



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Tijdige rechtspraak 2020-2023: gaat het er toch van komen? Over achterstanden en nieuwe doorlooptijdnormen in civiele zaken

Ahsmann, M.J.A.M.; Hofhuis, H.F.M.

Citation

Ahsmann, M. J. A. M., & Hofhuis, H. F. M. (2022). Tijdige rechtspraak 2020-2023: gaat het er toch van komen?: Over achterstanden en nieuwe doorlooptijdnormen in civiele zaken. *Nederlands Juristenblad*, 97(4), 256-264. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3513656>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3513656>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Tijdige rechtspraak 2020-2023: gaat het er toch van komen?

Over achterstanden en nieuwe doorlooptijdnormen in civiele zaken

Margreet Ahsmann & Hans Hofhuis¹

Doorlooptijden van civiele procedures vormen een zwakke plek in onze rechtspleging. Terecht heeft de Rechtspraak dit onderwerp hoog op de agenda geplaatst. Er zijn ambitieuze plannen, met scherpere normen. Maar zijn ze goed doordacht en hebben ze kans van slagen? De auteurs zien geen grond voor een positief antwoord op deze vragen.

1. Inleiding

Het is niet de eerste keer dat de Rechtspraak pogingen in het werk stelt om tot een efficiëntere geschilbeslechting te komen. En het zal zeker ook niet de laatste keer zijn. De te lange tijdsduur van een procedure is namelijk een regelmatig terugkerend onderwerp. Hoewel de Rechtspraak zich in 2014 ten doel had gesteld rechtspraakbreed de doorlooptijden in de periode tot 2018 met ten minste 40% te bekorten,² is – helaas – geen substantiële verbetering opgetreden.³ Daarom was, aldus een interne evaluatiecommissie, ‘snelle en stevige bijsturing [...] noodzakelijk’.⁴ In 2019 heeft de Raad voor de rechtspraak (‘Rvdr’) daarvoor het programma *Tijdige rechtspraak 2020-2023* (‘TR’) opgezet, als ‘een van de belangrijkste kwaliteitsdoelstellingen van de Rechtspraak in 2019 en de daarop volgende jaren’. De Rvdr beoogt hiermee onder meer de duur van rechtszaken (de doorlooptijd) significant en structureel te verbeteren mede door nieuwe standaarden en zogenoemde versnellers, en het wegwerken van achterstanden.⁵ Het streven is ‘tijdige en voorspelbare rechtspraak’. De basis voor dit programma vormt een uit 2019 daterend rapport getiteld *Doorlooptijden in beweging!* (‘het Rapport’), waartoe de Rvdr in maart 2018 opdracht had gegeven.⁶

Het valt toe te juichen dat de Rechtspraak de lange wachttijd voor het inplannen van een zitting of voor de uitspraak van een vonnis opnieuw serieus neemt. Dat verdient alle steun. Verbetering van de doorlooptijden behoeft constante aandacht, want vertrouwen in rechtspraak moet altijd weer opnieuw worden verdiend. De centrale vraag in deze bijdrage is of (en zo ja, hoe) de

ambities van versnelling (‘tijdige rechtspraak’) kunnen worden bereikt. Hoewel het programma TR alle rechtsgebieden omvat, gaat een analyse van alle zaakstromen het bestek van dit artikel te buiten. Wij beperken ons in hoofdzaak tot de civiele contradictoire kanton- en ‘handelszaken’ in eerste aanleg. Niet alleen is daarover wetenschappelijk onderzoek voorhanden, maar wij kennen de werkwijze daarbij ook uit eigen ervaring. Een aantal van onze bevindingen is overigens eveneens van belang voor de andere rechtsgebieden.

Op basis van een korte schets van enkele kernbegrippen en eerder getroffen interventies geven wij eerst een algemene beschrijving van het Rapport en TR.⁷ Daarna bespreken we de kern van de wijzen waarop versnelling zou moeten worden gerealiseerd, in het bijzonder die van de Inloopkamer. Wij toetsen aan de hand van gegevens uit wetenschappelijk onderzoek in hoeverre de verschillende voorgestelde maatregelen een adequate bijdrage kunnen leveren aan de beoogde doorlooptijdverkortung. Vervolgens bespreken wij enkele consequenties van de nieuwe doorlooptijdnormen voor de werklast van de rechters en de vraag of voldoende middelen en capaciteit beschikbaar zijn. Wij komen tot zes aanbevelingen en concluderen dat TR hoogst waarschijnlijk niet leidt tot het beoogde doel; de Rechtspraak stelt de problemen te simpel voor.

2. Terminologie, eerdere interventies

Voor een goed begrip van het thema versnelling van de procedure geven wij eerst definities van enkele in dit artikel gebruikte kernbegrippen:

doorlooptijd	de totale tijd in dagen die verloopt tussen de eerste rolzitting (de datum waarop een zaak voor het eerst dient) en de datum van de definitieve afdoening van die zaak; ⁸
doorlooptijdnorm	de per zaaksoort genormeerde doorlooptijd, d.w.z. de periode waarbinnen de desbetreffende zaak moet zijn afgedaan; ook wel genoemd: standaard(doorlooptijd);
werkvoorraad	het totale aantal zaken dat op een bepaald tijdstip aanhangig is en nog niet is afgedaan, ongeacht het stadium van bewerking en wie aan zet is;
achterstanden	het totale aantal aanhangige zaken waarbij de standaarddoorlooptijd is verstreken. ⁹

Begin deze eeuw zijn maatregelen getroffen voor versneling van de civiele procedure: uniformering van de termijnen in het Landelijk Procesreglement ('LPR') van 2000 en vermindering van het aantal proceshandelingen in 2002. Beide interventies hebben impact gehad op de doorlooptijd van de procedure, in het bijzonder de intensivering van het vroegste stadium van de procedure.¹⁰ In het LPR zijn, afgezien van de termijn van de mondelinge behandeling, standaardtermijnen van zes weken bepaald (artikel 2.1.1 en artikel 5.5 onder c). In theorie zou een doorsnee 'handelszaak', uitgaande van een zitting op een termijn

De eigenlijke behandeltijd, dat wil zeggen de tijd dat een van de actoren feitelijk aan de zaak werkt, is slechts een fractie van de totale duur van een procedure

van acht weken na het verweer, in ten hoogste 20 tot 24 weken moeten kunnen worden afgehandeld. De eigenlijke behandeltijd, dat wil zeggen de tijd dat een van de actoren feitelijk aan de zaak werkt, is slechts een fractie van de totale duur van een procedure. Voor zover een zaak bij een gerecht op 'de plank' ligt, zou de Rechtspraak daarop dus invloed kunnen uitoefenen, zo zou de gedachte kunnen zijn. De – ook internationale – praktijk wijst echter uit dat het verbeteren van doorlooptijden een complex probleem is.¹¹

