



FORUMKEUZE

**Een quick scan naar motieven voor meervoudige
behandeling van strafzaken, bestuursrechtzaken en
belastingzaken**

Managementsamenvatting

Dit rapport beschrijft de uitkomst van een ‘quick scan’ (beperkt, globaal onderzoek) naar de motieven die ten grondslag liggen aan de keuze om een strafzaak of een bestuursrechtelijke zaak enkelvoudig dan wel meervoudig te behandelen. In het bijzonder is daarbij onderzocht of en zo ja, in hoeverre (oneigenlijke) financiële motieven bij deze keuze een rol spelen.

De quick scan is uitgevoerd door een onderzoekscommissie, bestaande uit mr. T. Avedissian, president van de Centrale Raad van Beroep, mr. R.C.C. van Leest, bestuurder van de rechtbank Gelderland en drs. E. Jonasse, bestuurder van de rechtbank Midden-Nederland. De quick scan commissie is ondersteund door een secretariaat, bestaande uit medewerkers van het bureau van de Raad voor de rechtspraak.

De quick scan is uitgevoerd langs drie lijnen. Op de eerste plaats zijn toepasselijke regelgeving, inhoudelijk en procedureel beleid bestudeerd (dossierstudie). Op de tweede plaats zijn interviews gehouden met betrokkenen (interviews). Op de derde plaats zijn data over EK- MK behandeling geanalyseerd (data-analyse). De quick scan beperkt zich tot de drie rechtsgebieden (rijks)belastingen, strafrecht (1^e en 2^e aanleg) en bestuursrecht (1^e aanleg) omdat (1) in deze rechtsgebieden sprake is van EK en MK-zaakcategorieën met verschillende prijzen, en (2) er in 2017 en/of eerder tevens sprake is van duidelijke verschillen tussen gerechten wat betreft het MK-percentage.

De uitkomsten van deze quick scan leiden tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

1. Bij forumkeuze spelen inhoudelijke criteria de meest prominente rol. De commissie heeft in de interviews expliciet gevraagd naar forumkeuzemotieven en daar ook op doorgevraagd. Voor zover door respondenten wel signalen zijn afgegeven dat op individueel zaaksniveau financiële motieven (mede) een rol spelen, is die informatie niet concreet geworden en is zij het “van horen zeggen” niveau niet ontstegen. Dat financiële motieven een oneigenlijke rol spelen heeft de commissie dan ook niet kunnen vaststellen. Dat neemt niet weg dat in het strafrecht de verhouding EK/MK-afdoening een relevante parameter is bij het opstellen van zittingsconvenant en begroting.
2. De inhoudelijke MK-criteria zijn zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht door de meeste gerechten (lokaal) op schrift gesteld. Deze criteria zijn voor rechters en juridisch medewerkers en anderen binnen een gerecht kenbaar, maar veelal niet duidelijk extern gecommuniceerd. Tussen gerechten bestaan weinig verschillen in de lokale inhoudelijke MK-criteria.
3. Naast inhoudelijke MK-criteria speelt ook het opleidingsaspect een rol, door via het maken van opleidingskamers rechters/raadsheren-in-opleiding in de gelegenheid te stellen om met een ervaren rechter ernaast zittingservaring op te doen. De commissie heeft overigens niet kunnen vaststellen of opleidings-MK’s op grote schaal plaatsvinden.
4. De toenemende personele en financiële krapte leidt ertoe dat steeds efficiënter wordt omgegaan met beschikbare zittingsruimte. Een opvallende plek in het zittingsrooster, ook kort voor de zitting, wordt zo mogelijk opgevuld met een andere zaak, ook als dat betekent dat een zaak die enkelvoudig zou kunnen worden afgedaan daardoor op een meervoudige zitting terecht komt. Factoren als doorlooptijd en effectief gebruik van de beschikbare tijd geven dan de doorslag.

5. De landelijke kwaliteitsnormen MK-aandeel zijn binnen de rechtspraak voldoende bekend. Zij vormen voor het management een richtsnoer voor het aantal meervoudig te behandelen zaken. Op zaakstroomniveau wordt op het MK-percentage in beperkte mate gestuurd. Op individueel zaaksniveau speelt het te behalen MK-percentage geen rol bij de forumkeuze. Daarvoor gelden de onder 1. bedoelde inhoudelijke afwegingen.
6. Veeleer dan oneigenlijke¹ meervoudige behandelingen lijkt volgens de commissie sprake te zijn van een impuls tot enkelvoudige behandelingen. De druk op beperking van de doorlooptijd van procedures en de noodzaak tot efficiënt gebruik van beschikbare capaciteit leiden er met enige regelmaat toe dat MK-waardige zaken toch enkelvoudig worden behandeld. De kwaliteitsnorm MK-aandeel lijkt onvoldoende tegenwicht te bieden tegen deze druk op verkorting van doorlooptijden en efficiencyverbetering.
7. Het lamiciestelsel kent mogelijkheden om de geldstroom ten gunste van individuele gerechten te beïnvloeden, zogenoemde ‘perverse prikkels’. Van een moedwillig gebruik maken van zulke perverse prikkels is de commissie niet gebleken. Een mogelijke verklaring hiervoor is het gegeven dat het lamiciestelsel een verdelingssysteem tussen gerechten inhoudt. Het vergroten van de eigen inkomsten door een gerecht betekent in dit stelsel in de kern het verkleinen van de inkomsten van een ander gerecht. Bij opvallend grote financiële consequenties van inhoudelijke afwegingen, zoals in geval van grote clusters van zaken, wordt door gerechten contact opgenomen met de Raad voor de rechtspraak gemeld. Gerechten zijn zich hiervan bewust. In toenemende mate wordt managementinformatie door de gerechten onderling vergeleken.

Dit brengt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- I. Bevorder dat de criteria voor forumkeuze landelijk uniform worden geformuleerd en dat deze intern én extern kenbaar worden gemaakt. De kans op misverstanden over motieven bij forumkeuze wordt hiermee verkleind. Rechtzoekenden kunnen nagaan wanneer zij enkelvoudige dan wel meervoudige behandeling van hun zaak mogen verwachten.
- II. Bevorder dat gerechten onderling benchmarken over de planning en realisatie van het MK-aandeel. Zo kunnen best practices worden vergeleken en blijft het gesprek over MK-waardigheid, ook in het licht van efficiencydruk en druk op doorlooptijden, actueel. Een dergelijke benchmarking kan plaatsvinden binnen het verband van bestaande gremia.

¹ Oneigenlijk op te vatten als niet in overeenstemming met de inhoudelijke kwaliteitscriteria

1 Inleiding

Op 14 november 2018 wijdde het televisieprogramma Nieuwsuur een uitzending aan de Rechtspraak. In die uitzending werden fragmenten getoond van interviews met onder meer de voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), mr. Nathalie van Waterschoot, en met mr. Ybo Buruma, raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden. De toenmalige voorzitter van de Raad voor de rechtspraak mr. Frits Bakker, was live te gast in de uitzending.

Op enig moment in de uitzending werd het onderwerp enkelvoudige of meervoudige behandeling ter zitting aangesneden. Het gaat dan om de vraag of een zaak door één rechter of door drie rechters wordt behandeld. Aan de voorzitter van de NVvR werd de vraag voorgelegd of het klopt dat zaken die best enkelvoudig zouden kunnen worden behandeld uit louter financiële - en daarmee oneigenlijke - motieven toch meervoudig worden behandeld.

De voorzitter van de NVvR, mr. Van Waterschoot, heeft in die uitzending gezegd dit handelen te herkennen en bevestigt dat het gebeurt. Mr. Van Waterschoot voegde daaraan toe dat het aangeeft hoe hoog de werkdruk is en dat het financieringssysteem niet adequaat is voor alle zaken. Van frauduleus handelen, handelen om geld te krijgen waar de Rechtspraak geen recht op heeft, was volgens Van Waterschoot geen sprake. Ook mr. Buruma heeft in deze uitzending zijn bezorgdheid uitgesproken over mogelijke financiële motieven bij de behandeling van strafzaken.

