebracht en daardoor zijn er geen griffierechten verschuldigd;

ii. Het uitvallen van de zaken leidt ook tot extra werklast voor de rechtspraak. Ze moeten de zaken uit het systeem verwijderen[15].

c. Voor de zaken waar de gerechtsdeurwaarder pas na het indienen van de procesinleiding, of het doorlopen van de informele route wordt ingeschakeld om de zaak te betekenen, is er een aantal mogelijke gevolgen:

i. De deurwaarder moet binnen een termijn van twee weken de zaak beoordelen, filteren en betekenen. In sommige gevallen heeft een deurwaarder langer nodig, namelijk vier tot zes weken. De periode van twee weken kan in sommige gevallen bij de deurwaarders tot logistieke problemen leiden.[16] Een procesinleiding moet dan bijvoorbeeld met spoed (binnen twee dagen) betekend worden om de termijnen te halen. Deurwaarders hebben aangegeven mogelijk hogere tarieven voor te gaan hanteren voor zaken die ze binnen twee weken moeten betekenen;

ii. Een deel van de zaken die in de huidige situatie niet worden aangebracht wordt door de invoering van KEI eerst wel aangebracht. Deze aangebrachte zaken vallen vervolgens voorafgaand aan of tijdens de betekening door de deurwaarders uit. Voor deze uitval is de eiser waarschijnlijk griffierechten verschuldigd. In de huidige situatie wordt deze zaak niet aangebracht, of wordt deze ingetrokken voor de rolzitting en dan is er geen griffierecht verschuldigd. Daarnaast kan deze uitval tot (beperkte) extra werklast voor de rechtspraak leiden;

iii. Als voor of tijdens de betekening bepaalde onvolkomenheden blijken, die niet binnen de daartoe gestelde termijn kunnen worden opgehelderd, moet een zaak mogelijk worden ingetrokken om deze vervolgens later weer opnieuw aan te brengen. Dit leidt tot extra werklast voor de rechtspraak en voor de eisende partij en/of de gerechtsdeurwaarder.

d. In de zaken waarin informeel wordt opgeroepen en de wederpartij ook verschijnt, komt de deurwaarder niet aan bod. Hij verricht dus in die zaken ook geen filter- en/of herstelwerkzaamheden. Dit kan de volgende gevolgen hebben:

i. Het kan voorkomen dat bij de executie van het vonnis blijkt dat dit niet precies aansluit bij hetgeen de eiser voor ogen had. Zo kan bijvoorbeeld de wettelijke rente niet in de vordering zijn opgenomen. Een deurwaarder zal deze onvolkomenheden bij het filteren en herstellen over het algemeen corrigeren.

[14] Het ministerie onderzoekt op dit moment in hoeverre het mogelijk is om bij uitval na filtering de griffierechten geheel of gedeeltelijk te restitueren.

[15] We gaan hier niet verder op in omdat de rechtspraak buiten de reikwijdte van deze impactanalyse valt.

[16] In bepaalde gevallen zal een eiser een aantal dagen wachten voordat hij naar de deurwaarder gaat. In andere gevallen moet de deurwaarder buiten zijn eigen regio betekenen. En het kan ook voorkomen dat het adres van de verweerder onbekend is en nader onderzoek verricht moet worden.

ii. Verder zullen bepaalde zaken die voorheen gefilterd werden, nu door de rechter moeten worden behandeld. Deze zaken kunnen in sommige gevallen niet ontvankelijk worden verklaard, of er kan een vonnis worden gewezen tegen een verweerder die geen verhaal kan bieden.

e. Tot slot kan de keuze van een eiser om niet (meteen) een gerechtsdeurwaarder in te schakelen, in combinatie met het eenvoudig digitaal aanmaken van een zaak, leiden tot een aanzuigende werking bij het aanmaken van zaken:[17]

i. De aanzuigende werking voor de kleine groep burgers is naar verwachting beperkt van aard, aangezien griffierechten verschuldigd zijn. Hierdoor zullen dergelijke eisers niet snel genegen zijn om de procedure ook daadwerkelijk te starten, zelfs als er geen deurwaarder hoeft worden ingeschakeld (met bijbehorende kosten);

ii. Er wordt op dit moment nagedacht over de vraag of griffierechten gedeeltelijk of geheel terugbetaald moeten worden als een eiser een procedure intrekt voordat de verweerder is verschenen of had kunnen verschijnen. Mocht hiervoor gekozen worden dan is een mogelijk risico dat bedrijven procedures starten om dat als een extra incassomiddel te gebruiken. Naar de mogelijke omvang hiervan wordt onderzoek gedaan.

65 Naast de gevolgen voor het werkproces van de deurwaarder heeft de nieuwe werkwijze ook gevolgen voor de termijnen waarin het vonnis kan worden gewezen. Op dit moment zit er gemiddeld 22 dagen tussen de dag van betekening en de rolzitting.[18] De minimale termijn is 7 dagen. In de nieuwe situatie is dit naar verwachting anders. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen zaken waarin de deurwaarder direct wordt ingeschakeld en zaken waar pas na een mislukte informele oproeping de deurwaarder wordt betrokken:

a. Als de eiser niet kiest voor een informele oproeping, heeft de verweerder minimaal 2 en maximaal 4 weken na het moment van betekenen om te verschijnen. Dit komt doordat de verweerder binnen 4 weken na het aanmaken van de zaak moet verschijnen. De eiser (in dit geval de deurwaarder) moet binnen 2 weken na het aanmaken van de zaak de procesinleiding betekenen. Als op de dag van aanmaken wordt betekend, heeft de verweerder 4 weken om te verschijnen en als 2 weken na het aanmaken wordt betekend, heeft de verweerder 2 weken. De gemiddelde termijn tussen het moment van betekening en het moment dat het vonnis gewezen kan worden, is dus soms korter en soms langer dan de huidige praktijk. De minimale termijn is wel langer; deze stijgt van 7 dagen naar 14 dagen;

b. Als de eiser wel kiest voor een informele betekening en deze mislukt, dan wordt een extra termijn van 4 weken gegeven: maximaal 2 weken voor de deurwaarder om te betekenen en minimaal 2 weken voor de verweerder om te verschijnen. In dat geval duurt het tussen de 6 tot en 8 weken voordat de zaak voor kan komen; dat is langer dan de huidige gemiddelde verstektermijn en ook langer dan de minimale termijn van 7 dagen. Door te kiezen voor informele betekening loopt de eiser dus het risico dat het langer duurt voordat er een vonnis is.

66 Tot slot zou KEI indirect een effect kunnen hebben op het aantal zaken waarbij de gerechtsdeurwaarders optreden als gemachtigde. Hoewel op dat punt niets verandert (bij kantonzaken geldt geen verplichte

[17] De griffierechten worden niet verlaagd, dus die drempel (en andere te maken proceskosten) blijft bestaan. In het onderzoek naar de mogelijkheid om de griffierechten bij uitval geheel of gedeeltelijk te restitueren wordt ook gekeken in hoeverre het noodzakelijk is om een (financiële) drempel op te werpen om een aanzuigende werking te voorkomen.

[18] Zie: 'Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken', Prof. dr. X. Kramer et al, 2012.

procesvertegenwoordiging en daar verandert niets aan), zou een eiser bij een succesvol informeel betekende zaak voor kunnen kiezen om zelf als gemachtigde op te treden. De deurwaarder is bij deze zaken, in tegenstelling tot nu, namelijk niet meer betrokken. De omvang van dit indirecte effect is lastig in te schatten en daarom beperken we ons tot deze kwalitatieve constatering.

Digitalisering

67 Gerechtsdeurwaarders staan over het algemeen positief tegenover de digitalisering. De meeste kantoren werken al grotendeels geautomatiseerd. Het digitaal communiceren met de rechtspraak wordt dan ook als een welkome ontwikkeling gezien. Op hoofdlijn zijn er drie activiteiten relevant bij de digitalisering: het versturen van het betekende exploot (inclusief relevante stukken) richting de rechtspraak en het ontvangen van een notificatie dat het vonnis beschikbaar is om het vervolgens in te zien. Daarnaast heeft digitalisering gevolgen voor de werkzaamheden die de deurwaarder als gemachtigde uitvoert.

68 Voor het versturen van de zaak richting de rechtspraak werken sommige gerechtsdeurwaarders sinds kort met DAD (Digitaal Aanmaken Dagvaarding)[19]. Met dit systeem, dat wordt beheerd door Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders, wordt de betekende dagvaarding digitaal verstuurd naar de rechtbank. Binnen het programma KEI wordt met behulp van een S2S-koppeling eenzelfde soort werkwijze beoogd.

69 Voor de deurwaarders die geen gebruikmaken van DAD is er sprake van een kleine werklastbesparing ten gevolge KEI. In plaats van het stuk op te sturen, kan het digitaal worden ingezonden. Voor de gebruikers van DAD zal er bij de S2S-koppeling geen werklastbesparing zijn. En als gerechtsdeurwaarders die gebruik maakten van DAD in de portal van ‘Mijn Zaak’ formulieren moeten invullen, is er mogelijk zelfs sprake van een beperkte extra werklast. De deurwaarder moet dan ook het betekende exploot handmatig in ‘Mijn Zaak’ plaatsen terwijl dat bij DAD automatisch ging.

70 Met betrekking tot het ontvangen van het te executeren vonnis verandert er wel wat voor de gerechtsdeurwaarders. Waar deze nu, uitzonderingen daargelaten, nog op papier binnenkomen, worden de vonnissen na de invoering van KEI mogelijk digitaal beschikbaar gesteld.[20] Als de deurwaarder dan de gemachtigde is, kan de deurwaarder de grosse zelf direct digitaal inzien en in hun systeem plaatsen. Dan is er sprake van een werklastbesparing. Treden ze niet op als gemachtigde, dan moet de deurwaarder de grosse opvragen. Deze kan dan digitaal beschikbaar worden gesteld, maar ook nog op papier worden aangeleverd. In dat laatste geval is er geen sprake van een werklastvermindering.

71 De gevolgen van digitalisering voor de rol van een deurwaarder als gemachtigde zijn in de verschillende interviews slechts beperkt aan de orde gekomen. Voor verstekzaken (ongeveer 75% van de zaken) is de verwachting dat er niet of nauwelijks sprake is van een werklastvermindering; bij die zaken wordt weinig gecommuniceerd met de rechtspraak. Bij de overige zaken hangt de werklastbesparing af van de omvang van de zaak en is op voorhand niet te zeggen hoe groot die besparing is.

[19] Dit staat ook wel bekend als: DAG (digitaal aanbrengen geldvorderingen).

[20] Er moeten nog nadere afspraken worden gemaakt met betrekking tot de zogenaamde digitale grosse. We nemen aan dat deze afspraken gemaakt kunnen worden.

72 Als gerechtsdeurwaarders ervoor kiezen om via de portal te werken, hoeven er geen investeringen te worden gedaan. Als de deurwaarders kiezen voor een S2S-koppeling, moeten er (afhankelijk van de standaarden en de functionaliteiten) wel investeringen worden gedaan. Ter indicatie: de gerechtsdeurwaarders hebben aangegeven dat de totale implementatiekosten van DAD bij alle deurwaarderskantoren geschat worden op € 500.000,-.

3.1.3 Kwantitatieve impact

Procesinnovatie: het wegvallen van de verplichting tot betekenen

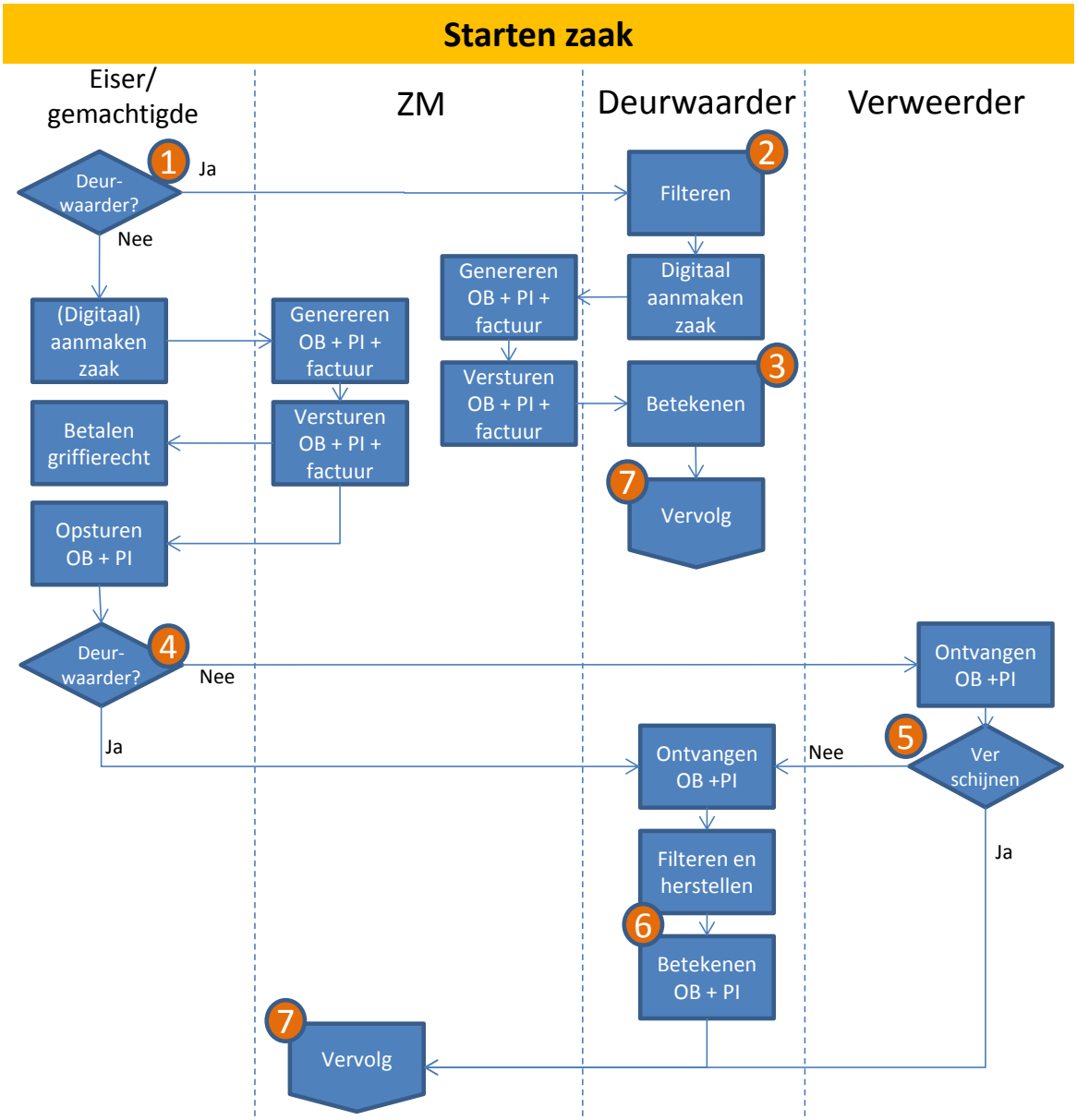
73 Om zicht te krijgen op de gevolgen van het opheffen van de verplichting tot betekenen hebben we met vier gerechtsdeurwaarders, diverse advocaten en drie grote opdrachtgevers (een incassobureau en twee zorgverzekeraars) gesproken. Op basis van die gesprekken is, aan de hand van figuur 9, een inschatting gemaakt van de procentuele omvang van de verschillende stromen; alle genoemde percentages zijn dus inschattingen.

