



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming
drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

20181224.057 09:51 0003

datum 21 december 2018
doorkiesnummer 088-361 33 17
e-mail a.den.besten@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 11345/Strat/AJB/eb
cc College van Procureurs Generaal
bijlage(n) Rapport afstemming zittingscapaciteit Openbaar Ministerie en
Rechtspraak in strafzaken
onderwerp Aanbieding rapport

Geachte heer Dekker,

Door de Algemene Rekenkamer is in het Verantwoordingsonderzoek 2017 bij het (toenmalige) Ministerie van Veiligheid en Justitie, gerapporteerd over voorraadvorming bij het Parket CVOM en het Functioneel Parket in relatie tot de zittingscapaciteit van de Rechtspraak. U heeft de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie verzocht te analyseren wat de oorzaken zijn van deze voorraadvorming en welke maatregelen er genomen dienen te worden om deze voorraadvorming tegen te gaan. In de bijlage bij deze brief treft u het rapport met de analyse aan. Deze analyse is door de Rechtspraak in samenwerking met het Openbaar Ministerie uitgevoerd.

In het rapport worden de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in grote lijnen bevestigd. Er is sprake van een tekort in zittingsaanbod ten opzichte van de zittingsbehoefte, maar de situatie verschilt per arrondissement en per zaakstroom.

De Rechtspraak en het Openbaar Ministerie onderschrijven de analyse en de aanbevelingen en zullen in 2019 aan deze aanbevelingen invulling geven, ook wanneer dit een gezamenlijke inspanning betreft. Een belangrijke punt voor het oplossen van de het probleem van de zittingscapaciteit betreft de door u toegezegde vereenvoudiging van het verlenen van onderlinge bijstand tussen de gerechten. De Rechtspraak vraagt u nogmaals dit punt voortvarend ter hand te nemen.

Hoogachtend, mede namens het College van Procureurs Generaal,

mr. C.H.W.M. Sterk
Lid Raad voor de rechtspraak



Rapport afstemming zittingscapaciteit Openbaar Ministerie en Rechtspraak in strafzaken

datum 21 december 2018
mr. G.F.H. Lycklama à Nijeholt
(rechterlijk bestuurslid rechtbank
Midden-Nederland) en mr. H.E.
Hoogendijk (hoofdofficier van justitie
arrondissement Midden Nederland)
voorzitters OM-ZM-overleg

auteur "Verkeerstorens"

20181224.053 09:51 0003

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Onderzoek Algemene Rekenkamer	3
3	Aanpak	4
4	Aansluiting gewenste capaciteit OM op capaciteit Rechtspraak in 2018	5
5	Ontwikkeling zittingsrendement	6
6	Realisatie van doorlooptijden	6
7	Oorzaken voorraad zaken/tekort zittingscapaciteit	7
8	Aansluiting capaciteit kabinet rechter-commissaris	9
9	Aansluiting zittingscapaciteit in 2017	9
10	Aansluiting zittingscapaciteit in 2019	10
11	Duiding en conclusies	10
12	Oplossingen en aanbevelingen	12

1 Inleiding

Het rapport dat voor u ligt is het resultaat van een onderzoek naar de (afstemming van de) zittingscapaciteit van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de Rechtspraak in strafzaken. De aanleiding voor dit onderzoek wordt gevormd door de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in het "Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Veiligheid en Justitie 2017" met betrekking tot de omvang en oorzaken van de voorraden bij het Parket Centrale Verwerking OM (hierna: Parket CVOM) en het Functioneel Parket (hierna: FP) en de maatregelen die het OM treft om deze te verminderen.¹

In het onderhavige rapport worden de voor dit onderzoek relevante bevindingen van de Algemene Rekenkamer samengevat (hoofdstuk 2), wordt uiteengezet wat de opzet (hoofdstuk 3) en de uitkomst (hoofdstukken 4 tot en met 9) is van het onderzoek dat door het OM-ZM-overleg in opdracht van de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) en het College van procureurs-generaal (hierna: het College) is verricht en worden ten slotte de belangrijkste conclusies samengevat en enkele aanbevelingen gedaan (hoofdstukken 10 tot en met 12).

2 Onderzoek Algemene Rekenkamer

Het onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar de voorraadvorming bij het OM is in overleg met het College van procureurs-generaal geconcentreerd op het Parket CVOM en het FP, omdat de voorraadproblematiek daar het meest manifest en hardnekkig zou zijn.

Parket CVOM

De Algemene Rekenkamer constateert dat de instroom van overtredingszaken bij het Parket CVOM in de jaren 2014 tot en met 2017 structureel hoger is dan de uitstroom.² Het Parket CVOM noemt volgens het rapport als een van de belangrijkste externe factoren voor de voorraadvorming een ontoereikende zittingscapaciteit bij de gerechten (p. 36). Naast gebrek aan zittingscapaciteit worden als oorzaken ook genoemd de invoering van de professionele standaarden binnen de Rechtspraak in 2016 en de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013, waardoor het verplaatsen van zaken naar een ander arrondissement bij tijdelijk gebrek aan zittingscapaciteit wordt bemoeilijkt.