De Raad voor de rechtspraak liet in een reactie weten dit beeld niet te herkennen, maar de signalen wel serieus te nemen en daartoe de praktijk van appointering te zullen laten onderzoeken. De Raad voor de rechtspraak acht het onwenselijk als enkelvoudige of meervoudige afdoening uitsluitend door financiële motieven wordt ingegeven. De Raad voor de rechtspraak heeft een commissie bestaande uit mr. T. Avedissian, president van de Centrale Raad van Beroep, mr. R.C.C. van Leest, rechterlijk bestuurder van de rechtbank Gelderland en drs. E. Jonasse, niet-rechterlijk bestuurder van de rechtbank Midden-Nederland (de commissie), gevraagd om een quick scan, dat wil zeggen een beperkt, globaal onderzoek, uit te voeren naar deze gesuggereerde praktijk. De commissie is in haar werkzaamheden ondersteund door een secretariaat, bestaande uit medewerkers van het bureau van de Raad voor de rechtspraak. De accountant van de Rechtspraak over het jaar 2018, S. Spiessens van EY, heeft gedurende het quick scan traject inzage gehad in de onderzoeksopzet en –resultaten, inclusief alle gespreksverslagen van de gehouden interviews, met als doel de transparantie van de verrichte quick scan te waarborgen. De tekst van de quick scan opdracht is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd.

Dit rapport doet verslag van de uitkomsten van deze quick scan.



2 Context

2.1 Het begrip forumkeuze

Voordat een zaak daadwerkelijk op zitting wordt gepland, moet worden bepaald welk forum de zaak zal behandelen, de enkelvoudige kamer (EK, in het strafrecht ook wel de politierechter genoemd) bestaande uit één rechter, of de meervoudige kamer (MK), bestaande uit drie rechters. Deze beslissing wordt veelal aangeduid als forumkeuze.

De forumkeuze vloeit goeddeels uit de wet voort en wordt formeel door de rechter gemaakt, maar op grond van werkprocessen en werkafspraken is deze beslissing in de praktijk regelmatig gemandateerd aan anderen binnen de Rechtspraak of - in het strafrecht - aan functionarissen bij het Openbaar Ministerie.

Bij de forumkeuze spelen een rol wettelijke regels, professionele standaarden, convenantafspraken met het OM, landelijk en lokaal beleid.

2.2 Kwaliteitsnormen

In 2006 is een eerste aanzet gegeven tot de ontwikkeling van kwaliteitsnormen met het verschijnen van het rapport “Kwaliteit kost tijd”. Aanleiding voor de ontwikkeling van kwaliteitsnormen vormde de in de Rechtspraak breed gedragen wens om tegenover de nadruk op verhoging van de productiviteit en efficiency, kwaliteit meer aandacht te geven. Een van de ontwikkelde normen betrof het percentage meervoudig behandelde zaken.

De kwaliteitsnormen van ‘de eerste generatie’ zijn in 2012 geëvalueerd. In het Eindrapport Kwaliteitsnormen werd geconcludeerd dat de kwaliteitsnormen als tegenwicht voor het op productie gerichte financieringsstelsel van de Rechtspraak functioneren, dat het de uniforme kwaliteitsstandaarden van de gerechten zijn en dat ze het mogelijk hebben gemaakt om op landelijk niveau kwaliteitsafspraken te maken. De MK-percentages zijn wel op sommige vlakken bijgesteld. Sinds 2012 gelden de volgende kwaliteitsnormen, ook wel (kwantitatieve) minimumnormen, streefnormen of minimumstreefnormen genoemd:

| Forum | Herkomst norm | MK 2012 | MK 2006 |
|--------------------------------------|---------------|---------|---------|
| Strafrecht eerste aanleg | | 15% | 15% |
| Strafrecht hoger beroep | | - | 93% |
| Rijksbelastingen eerste aanleg | | 25% | 15% |
| Rijksbelastingen hoger beroep | | - | 75% |
| Bestuursrecht algemeen eerste aanleg | | 10% | 10% |
| Bestuursrecht algemeen hoger beroep | | - | - |
| Vreemdelingenkamer eerste aanleg | | 5% | - |

Voor de appelinstanties heeft het Eindrapport Kwaliteitsnormen geen nieuwe normen gesteld. Uit de interviews komt naar voren dat de strafsectoren van de hoven zich tot doel hebben gesteld om vanaf 2019 toe te werken naar een MK-percentages van 85, dus 15% EK-afdoening.

Het LOVBel heeft een MK-streefnorm van 90% afgesproken.

Deze kwaliteitsnormen zijn wel intern, maar extern niet duidelijk gecommuniceerd².

2.3 Financiële gevolgen van forumkeuze

De forumkeuze heeft financiële consequenties voor de gerechten en is bepalend voor de gemiddeld door rechters en juridisch medewerkers te besteden tijd aan een zaak. Voor een meervoudig te behandelen zaak wordt in het algemeen meer tijd ingepland dan voor een enkelvoudig te behandelen zaak. Dat neemt niet weg dat een rechter niet gebonden is aan de beschikbaar gestelde tijd en voor behandeling van een zaak de tijd kan uittrekken die nodig is.

Aan de *inkomstenkant* geldt het volgende:

De Minister voor Rechtsbescherming financiert de Rechtspraak grotendeels op basis van het aantal behandelde zaken vermenigvuldigd met een prijs per zaak (de output gerelateerde financiering). Die prijs per zaak is binnen één rechtsgebied en aanleg hetzelfde voor enkelvoudige en meervoudige zaken (de zogenoemde productgroepprijzen). Dat betekent dat het voor de totale financiering door de Minister in de kern financieel niet uitmaakt of een zaak enkelvoudig of meervoudig wordt behandeld.

De Raad voor de rechtspraak verdeelt het aldus van de Minister voor Rechtsbescherming verkregen budget over de gerechten ook voor het overgrote deel op basis van het aantal behandelde zaken vermenigvuldigd met een prijs per zaak. De prijzen voor enkelvoudig behandelde zaken en voor meervoudig behandelde zaken verschillen van elkaar in de door de Raad voor de rechtspraak richting de gerechten gehanteerde prijzen, de zogeheten ‘lamicietarieven’. Deze lamicietarieven zijn dus een interne verdeelsleutel, bedoeld om de te besteden tijd en het beschikbare budget zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

De in 2019 gehanteerde prijzen zijn de volgende:

| Lamiciecategorie | Omschrijving | Productgroepprijs | Lamicietarief |
|------------------|----------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| 701 | Strafrecht 1 ^e MK | € 1.136,15 | € 5.755,93 |
| 703 | Strafrecht 1 ^e EK | € 1.136,15 | € 505,99 |
| 701 | Strafrecht 2 ^e MK | € 1.624,09 | € 2.636,65 |
| 703 | Strafrecht 2 ^e EK | € 1.624,09 | € 539,02 |
| 601 | Belastingrecht 1 ^e MK | € 1.204,39 | € 3.769,38 |
| 602 | Belastingrecht 1 ^e EK | € 1.204,39 | € 1.033,58 |
| 601 | Belastingrecht 2 ^e MK | € 3.743,78 | € 5.132,72 |
| 602 | Belastingrecht 2 ^e EK | € 3.743,78 | € 1.250,80 |
| 406 | Bestuursrecht 1 ^e MK | € 2.170,90 ³ | € 5.116,89 |
| 402-405 | Bestuursrecht 1 ^e EK | € 2.170,90 ⁴ | € 1.394,14 – 2.302,77 |

² De kwaliteitsnormen zijn af te leiden uit de (extern gepubliceerde) kengetallenrapportage van de Raad voor de rechtspraak.

³ Exclusief vreemdelingenzaken

⁴ Exclusief vreemdelingenzaken

Aan de *kostenkant* geldt het volgende:

Tegenover de inkomstenkant staat dat aan de kostenkant de behandeling door een meervoudige kamer duurder is dan de behandeling op zitting door een enkelvoudige kamer. Dat geldt ook voor de voorbereiding en het nawerk. Niet alleen kosten drie rechters meer dan één rechter, een meervoudige behandeling neemt doorgaans ook meer tijd in beslag. Daardoor kunnen op een meervoudige zitting in de regel minder zaken worden behandeld dan op een enkelvoudige zitting.

