

Rapportage zaakstoedeling

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Wat is er tot nu toe gebeurd?	4
2.1	Juridisch kader	4
2.2	Totstandkoming van de zaakstoedelingsregelingen	4
2.3	Implementatie van de Code en de zaakstoedelingsregelingen in de gerechten	5
3	Hoe worden de zaakstoedelingsregelingen uitgevoerd?	6
3.1	Monitoring	6
3.2	Zaaksinstroom	6
3.3	Aselecte toedeling en toedeling op maat	7
3.4	Algemene bevindingen monitoring	8
4	Eerste vergelijking tussen de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen	12
5	Vervolgstappen	14
6	Tot slot	15

1 Inleiding

Op 1 april 2021 traden de Code zaakstoedeling (hierna ook: de Code) en de zaakstoedelingsregelingen van de gerechten in werking. De Code en de daarvan afgeleide regelingen leggen de algemene uitgangspunten vast voor de toedeling van rechtszaken aan rechters en raadsheren (hierna tezamen: de rechters).

De toedeling van zaken aan rechters staat in Nederland als zodanig niet ter discussie. De toedeling wordt nooit ingegeven door politieke of andere voorkeuren en belangen van rechters, en rechters kunnen geen zaken aan zichzelf toedelen. Als de onpartijdigheid van een rechter in een bepaalde zaak niet klip en klaar is, heeft hij wettelijk de mogelijkheid om zich te verschonen. De zaak wordt dan aan een andere rechter toegedeeld. Daarnaast hebben partijen die twijfelen aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter de mogelijkheid om de rechter(s) in een concrete zaak te wraken. Deze (systeem)-waarborgen werken goed en zijn doeltreffend. Dit neemt echter niet weg dat het belangrijk is dat de Rechtspraak expliciteert welke uitgangspunten worden gehanteerd bij de toedeling van zaken. Vanuit die gedachte zijn de Code en de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen (hierna ook: de zaakstoedelingsregelingen) ontstaan.

Het doel van de Code en de zaakstoedelingsregelingen is te waarborgen dat zaken op basis van objectieve maatstaven aan rechters worden toegedeeld, zodat een rechter onafhankelijk en onpartijdig een zaak kan behandelen. Daarbij is gestreefd naar een balans tussen het belang van de procesdeelnemers bij een meer transparant systeem van zaakstoedeling op basis van vooraf kenbare objectieve en controleerbare criteria en het behoud van flexibiliteit. De Code en de zaakstoedelingsregelingen bieden de maatschappij inzicht in de manier waarop de toedeling van zaken aan rechters gebeurt.

Inmiddels hebben de gerechten een aantal jaar ervaring opgedaan met de nieuwe regels voor zaakstoedeling. Deze rapportage geeft inzicht in de manier waarop de gerechten de zaakstoedelingsregelingen in de praktijk uitvoeren. Met de rapportage komt de Raad voor de rechtspraak tevens tegemoet aan de afspraak om het ministerie van Justitie en Veiligheid na twee jaar te informeren over de werking van de zaakstoedelingsregelingen.

In deze rapportage komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Paragraaf 2 beschrijft allereerst de totstandkomingsgeschiedenis van de Code en de zaakstoedelingsregelingen op hoofdlijnen.
- In het voorjaar van 2023 is een monitoring uitgevoerd om inzicht te krijgen in de manier waarop de zaakstoedelingsregelingen in de praktijk uitwerken. Paragraaf 3 beschrijft de algemene bevindingen die uit die monitoring naar boven komen.
- De bevoegdheid tot het vaststellen van regels voor zaakstoedeling berust bij het bestuur van een gerecht. Het totstandkomingsproces van de zaakstoedelingsregelingen is er op gericht geweest om te komen tot zoveel mogelijk uniforme regelingen per rechtsgebied. De Code biedt hiervoor het kader. Paragraaf 4 beschrijft op basis van een eerste vergelijking tussen de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen of, en zo ja welke, verschillen er zijn tussen de regelingen en in hoeverre die eventuele verschillen vanuit het oogpunt van zoveel mogelijk uniformiteit verklaarbaar en nodig zijn.
- De monitoring van en de vergelijking tussen de gerechtelijke zaaks-toedelingsregelingen laten zien dat er nog verbeterpunten zijn. Paragraaf 5 beschrijft welke vervolgstappen er worden gezet.

2 Wat is er tot nu toe gebeurd?

2.1 Juridisch kader

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ten aanzien van artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) volgt dat het voor de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid essentieel is dat zaken aan rechters worden toegedeeld op basis van algemene en objectieve criteria. Om de schijn van vooringenomenheid of beïnvloeding weg te nemen, vereist het EHRM een vooraf vastgestelde, duidelijke regeling met objectieve en transparante maatstaven voor de toedeling van zaken.