74 In totaal werden er in 2012 rond de 550.000 dagvaardingen uitgebracht waarmee een rechtszaak wordt gestart. Er worden meer opdrachten tot betekening aan deurwaarders verleend, dan dat er zaken bij de rechtbank worden aangebracht. Enerzijds leidt een deel van die dagvaardingen uiteindelijk niet tot een voortzetting van de rechtszaak of een uitspraak. Anderzijds stromen er bij de deurwaarder meer zaken binnen, die echter niet allemaal tot een dagvaarding leiden omdat de deurwaarders een deel van die zaken eruit filtert of minnelijk oplost. Wij richten ons in deze analyse op de zaken die bij de rechtbank worden aangebracht. De werkzaamheden die worden uitgevoerd voordat de rechter in beeld komt, nemen we maar beperkt mee. We starten op het moment dat de deurwaarder over wil gaan tot het betekenen.

75 We hebben bij het bepalen van de omvang van de stromen onderscheid gemaakt naar de rechtbank- en kantonzaken:

a. In 2012 zijn er 27.700 zaken bij een rechtbank gestart door de deurwaarder. Voor deze zaken is er sprake van een verplichte procesvertegenwoordiging door de advocatuur;
b. In 2012 worden er 523.500 kantonzaken door de deurwaarder aangebracht. Bij deze zaken is geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging, maar in de praktijk is daar meestal wel sprake van. Deurwaarders geven aan dat er meestal sprake is van een gemachtigde. Dit wordt bevestigd door het eerder genoemde onderzoek naar incassozaken[21] waaruit blijkt dat er bij 99% van deze zaken sprake is van een gemachtigde (meestal een gerechtsdeurwaarder). Incassozaken vormen qua omvang veruit de grootste groep van de kantonzaken (er zijn in 2012 bijna 400.000 verstekzaken, aangenomen wordt dat dit veelal incassozaken zijn). In deze analyse maken we geen onderscheid tussen verschillende soorten kantonzaken. We weten dat de grote meerderheid incassozaken betreft - zie eerder in deze alinea. Verder hebben de deurwaarders aangegeven dat naar verwachting enkele tienduizenden zaken geschillen tussen burgers betreffen. Er is echter onvoldoende bekend over de precieze omvang van deze groepen om een onderscheid te kunnen maken. Door een bandbreedte te hanteren, houden we rekening met de verschillen tussen dezegroepen.

[21] 'Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken', Prof. dr. X. Kramer et al, 2012.



Figuur 9. Schema met de mogelijkheden tot het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder

76 In hoofdstuk 2 is het nieuwe proces met betrekking tot het starten van een zaak al toegelicht. In deze paragraaf vatten we het proces nogmaals kort samen aan de hand van figuur 9. Tussen haakjes wordt verwezen naar de nummers in het schema. Achter de cijfers staat soms tussen haakjes een bandbreedte vermeld.

77 Het proces begint bij de keuze om direct een deurwaarder in te schakelen of niet (1). Bij het direct inschakelen van de deurwaarder zal deze de zaken filteren (2)[22]; de zaak is op dat moment nog niet aangebracht bij de rechtspraak. Vervolgens maakt de deurwaarder de zaak aan en ontvangt vanuit de rechtspraak een oproepingsbericht met daarin de procesinleiding verwerkt. Dat betekent de deurwaarder vervolgens bij de verweerder (3). Bij het betekenen kan een zaak uitvallen en moet deze worden ingetrokken.

78 Als niet direct de gerechtsdeurwaarder wordt ingeschakeld, moet de eiser de zaak zelf aanmaken. Vervolgens kan de eiser ervoor kiezen om een deurwaarder in te schakelen of om informeel te betekenen (4). In het eerste geval verricht de deurwaarder de benodigde controles en gaat over tot betekening[23]. In het tweede geval moet de eiser zelf de procesinleiding bij de verweerder bezorgen (informele oproeping). Als de verweerder na de informele oproeping niet verschijnt (5), moet alsnog de deurwaarder worden ingeschakeld. De deurwaarder filtert de zaak en gaat over tot betekening. Als de verweerder wel verschijnt, gaat de zaak verder het proces in.

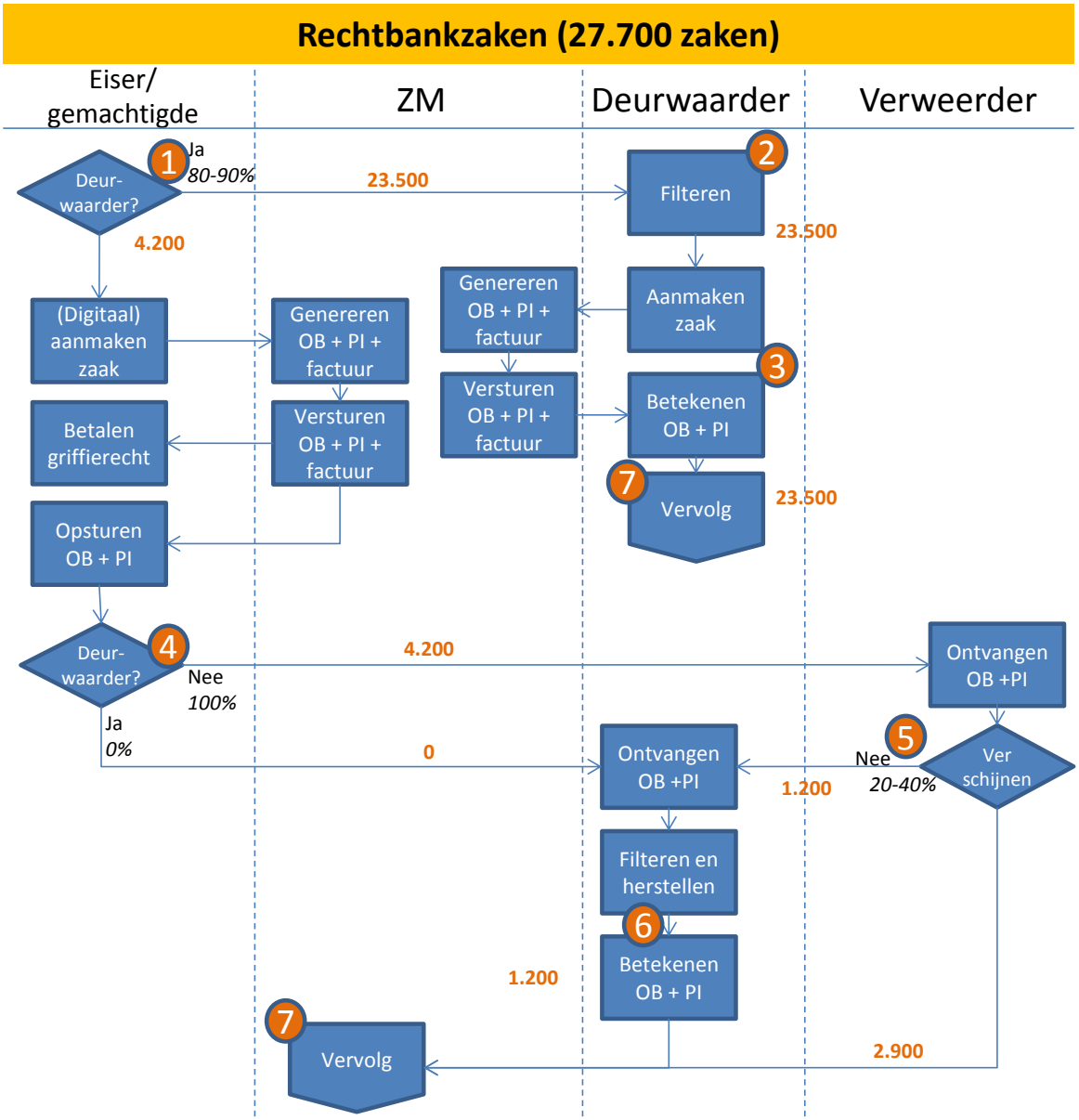
79 In de volgende paragrafen worden de gehanteerde aannames voor de nieuwe situatie per groep toegelicht. Tussendoor vermelden we de cijfers zoals ook vermeld in de begeleidende figuur. Aan het einde van elke paragraaf worden de gevolgen in absolute aantallen weergegeven. De cijfers tussen haakjes geven de bandbreedte weer.

Rechtbankzaken

80 Voor de rechtbankzaken is de aanname dat de meeste advocaten 85% (van 80% tot 90%) direct een gerechtsdeurwaarder betrekken voor het betekenen van de zaak (zie (1) in figuur 10). Dit betreft 23.500 zaken. Er is bij deze zaken sprake van een dusdanig groot financieel belang (meer dan € 25.000,-) dat een correcte betekening van groot belang is. Toch zal naar verwachting ongeveer 15% (van 10% tot 20%) van de advocaten kiezen voor informele betekening, bijvoorbeeld omdat er al veelvuldig contact is geweest met de (gemachtigde van) de wederpartij of omdat de betreffende gemachtigde een bekende is (4.200 zaken).

[22] De gerechtsdeurwaarder kan ook een rol spelen in de minnelijke fase van het incassotraject. Ook in die fase voert de deurwaarders enkele controles uit. Omdat aan die praktijk ten gevolge van KEI niets verandert, laten we deze verder buiten beschouwing.

[23] In dit geval is er voor de gerechtsdeurwaarder geen tijd voor een minnelijk traject en zal deze zich beperken tot het filteren en betekenen.



Figuur 10. Ingevuld schema met betrekking tot rechtbankzaken

81 Bij het direct inschakelen van de deurwaarder vallen niet of nauwelijks zaken uit ten gevolge van filtering (2); de advocatuur heeft over het algemeen goed zicht op de positie van de verweerder. Al deze zaken worden vervolgens betekend (3); ook dan is nauwelijks sprake van uitval.

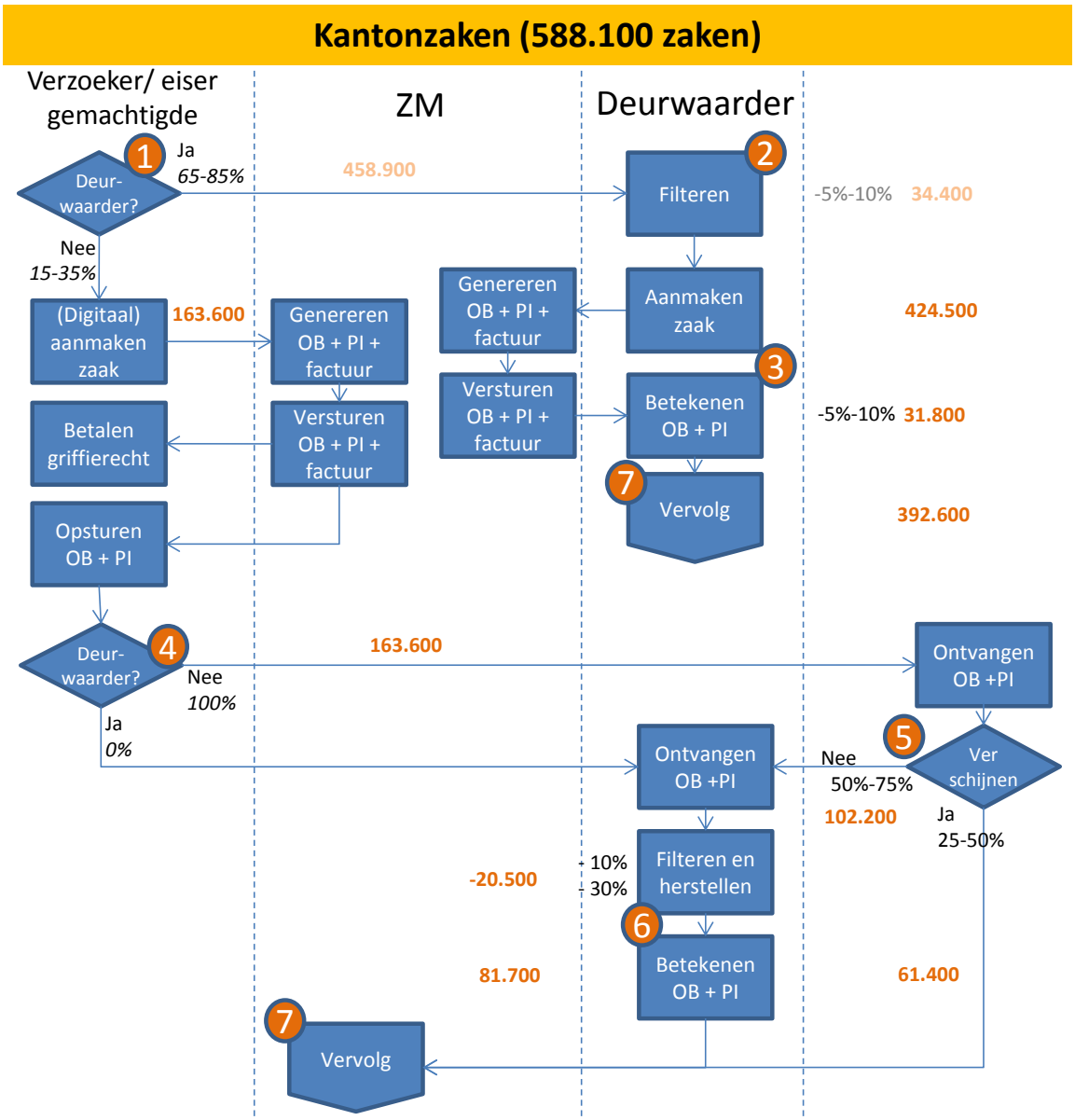
82 Advocaten zullen er niet voor kiezen om de zaak zelf aan te maken en dan pas een deurwaarder in te schakelen, omdat dan de betekeningstermijn voor een deurwaarder korter is en hiervoor mogelijk een hoger tarief voor zal worden gehanteerd. We nemen daarom aan dat de overgebleven groep kiest voor informele betekening (4). Dit betreft 4.200 zaken.

