

36243 Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State en enige andere wetten in verband met enkele wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, alsmede de regeling van enige andere onderwerpen

Nr. 28 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2025

Naar aanleiding van vragen van het lid Van Nispen over de noodzaak tot het wettelijk verankeren van zaakstoedeling in de rechtspraak heeft de minister voor Rechtsbescherming Uw Kamer toegezegd om een rechtsvergelijkende inventarisatie te laten doen naar zaaktoedelingsregelingen in voor Nederland relevante EU-lidstaten, waarbij ook gekeken zou worden naar het Duitse model.¹ Tevens heeft mijn voorganger toegezegd de Raad voor de rechtspraak te vragen om de werking van de door de Rechtspraak opgestelde regels voor de toedeling van zaken (hierna: Code Zaakstoedeling of Code) te evalueren, twee jaar na inwerkingtreding van de Code Zaakstoedeling (inwerkingtreding: 1 april 2021). Over de uitkomsten van de evaluatie en de rechtsvergelijkende inventarisatie informeer ik met deze brief uw Kamer.

Een wezenlijk element van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid is een objectief en transparant systeem van zaakstoedeling, waarin zaken worden toebedeeld op basis van objectieve, transparante en controleerbare criteria. Uitgangspunt van internationale standaarden, zoals van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië Commissie) en het Europese Netwerk van Raden voor de rechtspraak (ENCJ), is dat - vooraf vastgesteld door de wet of in bijvoorbeeld gerechtelijke reglementen op basis van de wet – in beginsel zaken binnen gerechten transparant en objectief worden toebedeeld aan rechters.² In Nederland vormt artikel 20 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) de wettelijke grondslag. Dit artikel geeft de opdracht aan de gerechtsbesturen om nadere regels op te

¹ Kamerstukken II 2021/22, Ahangsel van de Handelingen nr. 3640.

² Zie het rapport van de Venetië Commissie: CDL-AD(2010)004, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, § 81 en de standaarden van het ENCJ <https://www.encj.eu/articles/76>.

stellen voor de toedeling van zaken. De nadere regels zijn in dit geval de landelijk opgestelde Code zaakstoedeling en de door de gerechtsbesturen vastgestelde regelingen voor zaakstoedeling in de bestuursreglementen. Het doel van de Code en de zaakstoedelingsregelingen is om te waarborgen dat zaken op basis van objectieve maatstaven aan rechters worden toebedeeld, zodat een rechter onafhankelijk en onpartijdig een zaak kan behandelen.

Evaluatie Code Zaakstoedeling

Na inwerkingtreding van de Code en de zaakstoedelingsregelingen in 2021 is door de presidenten van de gerechten en de Raad afgesproken dat de implementatie van de Code en de zaakstoedelingsregelingen op landelijk niveau periodiek zal worden gemonitord. Deze monitoring vormt tevens de door de minister voor Rechtsbescherming aangekondigde evaluatie op de werking van de Code Zaakstoedeling. Het resultaat van de in 2023 uitgevoerde monitoring is de bijgaande Rapportage Zaakstoedeling (hierna: de rapportage). Deze rapportage is opgesteld door een daartoe door de Raad in het leven geroepen werkgroep, bestaande uit een lid van de Raad, een lid van de presidentenvergadering, de voorzitter van het gezamenlijk overleg van de Landelijke Overleggen Vakinhoud (GLO) en een lid van het overleg van de portefeuillehouders kwaliteit (KPO), hierin ondersteund door een wetgevingsadviseur van de afdeling strategie van de Raad en een gerechtsauditeur bij het College van beroep voor het bedrijfsleven.

De 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. Verder constateert de werkgroep dat er geen grote verschillen bestaan tussen de zaakstoedelingsregelingen per rechtsgebied van de gerechten. De verschillen die er zijn, zijn onder meer terug te leiden tot de specifieke situatie binnen een gerecht.

De werkgroep geeft in de rapportage enkele algemene bevindingen uit de monitoring die de rechtsgebieden overstijgen. Deze som ik hier kort op:

- ☐ Aselecte toedeling van zaken is de hoofdregel, toedeling op maat is een uitzondering.
- ☐ Zaken worden in beginsel op basis van het principe 'first in, first out' voor inhoudelijke behandeling op zitting geagendeerd.
- ☐ De zaak volgt in beginsel de rechter aan wie de zaak is toebedeeld.