Het EHRM verwoordt het aldus in de zaak *Miracle Europe Kft t. Hongarije*:

The Court considers that where the assignment of a case is discretionary in the sense that the modalities thereof are not prescribed by law, that situation puts at risk the appearance of impartiality, by allowing speculation about the influence of political or other forces on the assignee court and the judge in charge, even where the assignment of the case to the specific judge in itself follows transparent criteria. The order in which the individual judge or panel in charge of a certain case within a court is determined in advance, that is, an order based on general and objective principles, is essential for clarity, transparency as well as for judicial independence and impartiality.¹

Er is dus een juridische basis vereist voor de toedeling van zaken aan rechters. Artikel 20 van de Wet op de rechterlijke organisatie (de wet RO) voorziet in de wettelijke grondslag voor de bevoegdheid van het bestuur van een gerecht om nadere regels te stellen over de zaakstoedeling. Deze nadere regels zijn (voor de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven) neergelegd in zaakstoedelingsregelingen per rechtsgebied. De gerechtsbesturen hebben die regelingen opgenomen in de bestuursreglementen. De regelingen volgen de uitgangspunten, principes en beginselen van de Code.

2.2 Totstandkoming van de zaakstoedelingsregelingen

De Code zaakstoedeling en de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen zijn het resultaat van een langjarig, zorgvuldig proces met interne en externe consultaties. Dit proces wordt in deze paragraaf op hoofdlijnen beschreven.

De wortels van de huidige Code liggen in 2012. Toen heeft een werkgroep voor het eerst landelijke regels voor de toedeling van zaken opgesteld, zodat duidelijk werd hoe een zaak aan een rechter werd toegedeeld en onder welke omstandigheden en op welke manier zo nodig een vervanger kon worden aangewezen. Doel was de binnen de gerechten bestaande regels voor de toedeling van zaken landelijk te codificeren en te uniformeren. Mede vanwege de nieuwe procesvoering die onder het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) werd voorzien, is dit project niet afgerond.

1 EHRM 12 januari 2016, appl. nr. 57774/13 (*Miracle Europe Kft t. Hongarije*), r.o. 57 en 58.

De Rechtspraak besloot in 2016 dat de in 2012 opgestelde landelijke regels voor zaakstoedeling moesten worden aangepast om recente ontwikkelingen in de jurisprudentie van het EHRM en de aanbevelingen van enkele internationale organisaties te verwerken. Begin 2017 is door het Overleg van presidenten van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak (tezamen ook aangeduid als Presidenten-Raad-Overleg of PRO) een 'Stuurgroep zaakstoedeling' ingesteld die de opdracht kreeg om deze aanpassing te bewerkstelligen.

De nieuwe regels voor zaakstoedeling zijn neergelegd in de Code zaakstoedeling. Deze Code is in zeer nauw overleg met de landelijke Overleggen Vakinhoud van de Rechtspraak tot stand gekomen.

Er zijn Landelijke Overleggen Vakinhoud of LOV's op het gebied van het strafrecht, het civiele recht (handel en kanton), het familie- en jeugdrecht, het bestuursrecht, het belastingrecht en toezicht. De LOV's bestaan uit teamvoorzitters werkzaam in de betrokken rechtsgebieden. Alle gerechten zijn in deze LOV's vertegenwoordigd.

Ook was daarbij een externe klankbordgroep betrokken, onder meer bestaande uit vertegenwoordigers van de advocatuur, het openbaar ministerie (OM), de wetenschap, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het PRO heeft op 13 mei 2019 met de Code zaakstoedeling ingestemd en deze vastgesteld.²

De Code vormde de basis voor de modelzaakstoedelingsregelingen die de LOV's vervolgens per rechtsgebied hebben opgesteld. Deze modellen waren richtinggevend voor de gerechten bij het opstellen van hun zaakstoedelingsregelingen en hadden tot doel de uniformiteit zoveel mogelijk te waarborgen. Uitgangspunt was dat de gerechtelijke zaakstoedelings-regelingen konden afwijken van het model, indien de specifieke situatie binnen het gerecht dit vereist.

2.3 Implementatie van de Code en de zaakstoedelingsregelingen in de gerechten

Met het oog op de implementatie van de Code in de gerechten werd eind 2019 een 'Projectgroep implementatie Code zaakstoedeling' ingesteld. Deze projectgroep kreeg de opdracht om te bevorderen dat door de gerechten zo veel als mogelijk uniforme zaakstoedelingsregelingen per rechtsgebied tot stand werden gebracht en om de Stuurgroep zaakstoedeling hierover te adviseren. Met ondersteuning van de projectgroep hebben de gerechten hun zaakstoedelingsregelingen opgesteld. Op 26 maart 2021 zijn de zaakstoedelingsregelingen gepubliceerd in de Staatscourant.

Na de inwerkingtreding van de Code en de zaakstoedelingsregelingen heeft het PRO de rechterlijke bestuursleden van de gerechten met het onderwerp kwaliteit in hun portefeuille (tezamen ook aangeduid als het Kwaliteitsportefeuillehoudersoverleg of KPO) gevraagd om de implementatie van de Code zaakstoedeling en de zaakstoedelingsregelingen op landelijk niveau periodiek te monitoren.