83 Hoewel advocaten zorgvuldig de afweging maken wanneer informeel op te roepen en de meeste verweerders waarschijnlijk zullen verschijnen (5), zal toch een deel van die groep niet verschijnen. Dit

percentage zal naar verwachting klein zijn: we schatten in dat dit 30% (20% tot 40%) is. Ter vergelijking: het huidige verstekpercentage bij rechtbankzaken ligt rond de 40%, dat hebben we als maximum gehanteerd. Deze 1.200 zaken zal de deurwaarder alsnog moeten betekenen (6).

84 Uiteindelijk komen er 24.700 (tussen 23.000 en 26.500) rechtbankzaken bij de gerechtsdeurwaarders terecht (7); 23.500 na het direct betrekken van de deurwaarder en 1.200 na het mislukt informeel oproepen. Ongeveer 2.900 (tussen de 1.600 en 4.400) zaken volgen succesvol de informele route.

Kantonzaken



Figuur 11. Ingevuld schema met betrekking tot kantonzaken .

85 Van eisers bij kantonzaken gaat 75% (bandbreedte van 65% tot 85%) naar verwachting meteen naar de gerechtsdeurwaarder (zie (1) in figuur 11). Gezien de grote kans dat het een verstekzaak betreft (rond de 75% van de kantonzaken betreft een verstekzaak, bij incassozaken is dat percentage meestal nog hoger), loont informele oproeping namelijk nauwelijks. Net als nu leveren eisers hun zaken aan bij de deurwaarder die het hele proces verder afhandelt, als hun gemachtigde. De verwachting is dat bij incassozaken in het merendeel van de gevallen direct een deurwaarder wordt ingeschakeld (tussen de 80% en 90%) en dat bij geschillen tussen burgers onderling waarschijnlijk wordt gekozen voor de informele route (tussen de 60% en 80%).

86 We gaan er op basis van hiervoor genoemde aanname vanuit dat er ongeveer 458.900 opdrachten tot betekenen direct aan de deurwaarder worden gegeven. Van deze opdrachten wordt ongeveer 7,5% (tussen de 5% en 10%) door de gerechtsdeurwaarder gefilterd (2) ten gevolge van checks die gerechtsdeurwaarders pas mogen uitvoeren op het moment dat ze deze zaak gaan betekenen (de GBA-check en de schuldhulpverlening). Dit betreft een uitval van 34.400 zaken; deze zaken zijn niet aangebracht bij de rechtspraak.

87 De zaken die niet uitvallen (424.500 zaken), worden door de deurwaarder aangemaakt bij de rechtspraak om te betekenen. Ten gevolge van de betekening (3) valt nog eens 7,5% (tussen de 5% en 10%) uit; dit betreft 31.800 zaken. Het gaat dan om een verweerder die bijvoorbeeld ter plekke betaalt of een verweerder waarbij tijdens het betekenen wordt vastgesteld dat verhaal niet mogelijk is. Er is in dit geval wel griffierecht verschuldigd. De overgebleven 392.600 zaken stromen vervolgens door (7).

88 Het ligt, net als bij de rechtbankzaken, niet voor de hand dat een zaak eerst zelf wordt aangemaakt om deze vervolgens toch naar de deurwaarder te sturen. Dit mede gezien de hogere deurwaarderskosten die dat naar verwachting met zich meebrengt. Daarom is het de verwachting dat de eiser in de overige (163.600) zaken een informele oproeping doet (4)[24]. Dit betreft zaken waar op voorhand de verwachting is dat de verweerder wel zal verschijnen. Dit kan bijvoorbeeld spelen in zaken waar al eerder contact is geweest tussen eiser en verweerder (of tussen hun gemachtigden).

89 Gezien het hoge percentage verstekzaken in deze categorie is het echter de verwachting dat een groot deel van deze verweerders niet verschijnt (5). In ongeveer 62,5% (van 50% tot 75%) van deze zaken moet de gerechtsdeurwaarder alsnog betekenen (102.200 zaken). Rond de 37,5% (van 25% tot 50%) verschijnt wel; bij deze 61.400 zaken speelt de gerechtsdeurwaarder dus geen rol in het kader van de betekening. Bij 10% tot 20% van deze zaken (bijna 10.000) kan dit mogelijk tot problemen bij de executie van het vonnis leiden, doordat de deurwaarders in deze zaken geen filter of herstelwerkzaamheden hebben kunnen uitvoeren. In de huidige situatie wordt de zaak door een gerechtsdeurwaarder gefilterd omdat verhaal niet mogelijk lijkt. Of tijdens de executie kan dan bijvoorbeeld blijken dat de vordering incompleet is, waardoor hetgeen de eiser voor ogen had bij het indienen van de vordering niet (geheel) bereikt kan worden.

[24] De kleine groep burgers waar geen sprake is van procesvertegenwoordiging, zou wel zelf een zaak aan kunnen maken om vervolgens alsnog een deurwaarder in te schakelen (zonder informeel te betekenen). Deze mogelijkheid hebben we buiten beschouwing gelaten. Opgemerkt moet worden dat de impact voor deze groep buiten de reikwijdte van de impactanalyse valt.

90 Als de verweerder niet verschijnt, moet de gerechtsdeurwaarder alsnog bij de zaak betrokken worden (6). Voordat de deurwaarder overgaat tot betekening, filtert hij de zaken. Filtering en betekening leidt in 20% (tussen de 10% en 30%) van de gevallen tot een intrekking (20.500 zaken). De procedure in de overige 81.700 zaken wordt voortgezet.

91 Samengevat zijn de effecten als volgt. Er worden 588.100 (tussen de 466.100 en 710.100) kantonzaken aangebracht bij de rechtspraak; 424.500 worden direct door de deurwaarder aangebracht en 163.600 worden door de eiser zelf. Er worden na het aanbrengen van de zaak bij de rechtspraak 52.300 (tussen de 30.000 en 78.100) zaken ingetrokken voor de start van de procedure. Bij 31.800 zaken is dat het gevolg van het betekenen door de gerechtsdeurwaarder nadat de zaak direct bij hen is aangebracht. De overige 20.500 ingetrokken zaken zijn eerst door de eiser zelf aangemaakt. Uiteindelijk komen 535.700 kantonzaken bij de rechter terecht; 474.300 zijn betekend door de gerechtsdeurwaarder en 61.400 hebben succesvol de informele route doorlopen.

Samenvatting

92 Tabel 2 bevat een totaaloverzicht van de uitkomsten die in de voorgaande paragrafen zijn beschreven. De uitkomsten moeten worden gezien als een inschatting. In dit overzicht ontbreken vanwege de overzichtelijkheid de bandbreedtes. In de toelichtende tekst worden de in paragraaf 3.1.2 benoemde kwalitatieve gevolgen gekwantificeerd.

		Rechtbank-zaken	Kantonzaken	Totaal
A	**Aantal aangebrachte zaken**	**27.700**	**588.100**	**615.800**
A1	Waarvan door gerechtsdeurwaarder	24.700	526.700	551.400
	Direct	*23.500*	*424.500*	*448.000*
	Indirect	*1.200*	*102.200*	*103.400*
A2	Waarvan informeel	2.900	61.400	64.300
B	**Uitval ten gevolge van filtering door gerechtsdeurwaarder**	**0**	**52.300**	**52.300**
B1	Waarvan bij betekenen na direct aanbrengen	0	31.800	31.800
B2	Waarvan na informele betekening	**0**	20.500	20.500
C	**Aantal zaken dat verder gaat in de procedure (A-B)**	**27.800**	**535.700**	**563.500**
C1	Waarvan aangebracht door deurwaarder	24.900	474.300	499.200
C2	Waarvan informeel betekend	2.900	61.400	64.300
V	**Aantal aangebrachte zaken conform huidige werkwijze**	**27.700**	**523.500**	**551.200**
Percentage door deurwaarder aangebracht t.o.v. huidige werkwijze		89,6%	90,6%	90,6%

Tabel 2. Totaaloverzicht van de impact op het aantal zaken (door afronding kunnen optelling niet afwijken)

93 Het wegvallen van de verplichte betekening van de procesinleiding leidt ertoe dat er ongeveer 10% van de aangebrachte zaken niet meer door de gerechtsdeurwaarder wordt betekend. In de huidige situatie betreft dat 551.200 zaken. In de nieuwe situatie gaan in totaal 499.200 door deurwaarders aangebrachte zaken verder in de procedure. De overige zaken (64.300) worden succesvol informeel betekend. Zoals aangegeven moet rekening worden gehouden met een bandbreedte; de ondergrens van deze schatting is dat ongeveer 420.600 oproepingsberichten die het proces verder ingaan en betekend worden door deurwaarders. Dat betreft ongeveer 76% van de zaken die op dit moment worden betekend en daarmee een verwachte een daling van het aantal betekeningen door deurwaarders van 24%.

94 Het wegvallen van een deel van de te betekenen oproepingsberichten (in vergelijking met de huidige dagvaardingen) leidt tot een verwachte omzetdaling van tussen de € 4 miljoen en € 10 miljoen.[25] Dat is rond de 1% à 2% van de totale jaarlijkse omzet van gerechtsdeurwaarders (€ 440 miljoen). Voor individuele kantoren kan de relatieve omzetdaling, afhankelijk van de huidige omvang van de betekenings-werkzaamheden van de deurwaarder, groter of kleiner zijn.

95 Gerechtsdeurwaarders worden in naar verwachting ruim 100.000 procedures pas betrokken nadat de zaak al is aangemaakt (indirecte betekening na een mislukte informele route). Bij betekening van het oproepingsbericht moeten deurwaarders binnen twee weken alle controles uitvoeren, de procesinleiding betekenen en het exploot indienen bij de rechtspraak. Dit kan tot een verzwaring van de werklast van deurwaarders leiden en mogelijk tot uitvoeringsproblemen.

96 Na de invoering van KEI is de verwachting dat ruim 52.300 (30.000 - 78.100) meer procedures ten opzichte van nu worden aangemaakt. Die procedures worden vervolgens ingetrokken als gevolg van de betekeningswerkzaamheden van de deurwaarder. Het betreft 31.800 procedures die ingetrokken worden na betekening bij het direct betrekken van de deurwaarder en 20.500 procedures worden ingetrokken nadat na een informele oproeping alsnog een deurwaarder moet worden ingeschakeld.

97 Het totaal aantal zaken waarvan de procedure wordt voortgezet is door de invoering van KEI iets hoger: 563.500 ten opzichte van de huidige 551.200. Dit komt doordat op een deel van de zaken geen filtering wordt toegepast door de deurwaarders en daar dus geen uitval is. Deurwaarders hebben bijvoorbeeld niet kunnen vaststellen dat er geen verhaal mogelijk is.

98 Tot slot zijn er nog zaken waar mogelijk sprake is van problemen bij de executie van het vonnis doordat de deurwaarders de vordering of de door de eiser overgelegde gegevens niet hebben kunnen controleren en waar nodig herstellen. Er worden in totaal 64.300 (43.400 - 85.100) zaken via de informele route aangebracht bij de rechtspraak. In bijna 10.000 (4.300 tot 17.000) van deze zaken, die voorheen door deurwaarders gefilterd of hersteld werden, leidt dit mogelijk tot problemen bij de executie van het vonnis. Tijdens de executie kan bijvoorbeeld blijken dat de vordering incompleet is, waardoor hetgeen de eiser voor ogen had bij het

[25] Op basis van een maximumtarief van € 77,- per betekening (bron: BTag 2013). Het staat gerechtsdeurwaarders vrij om afspraken te maken over lagere tarieven. Het maximumtarief kan op basis van het Btag worden verhaald op de schuldenaar.

indienen van de vordering niet (geheel) bereikt kan worden. Daarnaast kunnen er nog zaken in worden getrokken, bijvoorbeeld als de gedaagde betaalt.

Digitalisering

99 De gevolgen van digitalisering zijn voor de gerechtsdeurwaarders, zoals eerder beschreven, zeer beperkt. Het betekenen kost voor enkele deurwaarders iets meer tijd en voor andere deurwaarders wordt een klein beetje tijd bespaard. Doordat het vonnis digitaal beschikbaar wordt gesteld, bespaart de deurwaarder daar mogelijk ook enige tijd. De verschillen in tijdsbesteding zijn echter dusdanig klein dat het niet zinvol is om hier een exacte tijdsbesparing aan te koppelen. Daarnaast zijn dergelijk kleine besparingen op kantoorniveau niet of nauwelijks merkbaar.

100 De gerechtsdeurwaarders moeten, als ze gebruik willen maken van de S2S-koppeling, naar verwachting wel investeringen plegen. De hoogte daarvan is op dit moment niet bekend, omdat nog onvoldoende bekend is hoe S2S wordt vormgegeven.

3.2 Advocatuur

101 In Nederland zijn ongeveer 17.000 advocaten werkzaam. De meesten zijn werkzaam in een klein tot middelgroot kantoor, maar er is ook een substantieel aantal eenmanskantoren. De helft van de advocatenkantoren in Nederland is een eenmanskantoor en ruim 10% van de advocaten is daarin werkzaam. Zie tabel 3 voor de verdeling naar omvang van kantoor.

Grootte kantoor	Aantal	%
Eenmanskantoren (‘eenpitters’)	2.136	50%
Kantoren met 2-5 advocaten	1.560	36%
Kantoren met 6-20 advocaten	513	12%
Kantoren met 21-60 advocaten	74	2%
Grote kantoren met 60 en meer advocaten in dienst	24	1%
Totaal aantal advocatenkantoren	*4.307*	*100%*

Tabel 3. Aantal advocatenkantoren naar grootte (bron: www.advocatenorde.nl, NOvA)

102 Er zijn kantoren die zich vooral richten op particulieren (bijvoorbeeld arbeidsgeschillen of echtscheidingen) en er zijn kantoren die zich in eerste instantie richten op ondernemingen (zoals het bijstaan van bedrijven bij fusies of internationale overnames). Daarnaast zijn er nog advocaten die voornamelijk werkzaam zijn in de gefinancierde rechtshulp. Zij doen veelal asielzaken, huurconflicten en uitkeringsgeschillen. Uiteraard zijn er ook kantoren die zich op diverse rechtsgebieden richten.