3. Het Rapport en TR: algemeen

Het Rapport bevat een hernieuwde poging om de procesduur tot redelijke proporties terug te brengen. Het is opgesteld door een landelijke stuurgroep, met rechters en niet-rechters, en een projectgroep. De opdracht was nieuwe doorlooptijdnormen voor diverse zaakstromen te ontwikkelen en een advies te geven over de implementatie daarvan. Er zijn bijeenkomsten ('brown paper- en tekentafelsessies') georganiseerd, en interviews afgenomen in rechtbanken en hoven, en met mensen van buiten de organisatie. De LOV's ('Landelijk Overleg Vakinhoud'), per rechtsgebied werkzame overlegorganen van rechters, onderschrijven de nieuw geformuleerde doorlooptijdnormen, maar wel 'gegeven de randvoorwaarden "voldoende capaciteit" en "geen achterstanden"'.¹² Het advies aan de Rvdr strekt tot het vaststellen van de nieuwe normen¹³ en het opzetten van een programma (TR), waartoe drie deelprogramma's zijn onderscheiden: voor het wegwerken van achterstanden, voor het roosteren en plannen en voor de voorspelbaarheid voor rechtzoekenden. Kort na de publicatie van het Rapport hebben de Rvdr en de vergadering van presidenten TR vastgesteld.¹⁴ Het bouwt geheel voort op het Rapport en voegt als aanvullende programma's toe: het optimaliseren van managementinformatie en het bevorderen van de lokale aanpak. De doelen van TR (en de gerechten) voor de komende drie jaar zijn: significante en structurele verbetering van de doorlooptijden, vergroting van de voorspelbaarheid en verkorting van de duur van procedures.

4. Nieuwe doorlooptijdnormen

De essentie van het Rapport is een nieuwe methodiek om doorlooptijden te meten. De keuze daarvoor berust op de wens om de voorspelbaarheid voor de burger te vergroten: wat mag hij wanneer over de duur van zijn procedure verwachten? Het verhogen van de voorspelbaarheid (met

Auteurs

1. Prof. mr. M.J.A.M. Ahsmann is em. bijzonder hoogleraar rechtspleging in Leiden en oud-rechter rechtbank Den Haag. Mr. H.F.M. Hofhuis is oud-rechter. Hij was onder meer president van de rechtbank Den Haag

Noten

2. De Rechtspraak, *Jaarplan 2014*, p. 17, aangepast in *Agenda van de Rechtspraak 2015-2018*. Alle hierna te noemen Jaarplannen en Jaarverslagen zijn raadpleegbaar

via www.rechtspraak.nl.

3. F. van den Borne e.a., *Het stopzetten van KEI-civiel nader bezien, Een gordiaanse knoop?* (Maastricht Law Series, 19), Den Haag: Boom juridisch 2021.

4. De Rechtspraak, *Jaarverslag 2017*, p. 12.

5. De Rechtspraak, *Jaarplan 2019*, p. 11 en 14 e.v.

6. J. Mendlik e.a., *Doorlooptijden in beweging!* (oktober 2019), www.rechtspraak.nl.

7. Wij hebben, naast literatuuronderzoek, ook gesprekken gevoerd (aan de hand van vooraf toegestuurde vragen) met drie sleu-

telfiguren die bij het programma en de Inloopkamer betrokken zijn.

8. R.J.J. Eshuis, *Het recht in betere tijden, Over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures* (Onderzoek en beleid, 254) (diss. Delft), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 143 e.v.

9. Het Rapport kiest een iets andere definitie: 'alle zaken die niet binnen de nieuwe gedefinieerde standaarden kunnen worden afgedaan' (p. 48 en 76). Het woord 'kunnen' is enigszins verwarrend; het gaat om de zaken die feitelijk niet binnen de stan-

daard zijn afgedaan.

10. Eshuis 2007, p. 69 e.v. en 202.

11. Eshuis 2007, p. 13 en 71.

12. Rapport, p. 36.

13. Afgezien van civiel recht (eerste en tweede aanleg) zijn ook voor de rechtsgebieden familie- en jeugdrecht, bestuurs- en strafrecht, en toezicht normen geformuleerd, Rapport, p. 12-29, 36-37 en bijlage 10 (p. 204-209).

14. De Rechtspraak, *Jaarplan 2020*, p. 14; *Rechtstreeks*, 2/2021 (rechtspraak.nl).



© Shutterstock

behulp van 'judicial timeframes') is buiten twijfel een goede doelstelling, maar draagt op zichzelf niet bij aan versnelling. Daarom bespreken wij deze – overigens ook internationaal gepropageerde – doelstelling verder niet. De nieuwe normen zijn op zaaksniveau geformuleerd. Daarmee is de (maximale) doorlooptijd gelimiteerd. De genormeerde doorlooptijd voor kantonzaken bedraagt ten hoogste 20 weken en voor 'handelszaken' ten hoogste 36 of 40 weken (bij enkelvoudige respectievelijk meervoudige afdoening). Daar komt tijd bij voor zijstappen, zoals een deskundigenonderzoek of getuigenverhoor. Deze zijn telkens berekend op 32 weken; voor een incident acht weken. Dit betreft overigens een klein segment van de civiele zaken.¹⁵

Het afhandelen van zaken binnen een aanvaardbare tijd is onmiskenbaar een goede doelstelling. Heldere normen voor de (maximale) tijdspanne tussen de opeenvolgende stappen kunnen daarbij helpen. Zij stellen grenzen aan de speelruimte van de recht en de partijen, zoals dat ook in het LPR het geval is. Op zichzelf lijken de nieuwe normen, gegeven het in par. 2 geschetste tijdsbeslag, alleszins redelijk. Of ze ook realistisch zijn, is een andere vraag. Uit onderzoek blijkt dat realistische doelen met een kans van slagen van 50% het meest motiverend werken. Door trage rechtbanken zouden de nieuwe normen als 'onrealistisch' kunnen worden ervaren en daarom demotiverend zijn.¹⁶ Dat roept de vraag op: hoe snel werken rechtbanken thans?

Tot nu toe geldt een kwaliteitsnorm van een bepaald percentage voor afdoening van alle zaken van een bepaald zaaksoort binnen een bepaalde periode (x procent van de zaken binnen y dagen): 75% van de kantonzaken moet binnen zes maanden zijn afgedaan en 90% binnen één jaar; voor 'handelszaken' geldt: 70% binnen één jaar en 90% binnen twee jaar. De norm van 70% is sinds de invoer

De nieuwe standaarden vormen een aanzienlijke aanscherping ten opzichte van de in de afgelopen decennia gerealiseerde cijfers

ring ervan (in 2005) echter nooit gehaald, een enkele uitzondering daargelaten. Het gemiddelde schommelt al jaren rond de 64% (in 2020 evenwel gedaald naar 60%). Wel lukt het om aan de norm van 90% binnen twee jaar te voldoen: de score is van 87% in 2015 omhoog gekropen naar 90% in 2018 en sindsdien stabiel gebleven. Kantonzaken voldoen beter aan de gestelde kwaliteitsnormen, te weten 75% afdoening binnen zes maanden en 90% binnen één jaar; gehaald is 76% respectievelijk 94% van de zaken in 2015, en 72% respectievelijk 93% in 2019.¹⁷ Het is lastig om de nieuwe doorlooptijdnormen te vergelijken met de oude, omdat zij een verschillend karakter hebben.¹⁸ Zij zijn ambitieus. Globaal bekeken, vormen de nieuwe standaarden een aanzienlijke aanscherping ten opzichte van de in de afgelopen decennia gerealiseerde cijfers.