2 De Code is op 27 januari 2020 aangepast en opnieuw vastgesteld vanwege een wijziging van artikel 5: de naam van de rechter wordt niet voorafgaand aan de zitting bekendgemaakt als er sprake is van veiligheidsrisico's voor de rechter in een concrete zaak. Aanleiding voor deze wijziging was de moord op advocaat Derk Wiersum en het debat dat sindsdien werd gevoerd over de anonimiteit van de rechter.

3 Hoe worden de zaakstoedelingsregelingen uitgevoerd?

3.1 Monitoring

In het voorjaar van 2023 is door het KPO een monitoring uitgevoerd naar de toepassing van de Code en de zaakstoedelingsregelingen. Het doel van de monitoring was (i) te vernemen hoe de gerechten in de praktijk met de Code en de zaakstoedelingsregelingen omgaan en om (ii) eventuele knelpunten te signaleren.

Ten behoeve van de monitoring is aan alle gerechten gevraagd om een vragenlijst in te vullen per rechtsgebied. Op basis van de antwoorden op de vragen zijn rode draden per rechtsgebied beschreven en aanbevelingen geformuleerd.

De monitoring kent een aantal beperkingen.

Zo hebben de gerechten de vragenlijsten veelal ingevuld vanuit hun organisatorische indeling. Doordat deze indeling over de rechtsgebieden niet bij alle gerechten gelijk is, is enige vertekening van de uitkomsten op onderdelen van de monitoring niet uit te sluiten. Zoals hierna in paragraaf 3.3 wordt beschreven, valt ook de aselecte toewijzing van zaken aan een groep specialisten onder aselecte toedeling. Het lijkt er sterk op dat sommige gerechten dit als toedeling op maat hebben gekwalificeerd.

Daarnaast is het zeer waarschijnlijk dat de antwoorden op de vragen over de percentages toedeling aselect/op maat en over het aantal verschoningen, gebaseerd zijn op inschattingen en eigen dagelijkse ervaring omdat (een) goede registratie(tool) ontbreekt. Van deze beperkingen is geleerd voor eventuele toekomstige monitoring.

Paragraaf 3.4 beschrijft aan de hand van de bevindingen uit de monitoring hoe de zaakstoedelingsregelingen door de gerechten in de praktijk worden uitgevoerd. Deze bevindingen moeten in het licht van genoemde beperkingen worden gezien. Voor een goed begrip worden (in paragraaf 3.2) eerst enkele cijfers over de zaaksinstroom per rechtsgebied vermeld en wordt (in paragraaf 3.3) het verschil tussen aselecte toedeling en toedeling op maat verhelderd.

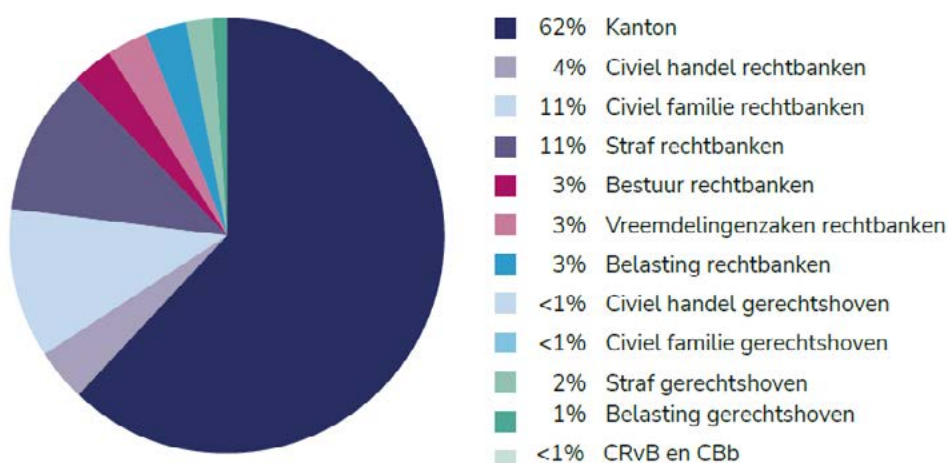
3.2 Zaaksinstroom

De afgelopen jaren kwamen er per jaar een kleine 1,4 miljoen zaken binnen bij de gerechten. In onderstaande figuur is te zien hoe in 2023 de verdeling was van de ingekomen zaken over de rechtsgebieden en instanties.³ Meer dan de helft (62 procent, 859.000 zaken) waren kantonzaken. Daarnaast waren er 486.000 andere inkomende zaken bij de rechtbanken (35 procent), 45.000 zaken bij de gerechtshoven (3 procent) en ruim 5.600 zaken bij de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (<1 procent).⁴

3 Deze verdeling is gebaseerd op absolute aantallen, maar dat zegt niets over de zwaarte en complexiteit van de zaak. Kantonzaken hebben het grootste aandeel in het totaal aantal zaken, maar zijn vergeleken met de andere zaakscategorieën aanzienlijk minder bewerkelijk.