103 Om recht te doen aan bovengenoemde diversiteit van kantoren en praktijken, is er voor deze impactanalyse (in overleg met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)) voor gekozen om een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van advocaten te interviewen. Hiertoe is door de NOvA een selectie gemaakt, waarbij op de volgende punten is geselecteerd:

1. Grootte kantoor (groot, middelgroot, klein);

2. Type zaken (civiel, bestuurlijk/vreemdelingenrecht);
3. Type klant (particulier, zakelijk).

104 Uit de interviews bleek dat er verschillen zijn in de mate waarin momenteel de interne bedrijfsvoering gedigitaliseerd is. De meeste advocaten werken nu al deels digitaal. Het gebruik van internet en tekstverwerkingssoftware is over het algemeen de standaard. Verder verschilt de mate van digitalisering; sommige kantoren werken met documentmanagementsystemen (soms ook wel practice managementsystemen genoemd) of een digitaal archief terwijl andere kantoren daar nog helemaal niet mee werken. De mate van digitalisering lijkt samen te hangen met de omvang van het kantoor en de wensen van de klant. De meeste zakelijke klanten prefereren digitale communicatie boven papier, waardoor de stap naar digitaal werken voor het kantoor logischer is. Met particulieren in de sociale advocatuur wordt juist vaak op papier gecommuniceerd en is het dan ook minder noodzakelijk om intern met digitale dossiers te werken. Overigens bleek uit de gesprekken dat in veel praktijken een (kleine of grotere) beweging richting digitaal werken wordt gemaakt.

Gevolgen voor de rechtsbijstandsverzekeraars
Rechtsbijstandsverzekeraars treden bij veel zaken als gemachtigde of als advocaat op voor hun verzekerden en daarom wordt in dit kader apart aandacht besteed aan deze groep. Jaarlijks brengen alle verzekeraars zo'n 60.000 zaken (15% van 400.000 meldingen die ze behandelen) aan bij de rechtspraak. Dit betreft civiele zaken (zowel rechtbank als kanton) en bestuurszaken. Een verdere opsplitsing van deze cijfers is niet mogelijk.
Er is met twee grote rechtsbijstandsverzekeraars gesproken over de gevolgen voor hun praktijk. Over het algemeen staan de rechtsbijstandsverzekeraars positief tegenover KEI. Doordat zij al grotendeels geautomatiseerd werken, biedt KEI de mogelijkheid om verder te digitaliseren. Op dit moment doen de rechtsbijstandsverzekeraars al ervaring op met het digitaal starten van een procedure en uitwisselen van stukken met de rechtspraak in het kader van E-kanton. Omdat in dat project nog geen sprake is van een digitale systeemkoppeling, zijn de besparingen beperkt. In plaats van het uitprinten en opsturen van een zaak, moet deze nu in het portal worden geplaatst. Qua werklast scheelt dat nauwelijks; het scheelt voornamelijk print- en verzendkosten.
Afhankelijk van de kosten lijkt een S2S-koppeling, met grotere potentiële besparingen, voor de hand te liggen. Voor een dergelijke keuze is inzicht in de kosten en baten noodzakelijk. Die zijn er op dit moment niet.
Verder blijkt uit de gesprekken dat het stellen van strakke termijnen en het sneller doen van een einduitspraak, ook winst is. Voor de klant is er sneller duidelijkheid en hierdoor worden minder vragen gesteld over bijvoorbeeld de voortgang van een zaak.
Een van de verzekeraars geeft aan dat een gelijktijdige landelijke invoering de voorkeur geniet. Een gefaseerde uitrol per arrondissement of cluster van arrondissementen leidt er voor hen namelijk toe dat ze met het ene gerecht nog op papier communiceren en met het andere digitaal. Dat kan mogelijk tot (tijdelijke) uitvoeringsproblemen leiden. Mocht een gelijktijdige uitrol niet mogelijk zijn, is aandacht en coulance voor deze problematiek gedurende de implementatieperiode van belang.

3.2.1 Kwalitatieve impact

Impact op het gebied van procesinnovatie

105 Op het gebied van procesinnovaties verwachten de meeste advocaten een beperkt effect op de eigen werklast. Binnen het bestuursrecht is de Nieuwe Zaaksbehandeling al ingevoerd en zijn geen aanvullende innovaties voorzien. Voor civielrechtelijke zaken verandert in de wet het nodige, maar veel advocaten geven aan dat deze vernieuwingen in een aantal arrondissementen reeds in praktijk worden gebracht. Hier zijn de innovaties in het kader van het programma KEI vooral een formalisering van de bestaande praktijk. Ten slotte hangt de impact af van de wijze waarop de rechters met de procesinnovaties zullen omgaan. Het is nu nog niet in te schatten op welke wijze rechters de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt, zullen toepassen.

106 Het meest verwacht de advocatuur van de grotere regierol van de rechter in het proces. Als voorafgaand aan een zitting bekend is welke vragen behandeld gaan worden en de rechter gericht informatieverzoeken uitzet bij de advocatuur, kan de advocaat zich gerichter voorbereiden. Dit scheelt mogelijk enige tijd in de voorbereiding en zittingstijd. Doordat voortijdig duidelijk is welke onderwerpen worden behandeld, kan de advocaat zich in de voorbereiding op die vragen richten; dat bespaart voorbereidingstijd. En als er bijvoorbeeld geen extra zitting noodzakelijk is, doordat de rechter aangeeft in de eerste zitting al getuigen te willen horen, scheelt dit zittingstijd en reistijd. De NOvA geeft wel aan dat de procesinnovaties nooit ten koste mogen gaan van de mogelijkheden van de rechtzoekende om zijn of haar recht te halen.

107 Het aanscherpen van termijnen in de civielrechtelijke procedure heeft naar verwachting een positieve werking op doorlooptijden. Hierbij noemen advocaten dat de doorlooptijd nu vaak oploopt doordat rechters meer tijd dan de (bij procesreglement) gestelde termijn nemen voor het doen van een uitspraak. Er wordt wel opgemerkt dat kortere termijnen voor de advocatuur knellend kunnen werken, zeker als een advocaat bijvoorbeeld van derden afhankelijk is voor de aanlevering van stukken. Advocaten verwachten ook dat kortere termijnen vaker leiden tot overdracht aan een collega, bijvoorbeeld omdat de behandelend advocaat op vakantie gaat. Overdracht kost tijd en leidt tot extra werklast (en mogelijk zelfs extra kosten). Daarnaast kan het voor eenmanszaken lastig zijn op korte termijn een ander kantoor te vinden dat de zaak (tijdelijk) kan overnemen.

108 In de invoering van de zittingsprikker ziet een deel van de advocaten een voordeel, anderen zien weinig voordelen ten opzichte van de huidige planningswijze. Sommige advocaten zien er grote voordelen in, doordat ze een grotere mate van controle over de eigen agenda verwachten. Andere advocaten lopen in het huidige systeem van plannen niet tegen problemen aan, dus voor hen levert de zittingsprikker weinig extra voordeel op.

109 Tot slot geven de advocaten aan dat ze met betrekking tot het wegvallen van de verplichting tot het betekenen van de procesinleiding hun werkwijze niet veel zullen veranderen. Over het algemeen zien ze de meerwaarde van de rol als deurwaarder en zullen ze gebruik blijven maken van die diensten.

Impact op het gebied van digitalisering

110 Digitalisering als gevolg van het programma KEI wordt over het algemeen als wenselijk ervaren door de geïnterviewde advocaten. Het programma KEI maakt het, naar de mening van de geïnterviewde advocaten, mogelijk een efficiencyslag te maken doordat handelingen per saldo minder tijd kosten. Daarnaast is er sprake van standaardisatie van de werkwijze over de verschillende gerechten, waardoor het voor advocaten makkelijker wordt om een zaak aan te brengen omdat er geen rekening meer hoeft te worden gehouden met verschillen tussen gerechten. [26] Tot slot vermindert digitalisering de kans op het maken van fouten. Informatie-uitwisseling vindt grotendeels geautomatiseerd plaats waardoor stukken in principe in het juiste dossier terechtkomen. Ook kunnen stukken niet zoekraken.

111 De meeste kantoren schatten in dat ze gebruik zullen maken van 'Mijn Zaak'. Daarbij moet een zaak op een portal worden aangemaakt. Vervolgens moeten de relevante documenten worden toegevoegd. Als de kosten van een S2S-koppeling laag zijn of het veel tijd kost om een zaak digitaal aan te maken, wordt sneller voor een S2S-koppeling gekozen. Voor de grotere kantoren zou een systeemkoppeling zondermeer een overweging kunnen zijn, maar ook daar moet een positieve kosten-batenanalyse aan ten grondslag liggen. Die is op dit moment niet te maken omdat zowel de kosten als de functionaliteit van de S2S-koppeling niet duidelijk zijn.

112 Tegenover de mogelijke besparingen staan ook investeringen en structurele uitgaven voor digitalisering.[27] Genoemde investeringen zijn de eventuele aanschaf van een scanner en ICT-ontwikkelkosten bij het gebruik van een systeemkoppeling. Verder is genoemd dat mogelijk meer bandbreedte in de internetverbinding vereist is, waardoor een duurder internetabonnement nodig is. En dat er mogelijk meer ICT-ondersteuning moet worden ingekocht voor bijvoorbeeld onderhoud. Daarnaast werd genoemd dat meer tijd nodig kan zijn voor het inscannen van stukken en het uitprinten van stukken. Dit speelt met name in bestuursrechtelijke procedures waar stukken veelal door de cliënt nog op papier worden aangeleverd.

113 De hoogte van de verwachte kosten en opbrengsten als gevolg van digitalisering is per kantoor verschillend. Over het algemeen hangt dit samen met de mate waarin digitaal gecommuniceerd wordt met cliënten. Op hoofdlijnen kan worden gezegd dat de potentie voor netto besparingen het grootst is voor grote kantoren die voornamelijk digitaal met hun cliënten communiceren. Hier is de bedrijfsvoering reeds digitaal. In het kader van de communicatie met de rechtbank moeten deze nu nog allemaal worden geprint en per post worden verzonden. Aan de andere kant communiceren cliënten vaak digitaal met hun advocaat en wordt ook bewijsmateriaal vaak digitaal bij de advocaat aangeleverd.

[26] Door een landelijk eenvormige rechtsgang kunnen advocatenkantoren bovendien besparen op procesadvocaten, die zich specialiseren in de gang van zaken binnen één specifiek gerecht. Dit komt sinds de afschaffing van de functie van procureur in 2008 relatief weinig meer voor. Daarnaast levert het op macroniveau per saldo nauwelijks besparing op. De besparingen op procesadvocaten betekenen immers dat het werk dat de procesadvocaat nu uitvoert in de toekomst door de procederende advocaat zal worden uitgevoerd; slechts de tijd voor overdracht en inlezen worden bespaard.

[27] In deze impactanalyse kijken we alleen naar de besparingen en investeringen ten gevolge van KEI. Het verder digitaliseren van de eigen bedrijfsvoering ter voorbereiding op het digitaal procederen wordt zowel bij de besparingen als investeringen buiten beschouwing gelaten.

114 Kantoren die op papier met hun cliënten communiceren, wat veelal aan de orde is bij de sociale advocatuur (inclusief vreemdelingenzaken), ondervinden minder voordeel. Zij hoeven hun stukken niet meer (in meervoud) af te drukken, maar kunnen ze digitaal indienen. Deze advocaten produceren echter zelf veel minder stukken (er ligt meestal al een omvangrijk dossier vanuit de bezwaarfase) en moeten door de digitalisering soms stukken zelf uitprinten die ze voorheen van het bestuursorgaan ontvingen (dit is voornamelijk het geval bij de vreemdelingenadvocatuur). Ze moeten ook gedeeltelijk op papier blijven werken in de communicatie met andere partijen zoals de IND of Vluchtelingenwerk. Tevens leveren de cliënten vaak bewijsmateriaal aan op papier dat vervolgens gedigitaliseerd moet worden. Hierdoor is geen of slechts een kleine netto besparing te realiseren.

115 In de gesprekken kwamen ook enkele potentiële risico's naar voren. Er is meerdere malen gewezen op de mogelijke consequenties van technische storingen. Het huidige systeem (post en fax) is zo ingericht dat stukken altijd tijdig bij de rechtbank aangeleverd kunnen worden, wat belangrijk is bij een finale termijn. Advocaten zijn er huiverig voor dat deze zekerheid wegvalt met digitale communicatie: als het systeem eruit ligt of niet werkt kan het zijn dat daardoor stukken niet tijdig aangeleverd worden. Als er geen back-up mogelijkheid is (de fax werd vaak genoemd), kan dit de belangen van de cliënten van de advocaten schaden. Vanwege dit belang zien advocaten graag dat substantiële aandacht naar het testen van systemen gaat en dat oude communicatiekanalen zoals de fax pas vervallen als het digitale systeem betrouwbaar genoeg is gebleken.

116 Verder kunnen extra kosten ontstaan wanneer de overheid niet aansluit op de gangbare, digitale standaarden. Daarnaast wordt door advocaten gewezen op mogelijke fraudegevoeligheid en veiligheid van de digitale systemen. Hierbij merken advocaten op dat ze soms concurrentiegevoelige informatie aan het systeem van de rechtspraak zullen moeten toevoegen. Het is daarom voor hen van groot belang dat er een hoge mate van veiligheid wordt gegarandeerd. Als die garantie er niet is kunnen advocaten deze informatie niet zonder bezwaren uploaden in het systeem van de rechtspraak.

117 Ten slotte valt de verandering voor advocaten die binnen het vreemdelingenrecht werkzaam zijn samen met een andere ontwikkeling. Bij de IND loopt vanaf 2015 een bezuinigingsprogramma, OPTIMA. De NOvA geeft aan dat de implementatie van twee efficiencyslagen (bij rechtspraak en IND) tegelijk de zaken complex maakt.