3 Aanpak

3.1 Bronnen van informatie

De commissie heeft langs drie lijnen informatie verzameld:

- (1) Zij heeft een documentstudie gedaan van wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en werkprocesbeschrijvingen; een overzicht van geraadpleegde documenten is als bijlage 2 bij dit rapport gevoegd,
- (2) Zij heeft interviews gehouden met sleutelpersonen (informanten), zijnde betrokkenen binnen en buiten de Rechtspraak, die een rol hebben gespeeld bij de Nieuwsuuruitzending dan wel op de hoogte zijn van het appointeringsproces in hun gerecht en rechtsgebied; een overzicht van geïnterviewde personen en anderen die informatie hebben verschaft is als bijlage 3 bij dit rapport gevoegd,
- (3) zij heeft data-analyses laten uitvoeren.

3.2 Reikwijdte van de quick scan

De quick scan strekt zich uit over de rechtsgebieden strafrecht (eerste en tweede aanleg), (rijks)belastingen (eerste en tweede aanleg) en bestuursrecht (eerste aanleg). In deze rechtsgebieden lopen de vergoedingen die gerechten krijgen op basis van de lamicietarieven voor enkelvoudige en voor meervoudige zaken zodanig uiteen dat daarin mogelijk een prikkel schuilt om meervoudige behandeling te bevorderen, louter op grond van financiële overwegingen. Dat geldt niet of in geringere mate voor de andere rechtsgebieden. Het familie- en jeugdrecht en het vreemdelingenrecht kennen geen apart lamicietarief voor MK-zaken. De lamicietarieven voor EK- en MK-behandeling lopen in civiele zaken minder uiteen.

De quick scan commissie heeft aanleiding gezien, namelijk om het beeld te completeren, om ook de tweede aanleg in het bestuursrecht, in het bijzonder de Centrale Raad van Beroep en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, te bevragen over het beeld over de appointeringspraktijk in de eerste aanleg.

Voor het bepalen van de te onderzoeken gerechten zijn de gerealiseerde percentages meervoudige behandeling in het peiljaar 2017 tot uitgangspunt genomen. Voor elk van deze rechtsgebieden heeft de quick scan commissie onderzoek gedaan in het gerecht met het hoogste percentage meervoudige behandelingen en in het gerecht met het laagste percentage meervoudige behandelingen.

4 Bevindingen

4.1 Strafrecht

4.1.1 Het werkproces forumkeuze

De commissie heeft geen uniforme, uitgeschreven werkprocessen voor forumkeuze aangetroffen. Uit de wel beschikbare documenten en uit de interviews met betrokkenen kan het volgende werkproces worden gedestilleerd.

Een forumkeuze in dit rechtsgebied wordt voorbereid door de officier van justitie, die ook de vervolgingsbeslissing neemt. Deze voorbereide forumkeuze komt tot uitdrukking in een appointeringsvoorstel aan de rechtbank. Sinds enige tijd wordt hiertoe intensief samengewerkt tussen OM en rechtbank in de zogenoemde Verkeerstorens⁺⁺.

Hoewel werkprocessen per gerecht enigszins kunnen verschillen, kan in hoofdlijn worden geconstateerd dat een appointeringsvoorstel voor de politierechterzitting niet nader wordt getoetst. Een appointeringsvoorstel voor een meervoudige kamer wordt voorgelegd aan de voorzitter van de desbetreffende kamer. De voorzitter heeft de bevoegdheid om wijzigingen aan te brengen in het appointeringsvoorstel. Vaak gaat het dan om de reservering van de benodigde behandeltijd. Deze wijzigingen kunnen echter ook inhouden dat een MK geappointeerde zaak enkelvoudig wordt behandeld. In de praktijk komt het niet of nauwelijks voor dat de MK-voorzitter bij beoordeling van het appointeringsvoorstel een dergelijke wijziging in de voorgestelde forumkeuze aanbrengt.

Naast wijziging in het appointeringsvoorstel heeft de behandelend (zittings)rechter de bevoegdheid om (in een later stadium van de procedure) te besluiten tot verwijzing naar een ander forum (van EK naar MK of andersom). Dergelijke verwijzingen worden niet geregistreerd, zodat het niet mogelijk is gebleken om onderbouwde cijfers over het aantal verwijzingen te genereren. Uit de gehouden interviews blijkt dat het incidenteel voorkomt dat een zaak van EK naar MK wordt verwezen. De interviews brengen de commissie tot de voorzichtige schatting dat dit per gerecht zo'n tien keer per jaar zal voorkomen, wat op het totale aantal zaken niet noemenswaardig is. Doorgaans gebeurt dat omdat verdergaande dossieropbouw tot het inzicht leidt dat een zaak gecompliceerder is dan aanvankelijk gedacht. Ook kan sprake zijn van een verschil in appreciatie tussen degene die aanvankelijk heeft gepland en de behandelende rechter. De respondenten geven aan dat van deze verwijzingsmogelijkheid door rechters terughoudend gebruik wordt gemaakt. Het heeft namelijk logistiek nogal wat voeten in de aarde om een zaak te verwijzen en het kost mogelijk zittingsruimte, zeker bij een verwijzing kort voor of op de zitting. Een verwijzing betekent immers vrijwel altijd dat de zaak wordt aangehouden en op een latere datum wordt behandeld. De impact van een aanhouding is voor betrokkenen, slachtoffers en verdachte, doorgaans groot. Alleen als meervoudige behandeling onontkoombaar wordt geacht, kiest de behandelend politierechter voor verwijzing.

Verwijzing van MK naar EK is in theorie mogelijk, maar komt in de praktijk niet of nauwelijks voor. Redenen hiervoor zijn dat een dergelijke verwijzing logistiek veel vraagt en beschikbare MK-zittingsruimte verloren laat gaan als het niet meer lukt om een andere zaak in het openvallende gat op de zitting te zetten. Verlies van kwaliteit treedt niet op als een zaak door een meervoudige kamer wordt behandeld. Het enkelvoudig behandelen van een zaak op een meervoudige zitting is technisch niet goed mogelijk, omdat de registratiesystemen van de strafrechtketen hier niet op zijn toegerust. Slechts in de (bijzondere) gevallen dat een aanhouding toch nodig is én enkelvoudige behandeling aangewezen is, vindt verwijzing plaats.

Door de voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) is opgemerkt dat een veroordeling door een meervoudige kamer in de justitiële documentatie zwaarder weegt dan een veroordeling door een politierechter; dit kan gevolgen hebben voor een af te geven Verklaring omtrent Gedrag. Deze consequentie van meervoudige behandeling is bij rechters bekend, maar niet expliciet verdisconteerd in de forumkeuzecriteria.

In hoger beroep komt bij de appointeringsbeslissing een belangrijke rol toe aan de zogenoemde ‘poortraadsheer’. Deze screent de binnenkomende zaken en beoordeelt onder meer of meervoudige behandeling of enkelvoudige behandeling is geïndiceerd. Het uiteindelijke appointeringsvoorstel wordt aan de kamervoorzitter voorgelegd die daarin het laatste woord heeft. Ook in hoger beroep kan de behandelende raadsheer/MK verwijzen naar een ander forum. Het gebeurt een enkele maal per jaar.

4.1.2 De bij forumkeuze aangelegde criteria

In het Wetboek van Strafvordering (Sv) zijn bepalingen opgenomen over enkelvoudige en meervoudige behandeling van zaken. Uitgangspunt in Sv is behandeling door een meervoudige kamer. In artikel 368 Sv is bepaald dat een zaak door de politierechter kan worden behandeld als die eenvoudig van aard is, in het bijzonder ook ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet, terwijl de door de officier van justitie te requireren (vorderen) gevangenisstraf niet meer dan één jaar mag bedragen.

In hoger beroep worden strafzaken, behoudens in de wet genoemde uitzonderingen, behandeld en beslist door een meervoudige kamer (artikel 411 Sv). Enkelvoudige behandeling kan onder de in de wet genoemde voorwaarden.

Het landelijk Strafprocesreglement zoals dat per 1 januari 2019 luidt, geeft een nadere concretisering van de in Sv opgenomen voorschriften. Artikel 2.1 van het Strafprocesreglement noemt als criteria voor meervoudige behandeling:

- ernst van het feit
- beoogde strafeis
- complexiteit
- gevolgen voor slachtoffer en maatschappij
- maatschappelijk of juridisch belang
- behandel tijd.