4 Een klein deel van de ingekomen zaken valt buiten dit overzicht, omdat we aansluiten bij de zaken die tellen als output voor de bekostiging (de zogeheten Lamicie zaakcategorieën). Het betreft de bijzondere kamers, megazaken in het strafrecht en het werk van de rechter-commissaris in strafzaken. Ook akten en verklaringen zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Ingekomen rechtszaken in 2023 naar rechtsgebied en instantie



3.3 Aselecte toedeling en toedeling op maat

De toedeling van zaken vindt in beginsel op aselecte wijze plaats.

Aselecte toedeling

Bij de aselecte wijze van toedeling worden zaken willekeurig aan een rechter toegedeeld. Deze wijze van toedeling kan op verschillende manieren gebeuren:

- zittingsgestuurd, door de plaatsing van een zaak op een vooraf opgesteld (zittings) rooster;
- zaaksgestuurd, waarbij een zaak aselect aan een rechter wordt toegedeeld waarna pas de inroostering plaatsvindt;
- door toedeling aan een cluster of groep van rechters werkzaam binnen een aandacht-gebied of specialisme, waarna een zaak vervolgens aselect aan een rechter behorende tot dat cluster of die groep wordt toegedeeld. Voorbeelden hiervan zijn: erfrechtzaken, pensioenrechtzaken, zaken op het terrein van mededingingsrecht en omgevingsrecht-zaken. Hoewel vaak een kleine(re) groep rechters voldoende gespecialiseerd is om dit type zaken te behandelen, worden de zaken vervolgens wel aselect verdeeld onder de rechters die behoren tot die groep.

De toedeling wordt gedaan door de teamvoorzitter, de medewerkers van een griffie of via een regie- of planbureau, zoals bijvoorbeeld de Verkeerstoren, die in een samenwerkingsverband strafzaken plant en toedeelt.

Toedeling op maat

De zaakstoedelingsregelingen bepalen per rechtsgebied welke categorie van zaken niet aselect wordt toegedeeld, omdat de toedeling ervan maatwerk vraagt (artikel 4 van de Code).

Bij de toedeling op maat wordt een zaak rechtstreeks aan een specifieke rechter toege-deeld. Een universele definitie van zaken die toedeling op maat vergen, kan niet worden gegeven, omdat de desbetreffende zaken zeer verschillend van aard en inhoud kunnen zijn. In de zaakstoedelingsregelingen is bepaald welke categorieën van zaken toedeling op maat vragen. In algemene zin gaat het dan om: (potentieel) geruchtmakende zaken, megazaken of zaken van bovengemiddelde zwaarte, rechtsgebied overstijgende zaken, cluster van zaken en vervolgzaken.⁵

Daarnaast kunnen in de regelingen rechtsgebied-specifieke (categorieën) zaken worden genoemd die toedeling op maat vergen. Bij deze zaken is er in het algemeen een grotere rol voor de teamvoorzitter weggelegd, die beoordeelt aan wie of welke (meervoudige) combinatie de zaak toegedeeld moet worden. In uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld bij grote mediagevoelige strafzaken, vindt hierover ook afstemming met het gerechtsbestuur plaats.

Objectieve criteria

Toedeling van zaken (zowel aselect als op maat) gebeurt aan de hand van objectieve, kenbare criteria. Zo wordt bij de toedeling rekening gehouden met de beschikbaarheid, belastbaarheid, de ervaring en de deskundigheid van de rechter in relatie tot de zwaarte van de zaak. In de zaakstoedelingsregelingen kunnen naast deze criteria per rechtsgebied aanvullende criteria worden geformuleerd als het zaken betreft die toedeling op maat vergen. Zo kan in deze zaken ook rekening gehouden worden met bijvoorbeeld senioriteit, een evenwichtige samenstelling van de combinatie en ervaring met (media)druk.

3.4 Algemene bevindingen monitoring

Hierna volgt een beschrijving van de algemene bevindingen (de rode draden) die uit de monitoring naar boven kwamen. Het betreft bevindingen die de rechtsgebieden overstijgen, tenzij specifieke bevindingen ten aanzien van een bepaald rechtsgebied of een bepaalde instantie maken dat aparte bespreking zinvol is.

Op basis van deze bevindingen zijn in de monitoring ook verbeterpunten genoemd. Op deze verbetervoorstellen en de opvolging hiervan wordt teruggekomen in paragraaf 5.

- **Aselecte toedeling is hoofdregel, toedeling op maat is uitzondering**

De resultaten van de monitoring maken het mogelijk om in te zoomen op de rechtsgebieden waar aselecte toewijzing aan de orde van de dag is, en waar meer zaken op maat worden toegedeeld. Ook kan worden ingezoomd op de wijze van toedeling van zaken per instantie (rechtbanken/appeelcolleges).