Van een op zichzelf staande interventie als termijnverkortening mag geen bestendig effect worden verwacht. Op verschillende fronten dient te worden gestuurd. Vele variabelen beïnvloeden de duur van de procesgang, zoals het aantal bewerkingsstappen en bepaalde zaakkenmerken: partijconstellatie, aard van het geschil en financieel belang.¹⁹ Positieve invloed hebben schikkingen of zaken die worden ingetrokken, en regievoering op termijnen.

Het is dus zaak te analyseren waar de grootste vertragingen zitten en wat daarvan de oorzaak is: welke relevante feiten zijn dragend? Een voorbeeld: tot hoeveel werkelijke verkorting in de procedure leidt het vastleggen van de termijn voor het verweer? Het lijkt plausibel dat de vertragingen in eerste aanleg niet zozeer, zoals vóór 2002, in de schriftelijke stukkenwisseling met herhaalde verzoeken tot uitstel zitten, want er hoeft in het merendeel van de zaken maar één processtuk te worden ingediend vóór de mondelinge behandeling. Ander voorbeeld: hoe komt het dat de gerealiseerde doorlooptijden bij de rechtbanken sinds jaar en dag grote verschillen laten zien? Bestaat er samenhang tussen schaalgrootte en snelheid, de mate van specialisatie en het aantal zaken waarvoor specialistische kennis of ervaring nodig is? Zit dat in de interactiepatronen tussen rechters en de professionele beroepsgroepen? Wordt in de ene rechtbank sneller uitstel verleend dan in de andere? Gaat het om restrictief uitstelbeleid of worden domweg minder uitstelverzoeken gedaan? Dergelijke analyses ontbreken in het Rapport.

5. Achterstanden

De belangrijkste voorwaarde voor sturing op versnelling is gedegen inzicht in de werkvoorraad. De vraag is namelijk hoe ver de voorraad moet worden verminderd om tot de nieuwe normen te komen. Om daarop zicht te krijgen, heeft het Rapport de achterstanden voor diverse rechtsgebieden van de eerste en de tweede aanleg tezamen in kaart gebracht. Op basis van de nieuwe normen dient een voorraadvermindering met een omvang van 'ruim 100.000 vooral (bewerkelijke) civiele zaken' te worden gerealiseerd.²⁰ Het Rapport geeft geen definitie van 'bewerkelijke zaken'.²¹ Tot de ruim 100.000 zaken behoren volgens een mededeling van de Rvdr ongeveer 4.700 civiele dagvaardingszaken bij de rechtbanken en ongeveer 2.400 civiele zaken bij de hoven. Een nadere toelichting op deze berekening kon ons niet worden verstrekt. Gaat het (slechts) om zaken waarin een rechter een proceshandeling moet verrichten: zitting houden, vonnis schrijven of anderszins? Of is daarin ook het aantal zaken verdisconteerd dat door de nieuwe normen tijdelijk extra zal moeten worden afgedaan (zie par. 9)? En welke typen zaken betreft het? Uit de cijfers van de jaarverslagen blijkt dat de instroom de afgelopen jaren is

Om te kunnen werken met nieuwe, strengere, standaarden voor doorlooptijden en het vervolgens 'bij blijven' is het bestaan van een te grote werkvoorraad welhaast prohibitief

gedaald en dat de voorraad 'handelszaken' is geslonken.²² Maar welke zaken zijn blijven liggen? Hoeveel 'lijken in de kast' liggen in de gerechten?²³ Anders gezegd: hoeveel complexe zaken? Door de coronapandemie zijn, naar wij hebben vernomen, de schrijffachterstanden deels ingelopen, maar de zittingsachterstanden juist toegenomen.²⁴ De cijfers bieden op dit punt geen inzicht. We weten niet hoe de voorraad is opgebouwd. Iedere stap zonder zicht op voorraadniveau is gedoemd te mislukken, aldus de rode draad in de dissertatie van Eshuis.²⁵ Het Rapport gaat – tot op zekere hoogte begrijpelijk – uit van globale aannamen en ramingen, maar die moeten dan wel verifieerbaar zijn en berusten op juiste veronderstellingen en realistische verwachtingen.²⁶ Onderkend is dat het aantal aannamen groot is en dat de te realiseren uitkomst zal afwijken, maar dat kan volgens een bijlage bij het Rapport 'niet veel kwaad' (p. 217). Het is nodig om ramingen te toetsen, bij te stellen of te herzien en te actualiseren.²⁷ Om te kunnen werken met nieuwe, strengere, standaarden voor doorlooptijden en het vervolgens 'bij blijven' is het bestaan van een te grote werkvoorraad welhaast prohibitief.

6. De Inloopkamer: werkwijze

Ook maatregelen om met een schone lei te kunnen beginnen, zijn noodzakelijk om nieuwe achterstanden te voorkomen. Het Rapport onderkent de noodzaak van het eerst wegwerken van achterstanden. Terecht is een deelprogramma opgezet om de voorraad onderhanden werk te verminderen. Dat is namelijk een cruciale voorwaarde voor versnelling. Het Rapport adviseert onder meer

15. Rapport, p. 118-119; R. Verkerk e.a., 'De berechting binnen een redelijke termijn. Een empirisch onderzoek naar doorlooptijden in handelszaken', *TCR* 2020, afl. 4, p. 153-170.

16. Eshuis 2007, p. 344-346.

17. In 2020 evenwel teruggelopen naar 61% respectievelijk 90%, Rechtspraak, *Jaarverslag* 2020, p. 52 en 54.

18. Daarom de aanbeveling om de nieuwe methodiek niet ten koste te doen gaan van de huidige methodiek van meten met kwaliteitsnormen en gemiddelden, en daaraan voortaan ook toe te voegen de meting in medianen; vgl. Eshuis 2007, p. 144 e.v.; zie verder document CEPEJ(2016)12, 'Measuring the quality of justice', part 4, en Appendix 1: *European Uniform Guidelines for monitoring of judicial timeframes*, hierna noot 42.

19. Eshuis 2007, p. 161 e.v. en 337 e.v.; Verkerk e.a. 2020.

20. De totale voorraad is afgerond op 200.000 zaken (excl. kantonzaken), Rapport p. 48-49. Daarvan vallen 100.000 zaken binnen de doorlooptijdnorm en 100.000 buiten de doorlooptijdnorm, die moeten worden weggewerkt (kennelijk) om tot een optimale werkvoorraad te komen.

21. In 2018 was de eindvoorraad (excl. kantonzaken) volgens het *Jaarverslag van de Rechtspraak* 241.110 zaken. Stel dat het

getal van 100.000 klopt, dan moeten er dus 141.110 zaken worden weggewerkt en geen 100.000 zoals het Rapport vermeldt (schatting september 2019).

22. In 2018 bedroeg de voorraad handel in totaal 54.740 zaken en in 2020 41.020. Deze aantallen omvatten echter (anders dan de bij noot 50 genoemde WODC-cijfers) ook zaken die buiten ons onderwerp vallen, te weten insolventies en verzoekschriften aan de voorzieningenrechter. Zie verder § 10.

23. Vgl. W. Hoying, *De teloorgang van de Nederlandse Octrooirechtspraak* (9 november 2021), boek9.nl.

24. De Rechtspraak, *Jaarverslag* 2020,

vermeldt dat door de coronacrisis een groot aantal fysieke zittingen niet is doorgegaan, met als gevolg dat de afhandeling van veel rechtszaken vertraging heeft opgelopen (p. 49); vgl. ook noot 45.