Vrijwel alle rechtbanken en één gerechtshof hebben in aanvulling hierop een lijst met criteria op schrift gesteld. Deze lijsten zijn als bijlage 5 bij dit rapport gevoegd. Deze criteria zijn inhoudelijk van aard. Het gaat daarbij onder meer om aanduiding van delictsoorten zoals bijvoorbeeld zedenzaken, ernstige geweldsdelicten en art. 6 VVV-zaken (verkeersmisdrijven). Ook spelen een rol kwalificaties als de mate van complexiteit, eventuele aanwezigheid van principiële rechtsvragen en de publiciteitsgevoeligheid van een zaak. Ten slotte gaat het ook om procesmatige afwegingen zoals de benodigde behandel tijd, het aantal te horen getuigen en de eventuele aanwezigheid van slachtoffers.

Naast forumkeuze op basis van deze criteria valt uit de interviews af te leiden dat ook twee niet-inhoudelijke criteria een rol kunnen spelen bij de beslissing om een zaak meervoudig te behandelen. Op de eerste plaats kan het voorkomen dat een relatief lichte zaak toch meervoudig wordt behandeld uit opleidingsoogpunt. Het is belangrijk dat een rechter-in-opleiding zittingservaring opdoet inclusief ervaring met het voorzitten van een zaak ter zitting. Daarvoor zijn minder gecompliceerde zaken

geschikt, die dan ook om die reden op een MK kunnen worden gezet. De quick scan commissie heeft overigens deze werkwijze in de gevoerde gesprekken niet veel terug gehoord.

Op de tweede plaats, en die werkwijze heeft de commissie enkele keren in de interviews terug gehoord, kan uit oogpunt van efficiency openvallende MK-zittingsruimte worden opgevuld met een relatief lichte zaak, ook als die zaak eigenlijk EK-waardig is. Niet zelden wordt relatief kort voor een zitting met deze handelwijze geprobeerd het verloren gaan van zittingsruimte zo veel mogelijk tegen te gaan. Dat bevordert niet alleen een efficiënt gebruik van personele en zittingscapaciteit, maar ook bekort het de duur van procedures. Zaken hoeven dan immers minder lang te wachten voor deze op zitting komen.

Het is de commissie gebleken dat de bij forumkeuze aangelegde criteria niet landelijk uniform zijn vastgelegd. De criteria zijn ook niet op duidelijke kenbare wijze extern bekend gemaakt. Het parket van de officier van justitie is doorgaans wel op de hoogte van de lijst met lokale criteria. Dat moet ook om een appointeringsvoorstel te kunnen maken. Uit het interview met de voorzitter van de NVSA blijkt dat de advocatuur niet goed op de hoogte is van deze criteria. De commissie gaat ervan uit dat dit ook voor andere betrokkenen zal gelden. Hierdoor bestaat het risico dat verwachtingen en beelden omtrent MK-waardigheid van zaken uiteen kunnen lopen.

4.1.3 Kwaliteitsnormen

In het strafrecht eerste aanleg geldt een kwaliteitsnorm van 15% MK. Deze norm is vastgelegd in het Eindrapport Kwaliteitsnormen van 23 januari 2012. De commissie heeft de indruk dat deze norm bij management en rechters in het strafrecht goed bekend is. Voor het hoger beroep is geen kwaliteitsnorm vastgelegd. Wel blijkt uit de interviews dat de hoven onderling hebben afgesproken dat zij zullen streven naar een EK – MK verhouding van 15-85%. Ook deze afspraak lijkt intern wel, maar extern, bij ketenpartners en andere betrokkenen bij de strafrechtspraak niet goed bekend te zijn. De commissie acht het raadzaam om de kwaliteitsnormen wel externe bekendheid te geven. Dat bevordert transparantie in de doelen die de Rechtspraak nastreeft en de normen die zij daarbij hanteert.

Van de MK-kwaliteitsnorm kan, zo blijkt uit de interviews, op zaakstroomniveau een sturende werking uitgaan. Afdelings- en teamvoorzitters zorgen er namelijk voor dat de kwaliteitsnorm in het zittingsconvenant tussen het gerecht en het OM tot uitdrukking komt. Ook houden zij de mate waarin deze norm wordt gerealiseerd in de gaten. Uit oogpunt van borging van de kwaliteit zijn zowel de convenantafspraken als de realisatie van het MK-percentage onderwerp van gesprek tussen bestuur en management.

Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan speelt het MK-percentage op individueel zaaksniveau geen rol.

4.1.4 Geplande en gerealiseerde MK-percentages.

In onderstaande tabellen zijn de sinds 2013 gerealiseerde MK-percentages weergegeven voor rechtbanken en voor hoven.

Rechtbanken:

| Strafzaken | Percentage meervoudige kamer | | | | | | | | | | | | Gemiddeld | Norm |
|--|------------------------------|-----|-----|------|-------|-------|-------|------|-----|------|-----------|-------|-----------|------|
| | Amst | DHa | Gld | Limb | M-Ned | N-Hol | N-Ned | O-Br | Ov | Rott | Zeel-W-Br | | | |
| 2013 | 21% | 13% | 13% | 15% | 14% | 14% | 14% | 13% | 15% | 12% | 12% | 14,3% | 15% | |
| 2014 | 26% | 14% | 12% | 14% | 16% | 15% | 11% | 15% | 17% | 16% | 11% | 15,2% | 15% | |
| 2015 | 22% | 11% | 11% | 16% | 16% | 14% | 13% | 16% | 12% | 13% | 13% | 14,1% | 15% | |
| Verwachting 2016 (planningsmodel 2017) | 22% | 12% | 14% | 15% | 14% | 14% | 14% | 15% | 16% | 14% | 15% | 15,0% | 15% | |
| 2016 | 22% | 12% | 13% | 17% | 14% | 15% | 14% | 17% | 17% | 16% | 14% | 15,3% | 15% | |
| Voorstel 2017 (planningsmodel 2017) | 20% | 13% | 12% | 15% | 14% | 15% | 17% | 15% | 18% | 15% | 15% | 15,2% | 15% | |
| 2017 | 19% | 14% | 14% | 16% | 13% | 18% | 15% | 16% | 18% | 17% | 13% | 15,7% | 15% | |
| Voorstel 2018 (planningsmodel 2018) | 19% | 15% | 14% | 16% | 15% | 16% | 20% | 16% | 17% | 18% | 15% | 16,5% | 15% | |
| 2018 | 21% | 15% | 16% | 15% | 13% | 15% | 18% | 19% | 20% | 19% | 13% | 16,7% | 15% | |
| Prognose 2019 (planningsmodel 2019) | 20% | 16% | 14% | 19% | 16% | 16% | 14% | 16% | 20% | 22% | 14% | 17,1% | 15% | |

bron: InfoRM, het datawarehouse van de Rechtspraak

Hoven:

| Strafzaken | Percentage meervoudige kamer | | | | Gemiddelde | Norm |
|--|------------------------------|--------|-----|-------|------------|------|
| | Amst | Am-Lee | DHa | sHert | | |
| 2013 | 92% | 95% | 84% | 95% | 92% | 85% |
| 2014 | 93% | 91% | 88% | 92% | 91% | 85% |
| 2015 | 90% | 85% | 88% | 93% | 89% | 85% |
| Verwachting 2016 (planningsmodel 2017) | 97% | 90% | 92% | 97% | 93% | 85% |
| 2016 | 97% | 90% | 92% | 97% | 93% | 85% |
| Voorstel 2017 (planningsmodel 2017) | 96% | 95% | 95% | 97% | 95% | 85% |
| 2017 | 98% | 95% | 94% | 97% | 96% | 85% |
| Voorstel 2018 (planningsmodel 2018) | 97% | 96% | 94% | 97% | 96% | 85% |
| 2018 | 98% | 94% | 94% | 97% | 95% | 85% |
| Prognose 2019 (planningsmodel 2019) | 92% | 88% | 94% | 97% | 92% | 85% |

Bron: InfoRM

Uit analyse van de geplande en gerealiseerde MK-percentages valt het volgende op:

- Het gemiddelde MK-percentage bij de rechtbanken stijgt in de periode 2013 – 2018 van 14,3 naar 16,7. De commissie ziet hiervoor twee aannemelijke verklaringen: allereerst de toegenomen zaakszwaarte, zoals deze ook is geconstateerd in het rapport van de Boston Consulting Group. Daarnaast de hiervoor beschreven efficiencydruk en de druk op verkorting van doorlooptijden, die meebrengen dat in toenemende mate ontstane gaten in het rooster worden gevuld. Inmiddels ligt het gerealiseerde MK-percentage van 16,7 enigszins boven de minimumkwaliteitsnorm van 15%.
- De gemiddeld gerealiseerde MK-percentages stemmen grosso modo overeen met de gemiddeld geplande MK-percentages.
- Tussen gerechten zijn duidelijke verschillen in MK-percentages. Deze verschillen laten zich volgens de geïnterviewden verklaren door verschillen in zaakaanbod. Vooral de zogenoemde concentratie-/LP/FP rechtbanken (de rechtbanken die zaken behandelen van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket, doorgaans zware zaken), te weten de rechtbanken Amsterdam, Rotterdam, Overijssel en Oost-Brabant, kennen een hoger MK-percentage. Ook de (wettelijk voorgeschreven meervoudige) behandeling van Internationale Rechtshulpkamer

(IRK) zaken in de rechtbank Amsterdam zorgt voor een verhoging van het MK-percentage in dat gerecht.