Het overgrote deel van de zaken wordt aselect aan rechters toegedeeld. Uit de monitoring komt naar voren dat de verhouding tussen aselecte toedeling van zaken en toedeling van zaken op maat wel uiteen lijkt te lopen tussen de gerechten. Daarbij is een onderscheid te zien tussen de rechtbanken en de appelcolleges, in die zin dat de appelcolleges meer zaken op maat lijken toe te delen. Maar ook tussen de rechtbanken onderling valt op dat de verhouding aselect/op maat sterk kan variëren. De rechtbanken geven op de vraag wat die verhouding is uiteenlopende antwoorden, variërend van (nagenoeg) 100/0% tot 50/50%.

⁵ Onder vervolgzaken worden zaken verstaan tussen dezelfde partijen waarin samenhangende feiten of belangen aan de orde zijn.

Op basis van de resultaten van de monitoring kan grofweg worden gezegd (waarbij wordt voorbijgegaan aan detail en aan van de figuur van paragraaf 3.2 afwijkende zaakstromen), dat toedeling op maat meer lijkt voor te komen bij de appelcolleges (tezamen ongeveer 3% van het totaal aantal zaken) en bij de meervoudige zaken bij de rechtbanken, ook aangeduid als MK-zaken. Het overgrote deel van de zaken wordt bij de rechtbanken enkelvoudig behandeld. Meervoudige behandeling komt relatief vaker voor bij civiel handel (7% MK), bestuur (10% MK), straf (17% MK) en Rijksbelasting-zaken (25% MK). Pas je deze MK-percentages toe op de aandeelpercentages van de figuur van paragraaf 3.2, dan resulteert dat in een kleine omvang van zaken. Dit betekent dat op de totale zaaksinstroom het aantal zaken (in absolute zin) dat op maat wordt toegedeeld zeer gering is.

De Code vereist dat de toedeling van zaken gebeurt op basis van vooraf opgestelde en openbaar gemaakte criteria, opgenomen in de zaakstoedelingsregelingen van de gerechten. In de meeste gevallen hanteren de gerechten de criteria genoemd in de zaakstoedelingsregeling. Soms gebruiken zij aanvullende, niet expliciet in de zaaks-toedelingsregeling opgenomen criteria, bijvoorbeeld de verhinderdata van partijen.

De gerechten maken nog niet op grote schaal gebruik van een geautomatiseerd systeem voor de aselecte toedeling van zaken.

- **First in, first out**

Uitgangspunt is dat zaken in beginsel op basis van het principe 'first in, first out' (waarbij 'in' betekent: geschikt/klaar voor behandeling op zitting) voor inhoudelijke behandeling op zitting worden geagendeerd. Op dat moment vindt in de meeste zaken ook de feitelijke toedeling van de zaak aan de rechter plaats. In de zaakstoedelings-regelingen zijn omstandigheden opgenomen die aanleiding kunnen zijn om af te wijken van het principe 'first in, first out'. Afwijking kan onder andere aan de orde zijn bij spoedeisende zaken, als zaken geclusterd worden behandeld of als zij worden samen-gevoegd. Daarnaast kan ook het belang van een doelmatige toedeling van zaken reden zijn om van het principe af te wijken.

De praktijk laat een wisselend beeld zien van de mate waarin gerechten van het principe 'first in, first out' afwijken. In sommige rechtsgebieden wordt bij hoge uitzondering afgeweken, in andere rechtsgebieden regelmatig.

Naast de omstandigheden die zijn opgenomen in de zaakstoedelingsregelingen zijn ook roosterproblemen, beschikbaarheid van rechters of veiligheidsredenen als reden voor de afwijking genoemd.

- **Zaak volgt rechter**

Uitgangspunt is dat de zaak in beginsel de rechter volgt aan wie de zaak is toegedeeld. Als een zaak meervoudig wordt behandeld, volgt de zaak in ieder geval een van de leden van de zittingscombinatie, bij voorkeur de zaaksvoorzitter.

In de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen zijn uitzonderingen op dit principe van 'zaak volgt rechter' opgenomen. Zo kan het bij samenhangende zaken en vervolgzaken de voorkeur hebben dat een andere rechter de samenhangende of vervolgszaak behandelt. Ook bij ontstentenis van de rechter, bijvoorbeeld wegens roulatie, langdurige afwezigheid, als gevolg van ziekte of bij defungeren, kan van het principe worden afgeweken.

Uit de monitoring blijkt dat het uitgangspunt 'zaak volgt rechter' in een aantal rechtsgebieden werkbaar is in de praktijk, en in een aantal rechtsgebieden (met name strafrecht en familie- en jeugdrecht) niet altijd goed kan worden nageleefd. Dit geldt zowel voor de zaken die enkelvoudig als voor de zaken die meervoudig worden behandeld. Redenen die de gerechten hiervoor noemen, hangen samen met het belang van een efficiënte inzet van capaciteit (roosterproblematiek, doorlooptijden, logistieke problemen en krapte in de bemensing). De gerechten streven naar een balans tussen het volgen van het principe 'zaak volgt rechter' en het voorkomen van nadelige neveneffecten voor de partijen (langere doorlooptijden) en voor de organisatie als zij te strak aan dit principe zouden vasthouden.