FP

Ten aanzien van het FP constateert de Algemene Rekenkamer dat 58% van de totale FP-voorraad in 2017 maatwerkzaken betreft. Wordt de voorraad maatwerkzaken afgezet tegen de uitstroom dan is deze voorraad in 2017 bijna twee keer zo groot als de uitstroom (uitstroom is 1.503 zaken en voorraad is 2.953 zaken). Het FP noemt naast andere oorzaken - waaronder een hardnekkige onderbezetting van officieren van justitie - als een van de externe oorzaken van deze voorraadvorming een gebrek aan capaciteit bij de kabinetten rechter-commissaris, waardoor getuigenverhoren langere tijd in beslag nemen. Ook de toegenomen zaakswaarte leidt tot vertraging. Het aantal zaken dat op één zitting kan worden behandeld, neemt af. Dit wijt het OM aan het groeiend belang van forensisch bewijs, meer getuigen en deskundigen op zitting en meer verdachten die zich verzetten tegen een strafbeschikking.

De Raad heeft in reactie op deze bevindingen kenbaar gemaakt dat hij zich niet zonder meer in de conclusies kan vinden, zeker daar waar het de analyse van het parket CVOM betreft. Een nadere analyse

¹ Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Rapport bij het Jaarverslag, Den Haag, mei 2018.

² Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Rapport bij het Jaarverslag, Den Haag, mei 2018, p. 32-39

is geboden. Met dit rapport geven de Raad en het College daaraan uitvoering.

3 Aanpak

Om duidelijkheid te krijgen over de omvang van de gesignaleerde knelpunten en de maatregelen die tot verbeteringen kunnen leiden (ook in andere zaakstromen dan die van het Parket CVOM of FP) is er door de Raad en het College een uitvraag gedaan onder alle rechtbanken. Aan de rechtbanken is verzocht de beantwoording af te stemmen met de lokale en landelijke parketten (Arrondissementsparket (hierna: AP), Landelijk Parket (hierna: LP), FP, en Parket CVOM).

De Raad en het College heeft aan de voorzitters van het OM-ZM-overleg “Verkeerstorens” opdracht gegeven om deze uitvraag uit te voeren. Dit overleg is ontstaan uit de Taskforce OM-ZM en vormt een samenwerking tussen bestuurders van het OM en de Rechtspraak.

De volgende vragen zijn aan de rechtbanken en parketten gesteld:

1. Sluit op dit moment (met het oog het volledige jaar 2018) de zittingscapaciteit van de rechtbank goed aan (dus ook met de overeengekomen doorlooptijden) op de gewenste capaciteit van het OM (AP, FP, LP en CVOM)?
2. Zo nee, hoeveel en wat voor soort (aangeboden) zaken konden of kunnen niet door de rechtbank worden behandeld (maak daarbij onderscheid in de zaakstromen en parketten)?
3. Zijn hiervoor specifieke oorzaken aan te wijzen?
4. Sluit de capaciteit van het kabinet rechter-commissaris met het oog op het volledige jaar 2018 goed aan (dus met de overeengekomen doorlooptijden) op de gewenste capaciteit van het OM (AP, FP, LP en CVOM)?
5. Zo nee, waar en in welke omvang zijn er problemen?
6. Welke maatregelen zijn nodig om deze problemen op te lossen?
7. Zouden de vragen 1 t/m 5 gesteld in relatie tot de situatie in het jaar 2017 tot andere antwoorden hebben geleid hebben? Kunt u dat toelichten?
8. Sluit – gelet op de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met het convenant voor 2019 – het aanbod en de vraag voor 2019 op elkaar aan? Zo nee, licht conform bovenstaande methodiek dit antwoord toe.
9. Zijn er nog overige aspecten die u in dit kader van belang acht?

In aanvulling op deze uitvraag zijn met de rechtbanken Den Haag en Amsterdam en het Parket CVOM interviews gehouden om de schriftelijke reactie van deze organisaties te bespreken, te toetsen en om meer achtergrondinformatie te verkrijgen over de materie. Deze interviews zijn afgenomen door de leden van het OM-ZM-overleg, mr. G.F.H. Lycklama à Nijeholt (rechterlijk bestuurslid rechtbank Midden-Nederland), mr. H.E. Hoogendijk (hoofdofficier van justitie arrondissement Midden Nederland) en mr. C.N. Dijkstra (wrn. rechterlijk bestuurslid rechtbank Gelderland/lid DB LOVS) met de afdelingsvoorzitters, plaatsvervangend hoofdofficiëren van justitie en de hoofden verkeerstorens van de rechtbanken en parketten en de hoofdofficier van justitie van het Parket CVOM. De afdelingsvoorzitter van de rechtbank Amsterdam is tevens voorzitter van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS). Daarnaast zijn er uitgebreide antwoorden binnengekomen van het Landelijk Parket.