- d. De ambitie van de hoven om een MK-percentage van 85 te benaderen is nog niet gehaald. Van een onmiskenbaar dalende lijn kan ook niet worden gesproken. Respondenten geven aan dat bij sommige hoven nog een zodanig grote voorraad zware zaken ligt, dat substantiële terugdringing van het aantal MK's nog op zich zal laten wachten.

4.2 Bestuursrecht en belastingrecht

4.2.1 Het werkproces forumkeuze

De quick scan commissie heeft geen uitgeschreven werkproces forumkeuze aangetroffen. Hoewel de werkprocessen lokaal enigszins verschillen, kan in hoofdlijnen het proces als volgt worden geschetst. Nadat de zaak zittingsrijp is, wordt deze door een ervaren juridisch medewerker gescreend, waarbij ook de forumkeuze onder ogen wordt gezien. Bij deze forumkeuze baseert de juridisch medewerker zich op de binnen de gerechten bestaande lijsten met criteria. Op basis van de screening door de juridisch medewerkers wordt een zittingsvoorstel gemaakt, dat door de behandelend rechter of kamervoorzitter wordt geaccordeerd.

4.2.2 De bij forumkeuze aangelegde criteria

Artikel 8:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) legt als hoofdregel voor het beroep in eerste aanleg behandeling door een enkelvoudige kamer vast. Verwijzing naar een meervoudige kamer is een bevoegdheid van de rechter. De rechter kan verwijzen naar een meervoudige kamer als de zaak ongeschikt is om door een enkelvoudige kamer te worden behandeld of in andere gevallen.

Voor het hoger beroep geldt artikel 8:10a Awb de omgekeerde regeling: zaken worden in behandeling genomen door de meervoudige kamer. Als de meervoudige kamer van oordeel is dat de zaak geschikt is voor enkelvoudige behandeling, dan kan zij de zaak verwijzen.

Het landelijk procesreglement noch de professionele standaarden in het bestuursrecht geven nadere regels voor MK-behandeling.

Wel hebben de meeste rechtbanken lokale criteria geformuleerd om een forumkeuze te maken. Een overzicht van die criteria is als bijlage 6 bij dit rapport gevoegd. Het betreft doorgaans kwalificaties zoals de mate van gecompliceerdheid, rechtsvragen over nieuwe wet- en regelgeving, publiciteitsgevoeligheid en invorderingszaken met een hoog invorderingsbedrag. Daarbij valt overigens op dat niet alle rechtbanken hetzelfde invorderingsbedrag als grens voor meervoudige behandeling hanteren.

4.2.3 De kwaliteitsnormen

In het bestuursrecht algemeen in eerste aanleg geldt een kwaliteitsnorm van 10% MK; voor de vreemdelingenkamer is dit 5% en voor rijksbelastingen 25%. Deze kwaliteitsnormen zijn vastgelegd in het Eindrapport Kwaliteitsnormen van 23 januari 2012. De commissie heeft de indruk dat deze normen bij management en rechters in het bestuursrecht voldoende bekend zijn. Voor het hoger beroep zijn geen kwaliteitsnormen vastgelegd. Wel blijkt uit de gehouden interviews een toenemende mate van besef dat

enkelvoudige behandeling ook in hoger beroep meerwaarde kan hebben en is een streefwaarde van 90% bepaald. Die meerwaarde zit vooral in de verkorting van de doorlooptijden die daarvan het gevolg kan zijn en in de zittingsruimte die enkelvoudige behandeling oplevert voor de zware meervoudige zaken.

Ook voor het bestuursrecht geldt dat van de MK-norm op zaakstroomniveau een sturende werking kan uitgaan. Afdelings- en teamvoorzitters zorgen ervoor dat de kwaliteitsnorm in de begroting tot uitdrukking komt. Ook houden zij de mate waarin deze norm wordt gerealiseerd in de gaten. Borging van de kwaliteit én de begroting en de realisatie van het MK-percentage zijn aldus onderwerp van gesprek tussen bestuur en management.

Voor zover de quick scan commissie heeft kunnen nagaan speelt het MK-percentage ook in het bestuursrecht op individueel zaaksniveau geen rol.

4.2.4 De gerealiseerde MK-percentages

In onderstaande tabellen zijn de geplande en gerealiseerde MK-percentages in het bestuursrecht algemeen, in de vreemdelingenkamer en bij de rijksbelastingen weergegeven.

| Bestuur algemeen | | Percentage meervoudige kamer | | | | | | | | | | | | |
|------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----|-----|------|-------|-------|-------|------|-----|------|-----------|-----------|------|
| | | Amst | DHa | Gld | Limb | M-Ned | N-Hol | N-Ned | O-Br | Ov | Rott | Zeel-W-Br | Gemiddeld | Norm |
| | 2013 | 8% | 7% | 10% | 12% | 9% | 11% | 7% | 12% | 13% | 8% | 11% | 9,3% | 10% |
| | 2014 | 5% | 9% | 15% | 12% | 7% | 18% | 11% | 12% | 12% | 12% | 12% | 10,6% | 10% |
| | 2015 | 8% | 7% | 13% | 15% | 8% | 17% | 6% | 14% | 10% | 9% | 11% | 10,0% | 10% |
| | 2016 | 8% | 8% | 20% | 18% | 7% | 15% | 13% | 19% | 13% | 10% | 13% | 11,9% | 10% |
| | Voorstel 2017 (planningsmodel 2017) | 8% | 10% | 14% | 10% | 7% | 13% | 10% | 15% | 12% | 10% | 10% | 10,5% | 10% |
| | 2017 | 9% | 7% | 13% | 14% | 9% | 21% | 14% | 15% | 14% | 13% | 10% | 12,0% | 10% |
| | Voorstel 2018 (planningsmodel 2018) | 10% | 10% | 13% | 12% | 10% | 14% | 13% | 15% | 12% | 10% | 10% | 11,2% | 10% |
| | 2018 | 10% | 12% | 14% | 8% | 13% | 12% | 15% | 18% | 12% | 10% | 12% | 11,9% | 10% |
| | Prognose 2019 (planningsmodel 2019) | 9% | 9% | 13% | 10% | 9% | 15% | 12% | 15% | 12% | 9% | 9% | 10,6% | 10% |

| Vreemdelingenkamer | | Percentage meervoudige kamer | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|-------------------------------------|------------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|------|------|------|-----------|-----------|------|
| | | Amst | DHa | Gld | Limb | M-Ned | N-Hol | N-Ned | O-Br | Ov | Rott | Zeel-W-Br | Gemiddeld | Norm |
| | 2013 | 5,1% | 1,6% | 2,8% | 0,3% | 5,0% | 3,3% | 0,6% | 2,3% | 2,0% | 1,9% | 0,5% | 2,0% | 5% |
| | 2014 | 2,4% | 2,6% | 3,7% | 0,4% | 4,0% | 11,6% | 1,0% | 2,2% | 3,4% | 2,1% | 0,3% | 3,0% | 5% |
| | 2015 | 2,4% | 0,6% | 9,5% | 3,1% | 5,9% | 1,1% | 2,4% | 4,0% | 4,7% | 2,6% | 2,0% | 3,2% | 5% |
| | 2016 | 3,6% | 1,2% | 3,8% | 1,0% | 3,2% | 1,1% | 2,6% | 9,0% | 1,9% | 1,9% | 0,1% | 2,5% | 5% |
| | Voorstel 2017 (planningsmodel 2017) | 5% | 1% | 5% | 1% | 3% | 5% | 2% | 2% | 3% | 5% | 3% | 3,4% | 5% |
| | 2017 | 2,3% | 0,8% | 0,8% | 2,5% | 2,3% | 1,5% | 1,7% | 4,4% | 2,2% | 1,8% | 0,8% | 1,8% | 5% |
| | Voorstel 2018 (planningsmodel 2018) | 5% | 1% | 5% | 1% | 5% | 2% | 3% | 4% | 5% | 5% | 1% | 3,4% | 5% |
| | 2018 | 3,2% | 1,2% | 3,3% | 0,8% | 3,6% | 1,2% | 0,9% | 5,3% | 2,3% | 0,8% | 0,9% | 1,7% | 5% |
| | Prognose 2019 (planningsmodel 2019) | 5% | 1% | 3% | 2% | 5% | 5% | 5% | 5% | 2% | 5% | 1% | 3,9% | 5% |