- **Bekendmaking van de naam van de rechter aan partijen**

De Code zaakstoedeling vereist dat de naam van de rechter die de zaak inhoudelijk ter zitting behandelt tijdig, dat wil zeggen vóór de zitting, aan partijen bekend wordt gemaakt. In de zaakstoedelingsregelingen is hier nader invulling aan gegeven door te bepalen dat 'tijdig' betekent: uiterlijk twee werkdagen voor de zitting. Voor spoedzaken geldt dat de naam van de behandelend rechter zo snel mogelijk bekend wordt gemaakt.

De monitoring laat zien dat de gerechten dit uitgangspunt in de praktijk goed naleven. De meeste gerechten maken bij de meeste rechtsgebieden de naam van de rechter ruim van tevoren schriftelijk bekend. In een enkel geval geven zij de naam van de rechter telefonisch door.

Zo maken onder meer de teams bestuursrecht, civiel recht en familie- en jeugdrecht van de rechtbanken de naam van de rechter al enige weken voor de zitting aan partijen bekend. In de brieven en berichten waarin de naam van de rechter is opgenomen, vermelden zij dan dat het om een voorlopige toedeling van de zaak aan deze rechter gaat en dat dit nog tot twee werkdagen voor de zitting kan veranderen. Als men op dat moment geen nader schriftelijk bericht heeft gekregen, is de toedeling definitief (daargelaten bijzondere omstandigheden zoals uitval op het laatste moment wegens ziekte). Als gevolg van deze praktische werkwijze kan een zaak - bijvoorbeeld vanwege organisatorische kwesties - nog tot uiterlijk twee werkdagen voor de zitting (definitief) aan een andere rechter worden toegedeeld, zonder dat de rechter wiens naam in de brief aan partijen stond een verzoek tot verschoning hoeft te doen. Met deze werkwijze is een balans gezocht tussen het tijdig bekend maken van de naam van de behandelend rechter en het behoud van flexibiliteit.

Een uitzondering vormen de teams strafrecht (rechtbanken en gerechtshoven), en de teams handelsrecht en familie- en jeugdrecht bij de gerechtshoven. De teams strafrecht geven aan dat het, gezien het grote aantal zaken, te bewerkelijk is om de namen van rechters van tevoren schriftelijk bekend te maken. Wel kunnen partijen meestal bellen om de naam van de rechter te vragen, of wordt de naam van de rechter op de zittingsdag op een bord in de hal getoond. Als oplossing voor het nog niet bekendmaken van namen van rechters aan partijen, geven de gerechten aan dat zij behoefte hebben aan een digitale publicatietool (zie hierna in paragraaf 5). Dat zou de druk op de administratie verminderen. De gerechtshoven geven aan deze tool ook te missen bij handelsrecht en familie- en jeugdrecht.

Begin 2020 is artikel 5 van de Code aangepast om het mogelijk te maken dat de naam van een rechter om veiligheidsredenen pas op de zitting bekend wordt gemaakt. Van deze mogelijkheid hebben de gerechten nauwelijks gebruikgemaakt. Dit hangt samen met het feit dat veiligheidsredenen vooral bij strafrecht spelen, en daar de naam van de rechter niet vooraf schriftelijk bekend wordt gemaakt.

Al geruime tijd is er de wens om een publicatietool te realiseren voor de zaakstoedeling. Met het stopzetten van het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) in 2018 zijn de plannen hiervoor vertraagd. De Rechtspraak heeft in de periode daarna voor een gefaseerde digitalisering gekozen, dat wil zeggen: eerst zorgdragen voor het verbeteren van de mogelijkheden voor het digitaal procederen, daarna het verbeteren van de digitalisering. De afgelopen twee jaar is gewerkt aan een vervolgprogramma dat gericht is op de vernieuwing en digitalisering van de procesondersteuning. De publicatie van zaaks- en zittingsinformatie is hiervan onderdeel, en zal bijdragen aan het tijdig bekendmaken van de naam van de behandelend rechter(s). De implementatie zal naar verwachting begin 2026 haar beslag krijgen.

- **Verschoningsprocedure bij rechterswisseling**

Nadat de naam van de behandelend rechter bekend is gemaakt aan partijen, is een rechterswisseling in beginsel niet meer mogelijk. Dit kan alleen als er sprake is van een zwaarwegende reden die is opgenomen in de zaakstoedelingsregeling⁶ of na een toegewezen formeel verschoningsverzoek.⁷

Concreet betekent dit dat een rechter een zaak die aan hem is toegedeeld en wiens naam bekend is bij partijen niet zo maar kan ruilen met een collega-rechter. Hij moet dan een verschoningsverzoek indienen en pas als zijn verzoek wordt toegewezen, kan een wisseling van rechter plaatsvinden. Hiermee wordt gewaarborgd dat de toedeling van zaken steeds op inzichtelijke en transparante wijze plaatsvindt.