4 Aansluiting gewenste capaciteit OM op capaciteit Rechtspraak in 2018

De uitvraag naar de aansluiting van de zittingscapaciteit van de rechtbanken op de door het OM gevraagde capaciteit levert een divers beeld op. Door verschillende rechtbanken en parketten wordt gewezen op het feit dat bij de onderhandelingen ten behoeve van de convenanten de vraag van het OM groter is dan de zittingsruimte die de gerechten konden bieden. Andere rechtbanken en parketten wijzen op de realisatie van het convenant en noemen bijvoorbeeld dat het OM onvoldoende overeengekomen zittingen heeft kunnen vullen, of dat tussentijds de afspraken zijn gewijzigd op basis van de actuele behoefte (bijvoorbeeld minder ruimte voor enkelvoudige zittingen (EK) ten gunste van meer ruimte voor meervoudige zittingen (MK)).

Samengevat laten de reacties op de uitvraag het volgende beeld zien. Er zijn in 2018 drie rechtbanken die min of meer volledig aan de vraag van het OM konden voldoen. Bij twee gerechten is er sprake van overcapaciteit, waarbij één rechtbank deze capaciteit heeft ingezet om de tekorten bij een andere rechtbank te compenseren. In één geval heeft het OM minder zaken aangeleverd dan afgesproken in het convenant, met overcapaciteit bij de rechtbank tot gevolg. Dat werd mede veroorzaakt door het feit dat grote strafzaken van het LP en FP niet meer aanhangig worden gemaakt bij deze rechtbank, maar bij één van de vier concentratierechtbanken. Vijf van de elf rechtbanken konden niet of niet volledig aan de vraag van het OM voldoen. De rechtbanken die niet volledig kunnen voldoen lossen dit op door te prioriteren en tekorten te laten ontstaan bij één of twee zaakstromen. Drie rechtbanken hebben kenbaar gemaakt dat zij in geen van de zaakstromen konden voldoen aan de vraag van het OM.

Een relevante factor wordt gevormd door de zogenaamde mega-uren. Mega-uren betreffen uren voor zogenaamde mega-zaken; zaken die meer dan 25 zittingsuren vergen. Het aantal mega-uren is in 2018 met 20% toegenomen ten opzichte van 2017. Met een planning van 30.300 uren betreft dit een beslag op 12% van de MK-capaciteit van de rechtbanken. In 2017 was dat nog 10%. In 2019 volgt wederom een toename ten opzichte van de realisatie van 2018. Dit beslag op de zittingscapaciteit heeft implicaties voor de planning van reguliere MK's. Tegelijkertijd maakt het de planning van zaken kwetsbaar. Bij megazaken staan er grote belangen op het spel, zijn er veel betrokkenen bij het proces en worden er relatief veel onderzoekswensen en wrakingsverzoeken gedaan. Als de behandeling van een zaak daardoor op het laatste moment uitgesteld moet worden, leidt dit tot een flinke vrijval van MK-capaciteit die in dat late stadium niet meer opgevuld kan worden met andere zaken. Overigens vragen deze zaken ook veel van de planning omdat het door de veelheid van procespartijen moeilijk is om tot een datum te komen waarop alle partijen beschikbaar zijn.

Door het Parket CVOM wordt erop gewezen dat enerzijds het aantal zaken dat op een zitting kan worden aangebracht behoorlijk verschilt per rechtbank, en anderzijds dat regelmatig zittingen niet of niet volledig gevuld kunnen worden omdat tussen het parket CVOM en de verschillende rechtbanken dwingend voorgeschreven zaaksminen zijn afgesproken terwijl van bepaalde zaken op dat moment onvoldoende voorraad is. Het gaat hier om afspraken over de hoeveelheid zaken op een zitting en de samenstelling daarvan, bijvoorbeeld een 'x' aantal jeugdstrafzaken, een 'y' aantal rijbewijszaken en een 'z' aantal verzetszaken. Deze werkwijze beperkt de flexibiliteit en leidt regelmatig tot suboptimaal gebruik van de beschikbare zittingsruimte.

5 Ontwikkeling zittingsrendement

Het OM heeft in 2018 4% meer MK-zittingsbehandelingen afgesproken met de rechtbanken³; 30.600 behandelingen. Vermoedelijk zullen OM en rechtbanken 8% meer zittingsbehandelingen realiseren in 2018 dan is afgesproken en worden 33.200 zittingsbehandelingen gerealiseerd. Het afgesproken aantal eindvonnissen blijft echter 3% achter bij de afspraak. Dat beeld past in de trend waarbij in de afgelopen vier jaar het zittingsrendement van de MK-zittingen telkens een beetje afneemt; van 52% in 2015, 50% in 2016 en 2017, daalt het rendement nu naar 48%. Dit betekent dat er in 2018 ten opzichte van 2015 4% meer zittingsbehandelingen nodig zijn om te komen tot hetzelfde aantal vonnissen. Dat zijn meer dan 1.300 zittingsbehandelingen. Bij een gemiddeld aantal van 6 zaken per zitting, is dat het equivalent van 216 MK-zittingen.