| Rijksbelastingzaken | | Percentage meervoudige kamer | | | | | | | | | | | | |
|---------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----|-----|------|-------|-------|-------|------|----|------|-----------|-----------|------|
| | | Amst | DHa | Gld | Limb | M-Ned | N-Hol | N-Ned | O-Br | Ov | Rott | Zeel-W-Br | Gemiddeld | Norm |
| | 2013 | | 21% | 35% | | | 33% | 26% | | | | 31% | 29% | 25% |
| | 2014 | | 18% | 34% | | | 41% | 40% | | | | 25% | 28% | 25% |
| | 2015 | | 36% | 27% | | | 25% | 24% | | | | 31% | 29% | 25% |
| | 2016 | | 20% | 21% | | | 38% | 28% | | | | 31% | 25% | 25% |
| | Voorstel 2017 (planningsmodel 2017) | | 25% | 25% | | | 25% | 20% | | | | 25% | 24% | 25% |
| | 2017 | | 27% | 33% | | | 22% | 16% | | | | 34% | 27% | 25% |
| | Voorstel 2018 (planningsmodel 2018) | | 25% | 25% | | | 25% | 20% | | | | 25% | 24% | 25% |
| | 2018 | | 15% | 25% | | | 28% | 21% | | | | 21% | 20% | 25% |
| | Prognose 2019 (planningsmodel 2019) | | 20% | 24% | | | 25% | 25% | | | | 20% | 23% | 25% |

Bron: InfoRM

| Rijksbelastingzaken | Percentage meervoudige kamer | | | | | |
|-------------------------------------|------------------------------|---------|-----|-------|------------|------|
| | Amst | Arn-Lee | DHa | sHert | Gemiddelde | Norm |
| 2013 | 84% | 97% | 93% | 92% | 92% | 90% |
| 2014 | 73% | 93% | 94% | 94% | 90% | 90% |
| 2015 | 86% | 90% | 96% | 93% | 92% | 90% |
| 2016 | 83% | 94% | 93% | 98% | 95% | 90% |
| Voorstel 2017 (planningsmodel 2017) | 85% | 93% | 92% | 94% | 91% | 90% |
| 2017 | 90% | 89% | 97% | 92% | 92% | 90% |
| Voorstel 2018 (planningsmodel 2018) | 90% | 93% | 95% | 94% | 93% | 90% |
| 2018 | 95% | 91% | 97% | 94% | 94% | 90% |
| Prognose 2019 (planningsmodel 2019) | 98% | 92% | 98% | 92% | 94% | 90% |

Bron:InfoRM

Bij analyse van deze data valt het volgende op:

- a. De gemiddeld gerealiseerde MK-percentages in bestuursrecht algemeen lopen in de periode van 2013-2018 licht op van 9,3 naar 11,9 en bewegen zich daarmee in de buurt van de kwaliteitsnorm. De toename van het aantal meervoudig behandelde zaken wordt door de respondenten verklaard door de toegenomen zaakszwaarte, zoals deze ook in het hiervoor al aangehaalde BCG –rapport is geconstateerd. Daarnaast speelt de hiervoor beschreven efficiencydruk en druk op verkorting van doorlooptijden een rol. Deze druk brengt mee dat in toenemende mate gaten in het rooster worden gevuld, ook als dat inhoudt dat EK-waardige zaken meervoudig worden behandeld.
- b. De gemiddeld gerealiseerde MK-percentages in de vreemdelingenkamer schommelen in de periode 2013-2018 tussen 1,7 en 3,2. Daarbij lijkt de laatste jaren een afname in MK-percentage waarneembaar (1,8% in 2017 en 1,7% in 2018). Deze gerealiseerde MK-percentages wijken naar beneden af van de geplande (begrote) MK-percentages. Dit beeld stemt overeen met opmerkingen van respondenten dat (ook) in het vreemdelingenrecht zaken die een meervoudige behandeling verdienen vaak toch enkelvoudig worden afgedaan.
- c. De gemiddeld gerealiseerde MK-percentages bij rijksbelastingen nemen in de periode 2013-2018 af van 29 naar 20. Daarmee zakt deze realisatie onder de kwaliteitsnorm van 25%. Als reden voor deze beweging wordt door respondenten genoemd de druk op de doorlooptijden die enkelvoudige (en dus snellere) behandeling noodzakelijk maakt. Respondenten vanuit de hoven hebben aan de commissie hun zorg geuit over de grote mate van enkelvoudige afdoening in eerste aanleg. Die zorg geeft aanleiding om deze neerwaartse trend in de gaten te houden.
- d. Binnen zowel het bestuursrecht algemeen als bij rijksbelastingen zijn grote verschillen zichtbaar tussen de gerechten. Naast diversiteit in het zaaksaanbod speelt in deze rechtsgebieden het fenomeen ‘clustering’ een belangrijke rol. Het bestuursrecht kenmerkt zich onder meer door frequent voorkomende groepen van samenhangende zaken. Die samenhang maakt dat een generieke forumkeuze veelvuldig voorkomt. Als voorbeelden zijn genoemd planschadeclusters, BPM-clusters, het KBLux-cluster en het dividendcluster (van 6800 zaken). Dergelijke generieke forumkeuzes beïnvloeden het MK-percentage van het desbetreffende gerecht substantieel.

- e. In hoger beroep schommelt het aandeel MK in rijksbelastingzaken tussen 92% en 95%. Deze percentages liggen enigszins boven de ambitie om in 90% van de zaken meervoudig te behandelen.

4.3 Overige bevindingen

De gesprekken met sleutelpersonen (informanten) hebben een duidelijk homogeen beeld opgeleverd. Uitzondering daarop vormden de gesprekken met de voorzitter van de NVvR, mr. Van Waterschoot, en de voorzitter van de NVSA, mr. Soeteman. Verder heeft mr. Buruma verduidelijkt en in context geplaatst wat hij heeft beoogd te zeggen in de Nieuwsuurotzending.

NVvR

De voorzitter van de NVvR heeft in het interview met de quick scan commissie gezegd dat zij zich overvallen voelde door de vraagstelling van de Nieuwsuur journalist en dat zij haar woorden nu bij nader inzien anders zou hebben gekozen. Volgens mr. Van Waterschoot heeft zij haar uitlatingen in de Nieuwsuurotzending toentertijd gebaseerd op de volgende omstandigheden:

- Het bureau van de NVvR heeft haar in een door haar verzochte pauze in het Nieuwsuur interview meegedeeld dat in het verdere verleden een mogelijk oplussen van EK- tot MK-zaken (in de zin van het meervoudig behandelen van zaken die best enkelvoudig zouden kunnen worden behandeld) in een of meer bestuursvergaderingen van de NVvR onderwerp van gesprek is geweest.
- De voorzitter van de NVvR heeft geluiden gehoord van collega-rechters over de periode vóór 2013 omtrent een naar verluidt financieel gedreven wijze van aansturing van de bestuurssector in de rechtbank Amsterdam.
- De voorzitter van de NVvR heeft uit eigen waarneming geconstateerd dat de ook door enkele andere geïnterviewden genoemde efficiencydruk en druk op verkorting van doorlooptijden ertoe leiden dat relatief lichte zaken op een meervoudige zitting worden gepland om ontstane gaten in het zittingsrooster te voorkomen. Met deze gang van zaken is overigens geen sprake van het motief om meer geld voor het gerecht te “verdienen”. De efficiencydruk wordt volgens de voorzitter van de NVvR wel degelijk gevoeld vanwege de aard van het output gerelateerde systeem. De voorzitter van de NVvR heeft haar zorg willen uiten over de druk die een dergelijk systeem meebrengt.