Uit de monitoring lijkt naar voren te komen dat het aantal formele verschoningsverzoeken niet, althans heel weinig, is toegenomen. Het definitieve aantal formele verschoningen is nog niet te geven, omdat een nauwkeurige registratie van verschoningsverzoeken bij de meeste gerechten nu nog ontbreekt. Dit heeft tot gevolg dat in het kader van de monitoring door de gerechten gegeven antwoorden nagenoeg allen schattingen zijn.

Als een rechterswisseling plaatsvindt, maken de meeste gerechten dat schriftelijk bekend tenzij de wisseling kort voor de zitting plaatsvindt. In dat geval worden partijen aan het begin van de zitting op de hoogte gebracht. Zo'n (onverwachte) late wijziging vindt in het algemeen bij hoge uitzondering plaats, bijvoorbeeld bij ziekte van een rechter. Het betreft dan een bijzondere omstandigheid die in de zaakstoedelingsregeling ook is vastgelegd.⁸

6 Artikel 16 van de zaakstoedelingsregelingen bevat een niet-limitatieve opsomming van zwaarwegende redenen.

7 Ook als er sprake is van een in de wet voorziene verwijzing naar een andere kamer (zoals een verwijzing door een enkelvoudige kamer naar een meervoudige kamer) kan een rechterswisseling plaatsvinden.

8 Zie ook artikel 16 van de zaakstoedelingsregelingen dat in dit kader spreekt van een 'zwaarwegende reden'.

- **Registratie van gegevens**

Bij de monitoring is gebleken dat er weinig harde gegevens of cijfers voorhanden zijn over de zaakstoedeling (zoals het aantal formele verschoningen, de wijze waarop zaken op maat aan een teamvoorzitter worden toegedeeld en de bemoeienis van (een lid van) het bestuur bij de toedeling van zaken) omdat deze gegevens nu nog niet worden geregistreerd. Registratie van deze gegevens zou ondersteunend kunnen zijn aan een juiste toepassing van de Code.

- **Mandatering van de bevoegdheid tot zaakstoedeling**

De bevoegdheid tot zaakstoedeling ligt op grond van de Wet RO bij het gerechtshof-bestuur. Deze bevoegdheid wordt in de praktijk door anderen namens het gerechtshof-bestuur uitgeoefend (de teamvoorzitter, een regiebureau enz.). Bij de monitoring is gebleken dat de mandatering van deze bevoegdheid niet altijd expliciet geregeld is.

4 Eerste vergelijking tussen de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen

Met de invoering van de Code is gestreefd naar meer uniformiteit in de manier waarop de gerechten zaken toedelen aan rechters. De individuele gerechtshofbesturen stellen de bestuursreglementen en - in het verlengde daarvan - de zaakstoedelingsregelingen vast. Zij houden daarbij – vanzelfsprekend – rekening met de organisatie van hun gerecht, het type zaken dat zij behandelen en hun positie binnen de Rechtspraak als geheel. Verschillen tussen de regelingen van de gerechten kunnen bestaan als de specifieke situatie binnen een gerecht dit vereist.

Ten behoeve van de verdere uitwerking van de uitkomsten van de monitoring is een eerste inventarisatie gemaakt van de afwijkingen per rechtsgebied tussen de individuele gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen en de modelzaakstoedelingsregelingen. Dit overzicht geeft ook een eerste indruk van de verschillen tussen de zaakstoedelingsregelingen per rechtsgebied van de gerechten onderling.

Deze eerste inventarisatie laat zien dat er geen grote verschillen bestaan tussen de regelingen. De verschillen die er zijn, zijn onder meer terug te leiden tot de specifieke situatie binnen een gerecht.

De gerechten verschillen onderling in grootte en schaal en hebben daardoor verschillende organisatorische indelingen. Zo verschilt per gerecht hoe de teams familie- en jeugdrecht zijn ingericht (bijvoorbeeld inclusief of exclusief jeugdstrafrecht), hoe het team civiel is ingericht (al dan niet een onderverdeling in handel/kanton/kort geding en toezicht), en ook bij bestuursrecht en strafrecht zijn verschillen te constateren. Daarnaast werken sommige gerechten (nog) met afdelingen en andere niet.

Ook het zaakspakket dat gerechten behandelen verschilt per gerecht. Zo zijn er diverse wettelijk geregelde exclusieve competenties en zijn er zaakspakketten die (al dan niet bij wet) aan enkele gerechten zijn opgedragen, waarbij veelal de ressortelijke indeling uitgangspunt is. Dat wil zeggen dat er één rechtbank per ressort is die deze zaken behandelt. Verschillen in zaakspakketten leiden tot verschillen in de regelingen, die immers een opsomming bevatten van zaken die toedeling op maat vergen (bijvoorbeeld de strafzaken van het Functioneel Parket/OM, de Rijksbelastingzaken, de aardbevingszaken, de kinderontvoeringszaken, zaken in (gedeeltelijke) Friese taal of Intellectuele eigendomszaken). Gerechten die deze zaken niet behandelen zullen deze zaken niet noemen in hun zaakstoedelingsregeling.