25. Eshuis 2007, p. 231 e.v.

26. Vgl. Algemene Rekenkamer, *Ruimte in de ramingen?* (2021), p. 23-24, raadpleegbaar via rekenkamer.nl.

27. Zie onder meer het *Verantwoordingsonderzoek JenV* (2020) VI in verband met de coronacrisis (p. 32), raadpleegbaar via rekenkamer.nl.

verdergaande delegatie (d.w.z. het laten uitvoeren van werkzaamheden door juridisch medewerkers) en een 'inloopkamer' met een tijdelijke inzet van (nieuwe) medewerkers. Sinds 15 maart 2021 is voor de eerste aanleg de Inloopkamer civiel ('de Inloopkamer') actief.²⁸ Het is een tijdelijk, voor alle rechtbanken beschikbaar, team dat helpt bij het wegwerken van de lokale achterstanden door het schrijven van vonnissen.²⁹ Het bestaat thans uit twee zeer ervaren rechters en elf juridische medewerkers, die met een extra budget zijn geworven. De zes deelnemende rechtbanken zenden kantonzaken en (enkelvoudige) 'handelszaken' naar de Inloopkamer, in een onderlinge verhouding van (tot dusver) ongeveer 60-40%. Het betreft zaken tot gemiddelde zwaarte. Enkele specialismen zijn uitgezonderd. Volgens informatie van de Rvdr heeft in ongeveer de helft van alle zaken een lokale zaaksrechter als unus ('de zittingsrechter') dan al een mondelinge behandeling gehouden. Dit zijn de 'gebonden' zaken; voor het overige betreft het 'ongebonden' zaken (vooral kantonzaken). In het dossier van het laatste type zit meestal een raadkamernotitie. De Inloopkamer schrijft een conceptvonnis voor de zittingsrechter op basis van de raadkamernotitie en/of na overleg met de zittingsrechter. Het concipiëren van het vonnis is in de Inloopkamer primair de taak van een juridische medewerker. Het concept wordt in de Inloopkamer beoordeeld door een meelezer, doorgaans een van de rechters. Na eventuele aanpassingen zendt de Inloopkamer het conceptvonnis aan de zittingsrechter, die verantwoordelijk blijft voor de (eind)beslissing. De inzet van de Inloopkamer komt niet naar buiten.

Een vraag van principiële aard is of de werkwijze van de Inloopkamer met 'gebonden' zaken te verenigen is met het aan artikel 6 EVRM ontleende en door de Hoge Raad in een reeks arresten vormgegeven onmiddellijkheidsbeginsel.³⁰ Dit houdt in dat vonnissen in beginsel moeten worden gewezen door de rechter(s) ten overstaan van wie partijen op de mondelinge behandeling zijn gehoord. Ogenschijnlijk is de geschetste werkwijze van de Inloopkamer in orde. De naam van de zittingsrechter staat immers onder het vonnis vermeld als degene die het heeft gewezen. De verantwoordelijkheid van deze rechter brengt mee dat hij naar eigen inzicht veranderingen in het concept van de Inloopkamer kan aanbrengen.

Toch wringt de schoen. De bij het vonnis betrokken juridisch medewerker en rechter van de Inloopkamer zijn niet bij de mondelinge behandeling aanwezig geweest en een beschikbaar proces-verbaal is volgens de Hoge Raad geen vrijbrief voor vervanging van de zittingsrechter door een andere rechter. In een 'gebonden' zaak wordt een kant-en-klaar conceptvonnis aangeleverd op basis van een raadkamernotitie. Het gegeven dat de eindverantwoordelijkheid bij de zittingsrechter ligt, doet niet af aan de ratio

van het onmiddellijkheidsbeginsel, namelijk dat alles wat is gezegd of waargenomen tijdens de mondelinge behandeling, 'daadwerkelijk' wordt meegewogen bij de *totstand-koming* van de beslissing. Dit is niet gegarandeerd bij 'gebonden' zaken. Bij 'ongebonden' zaken bestaat eveneens spanning met art. 6 EVRM, en wel in verband met de wijze waarop de zaakstoedeling geschiedt.³¹

7. De Inloopkamer: efficiëntie en effectiviteit

Volgens een aan ons gedane mededeling van de Rvdr omvat de beoogde jaarproductie in 2022 1.050 vonnissen. Dit zou haalbaar zijn bij een volledig ingewerkt team. Daarmee haalt de Inloopkamer getsalmatig op het eerste oog een behoorlijke productie, vergeleken met de gebruikelijke productie van handelsrechters en kantonrechters. Hierbij passen wel enkele kanttekeningen, waarmee wij geen volledigheid betrachten.

De eerste kanttekening is dat de Inloopkamer, in vergelijking met de werkwijze in een rechtbank, in een laboratoriumsituatie werkt, die niet te generaliseren is naar de praktijk. De rechters zijn vrijgesteld van het meelezen van andermans werk, van invallen voor een afwezige collega, van tussentijds overleg over een meervoudig behandelde zaak waarmee een collega worstelt en het opleiden van nieuwe rechters, enz. De productie van de Inloopkamer omvat alleen het 'schrijfwerk', nadat de zittingsrechter al tijd heeft gestoken in de mondelinge behandeling en de voorbereiding daarvan. Van belang is ook dat de rechters van de Inloopkamer zelf vooralsnog geen zittingen houden en de lokaal werkzame rechters een substantieel deel van hun tijd besteden aan het voorbereiden en houden van zittingen.³² Voor een effectieve, aan de huidige normen aangepaste, mondelinge behandeling heeft de zittingsrechter het dossier al goed bestudeerd. Misschien zelfs al tweemaal, namelijk ook voor het opstellen van een zittingsagenda of voor het instrueren van de griffie. De zittingsrechter heeft ook nog nawerk, dat bestaat in het beoordelen van het door de Inloopkamer gemaakte conceptvonnis om vast te stellen of hij dit, eventueel na aanpassingen, voor zijn rekening kan nemen. Ook eventuele daarop volgende getuigenverhooren zijn een taak voor de zittingsrechter. Niet in alle 1.050 zaken wordt immers direct een eindvonnis gewezen. En, heel belangrijk: de ratio tussen de aantallen rechters en juridisch medewerkers in de Inloopkamer ligt ver af van de gebruikelijke verhouding bij de rechtbanken.