Het OM heeft in 2018 1% minder EK-zittingsbehandelingen afgesproken. Vermoedelijk zullen OM en Rechtspraak 7% meer zittingsbehandelingen realiseren dan overeengekomen en daarmee is de benutting gelijk aan 2017. Net als bij de MK-zittingen wordt ondanks het grotere aantal behandelingen de afgesproken Lamicie-productie niet behaald. Deze is 4% lager dan begroot. Ook bij de EK is sprake van een continu dalend zittingsrendement. In 2015 was het rendement nog 71%, in 2016 en 2017 68% en in 2018 daalt het rendement naar 66%. Deze daling leidt ertoe dat 6.200 behandelingen extra nodig zijn om te komen tot hetzelfde aantal vonnissen. Dat is gelijk aan 620 EK-zittingen.

Kortom: het kost in de afgelopen periode relatief meer capaciteit en inspanning van OM en Rechtspraak om een EK- of MK-strafzaak te laten uitstromen met een eindvonnis.

6 Realisatie van doorlooptijden

Doorlooptijden vormen een belangrijke indicator om te kunnen meten of de beschikbare zittingscapaciteit voldoende aansluit bij de benodigde zittingscapaciteit.

De doorlooptijd van MK-zaken die bij de rechtbanken zijn aangebracht door de arrondissementsparketten, gemeten van het moment van instroom bij het OM tot het moment van eindvonnis loopt in de afgelopen jaren op van gemiddeld 317 dagen in 2015 naar 358 dagen in 2018; een toename van 41 dagen. Ook de doorlooptijd tussen het moment dat het OM de beslissing neemt om de verdachte te dagvaarden en het moment van de eerste zitting neemt toe. In 2015 verliepen na deze beoordeling gemiddeld 150 dagen voordat de MK-zaak op zitting stond. In 2018 bedraagt die periode gemiddeld 204 dagen. Het aandeel MK-zaken dat binnen 180 dagen na instroom bij het OM wordt afgedaan neemt af van 40% van alle MK-zaken in 2015 naar 35% in 2018.

De doorlooptijd van enkelvoudige zaken die zijn aangebracht door de arrondissementsparketten laat een positieve trend zien. De gemiddelde doorlooptijd van een EK-zaak – van instroom bij OM tot eindvonnis – daalt van gemiddeld 230 dagen in 2015 naar 199 dagen in 2018. De gemiddelde doorlooptijd tussen het moment dat het OM de beslissing neemt om de verdachte te dagvaarden en het moment van de eerste zitting neemt in deze periode af van gemiddeld 157 dagen naar 134 dagen. Het aandeel EK-zaken dat binnen 180 dagen na instroom bij het OM wordt afgerond met een vonnis is toegenomen van 61% in 2015 tot 70% in 2018.

³ Een zittingsbehandeling staat voor de behandeling van één strafzaak op een MK-zitting, waarbij in één zaak sprake kan zijn van meerdere behandelmomenten als gevolg van aanhoudingen (o.a. pro forma/regie).

Het valt op dat wanneer een enkelvoudige zaak niet binnen 180 dagen wordt afgerond, de doorlooptijd van die zaak gemiddeld meer dan verzesvoudigt. Het kost gemiddeld 470 dagen om in de laatste 30% van de zaken tot een eindvonnis te komen. .

Hoewel dat vanwege de omvang en aard van de LP- en FP-zaken niet verrassend is, hebben deze zaken een substantieel langere doorlooptijd dan de zaken die door een AP worden aangebracht bij de rechtbanken. De gemiddelde doorlooptijd van MK-zaken die zijn aangebracht door het FP en het LP laat de afgelopen jaren een stijgende trend zien; van gemiddeld 746 dagen in 2015 naar 831 dagen in 2018. De doorlooptijd tussen het moment dat het OM beslist tot dagvaarden en het moment van de eerste zitting neemt eveneens toe, van 260 dagen in 2015 naar 331 dagen in 2018. Het aandeel zaken dat binnen 180 dagen na instroom bij het OM met een eindvonnis is afgerond, daalt van 12% in 2015 naar 7% in 2018.

De doorlooptijd van EK-zaken van het LP, maar vooral van het FP, is in 2018 met gemiddeld 332 dagen korter dan in 2015. Toen bedroeg die doorlooptijd gemiddeld 357 dagen. De doorlooptijd tussen de beoordeling en de eerste zitting is eveneens gunstiger geworden: van gemiddeld 301 dagen in 2015 naar 290 dagen in 2018. Het aandeel EK-zaken dat binnen 180 dagen na instroom bij het OM wordt afgerond met een eindvonnis neemt toe; van 22% in 2015 naar 29% in 2018.