De criteria die in de regelingen worden genoemd voor het toedelen van een zaak op maat komen in grote lijnen met elkaar overeen. Een aantal gerechten heeft een extra criterium opgenomen (zoals specialisme, zittingslocatie of de toerusting van rechter(s) voor buitengewone (veiligheids-, media)druk). Deze criteria kunnen ook per rechtsgebied verschillen.

Ook ten aanzien van de omstandigheden die aanleiding kunnen zijn om af te wijken van het principe 'first in, first out' komen de regelingen in grote lijnen met elkaar overeen. Een aantal gerechten heeft op dit punt extra uitzonderingen opgenomen, zoals zittingscapaciteit, geschiktheid voor opleiden, prioritering van zaken door het OM.

5 Vervolgstappen

Deze rapportage geeft inzicht in de manier waarop de gerechten de zaakstoedelingsregelingen in de praktijk uitvoeren. De eerste bevindingen van de monitoring laten zien dat er in zijn algemeenheid conform de Code en de zaakstoedelingsregelingen wordt gewerkt. Zo wordt het merendeel van de zaken aselect aan rechters toegedeeld en horen partijen in de meeste rechtsgebieden ruim voor de zitting welke rechter hun zaak behandelt. In het enkele geval dat onverwacht een rechterswisseling moet plaatsvinden, zijn de gerechten daar transparant over.

Deze rapportage bevat ook een eerste vergelijking tussen de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen. Deze vergelijking laat zien dat de regelingen per rechtsgebied op hoofdlijnen met elkaar overeen komen. De verschillen die er tussen de regelingen zijn, zijn onder meer terug te geleiden tot de specifieke situatie binnen een gerecht.

De monitoring en de vergelijking tussen de zaakstoedelingsregelingen laten ook zien dat er nog verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. De vervolgstappen zien op de volgende onderwerpen:

- De mandatering (op uniforme wijze) van de bevoegdheid om namens het gerechtshof zaken toe te delen.
- De registratie (op uniforme wijze) van een aantal gegevens (het aantal formele verschoningsverzoeken, de toedeling van zaken op maat aan een teamvoorzitter en de bemoeienis van (een lid van) het bestuur bij de toedeling van zaken).
- Een uniforme werkwijze rond het bekend maken van een rechterswisseling aan partijen.
- Het waar mogelijk stroomlijnen van de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen op het punt van de toedeling van zaken (aselect/ op maat).
- Het stroomlijnen van de toepassing van de (aanvullende) criteria als het gaat om toedeling op maat.
- De publicatietool voor de tijdige bekendmaking van de naam van de rechter.

De eerste twee vervolgstappen worden genomen door de gerechtshoven, met afstemming op landelijk niveau.

De LOV's worden betrokken bij de onderwerpen die zien op een uniforme werkwijze rond het bekend maken van een rechterswisseling aan partijen, de verschillen tussen de zaakstoedelingsregelingen ten aanzien van de toedeling (aselect/op maat) en de toepassing van de toetsingscriteria voor toedeling van zaken op maat.

De realisatie van de publicatietool is in handen van IVO, de IT-organisatie van de Rechtspraak.

Het KPO heeft de regie over het verbetertraject en monitort de uitvoering van de vervolgstappen. In een volgende monitoring zal worden gezien in hoeverre de uitgevoerde vervolgstappen de kwaliteit en de transparantie van de zaakstoedeling binnen de Rechtspraak verder hebben verbeterd.

6 Tot slot

Bij de toedeling van zaken spelen meer belangen dan enkel de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Een rechtzoekende heeft op grond van art. 6 EVRM ook recht op behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, en hij heeft ook recht op behandeling van zijn zaak door een rechter die kwalitatief en inhoudelijk aan de maat is. Met al deze belangen hebben de gerechten rekening te houden bij de toedeling van zaken.

Met de totstandkoming van de Code en de zaakstoedelingsregelingen is gestreefd naar een balans tussen het belang van de procesdeelnemers bij een meer transparant systeem van zaakstoedeling en het belang van (primair) de organisatie om kwaliteit, flexibiliteit en efficiency te behouden.

De Rechtspraak staat onder druk. De zaken zijn complexer geworden. De Rechtspraak kampt met een aanzienlijke personele schaarste, op alle niveaus van de organisatie, en de krappe arbeidsmarkt maakt ook dat dit niet snel zal veranderen. Het handelen van de rechter ligt bovendien steeds meer onder een vergrootglas. De Visitatiecommissie 2022-2023 stelt in haar rapport 'Versterking door samenwerken' dat de Rechtspraak ondanks de moeilijke omstandigheden goede vakinhoudelijke kwaliteit heeft geleverd, en nog steeds levert.

Deze rapportage laat zien dat binnen de gerechten de bewustwording is toegenomen over het belang van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de zaakstoedeling. In de praktijk wordt steeds een goede balans gezocht tussen het belang van de procesdeelnemers bij een meer transparant systeem van zaakstoedeling op basis van vooraf kenbare objectieve en controleerbare criteria en het belang van de organisatie (behoud van kwaliteit, flexibiliteit en efficiency).