De tweede kanttekening betreft de zaakzwaarte. De Inloopkamer behandelt zaken tot gemiddelde zwaarte. Onbekend is hoeveel tijd rechters en juridische medewerkers over de hele linie bezien en gemiddeld genomen besteden aan de behandeling en afdoening van dergelijke zaken. Een bewerkelijke zaak, of een zaak waarin een of

Een vraag van principiële aard is of de werkwijze van de Inloopkamer met 'gebonden' zaken te verenigen is met het aan artikel 6 EVRM ontleende en door de Hoge Raad in een reeks arresten vormgegeven onmiddellijkheidsbeginsel

Wij kunnen geen beredeneerd antwoord geven op de vraag of de Inloopkamer kostenefficiënter is dan een werkwijze zonder dubbel werk, bijvoorbeeld met voldoende gekwalificeerde juridische ondersteuning in de rechtbanken zelf

meer tussenvonnissen nodig zijn, kost vanzelfsprekend (veel) meer tijd dan een zaak van gemiddeld gewicht. Stelsmatig onderzoek naar de verschillen in werklust is ons niet bekend. Hoe dit ook zij, de gegevens van de Inloopkamer, met een geselecteerd zaakspakket zonder bovengemiddeld zware zaken, zijn niet direct toepasbaar op de rechtbanken.³³

Deze gegevens maken het moeilijk om op basis van de cijfers conclusies te trekken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Inloopkamer. Elke met externe bijstand afgedane zaak is er één, maar wij kunnen geen beredeneerd antwoord geven op de vraag of de Inloopkamer kostenefficiënter is dan een werkwijze zonder dubbel werk, bijvoorbeeld met voldoende gekwalificeerde juridische ondersteuning in de rechtbanken zelf. Natuurlijk kan een rechter met een grote voorraad zaken die voor vonnis staan, bij uitbesteding van een deel daarvan zijn aandacht richten op het kleinere aantal resterende zaken, maar daarmee is de vraag naar kostenefficiëntie niet afdoende beantwoord. Onduidelijk is ook hoe de uitgangssituatie is van de rechtbanken die gebruikmaken van de Inloopkamer: doen de rechtbanken met de hoogste urgentie mee?³⁴ De effectiviteit lijkt sowieso beperkt, zoals een kleine berekening uitwijst: als bij alle rechtbanken samen ongeveer 200 'handelsrechters' werkzaam zijn en de Inloopkamer 1.050 zaken afdoet waaronder – gesteld – 40% handelszaken, gaat het gemiddeld om (het schrijfwerk voor) ruim twee zaken, van hooguit gemiddelde zwaarte, per rechter per jaar. Dit effect is gering. Ter vergelijking: de in het begin van deze eeuw actieve Vliegende Brigade (met dezelfde doelstelling als de Inloopkamer) heeft een beperkte bijdrage geleverd aan voorraadreductie: het grootste deel daarvan is door de rechtbanken zelf gerealiseerd en slechts voor drie rechtbanken is de reductie vooral op het conto van de Vliegende Brigade te schrijven.³⁵

8. Versnellers en organisatorische maatregelen

Een sturingsoptie uit het Rapport is ook dat de gerechten een bijdrage moeten leveren aan het wegwerken van de achterstanden door te gaan werken met zogeheten ver-

snellers. Daar is in de twee aanvullende programma's van TR terecht aandacht voor gevraagd (par. 3). In onderzoek worden als belangrijke factoren die tot verbetering zouden kunnen leiden, genoemd: lokale implementatie, gekoppeld aan veranderingsstrategieën, leiderschap en commitment op de werkvloer. Louter technische ingrepen sorteren hooguit kortetermijneffecten.³⁶ De gedachte achter de opgesomde 'versnellers' is dat de gerechten deze voortaan kunnen gebruiken om slimmer te werken en zo de nieuwe normen te halen.³⁷ De lijst, bedoeld voor alle rechtsgebieden, vermeldt alleen al voor de onderwerpen 'Triage & regie' en 'Logistiek, planning & proces' bijna 60 suggesties, van zeer uiteenlopende aard. Het gaat om inhoudelijke en organisatorische aanpassingen in werkwijzen die tijdens de bijeenkomsten zijn genoemd: gelijktijdig laten concluderen na getuigenverhoor en deskundigenbericht, regievoering, strenge regie op aanhouden, minder MK's, meer mondelinge vonnissen, een andere werkwijze van opstellen van processen-verbaal, kortere uitspraken en meer aansturen op mediation. Ze zijn van heel uiteenlopende aard. Rijp en groen staan door elkaar.

Interventies moeten meerwaarde hebben: sneller, beter of 'meer waar voor je geld'.³⁸ Versnelling kan bijdragen aan acceptatie van het vonnis maar een gesuggereerde versneller kan ook ondermijnend werken en daardoor niet effectief zijn, bijvoorbeeld mondelinge vonnissen waar die niet op hun plaats zijn. De uitkomst kan zijn dat de snelheid toeneemt maar de kwaliteit en dientengevolge het vertrouwen in de rechtspraak afnemen. Sommige van de geopperde suggesties, zoals het verminderen van het aantal meervoudige afdoeningen, lijken ons bij de 'handelszaken' zelfs een slecht idee. Ondanks de toegenomen moeilijkheidsgraad van zaken, voldoen de rechtbanken structureel niet aan de kwaliteitsnorm dat 10% van de handelszaken meervoudig wordt behandeld; de realisatie ligt vrij constant op 7%.³⁹ Voor het bespreken van de gesuggereerde versnellers ontbreekt ons hier de ruimte.⁴⁰ Volledig nieuwe mogelijkheden hebben wij echter niet aangetroffen.⁴¹ Een inhoudelijke, systematische beoordeling met voor- en nadelen, ordening van de versnellers

28. Sinds deze datum functioneren ook inloopteams civiel recht tweede aanleg (handelszaken), als voortzetting van een eerdere voorziening van de hoven, en familierecht (vooral alimentatie). En sinds 1 oktober respectievelijk 1 december 2021 inloopteams strafrecht (voor CVOM-kantonzaken) en bestuursrecht (voor arbeidsongeschiktheidszaken).

29. J. Halk & B. Marseille, 'De inloopkamer

civiel in de praktijk', *Rechtstreeks* 2/2021, p. 32-38.

30. Zie onder meer HR 31 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:3076, nr. 3.4.2, *NJ* 2015/181, m.nt. Asser, en verduidelijkt in HR 20 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:472.

31. Zie over beide verder M. Ahsmann, 'Wie is uw rechter anno 2022? Over de samenwerkende rechter, delegatie en de Inloopkamer', *TvPP* 2022, p. 1-5.

32. Het Rapport (p. 222) schat dat civiele rechters 60% van hun tijd besteden aan 'zitten' en 40% aan 'schrijven'.

33. Zie over de selectie-effecten van het 'Versneld Regime' uit de jaren negentig, bedoeld voor eenvoudige zaken, Eshuis 2007, p. 76 e.v.

34. Eshuis 2007, p. 113-117.

35. Eshuis 2007, p. 129-131.

36. Eshuis 2007, p. 347-350.

37. Rapport, p. 62-64 en bijlage 12 (p. 211-214).

38. Eshuis 2007, p. 151 e.v.

39. De Rechtspraak, *Jaarverslag* 2020, p. 61.

40. Vgl. F. van Dijk e.a., 'Doorlooptijden: staat de trein stil of komt die (nu eindelijk) in beweging?' *TCR* 2021, afl. 3, p. 78-85.

41. Vgl. de vier suggesties voor versnelling in de *Agenda van de rechtspraak* 2015-2018, p. 13.

(wat gebeurt al in rechtbanken, wat is eerder al geprobeerd, met welk resultaat, enz.), de relatie tot de professionele standaarden en vermelding van eventuele financiële en organisatorische gevolgen ontbreken.