Ten slotte de behandeling van zaken van het Parket CVOM. De gemiddelde doorlooptijd van de overtredingszaken laat een versnelling zien in 2018. De gemiddelde doorlooptijd van de afdoening van een overtredingszaak neemt af van gemiddeld 281 dagen naar 256 dagen geteld vanaf de instroomdatum bij het OM tot datum eindbeslissing. Daarbij stijgt het aandeel dat binnen 180 dagen afgedaan is door kantonrechter van 49% naar 53%. Een behandeling van een verzetszaak op zitting duurt in 2018 gemiddeld 288 dagen nadat het verzet is ontvangen. In 2017 was dat nog gemiddeld 446 dagen. Het aandeel verzetszaken dat binnen een jaar na het instellen van het verzet op zitting is behandeld is toegenomen van 41% naar 51%.

Ook bij de misdrijfzaken die door het Parket CVOM voor de rechter worden gebracht, is er sprake van een verbetering. Een regulier gedagvaarde zaak stroomt gemeten vanaf de instroomdatum bij het OM in 2018 gemiddeld in 197 dagen uit. Vorig jaar was dat nog 233 dagen. Het aandeel zaken dat binnen 180 dagen wordt afgedaan door de rechter neemt toe van 69% naar 76%. Verzet tegen de OM-afdoening ter zake van een misdrijf komt in 2018 gemiddeld na ontvangst van het verzet na 359 dagen voor de rechter. Vorig jaar was dat nog gemiddeld 367 dagen. Het aandeel verzetszaken dat binnen een jaar op zitting is behandeld is toegenomen van 53% naar 59%. De tijd die het parket CVOM nodig heeft om op te roepen is teruggelopen van gemiddeld 79 dagen naar 35 dagen. Deze versnelling vertaalt zich (helaas) nog niet in evenredig kortere doorlooptijden in het rechtbanktraject.

Samenvattend is het beeld dat er met name in de zwaardere zaken sprake is van een olopende doorlooptijd. Dat geldt voor zowel MK-zaken die worden aangebracht door de arrondissementsparketten als voor MK-zaken van het FP en het LP. De doorlooptijd van EK-zaken - zowel van reguliere gedagvaarde zaken als van verzetszaken - neemt af en het aandeel zaken dat binnen 180 dagen wordt afgerond neemt toe.

7 Oorzaken voorraad zaken/tekort zittingscapaciteit

Volgens de rechtbanken en parketten liggen er verschillende oorzaken ten grondslag aan het niet goed op elkaar aansluiten van vraag en aanbod. Er is evenwel veel overeenstemming over de hoofdoorzaken. Hierbij wordt aangetekend dat de meeste rechtbanken gedurende het jaar de ontwikkeling van het

zaaksaanbod en het zittingsaanbod goed monitoren en daarop inspelen. Dat kan bijvoorbeeld leiden tot het “omlabeleden” van de zittingen. Intern wordt geschoven met capaciteit teneinde gedurende het zittingsjaar vraag en aanbod optimaal – binnen de mogelijkheden die er zijn – op elkaar af te stemmen. De komst van de Verkeerstorens⁴ en de ontwikkeling van gezamenlijke managementinformatie geven de gerechtsbesturen en parketleiding de mogelijkheid en het inzicht dat daarvoor nodig is.