Gevolgen voor de belastingadviseurs
KEI heeft ook gevolgen voor belastingadviseurs die als procesgemachtigden optreden. Daar waar er sprake is van een advocaat-belastingadviseur (fiscaal jurist), is de impact al toegelicht in de hoofdtekst. Voor de veelal kleinere zaken (in het bestuursrecht kan ook een belastingadviseur procesgemachtigde zijn), is dat over het algemeen niet het geval; deze komen aan de orde in dit aparte tekstkader. Overigens is het optreden als procesgemachtigde maar een klein deel van het werk van een belastingadviseur. Belastingadviseurs werken zelf al digitaal; de belastingaangifte moet namelijk ook digitaal worden ingediend. KEI biedt hen de mogelijkheid om dit ook voor beroepszaken te doen. De besparingen liggen naar verwachting in de ordegrootte van tientallen minuten. Voor (middel)grote kantoren zal deze besparing wellicht merkbaar zijn. Voor de kleinere kantoren en eenpitters (met grofweg vijf zaken per jaar) is dat niet of nauwelijks het geval.
Ook hier geldt dat een investering in een S2S-koppeling pas gemaakt zal worden na een positieve kosten-batenafweging.

3.2.2 Kwantitatieve impact

118 In de interviews met advocaten is ook een inschatting gemaakt van de hoogte van besparingen en kosten door digitalisering en procesinnovaties. Uit de gesprekken kwam naar voren dat eventuele veranderingen door procesinnovaties nu nog niet gekwantificeerd kunnen worden. Het is nog te onzeker tot welke concrete verandering in de behandeling van een zaak de procesinnovaties gaan leiden. Wel kan een inschatting worden gemaakt van de kwantitatieve effecten van digitalisering.

119 De impact van het programma KEI is verschillend voor kantoren die met name cliënten bedienen die zelf niet digitaal werken (in de praktijk de sociale advocatuur en vreemdelingenadvocatuur) en kantoren die wel veelal digitaal met hun cliënten communiceren (voornamelijk civielrechtelijk met een focus op zakelijke klanten). In de komende alinea's wordt per groep de verwachte impact nader uitgewerkt, uitgaande van de eerste beelden die er zijn met betrekking tot de functionaliteit van KEI. Uiteraard hangen de uiteindelijk te realiseren besparingen af van de inrichting van digitale systeem van de rechtspraak. De wijze waarop de zaak via het portal wordt ingediend en hoeveel tijd dat kost, is namelijk bepalend voor de uiteindelijke werklast.

Kantoren met niet digitaal werkende cliënten

120 Voor de kantoren die voornamelijk werken met cliënten die niet gedigitaliseerd zijn, geldt een beperkte mogelijkheid tot besparen. Deze kantoren zijn vaak actief in het bestuursrecht (met name de vreemdelingen advocatuur en de sociale advocatuur) en het betreft volgens de NOvA veelal eenmanskantoren. In deze processen bestaat er al een dossier vanuit het bezwaarproces en de advocaten hoeven hier in de regel relatief weinig andere stukken aan toe te voegen. Dit betekent dat de besparing door digitalisering ten aanzien van het afdrukken van stukken die ingediend moeten worden beperkt is tot ergens tussen de 10 en 40 bladzijden. Stukken (zowel de eigen stukken als die van de rechtbank komen) kunnen niet altijd digitaal worden doorgestuurd naar cliënten en moeten in de toekomst dus soms alsnog worden uitgeprint en per post verzonden. Ook blijft het veelal nodig om bewijsstukken die op papier worden aangeleverd in te scannen voordat ze met de rechtbank kunnen worden gedeeld. Daarnaast moeten advocaten, met name in het

vreemdelingenrecht, gedeeltelijk op papier blijven werken. Zo is de bezwaarfase bij de IND vooralsnog op papier [28], dat maakt volledige digitalisering lastig omdat er zowel op papier als digitaal moet worden gewerkt. Bij sommige kantoren is er sprake van een kleine werklaststijging en in andere kantoren is sprake van een kleine besparing. Per saldo is de verwachting dat de werklastbesparingen nihil zijn.

121 Wat betreft de materiële kosten kan worden bespaard op print- en verzendkosten voor stukken die door de advocaat zelf worden opgesteld en ingediend. Zoals beschreven in de vorige paragraaf zijn dit maximaal ongeveer 40 bladzijden, waarbij print- en verzendkosten (aangetekend) neerkomen op maximaal € 10,- per dossier. Ten slotte is het in het vreemdelingenrecht nu gebruikelijk dat het bestuursorgaan een procesdossier opstuurt naar de advocaat. In de toekomst betreft dit een digitaal exemplaar.

Kantoren met digitaal werkende cliënten

122 De advocaten(kantoren) die voornamelijk digitaal met cliënten communiceren zijn de kantoren die zich met name op het civiele recht en zakelijke cliënten richten. De potentiële besparingen voor deze groep zijn groter dan voor de eerder genoemde groep. In het civiele recht levert de advocaat in de regel meer stukken aan. Hiermee zijn de benodigde tijd voor het printen en samenstellen van dossiers hoger dan in het bestuursrecht. De schatting is dat de tijd die per dossier bespaard kan worden door het digitaal aanbrengen neerkomt op 30 tot 60 minuten van een administratieve kracht of de advocaat zelf.[29] Voor inkomende post is er naar verwachting geen groot verschil in benodigde tijd: het openmaken van de envelop en in het postvakje leggen van het poststuk wordt vervangen door het downloaden van een stuk en e-mailen naar de behandelend advocaat.

123 Ten aanzien van materiële kosten zorgen de grotere dossiers voor relatief hoge print- en verzendkosten in het huidige systeem. De schatting is dat dit neerkomt op tussen de € 10,- en € 40,- per zaak. Overigens kunnen de kosten, bij regelmatig gebruik van bijvoorbeeld een koerier nog hoger zijn.

124 Enkele geïnterviewde advocaten hebben aangegeven dat er ook een groep ‘complexe zaken’ is waarbij de potentiële besparing lastiger te bepalen is en dat daardoor sprake is van een grotere bandbreedte. Zo zijn er zaken die om zo veel maatwerk vragen dat stukken soms vermoedelijk toch moeten worden uitgeprint omdat ze bijvoorbeeld niet in een geschikt formaat digitaal kunnen worden bijgevoegd. En bij spoedzaken zouden stukken dan soms alsnog per koerier moeten worden verzonden.

125 In tabel 4 worden de potentiële besparingen voor de advocatuur samengevat.

[28] De correspondentie met vluchtelingenwerk, het IOM (Internationale Organisatie voor Migratie) en het COA (Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers) blijft vooralsnog ook op papier.

[29] Uit de interviews bleek dat er soms sprake is van secretariële ondersteuning, maar dat advocaten soms ook zelf processtukken printen en opsturen.

Besparingen per zaak	Besparing in tijd (minuten)	Materiele besparing (euro's)
Cliënt niet gedigitaliseerd	Nihil	€ 10
Cliënt gedigitaliseerd – standaard	30 - 60	€ 10 - € 40

Tabel 4. Samenvatting potentiële besparing digitalisering voor advocatuur

126 Er worden investeringen voorzien in software wanneer gebruik wordt gemaakt van een systeemkoppeling. De hoogte van deze kosten zijn nu echter nog niet in te schatten. Het zou ook kunnen zijn dat moet worden geïnvesteerd in een scanner of een snellere internetverbinding, maar of dat nodig is hangt af van de mate van digitalisering van de interne bedrijfsvoering. Tot welke kosten dit zou leiden is nu nog niet te zeggen. Al met al is de verwachting dat over het algemeen genomen de investeringen ten gevolge van KEI beperkt zullen zijn.

127 Er zijn geen cijfers bekend van een verdeling van het aantal zaken over de indeling die is gehanteerd voor het bepalen van het besparingspotentieel. Het is dan ook niet mogelijk om een totaal beeld te schetsen van de impact voor de advocatuur. Wel kan worden gezegd dat voor een grote groep een potentiële besparing bestaat als gevolg van het programma KEI, waarbij de verwachte investeringen en kosten beperkt zijn. Per saldo zal de digitalisering dus voor deze groep advocaten positief uitpakken. Uitzondering hierop vormt de groep advocaten met niet-gedigitaliseerde cliënten (met name eenmanszaken in de sociale en vreemdelingenadvocatuur). Voor deze advocaten zijn de besparingen beperkt en geldt dat eventuele investeringen niet op korte termijn kunnen worden terugverdiend. Om een indicatie van deze groep te geven: de NOvA geeft aan dat dit veelal eenmanszaken zal betreffen. De eenmanszaken vormen ongeveer de helft van de advocatenkantoren in Nederland en het betreft ruim 10% van de in de Nederland werkzame advocaten.

3.3 Bestuursorganen en gemeenten

128 Het programma KEI heeft, met name met betrekking tot het bestuursrecht, ook gevolgen voor bestuursorganen inclusief gemeenten. Nederland kent honderden bestuursorganen en ruim 400 honderd gemeenten. Het betreft een diverse groep die in omvang sterkt verschilt.

129 Om de gevolgen voor deze organisaties in hoofdlijn in kaart te brengen hebben we gesproken met de IND, de Belastingdienst, het UWV, de gemeente Utrecht, de Regionale Belastinggroep (Gemeente Delft en Vlaardingen en Hoogheemraadschappen van Delfland en Schieland en de Krimpenerwaard) en de gemeente Nijmegen. De effecten bespreken wij niet per bestuursorgaan, maar op geaggregeerd niveau. Hierbij geven wij het algemene beeld dat uit alle gesprekken naar voren is gekomen, in combinatie met het benoemen van belangrijke verschillen tussen organisaties. Vervolgens extrapoleren wij het beeld naar een totaalbeeld voor de bestuursorganen.

3.3.1 Kwalitatieve impact

130 Het programma KEI heeft voor bestuursorganen vooral door de digitalisering gevolgen. De procesinnovaties die onder het programma KEI worden doorgevoerd gelden voornamelijk voor de civiele

procedures en zijn zo ontworpen dat de civiele procedure meer op de huidige (reeds gemoderniseerde) bestuursrechtelijke procedure gaat lijken. Innovaties[30] die wel voorzien zijn voor de bestuursrechtelijke procedure bleken weliswaar in wetgeving nieuw te zijn, maar in de praktijk al zo uitgevoerd te worden.

131 Het programma KEI heeft gevolgen voor de beroepsfase van de zaak. Over het algemeen is er dan al een initieel besluit genomen. En heeft de burger ook al bezwaar aangetekend bij de betreffende organisatie.

132 De introductie van digitale communicatie met de rechtbank wordt door alle gesproken organisaties toegejuicht. Veel van de geïnterviewde bestuursorganen, met uitzondering van de twee kleinste organisaties, hebben concrete plannen om de komende jaren hun interne werkprocessen te digitaliseren (zowel de initiële behandeling van de zaak, als de bezwaarfase en beroepsfase), of hebben dat al gedaan.[31] Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheden met betrekking tot een S2S-koppeling. Op dit moment zijn de specificaties van de S2S-koppeling nog niet geheel duidelijk.

133 Bij de kleinere organisaties is de situatie anders. Deze hebben weliswaar de interne processen (gedeeltelijk) gedigitaliseerd, maar vanwege de kleinere volumes komt een S2S-koppeling meestal niet meteen in beeld. Dit betekent dat de potentie voor besparing kleiner is. Er blijven immers handelingen noodzakelijk om relevante stukken al dan niet om te zetten in een pdf-bestand en dit via ‘Mijn Zaak’ in te dienen.

134 De besparingen die door digitalisering mogelijk worden gemaakt, vallen uiteen in een besparing van tijd, doordat minder handelingen hoeven worden uitgevoerd, en in een besparing dankzij het verminderen van materiële kosten. De besparing van tijd zit met name in de inzet van administratieve krachten die door digitale communicatie niet meer hoeven te printen, het procesdossier niet meer hoeven samen te stellen en geen stukken meer per post hoeven te versturen. De procesdossiers die bestuursorganen in 2- of 3-voud moeten aanleveren kunnen ook zeer omvangrijk zijn (van 50 tot 500 pagina’s), waardoor het zorgvuldig samenstellen van het procesdossier een tijdrovende klus kan zijn. De mate waarin het bovenstaande leidt tot tijdbesparing hangt grotendeels af van de wijze van communiceren met de rechtbank. Wanneer niet voor een S2S-koppeling wordt gekozen moeten stukken in sommige gevallen nog handmatig in pdf-formaat worden omgezet en worden geüpload in ‘Mijn Zaak’. Dit scheelt nog altijd werk ten opzichte van het verwerken van papier (waarin printjes op goede volgorde moeten liggen, tabbladen worden ingevoegd, enzovoort). Bij een S2S-koppeling ligt het voor de hand dat het omzetten van documenten naar een pdf-formaat geautomatiseerd wordt, waardoor de besparing groter is.

135 Door het wegvallen van inkomende post van de rechtbank is het niet nodig de post in te scannen. Als ‘Mijn Zaak’ wordt gebruikt moet het poststuk dat digitaal binnenkomt nog wel door een persoon geclassificeerd worden en naar de juiste medewerker worden gerouteerd. Dit kan enkele minuten kosten die wegvallen bij een S2S-koppeling, waarin het bericht vanuit de rechtspraak geautomatiseerd in een *workflow* zou kunnen

[30] Concreet werd de innovatie genoemd dat verweer niet meer na pro forma beroep hoeft te volgen, maar pas wanneer de gronden van het beroep bekend zijn. In de praktijk werken gerechten al op deze manier.

[31] Digitalisering van de rechtspraak kan een vliegwieleffect hebben op deze ontwikkeling omdat nu het gehele proces kan worden gedigitaliseerd.

worden opgenomen[32]. Bovendien geeft dit de mogelijkheid procesbewaking compleet geautomatiseerd te maken, waar dit nu nog vaak door mensen wordt gedaan. Het aantal inkomende poststukken varieert per zaak van rond de 5 in een eenvoudige zaak tot 10 of meer in een complexe zaak.

136 De materiële kosten die wegvallen door digitale communicatie met de rechtbank vallen uiteen in printkosten en verzendkosten. Bestuursorganen printen een procesdossier voor zichzelf, voor de wederpartij en soms ook voor de rechtbank zelf. De kosten voor het printen kunnen aardig oplopen, aangezien veel dossiers een omvang van 100-200 pagina's of meer hebben. Deze dossiers moeten ook verzonden worden, gezien de omvang vaak met een koerier. Deze kosten vallen grotendeels weg: voor eigen gebruik kan nog worden geprint, maar dit betreft vaak niet alle documenten die in het procesdossier zitten. Koerierskosten vallen helemaal weg, omdat er geen stukken meer per post verzonden hoeven te worden.