Enkele organisatorische maatregelen zijn beogen de processen te beheersen. Landelijke dashboards zijn bedoeld voor het verkrijgen van managementinformatie om gericht te kunnen sturen op het bereiken van de doorlooptijdnormen. Hoewel wij geen zicht hebben op de inrichting van het dashboard, blijkt uit onderzoek dat het regelmatig meten van doorlooptijden en het evalueren van prestaties een positief effect kunnen hebben, vooral in zeer langlopende zaken. Het kan duidelijk maken hoe ver een gerecht verwijderd is van het voldoen aan de eigen normen en daarmee motiverend werken. Anders gezegd: het lijkt een goede interventie te zijn, zeker als deze op zaaksniveau wordt ingericht en de duur van de belangrijkste tussenstappen systematisch volgt en ook publiceert.⁴²

De rooster- en planprocessen worden aangepast met behulp van een datumprikker. Een werkwijze met een efficiënte planning, met opeenvolging van werkzaamheden door rechters (en ondersteuners) aan één zaak, is onmiskenbaar een verbetering en kan (door minder versnippering van tijd) de totale tijdbesteding verminderen. Een datumprikker⁴³ levert wel voor de griffie minder werk op, maar niet of hooguit heel beperkt voor de rechter. Deze interventie moet vooral worden gezien in het licht van de andere te treffen maatregelen.

9. De logistieke kant van de nieuwe normen

Om te kunnen beoordelen of de doelstelling realistisch is, moet ook de vraag worden beantwoord wat de gemiddelde bekorting van de termijnen voor de 'extra werklast' van de gerechten impliceert.⁴⁴ De doorlooptijdverkortende maatregelen hebben namelijk op zichzelf ook consequenties: het werk moet eerder worden gedaan dan voorheen het geval was. Een voorbeeld. De verkorting van de termijn waarop een zitting gepland wordt van (gesteld thans gemiddeld) zeven maanden⁴⁵ naar het voorgestelde gemiddelde van drie maanden betekent dat de rechtbank binnen een bepaalde periode veel méér zaken moet inplannen dan het gebruikelijke aantal. Er moet immers werk worden ingehaald. Ook verkorting van de schriftelijke fase door strakkere termijnen voor partijen vergroot de problemen bij rechtbanken, omdat het aantal zaken waarin de rechter aan zet is, daardoor gedurende een bepaalde periode groeit. Zo ontstaat een vicieuze cirkel. En men kan moeilijk snelheid van advocaten verlangen als de zaak vervolgens lang wacht op de zitting of het vonnis. Termijnbewaking maakt de 'prop' in de doorstroming bij de gerechten alleen maar groter. Altijd is er een wisselwerking: om partijen tot meer snelheid te bewegen, moet ook de rechtbank sneller handelen.

Het Rapport heeft deze consequenties niet in kaart gebracht of zelfs maar globaal doorgerekend. We weten dus niet hoeveel méér zaken, boven de normale instroom, op een bepaald moment moeten worden afgedaan. De impact van de nieuwe normen is groot, maar de hoeveelheid werk per zaak wijzigt niet wezenlijk. Een substantiële verkorting van de doorlooptijd betekent dus voor reeds overbelaste rechters⁴⁶ een verhoging van hun werklast. Er moet dan voldoende capaciteit zijn, minder tijd in een

zaak worden gestoken of nog meer worden overgewerkt dan rechters nu al doen. Omdat de gemiddelde doorlooptijden scheef zijn verdeeld, zal het effect zeer waarschijnlijk over een lange periode uitwerken.

Daar komt nog het volgende, zeker even grote, probleem bij. In ongeveer 30% van de 'handelszaken' wordt hoger beroep ingesteld. Gesteld dat het in eerste aanleg zou lukken de extra zaken (bovenop de 'normale' zaken) af te handelen, dan heeft dat onmiddellijk consequenties voor het hoger beroep: het zal leiden tot extra instroom van appelzaken (een 'prop') bij de gerechtshoven, terwijl ook daar nieuwe, strengere normen zijn ingevoerd. De consequenties voor de daardoor ontstane (dubbele) extra werklast in de hoven zijn evenmin inzichtelijk gemaakt. Dit klemmt temeer nu de duur van 'handelszaken' bij de hoven thans al ver van de gewenste norm is verwijderd.⁴⁷ Dat vergt uitbreiding van de hoven, veelal ten koste van de rechtbanken, die daardoor (nog meer) ervaren rechters zullen verliezen en extra inspanningen zullen moeten verrichten om nieuwe rechters op te leiden.

10. Middelen en capaciteit

Eventuele tekorten in geld en personele capaciteit van de Rechtspraak vallen buiten het bereik van het Rapport en TR. Het onderwerp komt hooguit indirect en zijdelings aan de orde.

Volgens het Rapport is bijvoorbeeld met het wegwerken van de civiele achterstanden 'een majeure investering in capaciteit en ondersteunende maatregelen noodzakelijk', geraamd op 30 fte juridisch medewerker, 7 fte rechter en enige overhead gedurende een jaar: een bedrag van circa € 3,8 miljoen.⁴⁸ Zicht op geld en capaciteit is, zoveel moge

Termijnbewaking maakt de 'prop' in de doorstroming bij de gerechten alleen maar groter

duidelijk zijn, *conditio sine qua non* voor het behalen van de doelstelling van TR. Het aantal rechters blijft echter gelijk.⁴⁹ Daarom een schets van de zorgelijke situatie.

De instroom van dagvaardingszaken bij de rechtbanken is in de jaren 2015-2020 vrij sterk gedaald: bij kanton met -/- 37% naar 277.394 zaken per jaar, bij 'handel' met -/- 8,6% naar 12.780 zaken.⁵⁰ Het aantal rechters en gerechtsambtenaren, uitgedrukt in voltijdequivalenten voor civiel, is in de jaren 2015-2020 gestegen: bij de rechtbanken met 7,7% en bij de hoven met 21,4%.⁵¹

Louter om de huidige formatie op peil te houden, moeten (bij gelijkblijvende instroom van zaken) in de komende tien jaar jaarlijks niet, zoals gebruikelijk, 80 maar 130 nieuwe rechters worden geworven. Dat vergt extra opleidingsinspanningen van vooral de eerste aanleg.⁵² Ondanks gerechtvaardigde klachten over structureel overwerk en te hoge werkdruk, ook in relatie tot

andere sectoren – rechters en raadsheren werkten in 2017 wekelijks respectievelijk 40% en 52% meer dan in hun aanstelling was opgenomen⁵³ –, is de arbeidsproductiviteit⁵⁴ in de periode 2016-2020 gedaald met 32% (rechtbanken en hoven tezamen, rechters en gerechtsheren).⁵⁵ De vraag is wat daarvan de oorzaken zijn. Alles lijkt erop te wijzen dat de zaken gemiddeld genomen zwaarder en bewerklijker zijn geworden.⁵⁶ Verder is in de afgelopen tien jaar de inzetbaarheid van rechters en raadsheren in het primaire proces met ruim 10% afgenomen, hoewel de bezetting is gegroeid. De vermindering wordt mede veroorzaakt door het ruimere gebruik van de partiële arbeidsparticipatie senioren (PAS), de tijd die het begeleiden van rechters en raadsheren in opleiding kost, en door de toegenomen inzet van rechters en raadsheren in andersoortige functies (zoals leidinggevende of in IT-projecten),⁵⁷ en mogelijk ook door een groei van het aantal deeltijdaanstellingen.