- De naam van de rechter die de zaak inhoudelijk ter zitting behandeld, wordt tijdig aan partijen bekend gemaakt (met uitzondering van strafzaken).
- Verschoningsprocedures bij rechterswisseling zijn niet, althans heel weinig, toegenomen.
- Er zijn weinig harde gegevens of cijfers voorhanden over zaakstoedeling vanwege ontbreken van registratie van gegevens.
- Mandatering van de bevoegdheid tot zaakstoedeling is niet altijd expliciet geregeld.

Op basis van deze bevindingen kunnen volgens de werkgroep nog verbeteringen worden gerealiseerd waarmee de Raad, de gerechtsbesturen, de Landelijke Overleggen Vakinhoud en IVO Rechtspraak (de IT-organisatie van de Rechtspraak) aan de slag gaan.

Een objectieve en transparante toedeling van zaken draagt bij aan het vertrouwen in de rechtspraak. Het is dan ook positief dat de Raad hier blijvend aandacht aan besteedt. Met belangstelling heb ik kennisgenomen van deze eerste evaluatie, waaruit blijkt dat er een stevige basis is gelegd voor verdere verbetering. De in de rapportage geschetste vervolgstappen volg ik dan ook met grote belangstelling.

Internationaal rechtsvergelijkende inventarisatie zaakstoedelings-regelingen

Graag informeer ik uw Kamer over de belangrijkste bevindingen uit de rechtsvergelijkende inventarisatie naar zaakstoedelingsregelingen in voor Nederland relevante EU-lidstaten, die is uitgevoerd naar aanleiding van de toezegging van de minister voor Rechtsbescherming aan het lid Van Nispen. De EU-lidstaten die onderdeel zijn van deze rechtsvergelijkende inventarisatie zijn Duitsland, Frankrijk, België en Denemarken.

Daarnaast heeft een aantal landen van de Raad van Europa via het *Venice Forum*³ beknopte informatie gedeeld over de wetgeving en de praktijk met betrekking tot zaakstoedeling.

Alle uitkomsten van de internationaal rechtsvergelijkende inventarisatie zaakstoedelingsregelingen vindt u in bijlage 2.

Duitsland

³ Een gesloten online tool van de Venetië Commissie van de Raad van Europa dat contactpunten van landen in staat stelt om specifieke verzoeken om informatie te doen aan alle andere lidstaten.

De zaakstoedeling in het Duitse systeem is verankerd in formele wetgeving.

- De toedelingsvereisten worden uiteengezet in wetgeving in formele zin (het *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG)).
- Zaakstoedeling geschiedt voorafgaand aan het betreffende zittingsjaar. In het GVG zijn specifieke gronden vastgesteld ter rechtvaardiging van wijziging van het toedelingsbesluit gedurende het zittingsjaar.
- Zaakstoedeling geschiedt door een gerechtelijk comité: het Presidium dat bestaat uit de president en een aantal andere rechters van een gerecht.
- In de 4^e evaluatiecyclus heeft GRECO geen aandacht besteed aan de Duitse zaaktoedelingssystematiek.

Frankrijk

De zaakstoedeling aan rechters is in het Franse systeem niet vastgelegd in formele wetgeving, alleen de rotatie van rechters naar secties is vastgelegd.

- Het kader voor de rotatie van rechters naar secties (kamers en afdelingen) is vastgesteld in wetgeving in formele zin (*Code de l'organisation judiciaire*). Jaarlijks wordt op basis van deze wet, voorafgaand aan de start van het betreffende zittingsjaar, een rotatiebesluit vastgesteld en gepubliceerd.
- Er is geen wettelijk of regelgevend kader voor de (individuele) zaakstoedeling. Concrete zaakstoedeling valt binnen de discretie van de president. Per sector wordt door de president van de betreffende sector op basis van de agenda's van de rechters de zaakstoedeling ingericht.
- In de 4^e evaluatiecyclus heeft GRECO geen aandacht besteed aan de Franse zaaktoedelingssystematiek.

België

In het Belgische systeem ontbreekt wet- of (lagere) regelgeving ten aanzien van de (verantwoordelijkheid voor) zaakstoedeling. Er zijn geen objectieve criteria voor de toedeling van zaken en dit is niet centraal geregeld.

- De praktijk bepaalt dat de president van het gerecht verantwoordelijk is voor de zaakstoedeling. Dit vindt plaats op basis van een bijzonder reglement per rechtbank en een dienstregeling.
- Deze zaakstoedelingsregelingen (bijzonder reglement en dienstregeling) zijn niet centraal geregeld en kunnen per gerecht verschillen. In de zaakstoedelingsregelingen zijn geen

inhoudelijke voorwaarden gesteld aan de toedeling en eventuele wijziging nadat de dienstregeling is vastgesteld.