137 Tegenover de genoemde opbrengsten van digitalisering staan ook kosten. Deze kosten bestaan uit investeringen en structurele kosten. Bij het gebruik van 'Mijn Zaak' is er eigenlijk nauwelijks sprake van een investering. Bij het gebruik van een S2S-koppeling moet het eigen systeem worden aangepast om de berichten vanuit de rechtbank te kunnen ontvangen en moet het systeem berichten automatisch kunnen verzenden. De keuze voor een S2S-koppeling wordt mede ingegeven door de kosten in verhouding tot de baten. De geïnterviewde bestuursorganen konden echter nog geen inschatting geven van de hoogte van de investering. Hetzelfde geldt voor de structurele kosten, namelijk onderhoud en beheer van de koppeling met de rechtspraak. Ook die kosten zijn nu nog niet in te schatten.

3.3.2 Kwantitatieve impact

Voor alle geïnterviewde bestuursorganen leidt digitalisering tot een vermindering van benodigde tijd en materiële kosten. De hoeveelheid tijd en hoogte van de kosten variëren wel van organisatie tot organisatie. In onderstaande tabel 5 staat per element weergegeven welke besparing is gevonden bij de bestuursorganen die wij hebben gesproken.

	Besparing tijd per zaak	Besparing materiële kosten
	Minuten	euro
S2S	60-100	10-40
Mijn zaak	30-60	10-40

Tabel 5. Besparingen bestuursorganen per zaak

138 Wij maken onderscheid tussen bestuursorganen waar gesproken is over de mogelijke besparingen van een S2S-koppeling (IND en UWV) en organisaties waarmee gesproken is over het gebruik van 'Mijn Zaak' (gemeenten en waterschappen). Het verschil in besparing zit in de benodigde tijd voor het behandelen van inkomende post. De aanname is dat bij een S2S-koppeling de gegevens worden verzonden voorzien van metadata, waardoor de inkomende post automatisch geclassificeerd wordt. Dit scheelt aanzienlijk in de bewerkingstijd door medewerkers van de (digitale) postkamer. Bij gebruik van 'Mijn Zaak' moet de inkomende post nog wel handmatig worden geclassificeerd, waardoor het besparingspotentieel lager is. Wat betreft materiële kosten (print- en verzendkosten) zijn er geen structurele verschillen door het gebruik van S2S of

[32] Dit is afhankelijk van de manier waarop het systeem van de ketenpartner wordt ingericht.

‘Mijn Zaak’. Er is wel een behoorlijke marge tussen de minimale en maximale besparing; deze heeft voornamelijk te maken met de omvang van een specifiek dossier en wijze van verzenden (gewone post, aangetekende post of koerier) in de huidige situatie dan de keuze voor S2S of ‘Mijn Zaak’ in de toekomst.

139 De totale geschatte besparing voor bestuursorganen met een S2S-koppeling loopt uiteen van 1 uur per zaak tot ruim 1,5 uur per zaak en van € 10,- tot € 40,- per zaak. Voor het gebruik van ‘Mijn Zaak’ zijn de materiële kosten gelijk, maar de schatting van de te besparen tijd per dossier is 0,5 tot 1 uur[33]. De inschatting voor bespaarde tijd is een ruwe schatting van de gevraagde organisaties (een van de organisaties kon zelfs nog helemaal geen schatting maken) en is niet gebaseerd op een tijdbestedingonderzoek of ander verdiepend onderzoek. De gerealiseerde besparing kan daarom in de praktijk afwijken.

140 Met een indicatie van de besparing per zaak kan een schatting gemaakt worden van de totale besparing. In tabel 6 staat de totale besparing weergegeven. Het totale volume is 114.000 bestuurszaken[34] per jaar. Op basis van de interviews is de aanname gedaan dat de helft van de zaken via een S2S-koppeling zullen verlopen[35]. In het rekenmodel gaan wij dus uit van een verdeling van 50% van de zaakstroom via S2S en 50% van de zaakstroom via Mijn Zaak.

141 Op basis van de gehanteerde aannames komt de totale besparing uit op 62-110 fte[36] aan bespaarde tijd en € 1,1 tot € 4,6 miljoen aan bespaarde kosten.

		Tijd	Kosten (euro)
S2S	Besparing per bestuurszaak	1-1,7 uur	10-40
	Totale besparing (*57.000 bestuurszaken)	57.000-95.000 uur	0,6-2,3 miljoen
	FTE (1375 uur)	41-69 fte	
Mijn Zaak	Besparing per bestuurszaak	0,5-1 uur	10-40
	Totale besparing (*57.000 bestuurszaken)	28.500-57.000 uur	0,6-2,3 miljoen
	FTE (1375 uur)	21-41 fte	
	Totaal	**62-110 fte**	**1,1-4,6 miljoen**

Tabel 6. Totale besparing bestuursorganen

142 De werklastbesparingen in tabel 6 tellen bij de organisaties met grote volumes zodanig op dat ook personeel, dat zich nu met taken bezighoudt die worden gedigitaliseerd, overbodig kan worden. Bij kleinere bestuursorganen en gemeenten is deze besparing in de praktijk veel moeilijker te realiseren. Het kan dan om bijvoorbeeld enkele tientallen zaken per jaar gaan, waar sprake is van minder werklast. Een deel van de

[33] Dit is de inschatting van de bestuursorganen die verwachten gebruik te maken van Mijn Zaak. Eén van de bestuursorganen die van S2S gebruik gaat maken, schat in dat er in hun processen geen tijd bespaard zou worden indien gebruik zou worden gemaakt van Mijn Zaak.

[34] Jaarverslag Rechtspraak 2012.

[35] De IND (33.000 zaken) en het UWV (11.000) hebben aangegeven waarschijnlijk met een S2S-koppeling te werken. Het is aannemelijk dat ook enkele andere partijen dit zullen doen. De keuze voor gebruik S2S of ’Mijn Zaak’ is overigens nog niet overal definitief gemaakt en de uitkomsten van de berekeningen zijn dus indicatief.

[36] 1 fte staat gelijk aan 1375 productieve uren (handleiding overheidstarieven 2014). Het betreft met name administratief personeel.

werklastbesparing is daarmee versnipperd over een groot aantal organisaties. Voor deze organisaties is de kans groot dat de weggevallen tijd zo marginaal is ten opzichte van de overblijvende werkzaamheden dat geen merkbaar effect optreedt. Het is daarmee aannemelijk dat deze besparingen in de praktijk niet geheel kunnen worden gerealiseerd; het is echter niet te zeggen voor welk deel van het besparingspotentieel dit geldt. De besparingen op de materiële kosten kunnen wel gerealiseerd worden, ook al zijn de besparingen voor kleinere organisaties beperkt.

143 Samenvattend kan worden gesteld dat het programma KEI voor de bestuursorganen nagenoeg alleen gevolgen heeft door het digitaliseren van de communicatie met de rechtspraak. Volgens de organisaties die we hebben gesproken, past de ontwikkeling bij de rechtspraak goed binnen het eigen ontwikkelpad, waarin vaak al processen zijn gedigitaliseerd, of al concrete plannen bestaan om te digitaliseren. In het laatste geval kan het programma KEI als vliegwiel voor de interne digitalisering dienen. De digitalisering wordt dan ook als welkome ontwikkeling gezien. Het is nog niet duidelijk hoe hoog de kosten voor bestuursorganen voor digitale communicatie met de rechtspraak zullen zijn. De besparing is voor alle bestuursorganen in totaal tussen de € 1,1 en € 4,6 miljoen en tussen de 62 en 110 fte. De besparingen in tijd zijn met name relevant voor organisaties met grote volumes. Voor organisaties met kleinere volumes is de besparing marginaal te noemen. De verwachting is dat het programma KEI netto zorgt voor een besparing onder de bestuursorganen, aangezien alleen voor een investering in S2S wordt gekozen als dit opweegt tegen de besparingen die dat oplevert. Gebruik van ‘Mijn Zaak’ brengt geen extra kosten met zich mee.

4. Conclusies en samenvatting

144 In dit hoofdstuk komen de conclusies van de impactanalyse aan de orde. Dit hoofdstuk dient tevens als een samenvatting.

4.1 De inhoud van het programma KEI

145 Om de rechtspraak toekomstbestendig te maken zijn het ministerie van VenJ en de Rechtspraak gestart met het programma KEI. Dit programma heeft gevolgen voor zowel het civiele- als het bestuursrecht. Er is onderscheid te maken tussen ‘procesinnovatie’ en ‘digitalisering’.

4.1.1 Procesinnovatie

146 De procesinnovatie bevat op hoofdlijnen de volgende wijzigingen:

a. De afzonderlijke dagvaarding en de procesinleiding in civiele zaken worden samengevoegd tot één nieuwe procesinleiding, waarmee de nieuwe vereenvoudigde basisprocedure start;
b. De verplichting tot het betekenen van de huidige dagvaarding wordt opgeheven, waardoor er laagdrempelige mogelijkheden komen voor de eisende partij om zijn wederpartij in rechte te betrekken;
c. Er komen meer wettelijke termijnen voor het verrichten van specifieke processtappen;
d. De rechter kan meer regie voeren op het verloop van de procedure en maatwerk leveren waar nodig;
e. Het wordt in het burgerlijk procesrecht net als in het bestuursprocesrecht mogelijk om een procedure digitaal te starten en tijdens de procedure digitaal stukken in te dienen bij de rechter. Dit onderwerp wordt verder toegelicht in paragraaf 4.1.2.

147 Het opheffen van de verplichting tot betekening van de dagvaarding behoeft nadere toelichting. Waar nu altijd een gerechtsdeurwaarder moet worden ingeschakeld om te betekenen, zijn er na de invoering van KEI drie mogelijkheden:

a. De gerechtsdeurwaarder kan direct worden ingeschakeld om de zaak aan te maken en te betekenen;
b. De gerechtsdeurwaarder kan worden ingeschakeld nadat de eiser de zaak heeft aangemaakt;
c. De eiser kan de zaak aanmaken en zelf de verweerder op de hoogte stellen door een zogenaamde informele oproeping. Als dat niet succesvol is, doordat de verweerder niet verschijnt, moet alsnog een deurwaarder worden ingeschakeld.

4.1.2 Digitalisering

148 Digitalisering leidt ertoe dat de wijze waarop de rechtspraak en de ketenpartners communiceren, verandert. In plaats van communicatie op papier (bijvoorbeeld per post of per fax) moeten alle professionele partijen verplicht digitaal gaan communiceren. Voor burgers blijft er, naast de mogelijkheid tot het digitaal aanbrengen van een zaak, de mogelijkheid om op papier te communiceren. De rechtspraak zorgt dat deze stukken ook digitaal beschikbaar komen.

De rechtspraak maakt digitale communicatie mogelijk op twee verschillende manieren:

a. Via het 'Mijn Zaak' portal: een via internet toegankelijk portal waar zaken kunnen worden aangebracht, gegevens en bestanden kunnen worden geüpload en gedownload;
b. Via een S2S-koppeling: door een directe koppeling van de systemen van de rechtspraak en de procespartijen. Gegevens kunnen dan automatisch worden uitgewisseld.

149 In opdracht van het ministerie van VenJ hebben we de gevolgen van de maatregelen die het programma KEI voorstelt voor een aantal grote ketenpartners onderzocht. Het betreft de gerechtsdeurwaarders, advocatuur, bestuursorganen en bedrijven die veel procederen.[37] Er is daarbij niet gekeken naar de gevolgen voor de rechtspraak en de burgers. Waar mogelijk hebben we de gevolgen ook in kwantitatieve zin inzichtelijk gemaakt.

4.2 Kwalitatieve gevolgen programma KEI

150 De maatregelen uit het programma KEI hebben gevolgen voor alle betrokken partijen. De gevolgen van de digitalisering zijn voor alle partijen merkbaar. De gevolgen van procesinnovatie verschillen per partij; voor de gerechtsdeurwaarders zijn de gevolgen ingrijpender dan voor bijvoorbeeld de bestuursorganen.

4.2.1 Gevolgen digitalisering

151 Alle ketenpartners staan in principe positief tegenover de digitalisering. Veel partijen geven aan alleen nog op papier te werken als zij met de rechtspraak communiceren. Digitalisering bij de rechtspraak brengt met zich mee dat partijen nu vrijwel volledig kunnen gaan digitaliseren. Uiteraard zijn er uitzonderingen en worden ook risico's benoemd, maar over het algemeen wordt digitalisering van de rechtspraak gezien als een welkome ontwikkeling.

152 Digitalisering leidt voor alle partijen tot aanpassingen in de werkwijze. Voor de meeste partijen leiden deze aanpassingen tot een vermindering van de werklast. In sommige gevallen moeten daar overigens investeringen voor worden gedaan, zeker als gekozen wordt voor een S2S-koppeling. De gevolgen voor de werklast beschrijven we verder in paragraaf 4.3.

153 Digitalisering is niet zonder risico's; de meeste partijen benoemen de risico's ten gevolge van storingen. Er moet voorkomen worden dat het aanbrengen van een zaak of het halen van een termijn niet mogelijk is vanwege een storing. Het is van belang dat voor dergelijke omstandigheden (nood)voorzieningen beschikbaar zijn of termijnen worden verlengd. Ook moet duidelijk zijn in welke gevallen dergelijke voorzieningen en uitzonderingen mogelijk zijn.

[37] De effecten voor bedrijven die vaak procederen zijn niet apart weergegeven omdat deze niet betrokken zijn geweest bij de expert- of groepsbijeenkomsten. Wel is met een drietal bedrijven zelf gesproken en is indirect, door input van de deurwaarders, het effect voor hen meegenomen.

4.2.2 Gevolgen procesinnovatie

154 De procesinnovatie heeft voor de gerechtsdeurwaarders de meest ingrijpende gevolgen. Ook voor de advocatuur zijn er gevolgen. Gezien de beperkte omvang van de wijzigingen in het bestuursprocesrecht leiden deze tot slechts zeer beperkte gevolgen voor bestuursorganen.