In 2020 heeft het ministerie van JenV extra middelen aan de rechtspraak toegekend,⁵⁸ maar het grootste deel was bestemd voor het wegwerken van structurele tekorten. Een relatief klein deel van ongeveer € 10 miljoen was bedoeld voor het verkorten van doorlooptijden door achterstanden weg te werken, maar dit leidt bij lange na niet tot tijdige benoemingen waarmee eind 2022 de achterstanden (goeddeels) kunnen zijn verdwenen. Laat staan dat dan volgens de strengere normen zal kunnen worden gewerkt, omdat de consequenties van de (tijdelijke) 'extra werklust' voor de formatie van de gerechten niet zijn doorgerekend.

11. Hoe dan wél? Zes aanbevelingen

Vele commissies hebben in het verleden voorstellen gedaan en oplossingen bedacht om de civiele procedure te versnellen. Weinige zijn evenwel succesvol gebleken.⁵⁹

Wij pretenderen niet in het korte bestek van deze bijdrage een antwoord te kunnen formuleren. De ervaring leert dat iedere voorgestelde 'oplossing' vaak een nieuw probleem in het leven roept en dat de 'bewijzen' voor wat 'werkt' beperkt zijn. De prioriteit die de Rechtspraak zowel centraal als in de gerechten aan dit weerbarstige onderwerp verleent, verdient alle steun. Wij zijn sceptisch over het resultaat, maar hopen uiteraard dat er verbetering optreedt. Van onze kant doen wij zes suggesties voor een effectievere route om het doel te bereiken.

1°. Zorg voor deskundige inbreng. Versnelling van civiele procedures is niet alleen in Nederland maar internationaal een complexe problematiek. Sinds het einde van de vorige eeuw is in Nederland gedegen onderzoek verricht naar de snelheid van civiele gerechtelijke procedures. In 2007 schreef Eshuis⁶⁰ in zijn proefschrift, over de werking van interventies in de civiele procedures: 'de accumulatie van kennis verloopt traag' (p. 15). Wij vinden het ernstig dat de samenstellers met de al verworven kennis over doorlooptijdverkortingen weinig hebben gedaan. Maak gebruik van de vele *Guidelines* van de *European Commission for the Efficiency of Justice*.⁶¹ Het pragmatisch aanpakken van de problemen, zoals in het Rapport, volstaat niet meer.

2°. Schenk intensieve aandacht aan lokale cultuur en stem implementatie van beleid daarop af. Verandering van gedrag en attitude, samengevat onder de noemer 'cultuur', wordt vaak als derde mogelijke oorzaak van vertraging genoemd (vgl. de twee begin deze eeuw getroffen maatregelen in par. 2). Hoewel in 2013 (en eerder) is gewezen op het belang van het uniformeren van werkprocessen, is daarin tot nu toe kennelijk weinig verbetering gekomen, gelet op de voorgestelde suggesties voor verbetering en

42. Vgl. 'IV Guidelines for Court Managers' en 'Appendix 1' in: *Revised SATURN Guidelines for judicial Timemanagement (4rd version)*, CEPEJ (2021)13, 9 december 2021, raadpleegbaar via coe.int/.

43. Bij KEI heeft deze toen geen succes gehad, vgl. F. van den Borne e.a. 2021, p. 225.

44. R.J.J. Eshuis & M.N. van Es hebben de extra werklust voor de handelssectoren berekend met het oog op de doorlooptijdverkortende maatregelen in 2002, *Werklast versnelling handelszaken* (WODC, Onderzoeksnotities 2000/4).

45. Empirisch onderzoek ontbreekt, maar wij hebben de indruk dat deze termijn (ook door de coronapandemie) krap bemeten is. Tien tot twaalf maanden zijn tegenwoordig geen uitzondering. Vgl. de termijn van 21 weken (gebaseerd op de jaren 2016-2018) in Verkerk e.a. 2020, p. 168.

46. Capgemini invent & Ecorys, *Het tijdbestedingsonderzoek in relatie tot de productiegerelateerde bijdrage aan het primaire proces van de rechtspraak* (2019), p. 15 en 19 (beide rechtspraak.nl).

47. De kwaliteitsnorm van afdoening van 70% binnen één jaar is nooit gehaald en is in de periode 2016-2020 zelfs gedaald van (gerealiseerd) 46% naar 38%; die van afdoening van 90% binnen twee jaar is vrijwel constant blijven steken op 81%. De gemiddelde doorlooptijd van 'handelszaken' bedroeg in 2020 66 weken, zes weken langer dan in 2016. De Rechtspraak, *Jaarverslag 2020*, tabel 12, p. 54.

48. Rapport, p. 40 en 217.

49. De Strategische PersoneelsPlanning ('SPP'), ons verstrekt door de RvdR, voorziet wel in opvang van de te verwachten uitstroom van rechters, maar een toereikende structurele uitbreiding van (rechters)capaciteit is niet te verwachten. Capgemini e.a. 2019 t.a.p. vermeldt dat het (structurele) overwerk bij de rechtbanken en de hoven steeds verder is toegenomen en in 2017 een omvang had die overeenkomt met 594 rechters, 223 raadsheren en 416 juridische medewerkers (rechtspraak.nl).

50. *Rechtspleging Civiel en Bestuur* (WODC) 2020, tabel 4.1, raadpleegbaar via wodc.nl/documenten/publica-

[ties/2021/12/22/rechtspleging-civiel-en-bestuur-tabellen-2020](http://wodc.nl/documenten/publica-ties/2021/12/22/rechtspleging-civiel-en-bestuur-tabellen-2020).

51. *Rechtspleging Civiel en Bestuur* (WODC) 2020, tabel 6.13, waarin de kanttekening wordt gemaakt dat de cijfers van 2020 door een wat andere vorm van registreren niet volledig vergelijkbaar zijn met die van eerdere jaren. Ook de jaren 2015-2019 vertoonden een niet te verwaarlozen stijging.

52. In 2020 zijn 120 nieuwe rechters aan hun opleiding begonnen. Het uitvalpercentage is gemiddeld 13% (informatie ontleend aan SPP).

53. Het overwerk is toegenomen in de periode 2014-2017 en het ziekteverzuim is relatief hoog. Indien het verzuim met 1% zou worden teruggedrongen, levert dit 98 fte op (Capgemini e.a. 2019, p. 14-18).

54. Hieronder is – kort gezegd – te verstaan de verhouding tussen de productie in een bepaald jaar, volgens een bepaalde weg, en de omvang van het personeel, in voltijdsequivalenten (fte's), dat deze productie heeft geleverd. Zie over het begrip arbeidsproductiviteit in de rechtspraak A. van der

Torre & F. van Tulder, *Trema* 2008, p. 98-104, in het bijzonder p. 99.

55. De Rechtspraak, *Jaarverslag 2020*, onderdeel 3, tabel 6. Ruim de helft van het percentage van 32% is ontstaan in het 'coronajaar' 2020.

56. Boston Consulting Group (BCG), *Doorlichting Financiën Rechtspraak* (2019), onder meer p. 25.

57. De Rechtspraak, *Jaarverslag 2020*, p. 68.

58. Conform het *Begrotingsvoorstel Raad voor de rechtspraak 2020* van 15 augustus 2019, pdf, raadpleegbaar via rijksoverheid.nl.