- De belangrijkste reden die wordt genoemd voor het niet kunnen voldoen aan de vraag van het OM is een **tijdelijk tekort aan inzetbare rechters**. Door de invoering van de professionele standaarden in 2016/2017 zijn er meer rechters nodig om hetzelfde aantal zaken af te doen. Daartoe worden nieuwe rechters opgeleid, maar dit opleiden kost capaciteit en de rechters in opleiding zijn niet direct inzetbaar in alle zaakstromen. Daarnaast is er gewezen op de PAS-regeling⁵ van rechters, het verloop van rechters en ziekteverzuim, waarmee in rekenmodellen vooraf geen rekening wordt gehouden. Ook is als oorzaak genoemd dat het in grotere zaken lastig is om een combinatie van drie rechters voor langere tijd in die zaken beschikbaar te houden in het rooster. Uit gesprekken zijn nog enkele andere factoren naar voren gekomen. Rechtbanken buiten de randstad hebben meer moeite om vacatures in te vullen en nieuwe rechters te werven vanwege hun geografische ligging. De aanwezigheid van een gerechtshof in dezelfde plaats als een gerecht zorgt ervoor dat dit gerecht dient als kweekvijver voor raadsheren, wat het verloop van rechters negatief beïnvloed. Anderzijds kan het juist de aantrekkingskracht van een gerecht voor nieuwe rechters vergroten. Ten slotte kan het feit dat rechters voor het leven worden benoemd, rechtbanken voorzichtig maken in het werven van rechters.
- Aan de andere kant wijzen verschillende gerechten erop dat wel zittingscapaciteit door het OM is gevraagd, maar dat het **OM de zittingen niet of onvoldoende gevuld** krijgt of dat er niet altijd voldoende officieren van justitie beschikbaar zijn (bijvoorbeeld bij het Parket CVOM). Ook hier betreft het een complex samenspel van factoren. Het kan voorkomen dat er voldoende capaciteit aan rechtbankzijde is maar dat het OM geen of onvoldoende zaken heeft voor de met de rechtbank overeengekomen zaaksmix. Het kan ook gebeuren dat het (CV)OM een lagere vraag neerlegt omdat het onvoldoende officieren van justitie op de been kan brengen om de volledige voorraad weg te werken. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit niet een hoofdoorzaak van de achterstanden is, maar als factor wel meespeelt.
- De **zaakzwaarte**. Door de (door)ontwikkeling van de buitengerechtelijke afwikkeling van strafzaken (OM-afdoening) zijn de zaken die voor de rechter komen relatief ingewikkelder geworden.⁶ Ook ontwikkelingen in wetgeving dragen bij aan die toegenomen complexiteit (bijvoorbeeld op het terrein van de uitbreiding van slachtofferrechten). Daardoor is er per zaak gemiddeld meer tijd nodig voor de voorbereiding, behandeling ter terechtzitting en uitwerking. Dat is ook zichtbaar in het teruglopende “zittingsrendement”. Al enkele jaren zijn meer zittingsbehandelingen nodig om tot een eindvonnis te komen (zie hoofdstuk 6). Het OM heeft de mogelijkheid om zaken niet voor de rechter te brengen. Een tekort aan zittingscapaciteit heeft direct effect op het aantal zaken dat door het OM buitengerechtelijk wordt afgedaan (door middel van strafbeschikking, alternatieve geschillenbeslechting of anderszins). **Het OM kiest**

⁴ Het logistieke samenwerkingsverband van het OM en de rechtbank dat per gerecht/parket de organisatie en de bedrijfsvoering rondom zittingen ondersteunt.

⁵ Partiele arbeidsparticipatie senioren

⁶ Zie Evaluatie Wet OM-afdoening, E. Abels e.a., Universiteit van Amsterdam - Bonger Instituut voor Criminologie, WODC, Amsterdam, 2018.

ervoor om zaken die niet aangebracht kunnen worden in enig jaar, langs andere wegen af te doen. Het betreft dan met name de eenvoudiger Politierechter-zaken (hierna: PR-zaken), waarvan het onwenselijk is dat zij bijvoorbeeld pas twee jaar later door een rechter worden behandeld. Dit betreft een vicieuze cirkel; de eenvoudige zaken worden niet op zitting gebracht, waardoor de complexiteit van de zaken die op zitting staan groter wordt.

- De **verhinderdata van de advocatuur** blijken een struikelblok voor een effectieve planning van zaken. Daardoor worden veel zaken later afgedaan dan gewenst. Dit is vooral een probleem bij **'megazaken'**.
- De zogenaamde **'megazaken'** en **'minimegazaken'** (MK-zaken die meer dan één dagdeel in beslag nemen, maar – net – niet voldoen aan het criterium om een megazaak te zijn) leggen een groeiend beslag op de MK-capaciteit en de capaciteit van de kabinetten rechter-commissaris. Het aantal mega-uren in 2018 is met 20% toegenomen ten opzichte van 2017 en die groei gaat voort in 2019.
- Het verschil in opbrengst van een kantonzaak en een PR-zaak is te groot in het voordeel van de PR-zaak. Daardoor kan er een **negatieve financiële prikkel** ontstaan om in tijden van capaciteitsgebrek voorrang te geven aan PR-zaken boven kantonzaken (terwijl die kantonzaken vooral van het Parket CVOM komen).

8 Aansluiting capaciteit kabinet rechter-commissaris

In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt opgemerkt dat voorraadvorming bij het FP mede wordt veroorzaakt door een gebrek aan capaciteit bij de kabinetten rechter-commissaris. Dit wordt slechts ten dele herkend door de gerechten. Bij één rechtbank zijn de doorlooptijden voor het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris met een maand opgelopen en slechts één (concentratie)rechtbank kan niet aan de vraag voldoen. Voor het overige geven negen rechtbanken aan dat de capaciteit van het kabinet rechter-commissaris voorsnog toereikend is voor de vraag. Doordat de zaken van het FP zijn geconcentreerd bij vier rechtbanken lijkt het tekort bij één kabinet rechter-commissaris bij een concentratierechtbank gevolgen te hebben gehad voor de voorraadvorming bij het FP.