155 De voornaamste wijziging voor de gerechtsdeurwaarders betreft het wegvallen van de verplichting tot betekening en, ten gevolge daarvan, de veranderingen in het proces van betekenen. Dit heeft een aantal gevolgen:

a. Doordat het niet meer verplicht is om een procesinleidend stuk te laten betekenen door een deurwaarder, zullen deurwaarders minder zaken hoeven te betekenen dan voorheen;
b. Voor zaken waar een deurwaarder pas na het aanmaken van de zaak door de eiser wordt betrokken, moeten de controles en betekening binnen een termijn van twee weken worden uitgevoerd; dit duurt nu soms tot wel vier tot zes weken;
c. Er stromen meer procedures in bij de rechtspraak; een deel van de zaken wordt in de nieuwe werkwijze namelijk al voor filtering en/of betekening aangebracht bij de rechtspraak. Een zaak die direct bij de deurwaarder terecht komt, kan alleen ten gevolge van de betekening uitvallen. Bij een zaak die eerder door een eiser is aangemaakt is er zowel sprake van uitval ten gevolge van filtering als betekening. In de huidige werkwijze vindt filtering en betekening voor het aanbrengen van de zaak plaats waardoor deze niet bij de rechtspraak wordt aangebracht;
d. Tot slot wordt een deel van de procesinleidingen niet meer door een deurwaarder betekend. Mogelijk leiden deze zaken bij de executie van het vonnis tot teleurstellingen voor de eiser (bijvoorbeeld doordat deze niet de wettelijke rente heeft gevorderd) of problemen (door bijvoorbeeld een incomplete tenaamstelling).

In paragraaf 4.3 worden de gevolgen cijfermatig inzichtelijk gemaakt.

156 Daarnaast zal de termijn waarbinnen het vonnis bij verstekzaken kan worden gewezen veranderen. Op dit moment is de periode tussen het moment van betekenen en de rolzitting gemiddeld 22 dagen en is de minimale termijn 7 dagen. In de nieuwe situatie is de termijn afhankelijk van of voor het inschakelen van de deurwaarder eerst de informele route wordt bewandeld of niet. Is dat niet geval en wordt de deurwaarder gelijk ingeschakeld, dan zal de gemiddelde termijn tussen het moment van betekening en het moment dat het vonnis gewezen kan worden ongeveer gelijk blijven en tussen de 2 en 4 weken liggen. De minimale termijn wordt wel langer en bedraagt twee weken. Wordt de deurwaarder pas in tweede instantie ingeschakeld, dan wordt de procedure met 4 weken verlengd; dat is de extra periode die volgt na het mislukken van de informele route. Het kiezen voor de informele route brengt dus het risico met zich mee dat het enkele weken langer duurt voordat de rechter vonnis kan wijzen.

157 De gevolgen van de procesinnovatie zijn voor de advocatuur beperkt. Puntsgewijs sommen we de belangrijkste gevolgen op:

a. Het verkorten van de termijnen (zowel bij de advocatuur als bij de rechtspraak) leidt tot kortere doorlooptijden. Mogelijk leidt dit ook tot een vermindering van de werklast doordat er minder vragen van cliënten komen en minder tijd nodig is om weer bekend te raken met een zaak voor zitting of uitspraak.

Daarbij zijn wel twee kanttekeningen te plaatsen:

i. Kortere termijnen kunnen ook leiden tot extra overdrachtsmomenten, wat mogelijk leidt tot een hogere werklast en soms ook hogere kosten;

ii. De advocatuur geeft aan dat de rechtspraak op dit moment regelmatig termijnen overschrijdt. Om kortere doorlooptijden te realiseren, is het van belang dat ook de rechtspraak zich aan de gestelde termijnen houdt.

b. Als de rechter gebruikmaakt van de (nieuwe) mogelijkheden met betrekking tot het voeren van regie en dat op een eerder moment doet, kan dat ook leiden tot minder voorbereidingstijd, minder zittingen en een verkorting van de doorlooptijd. Dat leidt mogelijk tot een werklastvermindering voor de advocatuur;

c. Over de mogelijkheid om met behulp van een zogenaamde 'zittingsprikker' efficiënter een zitting te kunnen plannen, wordt positief of neutraal gedacht. Sommige advocaten vinden de huidige werkwijze prima, terwijl anderen denken dat de zittingsprikker tot (grote) verbeteringen leidt.

158 Voor de bestuursorganen zijn de gevolgen van procesinnovaties beperkt. De 'Nieuwe Zaaksbehandeling' is binnen het bestuursrecht voor de meeste partijen reeds de praktijk en daardoor zijn de gevolgen van het programma KEI beperkt.

4.3 Kwantitatieve gevolgen programma KEI

159 De gevolgen van digitalisering voor de werklast en de gevolgen van het wegvallen van de verplichting tot betekenen zijn verder gekwantificeerd.

4.3.1 Werklasteffecten digitalisering deurwaarders

160 De werklasteffecten voor de gerechtsdeurwaarders als gevolg van digitalisering van de rechtspraak zijn beperkt. Op dit moment kunnen sommige deurwaarders door de invoering van DAD zaken al digitaal aanleveren met behulp van een systeemkoppeling. Het programma KEI levert voor hen dus geen werklastbesparing of kostenbesparing op en als deurwaarders kiezen om via de portal te werken zelfs een marginale werklastvermeerdering. Voor de overige deurwaarders is er wel sprake van een kleine werklastbesparing. Het digitaal uitwisselen van vonnissen doordat er een digitale grosse is, kan leiden tot een marginale besparing van de werklast; vonnissen hoeven niet meer te worden ingescand. De besparingen die KEI oplevert voor de deurwaarder als gemachtigde zijn niet nader gekwantificeerd.

161 Als gewerkt gaat worden met de portal zijn geen verdere investeringen voor de gerechtsdeurwaarders nodig; zij werken nu al zo veel mogelijk digitaal. De keuze voor een S2S-koppeling leidt wel tot investeringskosten; de hoogte daarvan is op dit moment niet in te schatten.

4.3.2 *Werklasteffecten digitalisering voor de advocatuur*

162 Voor de advocatuur leidt digitalisering van de rechtspraak naar verwachting tot werklast- en kostenbesparingen.[38] De advocatuur is divers georganiseerd. Uit interviews is gebleken dat bij het bepalen van de impact onderscheid moet worden gemaakt tussen advocatenkantoren waar de cliënten al veelal digitaal werken (veelal civiele zaken) en advocatenkantoren waar dat niet het geval is (veelal de sociale en vreemdelingenadvocatuur). Uitgaande van gebruik van de portal is voor de eerste groep naar verwachting per zaak sprake van een besparing van een half uur tot een uur en een kostenbesparing van € 10,- tot € 40,-. Voor de tweede groep is de werklastbesparing per saldo nihil en ligt de materiële besparing op de ondergrens van de eerdergenoemde bandbreedte. Voor complexe zaken is de bandbreedte van de besparing lastiger in te schatten.

163 Er worden diverse mogelijke investeringen en andere kosten genoemd, die overigens zeker niet voor alle advocatenkantoren van toepassing zijn:

a. Aanschaf van scanapparatuur;
b. Een grotere internetbandbreedte;
c. Bij S2S-koppeling: investeringen in programmatuur en onderhoud daarvan. De meeste advocaten(kantoren) kunnen nog niet aangeven of ze daarvoor kiezen en geven aan dat dit afhankelijk is van de kosten en baten.

164 Het programma KEI leidt tot een kleine werklastvermindering en een bescheiden kostenbesparing voor kantoren die voornamelijk digitaal communiceren met hun cliënten. Dit betreft zoals eerder beschreven veelal de civiele en/of zakelijke cliënten. Voor de advocaten(kantoren) die nog regelmatig op papier communiceren, denk hierbij aan de sociale en vreemdelingenadvocatuur, zijn de besparingen beperkt. Zeker als er ook nog investeringen moeten worden gedaan, kan het in individuele gevallen zelfs leiden tot een kostenverhoging. Omdat er geen cijfers beschikbaar zijn over het aantal zaken waar advocaten bij betrokken zijn, is het niet mogelijk om een totale werklast- en kostenbesparing te maken.

4.3.3 *Werklasteffecten digitalisering voor de bestuursorganen*

165 Voor de bestuursorganen en gemeenten kan KEI leiden tot een werklastvermindering en kostenbesparing. Voor een aantal grote bestuursorganen is daarbij uitgegaan van het gebruik van een S2S-koppeling. Bij gemeenten en waterschappen is, gezien het verwachte volume, uitgegaan van gebruik van de portal. Voor grote gemeenten kan, afhankelijk van het aantal zaken en de huidige werkwijze, het gebruik van een S2S-koppeling overwogen worden.

[38] Investeringen en besparingen met betrekking tot de volledige digitalisering van een kantoor worden buiten beschouwing gelaten. Hoewel KEI hier een aanleiding voor kan zijn, kan een kantoor ook zonder intern volledig te digitaliseren stukken digitaal aanleveren bij de rechtspraak. De advocatuur heeft over het algemeen de beschikking over internet en tekstverwerkingssoftware; dat is voldoende om stukken via de portal in te kunnen dienen.

		Tijd	Kosten (euro)
S2S	Besparing per bestuurszaak	1-1,7 uur	10-40
	Totale besparing (*57.000 bestuurszaken)	57.000-95.000 uur	0,6-2,3 miljoen
	FTE (1375 uur)	41-69 fte	
Mijn Zaak	Besparing per bestuurszaak	0,5-1 uur	10-40
	Totale besparing (*57.000 bestuurszaken)	28.500-57.000 uur	0,6-2,3 miljoen
	FTE (1375 uur)	21-41 fte	
	Totaal	**62-110 fte**	**1,1-4,6 miljoen**

Tabel 7. Overzicht van het besparingspotentieel bij bestuursorganen en gemeenten

166 In tabel 7 is een inschatting van de werklast- en kostenbesparing per zaak weergegeven. Voor de grote bestuursorganen is de inschatting dat een besparing van een uur tot bijna twee uur per zaak mogelijk is. De kostenbesparing ligt tussen de € 10,- en € 40,- per zaak. Bij gemeenten en andere bestuursorganen die gebruik zullen maken van 'Mijn Zaak' is sprake van een kleinere besparing in tijd omdat er nog altijd handelingen nodig zijn voor gebruik van het portal. Naar verwachting is de besparing tussen 0,5 en 1 uur. De kostenbesparing is gelijk bij gebruik van S2S of 'Mijn Zaak'.

167 Per saldo is een werklastbesparing van 62 tot 110 fte mogelijk. Hierbij moet worden aangetekend dat het voor de kleinere bestuursorganen zoals gemeenten en waterschappen, per organisatie veelal om zeer kleine besparingen gaat. Door de geringe omvang van de tijdsbesparing is het voor deze organisaties moeilijk de tijdsbesparing ook daadwerkelijk om te zetten in een capaciteitsbesparing.

4.3.4 Gevolgen procesinnovatie

168 Aan de hand van een aantal aannames zijn de in 4.2.2 genoemde kwalitatieve gevolgen voor de gerechtsdeurwaarders gekwantificeerd. Het betreft achtereenvolgens de omvang van de zaken die wegvallen, de omvang van de zaken die binnen een korte termijn moeten worden betekend, de extra aangemaakte en weer ingetrokken zaken en de omvang van de zaken waar mogelijk sprake is van problemen bij de executie van het vonnis doordat de deurwaarders deze zaken niet hebben kunnen corrigeren.

169 Het wegvallen van de verplichte betekening van de procesinleiding door deurwaarders leidt ertoe dat ongeveer 10% van de aangebrachte zaken niet meer door de gerechtsdeurwaarder wordt betekend. In de nieuwe situatie gaan er in totaal 499.200 door deurwaarders aangebrachte zaken verder in het proces in vergelijking met de huidige 551.200. Gezien de onzekerheid met betrekking tot de aannames moet rekening worden gehouden met een bandbreedte; de ondergrens van de schatting is dat ongeveer 420.600 oproepingsberichten die het proces verder ingaan betekend worden door deurwaarders; dan geldt voor 24% van de aangebrachte zaken dat deze niet meer door de gerechtsdeurwaarder worden betekend.

170 Het volgende punt betreft de omvang van de zaken die binnen een korte termijn moeten worden betekend. In de gevallen waarin een eiser voor de informele route heeft gekozen, maar de verweerder niet is verschenen, moet hij alsnog naar een deurwaarder. In deze naar verwachting ruim 100.000 zaken, heeft de deurwaarder twee weken om alle controles uit te voeren, de procesinleiding te betekenen en het exploot door te sturen naar de rechtspraak. Mogelijk leidt dit tot uitvoeringsproblemen bij de gerechtsdeurwaarders.

171 Na de invoering van KEI is de verwachting dat ruim 52.300 (30.000 - 78.100) meer procedures ten opzichte van nu worden aangemaakt die vervolgens worden ingetrokken als gevolg van de betekenings-werkzaamheden van de deurwaarder. Het betreft 31.800 procedures die ingetrokken worden na betekening bij het direct betrekken van de deurwaarder en 20.500 procedures worden ingetrokken nadat na een informele oproeping alsnog een deurwaarder moet worden ingeschakeld. Voor al deze zaken zijn in de nieuwe situatie griffierechten verschuldigd, terwijl dat in de huidige situatie niet het geval is. Die zaken worden nu namelijk niet aangebracht of ingetrokken voor de rolzitting.