- In de 4^e evaluatiecyclus heeft GRECO aandacht besteed aan de Belgische zaaktoedelingssystematiek en hier een aanbeveling op gedaan. In het 3^e interim-rapport uit 2022 concludeert GRECO het uitblijven van verdere stappen in de harmonisering van de regels en praktijken voor de toewijzing van zaken tussen de rechters op het niveau van de hoven van beroep en de rechtbanken van eerste aanleg. De aanbeveling hieromtrent is daarom nog steeds van kracht.

Denemarken

De verantwoordelijkheid van de president van het gerecht voor de toedeling van zaken aan rechters is uiteengezet in wetgeving in formele zin (*Bekendtgørelse af lov om rettens pleje*).

- In deze wet zijn geen inhoudelijke criteria vastgesteld over de manier van toedeling van zaken, de bekendmaking van de zaaktoedeling en op welke gronden van deze criteria mag worden afgeweken.
- Informeel is bepaald dat de criteria die de president na overleg met de andere rechters van de rechtbank vaststelt, moeten zijn gebaseerd op objectieve, verifieerbare gegevens.
- Er is een wetsvoorstel aanhangig waarin wijzigingen worden aangebracht op de Deense wet RO waarbij onder andere wordt vastgelegd waar de criteria op basis waarvan zaken worden toebedeeld aan moeten voldoen.
- In de 4^e evaluatiecyclus heeft GRECO geen aandacht besteed aan de Deense zaaktoedelingssystematiek.

Uit de inventarisatie via het *Venice Forum* komt dat landen een uiteenlopende systematiek toepassen voor zaaktoedeling. Bij de meeste landen is sprake van onderliggende principes zoals dat de systematiek duidelijk is, algemeen toepasbaar, objectief en vooraf bekend. Bij het afwijken van de zaaktoedelingsregelingen is veelal sprake van specifieke criteria, deze kunnen zijn: alfabetische volgorde, bijzondere rechterlijke expertise en evenwichtige verdeling van zaken en bezetting. Sommige landen maken gebruik van een geautomatiseerd systeem voor zaaktoedeling. Dit is dan met name bij lagere gerechten en in mindere mate bij hogere gerechten zoals constitutionele hoven.

Uit deze rechtsvergelijkende inventarisatie concludeer ik dat er niet één uniforme systematiek bestaat voor zaaktoedeling. In sommige landen zijn de regels voor de zaaktoedeling wettelijk verankerd, zoals in Duitsland. Andere landen, zoals België, kennen

daarentegen geen wettelijke regeling. De meeste landen hanteren, ondanks de verschillen in systematiek, de internationale standaarden voor een objectief en transparant systeem van zaakstoedeling, waarin zaken worden toebedeeld op basis van objectieve, transparante en controleerbare criteria. De uitkomsten van de rechtsvergelijkende inventarisatie geven mij geen aanleiding om het Nederlandse systeem voor zaakstoedeling te wijzigen.

Tot slot

In het licht van bovenstaande wil ik memoreren dat op 18 maart jl. in de Tweede Kamer een amendement van het lid Van Nispen⁴ is aangenomen voor het wetsvoorstel *Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State en enige andere wetten in verband met enkele wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, alsmede de regeling van enige andere onderwerpen*, waarmee wijzigingen worden doorgevoerd in onder andere Wet RO met als verbindende factor dat zij ertoe strekken de onafhankelijkheid en integriteit van rechters en andere rechterlijke ambtenaren verder te waarborgen.⁵ Met het aangenomen amendement wordt in artikel 20 van de Wet RO – naast de wettelijke grondslag voor gerechtsbesturen om te voorzien in nadere regels voor de toedeling van zaken – wettelijk verankerd dat zaken aan rechters worden toebedeeld op basis van objectieve, transparante en controleerbare criteria, zoals ook bepaald in de Code zaakstoedeling.

De Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 15 april jl. het verslag uitgebracht voor dit wetsvoorstel, de nota naar aanleiding van het verslag is in voorbereiding.⁶

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

⁴ Kamerstukken II 2024/25 36 243, nr. 27.

⁵ Kamerstukken II 2022/23 36 243, nrs. 1-3.

⁶ Kamerstukken I 2024/25 36 243, B.