Het belangrijkste punt van het FP is dat wanneer een zaak wordt aangehouden en verwezen naar de rechter-commissaris, het relatief lang duurt voordat de zaak weer op zitting staat. Van de grote maatwerkzaken is bekend dat gemiddeld 70% wordt aangehouden voor nader onderzoek. Het aantal zittingsuren dat aan het FP is toebedeeld is in 2018 toegenomen. Gemiddeld duurt het bij 33% van de FP-maatwerkzaken na aanhouding voor nader onderzoek langer dan een jaar voordat zij weer op zitting komen. Dat heeft ontegenzeggelijk invloed op de doorlooptijd van de strafzaak. Dat is nog niet opgelost.

9 Aansluiting zittingscapaciteit in 2017

Aan de rechtbanken en parketten is ook gevraagd naar antwoorden op de gestelde vragen voor het jaar 2017. Het algemene beeld is dat de problemen in 2018 groter zijn geworden. Er was echter wel sprake van andere omstandigheden. De professionele standaarden waren in 2017 nog niet in alle rechtbanken ingevoerd. Dat leidde ertoe dat de rechtbanken zittingen hadden met een langere duur en daar ook meer zaken op konden appointeren (immers in de professionele standaarden zijn normen gesteld voor het

aantal minuten dat een zitting mag duren en het aantal dagdelen per week dat een rechter maximaal mag zitten). Hoewel dat vanuit professioneel en kwaliteitsoogpunt onwenselijk is, was het wel een oplossing voor de hogere capaciteitsvraag van het OM. Verder is aan een van concentratierechtbanken in 2017 onderlinge bijstand verleend door twee rechtbanken. Deze rechtbanken hebben rechtercapaciteit aangeboden en er zijn strafzaken naar andere arrondissementen overgeheveld. Overigens heeft dit wel de nodige logistieke en administratieve rompslomp met zich mee gebracht. Twee van de drie rechtbanken die in 2018 aangeven te weinig zittingsruimte aan het OM te kunnen bieden, geven aan dat dit ook het geval was in 2017.

Voor één rechtbank geldt dat vraag en aanbod in 2017 weliswaar minder goed op elkaar aansloten, maar dat de Verkeerstoren is geprofessionaliseerd en een grote rol is gaan spelen in het verbeteren van de afstemming van vraag en aanbod.

10 Aansluiting zittingscapaciteit in 2019

De laatste vraag die aan de rechtbanken en de parketten is voorgelegd, is hoe zij op dit moment voorzien dat de aansluiting van de vraag van het OM op het aanbod van de Rechtspraak zal zijn in 2019. Drie rechtbanken en parketten benoemen dat er in 2019 nog steeds niet aan de vraag kan worden voldaan. Bij twee rechtbanken is de oorzaak een tekort aan rechters (zoals dat voor deze rechtbanken ook in 2018 gold) en voor de derde rechtbank is de oorzaak gelegen in een gestegen vraag vanuit AP, FP en LP (waaraan niet volledig voldaan kan worden). Eén rechtbank geeft aan dat er ten aanzien van de vraag vanuit het AP en het Parket CVOM een negatief verschil is van 7%, terwijl aan de vraag van de andere parketten wel kan worden voldaan. Een andere rechtbank heeft alleen een probleem met de vraag van het Parket CVOM die voor 85% wordt gehonoreerd. Ten slotte is er een rechtbank die door middel van onderlinge bijstand door een andere rechtbank de vraag volledig kan honoreren. Vijf rechtbanken voorzien geen problemen en hebben de vraag vanuit de parketten volledig kunnen honoreren (waarbij sommigen daarnaast kans zien om achterstanden weg te werken). In totaal heeft het Parket CVOM met de rechtbanken voor 2019 afgesproken dat er 4.000 PR-zaken en 20.000 kantonzaken extra zullen worden afgedaan ten opzichte van 2018.

11 Duiding en conclusies

Uit de beantwoording van de vragen door de rechtbanken en parketten kunnen een aantal algemene conclusies worden getrokken.

- In 2018 is er een tekort aan zittingscapaciteit bij de Rechtspraak. Dit tekort geldt niet voor alle rechtbanken. Enkele rechtbanken kunnen volledig aan de vraag voldoen en de meeste rechtbanken kennen een beperkt tekort in één of twee zaakstromen. Dit betreft vaak zaken van het Parket CVOM die vanwege het relatief lichte karakter een minder hoge prioriteit krijgen. De oorzaken voor dit tekort zijn hoofdzakelijk gelegen in:
 - een **(tijdelijk) tekort aan inzetbare rechters**: door toepassing van de professionele standaarden zijn er veel extra rechters nodig. Hoewel er veel nieuwe rechters worden opgeleid, legt juist deze opleiding een beslag op de capaciteit en kunnen de opleidingen niet direct in alle zaakstromen worden ingezet.
 - **toegenomen zaakzwaarte**: strafzaken zijn relatief ingewikkelder geworden en groter in omvang. De behandeling en afdoening vergt meer tijd van rechters en juridisch medewerkers (voorbereiding, behandeling ter terechtzitting en uitwerking). Bovendien is in de grotere zaken vaak meer inzet van de rechter-commissaris nodig en meer behandelingen per zaak, zodat de doorlooptijd langer wordt. Als oorzaken worden