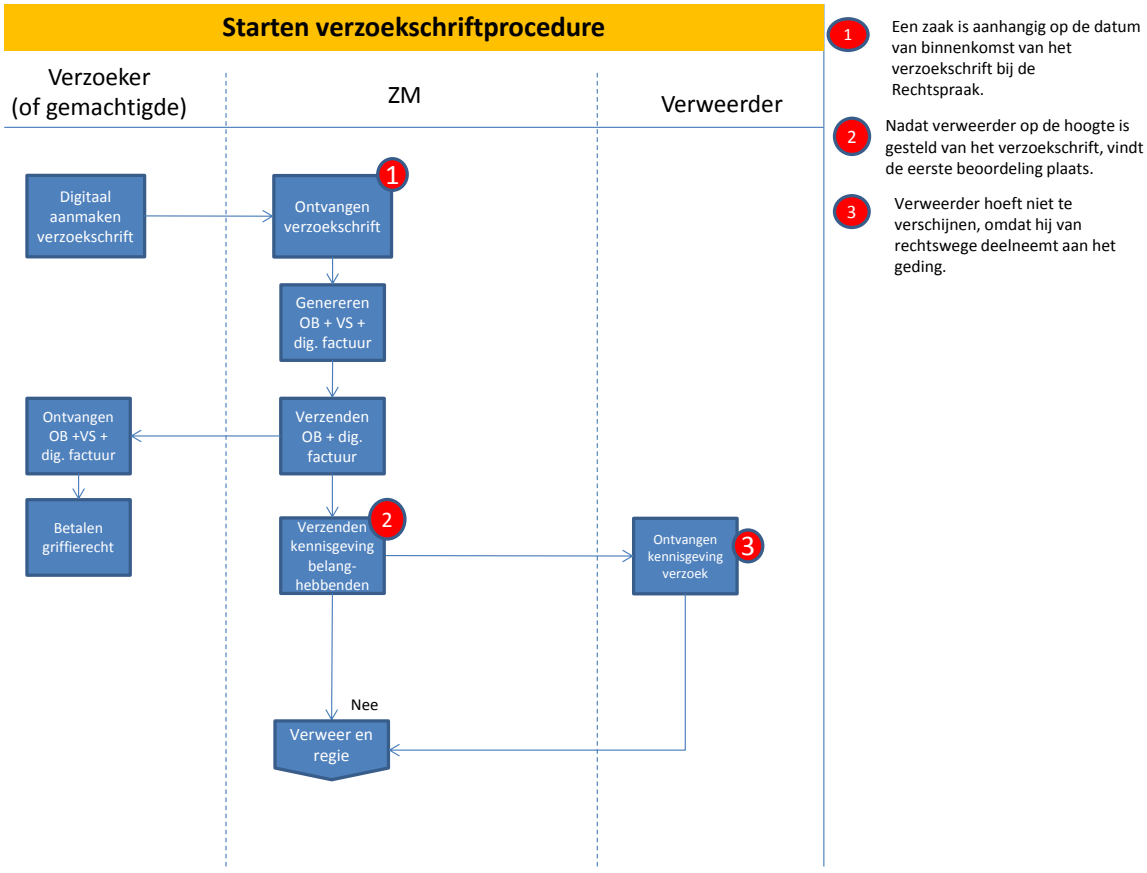
172 Tot slot besteden we aandacht aan de omvang van de zaken waar mogelijk sprake is van problemen bij de executie van het vonnis doordat de deurwaarders de vordering of de door de eiser overgelegde gegevens niet hebben kunnen controleren en waar nodig herstellen. Er worden in totaal 64.300 (43.400 - 85.100) zaken via de informele route aangebracht bij de rechtspraak. In bijna 10.000 (4.300 tot 17.000) van deze zaken, die voorheen door deurwaarders gefilterd of hersteld werden, kan dit mogelijk leiden tot problemen bij de executie van het vonnis.

A. Deelnemers expertgroep en werkgroepen

Deelnemer expertgroep

a. Drs. R. Arts (IND)
b. Mr. dr. W.G. van den Ban (VNG)
c. Mr. D.G. Barmentlo (NOB)
d. Mr. W. Berends (NOvA)
e. Mr. O. Boeder (KBvG)
f. Mr. W.P.C.G. Derksen (Raad voor de Rechtspraak)
g. Mw. mr. T. Dompeling
h. Mw. mr. H. Donner (Ministerie van V en J)
i. Mr. dr. R. van den Hoogen (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
j. Mr. A. Roos (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
k. Mr. J. Vollaard (NOvA)
l. Mr. J. Weijers (Belastingdienst)
m. Mr. J.Wisseborn (KBvG)
n. Mw. drs. M.J. Zijderveld (Ministerie van Veiligheid en Justitie).

B. Schema procesinleiding verzoekschriftprocedure



C. Uitwerking reserveringsmodel

De KBvG heeft een alternatief voorstel gedaan met betrekking tot het starten van een civiele procedure, betreffende vorderingen. Dit voorstel wordt het reserveringsmodel genoemd. Het reserveringsmodel moet nog nader worden uitgewerkt; het ministerie is hier ten tijde van het schrijven van dit rapport mee bezig[39]. In deze bijlage wordt dit model, voor zover de invulling nu bekend is, nader toegelicht. Daarnaast bevat deze bijlage ook een korte beschrijving van de voornaamste verschillen tussen het reserveringsmodel en de in de wet voorziene uitvoering.

Het doel van het reserveringsmodel is om de deurwaarder zo veel mogelijk de filterrol te laten vervullen voordat een zaak wordt aangebracht bij de rechtspraak. Dit om te voorkomen dat een reeds aangebrachte zaak ingetrokken moet worden en de eiser dan mogelijk nog griffierechten verschuldigd is.[40] In de huidige situatie filtert een deurwaarder, voor en tijdens de betekening, voordat de zaak bij de rechtbank wordt aangebracht. Procedures hoeven in het huidige model dus in principe niet in te worden getrokken en er is dus ook nauwelijks sprake van de betaling van griffierechten bij een ingetrokken zaak.[41]

Verder leidt het intrekken van een procedure en het eventueel terugbetalen van het griffierecht tot extra werkzaamheden voor de rechtspraak. De procedure moet uit het systeem worden verwijderd. Daarnaast moet eventueel het betaalde griffierecht (gedeeltelijk) worden teruggestort.

Werkwijze reserveringsmodel

Het is belangrijk om aan te geven dat het reserveringmodel alleen van toepassing is op zaken waar de gerechtsdeurwaarder direct door een eiser wordt ingeschakeld. In de gevallen waar eisers zelf eerst een zaak aanmaken, is het reserveringsmodel dus niet van toepassing. De zaak is dan namelijk al aangebracht bij de rechtspraak.

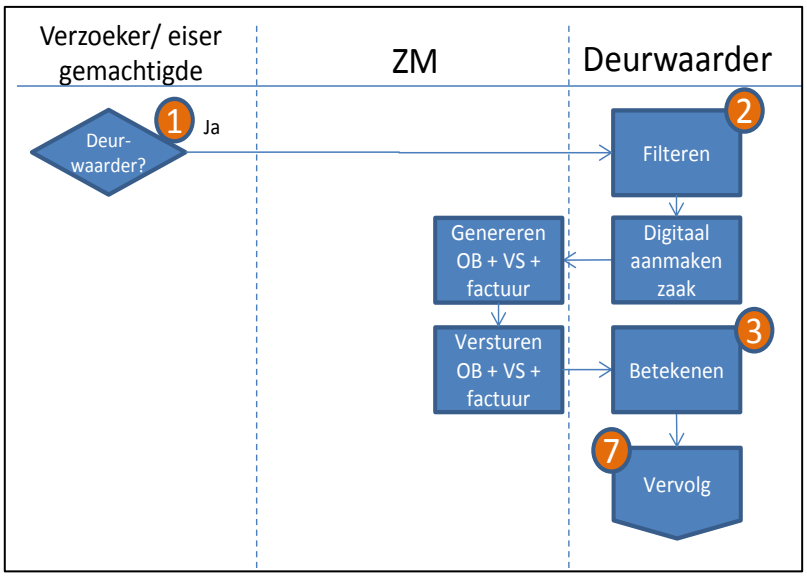
Figuur C1 bevat het procesverloop van het aanmaken van de zaak bij de in het concept-wetsvoorstel beoogde werkwijze en de werkwijze conform het reserveringsmodel is weergegeven in figuur C2. De start van het proces is hetzelfde: een eiser schakelt direct de deurwaarder in, in andere gevallen is het reserveringmodel niet van toepassing. Na de opdrachtverlening van de eiser volgt een verschillende werkwijze in de twee modellen.

[39] Bij het definitief worden van dit rapport is het reserveringsmodel samen met de KBvG en de Rechtspraak uitgewerkt en overgenomen in het wetsvoorstel. Dit onder andere vanwege de in dit rapport gesignaleerde effecten van het in het concept-wetsvoorstel voorgestelde systeem.

[40] Op dit moment wordt nog door het ministerie overwogen of er na het intrekken van een zaak de griffierechten geheel of gedeeltelijk terug worden betaald.

[41] Behalve in die gevallen waarin een verweerder op de dag van de rolzitting betaalt en de dagvaarding wordt ingetrokken, nadat de rolzitting heeft plaatsgevonden. In dergelijke gevallen wordt de procedure wel ingetrokken, maar is het griffierecht wel verschuldigd.

In hte concept-wetsvoorstel voorziene werkwijze



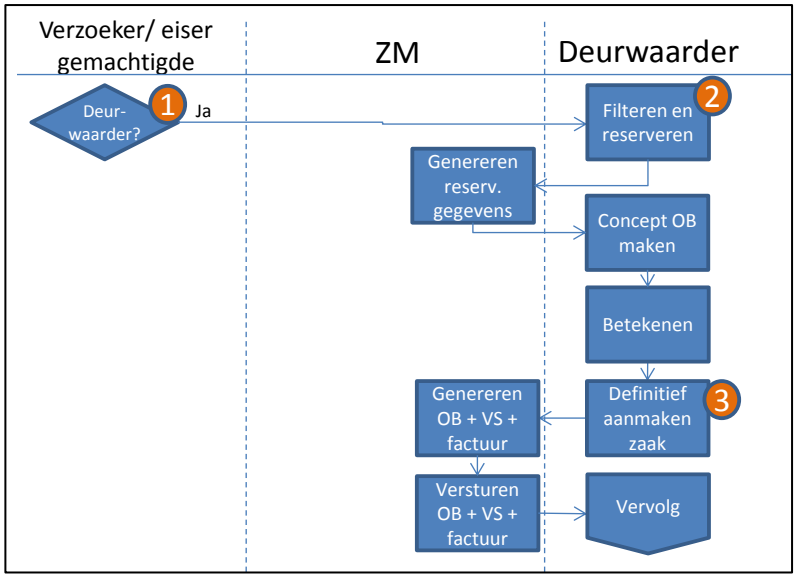
Figuur C1: het in het concept-wetsvoorstel voorziene model

In de in het concept-wetsvoorstel voorziene werkwijze zal de deurwaarder na het ontvangen van de opdracht van de eiser filteren aan de hand van diverse controles. Als de zaak kan worden betekend, wordt deze aangemaakt in 'Mijn Zaak' door alle relevante gegevens in te vullen. De deurwaarder ontvangt vervolgens het oproepingsbericht van de rechtspraak dat moet worden betekend. Afhankelijk van de uitkomst van de betekening, volgt een vervolgstap:

a. Als de betekening succesvol is en er geen aanleiding is om de procesinleiding aan te passen of in te trekken, stuurt de deurwaarder de betekende oproepingsbericht naar de rechtspraak en beoordeelt de rechter de zaak;
b. Mocht de procesinleiding aangepast moeten worden, dan doet de deurwaarder dit. Afhankelijk van de aard van de wijziging kan de zaak worden ingetrokken, opnieuw worden aangemaakt en betekend of worden de aangepaste gegevens verwerkt in Mijn Zaak. De rechtspraak genereert dan een nieuw oproepingsbericht;
a. Als de zaak ingetrokken moet worden, trekt de deurwaarder de zaak in. Omdat de termijn van het betalen van griffierechten aanvangt bij de start van de procedure, zijn de griffierechten dus wel verschuldigd.

Werkwijze reserveringsmodel

Bij het reserveringsmodel filtert de deurwaarder ook na het ontvangen van de opdracht van de eiser. Als overgegaan kan worden tot betekening, maakt de deurwaarder, op een nader te bepalen wijze, een reservering voor een procedure bij de rechtspraak. Voor deze reservering moeten enkele belangrijke gegevens worden ingevoerd (onder andere naam eiser, naam verweerder, uiterlijke verschijningsdatum, het bevoegde gerecht). Vervolgens stelt de deurwaarder het oproepingsbericht op (op basis van de aanwijzingen daartoe van de rechtspraak) met de reserveringsgegevens van de rechtspraak (zoals de inlogcode voor de verweerder).



Figuur C2: Het reserveringsmodel

Vervolgens gaat de deurwaarder over tot het betekenen van het oproepingsbericht. Het vervolg is afhankelijk van de uitkomst van de betekening:

a. Als de betekening succesvol is en er geen aanleiding is om het oproepingsbericht aan te passen of in te trekken, dient de deurwaarder binnen een afgesproken termijn de zaak definitief in bij de rechtspraak. Hiervoor dienen de aanvullende gegevens en ontbrekende stukken te worden ingevoerd. De deurwaarder uploadt het gescande exploot en het door hem opgestelde oproepingsbericht;
b. Als naar aanleiding van de betekening het oproepingsbericht aangepast moet worden, dan doet de deurwaarder dit. Afhankelijk van de aard van de wijziging kan het nodig zijn om de reservering in te trekken, de zaak opnieuw te reserveren en wederom te betekenen of worden de aangepaste gegevens verwerkt bij het indienen van de procesinleiding en het starten van de procedure;
c. Als de zaak ingetrokken moet worden, trekt de deurwaarder de reservering in. Omdat de procedure dan nog niet gestart is, is er nog geen griffierecht verschuldigd.

Verschillen in wet voorzien werkwijze en reserveringsmodel

Het grootste verschil tussen de in het concept-wetsvoorstel voorziene werkwijze en het reserveringsmodel is dat bij het reserveringsmodel een zaak pas wordt aangemaakt bij de rechtspraak als deze succesvol betekend is. Bij het reserveringsmodel is dus geen sprake van een intrekking na betekening, waardoor er geen griffierecht hoeft te worden betaald.[42] Bij de in het concept-wetsvoorstel voorziene werkwijze wordt de zaak al voor het betekenen aangemaakt; bij intrekking na betekening is dan wel griffierecht verschuldigd. Op basis van de in hoofdstuk 3 uitgevoerde analyse lijkt er bij de in het concept-wetsvoorstel voorziene werkwijze in 32.000 (21.800 - 41.300) zaken na intrekking griffierecht verschuldigd te zijn. Dit is niet het geval bij het reserveringsmodel.

[42] Dit geldt alleen voor de gevallen waarin de deurwaarder direct wordt betrokken. Wordt de zaak eerst zelf door de eiser aangemaakt, dan is de eiser na intrekking wel griffierechten verschuldigd.

Een ander relevant verschil tussen de in het concept-wetsvoorstel voorziene werkwijze en het reserveringsmodel is dat bij het reserveringsmodel niet alle gegevens direct na betekening beschikbaar zijn via ‘Mijn Zaak’. Pas nadat de deurwaarder de zaak definitief heeft aangemaakt, zijn alle gegevens en stukken beschikbaar voor eiser en verweerder. De eis die nu is opgenomen in het wetsvoorstel is dat de eiser (en namens hem de deurwaarder) onverwijld de procedure moet starten en het digitale dossier moet vullen. Het betreft op basis van de analyse in hoofdstuk bijna een half miljoen zaken waar de gegevens mogelijk later (bijvoorbeeld als een eiser - die daarvoor in aanmerking komt - ervoor kiest om op papier de procedure te voeren) beschikbaar zijn.

Tot slot zijn er nog enkele kleinere verschillen. Zo moet er voor het reserveringsmodel wel een reserveringssysteem worden ontwikkeld. Daarnaast moeten deurwaarders bij het reserveringsmodel het oproepingsbericht opstellen op basis van de aanwijzigingen van de rechtspraak.