De quick scan commissie heeft geprobeerd om relevante verslagen van de bestuursvergaderingen van de NVvR in te zien om zich te vergewissen van de aard en omvang van de signalen over oneigenlijke meervoudige behandeling. Die verslagen hebben de commissie echter niet bereikt.

Over de periode in de rechtbank Amsterdam vóór 2013 constateert de commissie dat deze periode te lang geleden is om in het kader van een quick scan te kunnen achterhalen wat er precies zou zijn gebeurd en of zaken toen en daar daadwerkelijk op oneigenlijke wijze zijn opgewaardeerd als bedoeld in de vraagstelling van deze quick scan. Bovendien zegt een eventuele uitkomst te weinig over de gang van zaken in het huidige tijdsgewricht om daarover solide uitspraken te kunnen doen.

De commissie herkent uit de overige informatie de door de voorzitter van de NVvR genoemde efficiencydruk en praktijk om ontstane gaten in het rooster te vullen.

NVSA

De voorzitter van de NVSA heeft in zijn gesprek met de quick scan commissie gezegd dat hij als Amsterdamse strafrechtadvocaat in de rechtbank Amsterdam wel eens zaken op een MK geïnterviewd ziet staan, die hem de wenkbrauwen doen fronsen. Hij geeft aan dat hij gesproken heeft met twee à drie rechters die hem ‘entre nous’ hebben gezegd dat de prijs voor een meervoudige behandeling aanzienlijk hoger ligt dan voor een EK en dat om die reden zaken meervoudig worden geïnterviewd. Zijn informatiebronnen wilde de advocaat vertrouwelijk houden. Doorvragen op dit punt heeft geen extra informatie opgeleverd.

De commissie heeft aldus niet kunnen achterhalen welke rechters over deze informatie zouden beschikken en kan de mededelingen dienaangaande dan ook niet op hun merites toetsen. Het signaal van de voorzitter van de NVSA is overigens in zoverre congruent met de informatie van andere geïnterviewden/respondenten dat lichtere zaken met enige regelmaat op een meervoudige zitting kunnen worden geplaatst om ontstane gaten in het zittingsrooster te vullen. Het beeld is óók congruent met de langer geleden geformuleerde ambitie om het aantal MK-zaken te vergroten, met als doel de kwaliteit van de behandeling van zaken te waarborgen.

Het beeld is niet congruent met de gerealiseerde MK-percentages in relatie tot de kwaliteitsnorm. Deze MK-percentages liggen immers zodanig dicht bijeen dat een conclusie is dat de Rechtspraak serieus werk maakt van die percentages en dienovereenkomstig aanwijst.

Hoge Raad

Mr. Buruma heeft in zijn interview met de quick scan commissie zijn boodschap in de Nieuwsuur uitzending verduidelijkt en in context geplaatst. De vraag over prikkels van het financiële systeem werd door de interviewer van Nieuwsuur aangevlogen vanuit de individuele rechter. Mr. Buruma daarentegen heeft in de Nieuwsuuruitzending in zijn antwoord het vraagstuk “Heeft financiering invloed op wat rechters doen?” in abstracto, dus op systeemniveau, willen behandelen.

Het financieringssysteem leidt volgens mr. Buruma tot een spanning tussen wat nodig is in een strafzaak en wat kan. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het horen van getuigen - wel of toch maar niet of één in plaats van meer. Die spanning komt aan de oppervlakte. Mr. Buruma geeft aan dat dit helemaal niet zit in de hoek van het moedwillig opwaarderen van zaken, maar het zit wel in die van de doorwerking van financiële aspecten op de inhoud van het werk. Rechters zijn volgens mr. Buruma niet bezig met het upgraden, masseren of op andere wijze rommelen. De afstand tot management en bestuur acht hij daarvoor te groot. Aan de andere kant ziet mr. Buruma in het systeem prikkels waardoor het begrijpelijk is als op bestuurlijk of managementniveau bij het sturen op de realisatie van de convenantafspraken druk kan ontstaan op de forumkeuze.

De commissie heeft niet kunnen spreken met een lid van het College van Procureurs-Generaal, zoals wel was beoogd, maar uit schriftelijke inlichtingen van mr. Otte komen geen concrete aanwijzingen naar voren die duiden op het op oneigenlijke gronden meervoudig behandelen van in de grond enkelvoudige zaken.

Uit het gesprek met een lid van het College van afgevaardigden (CvA) komt naar voren dat (ook) het CvA geen concrete signalen hebben bereikt dat zaken om financiële redenen meervoudig worden behandeld.

Overige onderzoekshandelingen

Bij Nieuwsuur heeft de quick scan commissie navraag gedaan naar de achtergrond van de vraagstelling in de Nieuwsuurotzending. De journalist heeft laten weten ‘off the record’ gesprekken te hebben gevoerd met een aantal professionals uit de rechtspraak. Bronbescherming liet volgens de journalist niet toe daarover nader te verklaren. Daarmee was het voor de quick scan commissie niet mogelijk te spreken met degenen van wie de uitlatingen aanleiding hebben gegeven tot de in de Nieuwsuurotzending naar voren gebrachte stellingen.

De commissie heeft voorts via de Intro-pagina (intranet) van de Rechtspraak een oproep gedaan aan alle Rechtspraakmedewerkers om relevante informatie met haar te delen. Dat heeft geleid tot slechts twee reacties, die geen van beide steun geven aan de stelling dat EK-zaken louter uit financieel gewin worden opgewaardeerd tot MK-zaken.

Afronding

Zoals elk financieringssysteem, kent ook de output gerelateerde bijdrage van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Raad voor de rechtspraak enerzijds en het lamiciestelsel tussen Raad voor de rechtspraak en gerechten anderzijds in potentie ‘perverse prikkels’. Enkele respondenten hebben gewezen op andere mogelijk perverse prikkels in het lamiciestelsel. De commissie heeft in haar quick scan gezien in hoeverre zulke perverse prikkels het individuele gedrag in de recente, dagelijkse rechtspraak daadwerkelijk hebben beïnvloed. Hoewel losstaande voorvallen niet zijn uit te sluiten, is de commissie niets gebleken van significante, oneigenlijke beïnvloeding. De commissie heeft in de onderzochte rechtsgebieden niet kunnen vaststellen dat in de dagelijkse praktijk sprake is van een opwaardering van zaken uit louter (oneigenlijke) financiële motieven.

Ten slotte heeft de quick scan de commissie tot de overtuiging gebracht dat veeleer sprake is van een omgekeerde beweging, namelijk van een MK- naar EK-behandeling als gevolg van een ervaren druk het belang van verkorting van doorlooptijden en efficiencyverbetering te dienen. Dit doet zich voor in zowel het strafrecht als het bestuursrecht.

Het is de quick scan commissie overigens opgevallen dat bij afdelings- en teamvoorzitters en bij rechters en juridisch medewerkers niet altijd goed bekend is hoe de kwaliteitsnormen tot stand zijn gekomen en waarop de gehanteerde percentages zijn gebaseerd. De MK-percentages in hoger beroep blijken niet eenduidig vastgelegd.

5 Conclusies, aanbevelingen en antwoorden

5.1 Conclusies

De resultaten van de quick scan brengen de commissie tot de volgende conclusies:

1. Bij forumkeuze spelen inhoudelijke criteria de meest prominente rol. De commissie heeft in de interviews expliciet gevraagd naar forumkeuzemotieven en daar ook op doorgevraagd. Voor zover door respondenten wel signalen zijn afgegeven dat financiële motieven (mede) een rol spelen, is die informatie niet concreet geworden en is zij het “van horen zeggen” niveau niet ontstegen. Dat financiële motieven bij forumkeuze voor individuele zaken een oneigenlijke rol

spelen heeft de commissie dan ook niet kunnen vaststellen. Dat neemt niet weg dat in het strafrecht de verhouding EK/MK-afdoening een relevante parameter is bij het opstellen van zittingsconvenant en begroting.