59. Voor een overzicht verwijzen wij naar hoofdstuk 2 in een dit jaar te verschijnen boek over de regierol van de rechter van de hand van de eerste auteur.

60. Hij was onderzoeker bij het WODC en tot zijn overlijden in het midden van 2020 de expert op het gebied van doorlooptijdverkortingen. Hij is niet geraadpleegd bij de totstandkoming van het Rapport. Een literatuurlijst bevat het Rapport niet.

61. Vgl. noot 42.

‘het bevorderen van de lokale aanpak’ (in het deelprogramma TR). ‘Court management’ is inmiddels misschien wel belangrijker dan ‘case management’.

3°. Diagnosticeer het probleem en maak onderscheid tussen te treffen maatregelen. Zorg voor een grondige analyse door per gerecht voor ieder rechtsgebied de aard, de precieze omvang en de oorzaken van de achterstanden in kaart te brengen. Er bestaat in de gerechten een veelkleurige praktijk met sterk uiteenlopende prestaties. Waar en in welke fase(n) van de procedure doen zich de problemen voor en waar mogelijk niet? Welke rechtbanken maken nog geen werk van termijnbewaking en welke hebben veel oude voorraad? Zijn er capaciteitsstekorten over de hele linie of vooral voor bepaalde soorten (specialistische) zaken? Het probleem hoeft dus niet overal hetzelfde te zijn. Ditzelfde geldt voor de maatregelen waarmee dat zou moeten worden opgelost.

4°. Evalueer de gekozen versnellingsopties op deugdelijkheid en onderzoek het effect van de maatregelen in gecontroleerde variatie. Schenk aandacht aan de niet-rechterlijke actoren en de interactiepatronen daartussen, zorg voor goede communicatie met ketenpartners door hen er actief bij te betrekken.⁶²

5°. Analyseer de oorzaken van de vermindering in de arbeidsproductiviteit en onderzoek stelselmatig wat daar aan zo nodig en zo mogelijk te doen is.

6°. Wees realistisch in de doelstellingen. Hanteer een deugdelijk ramingsmodel voor de optimale werkvoorraad, bereken welk tijdspad nodig is voor de voorraadvermindering en wanneer de ‘prop’ zich zal aandienen, en welke extra verwerkingscapaciteit nodig is. Eshuis noemde het schenken van ‘geringe (...) aandacht (...) aan logistieke aspecten als voorraden en personele capaciteit’ opmerkelijk en kenmerkend voor het civiele doorlooptijdendebat zoals dat in 1995 werd gevoerd. Versnelling van procedures is een kwestie van lange adem, veel langer dan de tijdsperiode van drie jaren waarvoor TR is bedoeld. De procesrechtsgeschiedenis maakt dit duidelijk. Eén voorbeeld. In 1999 wilde het pVRO-projectteam ‘Versnelling en Uniformering Civiele Procedures’ tot een gemiddelde doorlooptijd van één jaar in contradictoire handelszaken komen na invoering van het nieuwe procesrecht in 2002. Het pVRO had een overgangperiode van één jaar in gedachten om de voorraad te verminderen.⁶³ Het doel van 52 weken is ruim twintig jaar later nog steeds niet bereikt; de gemiddelde doorlooptijd bedroeg in 2020 58 weken.⁶⁴

12. Conclusie

De te lange doorlooptijden in civiele procedures zijn een groot probleem. Lang zocht men de oplossing in concentratie van de procedure en het sturen op termijnen. Daar is niet meer de grootste winst te halen, omdat klachten daarover begin deze eeuw voor een belangrijk (?) deel zijn verholpen. Het is prijzenswaardig dat de Rechtspraak zich dit probleem opnieuw aantrekt en naar oplossingen zoekt. Het Rapport bevat enkele goede aanzetten die

nadere uitwerking verdienen. De gekozen interventies zijn echter beperkt. Technisch-organisatorische verbeteringen kunnen een klein steentje bijdragen. Ook de Inloopkamer lost het probleem niet op. Zij zal achterstanden in het schrijfwerk wel kunnen verkleinen, maar kan naar haar aard achterstanden in het planningsproces van zittingen niet substantieel wegwerken. Het is goed om ook hierbij voor ogen te houden dat zich bij de gerechten tegenwoordig (ten minste) twee vertragingen kunnen voordoen, te weten in de wachttijd tussen het antwoord van de verweerder en de zitting (indien deze plaatsvindt) en tussen de zitting en het vonnis of arrest. Het is hachelijk uitspraken te doen over wat in een korte periode haalbaar is. Verandering komt onder druk tot stand; dat blijkt uit onderzoek en is een belangrijke les van de coronapandemie. Toch lijkt het ons hoogst onwaarschijnlijk dat het de rechtbanken (en de hoven) zal lukken om de doelstelling van significante en structurele versnelling in drie of vier jaar (2020-2023) te bereiken. Het is een proces van lange adem. Goede intenties zijn prachtig, maar niet voldoende. Een deugdelijke raming van werkvoorraadgegevens en het doordenken van de consequenties van het invoeren van stringenter standaarden zijn essentieel voor het halen van doelstellingen. Hoewel als gevolg van de teruglopende instroom het tij meezit, maken bestaande achterstanden, te hoge werkdruk en capaciteitsproblemen het naar onze verwachting (vrijwel) onmogelijk.

De rechtspraak heeft geleden onder jarenlange bezuinigingen en achterhaalde normen voor de bekostiging, die mede debet zijn aan de ontstane achterstanden.⁶⁵ Als de financiële middelen tekortschieten, mag je niet veel méér verwachten. Dit is geen pleidooi om te wachten op extra middelen, die er misschien wel nooit komen. Ook binnen de bestaande middelen zijn niet alle mogelijkheden voor verbetering uitgeput. Daarvoor is echter een grondige analyse van de bestaande knelpunten nodig; een analyse die veel dieper gaat dan wij in het Rapport en TR zien.

Realiteitszin is nodig voor het vertrouwen in de rechtspraak. Daarin heeft de Rechtspraak een voorbeeldfunctie. Evenals bij KEI is dit project opgezet met hooggespannen verwachtingen die met veel elan worden uitgedragen, maar in onze ogen onvoldoende doordacht zijn.⁶⁶ De deelprogramma's van TR vragen weer extra werk van velen, met het gevaar dat na enkele jaren blijkt dat hun inspanningen niet tot werkelijke verbetering hebben geleid, met demotivaties als gevolg. TR is opnieuw een sprong in het diepe, kennelijk met de gedachte: we zien wel of we bovenkomen. Het spijt ons dit te moeten vaststellen. Wij hopen dat we het mis hebben; de rechtspraak gaat ons daarvoor te zeer ter harte. •

⁶² Eshuis 2007, p. 289-291.

⁶³ Eshuis 2007, p. 95 en 202.

⁶⁴ *Rechtspleging Civiel en Bestuur* (WODC) 2020, tabel 4.9. In 2019 was het gemiddelde 53 weken.

⁶⁵ Zie onder meer BCG 2019, met vele

voorbeelden, en Capgemini e.a. 2019.

⁶⁶ M. Ahsmann & H. Hoffhuis, ‘Versnelling van doorlooptijden van rechtszaken met 40%: realiteitszin of Haagse bluf?’, *NJB* 2014/1273, afl. 26, p. 1742-1749 (met reactie en naschrift op p. 1755).