2. De inhoudelijke MK-criteria zijn zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht door de meeste gerechten (lokaal) op schrift gesteld. Deze criteria zijn voor rechters en juridisch medewerkers en anderen binnen een gerecht kenbaar, maar veelal niet duidelijk extern gecommuniceerd. Tussen gerechten bestaan weinig verschillen in de lokale inhoudelijke MK-criteria.
3. Naast inhoudelijke MK-criteria speelt ook het opleidingsaspect een rol, door via het maken van opleidingskamers rechters/raadsheren-in-opleiding in de gelegenheid te stellen om met een ervaren rechter ernaast zittingservaring op te doen. De commissie heeft overigens niet kunnen vaststellen of opleidings-MK's op grote schaal plaatsvinden.
4. De toenemende personele en financiële krapte leidt ertoe dat steeds efficiënter wordt omgegaan met beschikbare zittingsruimte. Een opvallende plek in het zittingsrooster wordt zo mogelijk opgevuld met een andere zaak, ook als dat betekent dat een zaak die eigenlijk enkelvoudig zou kunnen worden afgedaan daardoor op een meervoudige zitting terecht komt.
5. De landelijke kwaliteitsnormen MK-aandeel zijn binnen de rechtspraak voldoende bekend. Zij vormen voor het management een richtsnoer voor het aantal meervoudig te behandelen zaken. Op zaakstroomniveau wordt op het MK-percentages in beperkte mate gestuurd. Op individueel zaaksniveau speelt het te behalen MK-percentages geen rol bij de forumkeuze. Daarvoor gelden de onder 1. bedoelde inhoudelijke afwegingen.
6. Veeleer dan oneigenlijke⁵ meervoudige behandelingen lijkt volgens de commissie sprake te zijn van een impuls tot enkelvoudige behandelingen. De druk op beperking van de duur van procedures en de noodzaak tot efficiënt gebruik van beschikbare capaciteit leiden ertoe dat MK-waardige zaken toch enkelvoudig worden behandeld. De kwaliteitsnorm MK-aandeel lijkt onvoldoende tegenwicht te bieden tegen deze druk op verkorting van doorlooptijden en efficiencyverbetering.
7. Het lamiciestelsel kent mogelijkheden om de geldstroom ten gunste van de gerechten te beïnvloeden, zogenaemde 'perverse prikkels'. Van een moedwillig gebruik maken van zulke perverse prikkels is de commissie niet gebleken. Een mogelijke verklaring hiervoor is het gegeven dat het lamiciestelsel een verdelingsstelsel tussen gerechten inhoudt. Het vergroten van de eigen inkomsten door een gerecht betekent in dit stelsel op termijn automatisch het verkleinen van de inkomsten van een ander gerecht. Gerechten zijn zich hiervan bewust. In toenemende mate wordt managementinformatie door de gerechten onderling vergeleken.

5.2 Aanbevelingen

De onder 5.1 weergegeven conclusies brengen de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- I. Bevorder dat de criteria voor forumkeuze landelijk uniform worden geformuleerd en dat deze niet alleen intern, maar ook extern kenbaar worden gemaakt. De kans op

⁵ Oneigenlijk op te vatten als niet in overeenstemming met de criteria

misverstanden intern en extern over motieven bij forumkeuze wordt hiermee verkleind. Rechtzoekenden kunnen nagaan wanneer zij enkelvoudige dan wel meervoudige behandeling van hun zaak mogen verwachten.

- II. Bevorder dat gerechten onderling benchmarken over de planning en realisatie van het MK-aandeel. Zo kunnen best practices worden vergeleken en blijft het gesprek over MK-waardigheid, ook in het licht van efficiencydruk en druk op doorlooptijden, actueel. Een dergelijke benchmarking kan plaatsvinden binnen het verband van bestaande gremia.

5.3 Beantwoording van de vragen

Hoofdvraag:

Spelen bij de beslissing om een zaak meervoudig te behandelen financiële motieven soms een rol en zo ja, op welke wijze en hoe frequent?

Antwoord: Bij de beslissing om een zaak meervoudig te behandelen spelen financiële motieven geen oneigenlijke, perverse rol. Op zaaksniveau spelen financiële motieven geen rol. Op zaaksstroomniveau worden in de begrotingsfase van de gerechten inschattingen gemaakt van het te verwachten MK-aandeel. De commissie heeft geen concrete aanwijzingen gevonden dat deze inschattingen financieel zijn gedreven.

Subvragen:

1. Op welke wijze (werkproces) wordt de beslissing tot een meervoudige behandeling genomen? Maak daarbij eventueel een onderscheid naar rechtsgebied, instantie en individueel gerecht.

Antwoord: zie de beschrijvingen in hoofdstuk 4.

2. Op welke gronden wordt de beslissing tot een meervoudige behandeling genomen? Maak daarbij eventueel een onderscheid naar rechtsgebied, instantie en individueel gerecht. Zijn hier de laatste jaren nog wijzigingen in deze gronden aangebracht?

Antwoord: zie de beschrijvingen in hoofdstuk 4.

3. Wordt, en zo ja, in hoeverre en op welke wijze, bij de beslissing tot een meervoudige behandeling rekening gehouden met de landelijke kwaliteitsnormen dienaangaande?

Antwoord: de kwaliteitsnormen spelen een sturende rol op zaakstroomniveau. Op individueel zaaksniveau spelen de kwaliteitsnormen geen rol.

4. Hoe wordt in de begrotingsafspraken de verhouding tussen EK- en MK-zaken bepaald?

Antwoord: het MK-percentage wordt in de begroting van de gerechten opgenomen op basis van ervaringsgegevens omtrent eerder gehanteerde percentages, op inzicht in de liggende voorraden en de kenmerkende aspecten van de zaken in die voorraden en op overleg met ketenpartners over te verwachten instroom (zaaksaanbod).

5. Wordt, en zo ja in hoeverre en op welke wijze, bij de beslissing tot een meervoudige behandeling rekening gehouden met de begrotingsafspraken of een eerder afgesloten convenant van het desbetreffende gerecht?

Antwoord: de begrotingsafspraken spelen een rol op zaaksstroomniveau. Op individueel zaaksniveau spelen deze afspraken geen rol.

6. Spelen bij de beslissing tot meervoudige behandeling soms financiële of andere niet-zaaksinhoudelijke motieven een rol? Zo ja, hoe frequent?
7. In die gevallen waar financiële of niet-zaaksinhoudelijke motieven een rol hebben gespeeld, welke motieven waren dat en wat waren de achtergronden daarvan?

Antwoorden 6 en 7: Financiële motieven spelen bij forumkeuze geen rol. Andere niet-zaaksinhoudelijke motieven spelen wel een rol. Dit betreft enerzijds (incidenteel) het meervoudig behandelen van zaken uit opleidingsoogpunt en anderzijds (frequent) het efficiënt gebruik van zittingsruimte ook om de doorlooptijden te verkorten en efficiencyverbetering te bewerkstelligen.

8. Hoe zien rechters toe op de kwaliteit van de aangeboden zaken in relatie tot het forum (EK of MK) en hoe kunnen zij daarin (voor of tijdens de zitting) correcties aanbrengen?

Antwoord: Rechters hebben het laatste woord bij appointeringsvoorstellen. Zij hebben ook de wettelijke bevoegdheid om een zaak te verwijzen naar een ander forum.

9. Op welke gronden brengen rechters correcties aan? Hebben de laatste jaren nog wijzigingen in deze gronden plaatsgevonden?

Antwoord: bij aanpassing van appointeringsvoorstellen en bij verwijzingen worden de inhoudelijke criteria als genoemd in het antwoord op vraag 2 gehanteerd. Verschillen tussen initieel voorstel of initiële planning en beslissing door de rechter kunnen worden verklaard door beter inzicht in de zaak door voortschrijdende dossieropbouw of verschil in appreciatie van open normen.

10. Hoe kan verklaard worden dat de percentages MK bestuur, belasting (eerste en tweede aanleg) en straf (eerste en tweede aanleg) sterk verschillen tussen individuele gerechten?

Antwoord: de gerechten kennen een verschillend zaaksaanbod. Vanwege een forumkeuze op inhoudelijke criteria kan dit een verschillend MK-percentage meebrengen. Zie daarvoor hoofdstuk 4 van dit rapport.

11. Geven de bevindingen reden tot aanvullend beleid?

Antwoord: zie hiervoor de aanbevelingen onder 5.2.