bijvoorbeeld genoemd de toename van de buitengerechtelijke afdoening in meer eenvoudige zaken (o.a. OM-strafbeschikking), waardoor alleen relatief ingewikkeldere zaken op zitting komen en ontwikkelingen in wetgeving, zoals de uitbreiding van slachtofferrechten, die meer tijd per zaak vergen⁷.

- **verhinderdata van de advocatuur.** Doordat advocaten drukke agenda's hebben, kunnen (mega)zaken lastig gepland worden. Daardoor blijven deze vaak grotere zaken op de plank liggen en kunnen convenanten ten aanzien van mega-uren niet gehaald worden. De vrijgevallen capaciteit van rechters ten opzichte van convenant en megazaken-planning kan vaak nog wel ingezet worden op andere zaakstromen, maar veel meer ad hoc en met minder efficiency en opbrengsten.
- Voor 2019 zien de rechtbanken en parketten minder (grote) knelpunten. Indien er voor een deel niet aan de vraag kan worden voldaan, zal dat vooral de zaken van het Parket CVOM raken. Een enkele rechtbank spreekt uit dat er in samenspraak met de parketten wordt geprioriteerd, waarbij vanuit de gedachte van maatschappelijke verantwoordelijkheid voorrang wordt gegeven aan bijvoorbeeld grotere en ernstigere strafzaken en jeugdstrafzaken. Dit principe lijkt door meerdere rechtbanken (hoewel onuitgesproken) te worden toegepast en dit zou deels kunnen verklaren waardoor juist de voorraad bij het Parket CVOM oploopt. Daarnaast loopt de prijs die is afgesproken voor een kantonzaak uit de pas met de prijs voor een PR-zaak. Dat zou een financiële prikkel kunnen zijn om voorrang te geven aan de behandeling van PR-zaken boven kantonzaken.
- De doorlooptijd van CVOM-zaken laat het laatste jaar een positieve ontwikkeling zien. Desondanks duurt het in de helft van alle verzetszaken binnen de zaakstroom van relatief lichte feiten nog steeds langer dan een jaar nadat het verzet is ontvangen voordat de rechter daarin zijn oordeel kan geven.
- Parket CVOM kan zittingen niet vullen als gevolg van een door de gerechten dwingend voorgeschreven zaaksmix (welke in alle gerechten en soms zelfs locaties, verschillend is, zoals onder 4, laatste alinea, beschreven) of door eigen capaciteitsproblemen (tekort aan officieren van justitie voor een bepaalde regio). Daardoor kunnen er minder zittingen worden uitgevraagd/gedaan dan gewenst of minder zaken behandeld worden op een zitting dan mogelijk.
- De kabinetten rechter-commissaris hebben over het algemeen geen achterstanden, op enkele uitzonderingen na. Dit betreft echter wel juist de concentratierechtbanken die de grote en complexe zaken van het FP behandelen. Dit betekent dat het langer duurt voordat de zaken bij het FP op een inhoudelijke zitting gepland of afgedaan kunnen worden.
- Ondanks dat Rechtspraak en het OM de convenantsafspraken in algemene zin goed nakomen en er regelmatig gedurende het jaar meer capaciteit (uitgedrukt in aantal zittingsbehandelingen) geleverd wordt dan is afgesproken, lopen de doorlooptijden van met name de (zwaardere) MK-zaken op.
- Bij sommige rechtbanken is sprake van overcapaciteit in rechters en juridisch medewerkers. Deze overcapaciteit is over het algemeen lokaal en tijdelijk. Dit kan soms betekenen dat bepaalde rechtbanken geen voorraad CVOM-zaken hebben terwijl bij andere rechtbanken een grote voorraad CVOM-zaken ligt.

⁷ Dit zijn oorzaken die door de gerechten zijn aangereikt. In het onderzoek van de Boston Consultancy Group, dat momenteel de Rechtspraak doorlicht, worden nog meer redenen genoemd voor de toename van de zaakzwaarte.

12 Oplossingen en aanbevelingen

De problemen met de voorraad van de verschillende parketten zijn hardnekkig. Er zijn verschillen per parket en per zaakstroom. Desondanks is er in dit onderzoek een aantal oplossingsrichtingen in beeld gekomen. De eerste twee bullits betreffen oplossingen die al in gang zijn gezet en voor verbetering gaan zorgen. Daarna volgen aanbevelingen voor zowel Rechtspraak, Openbaar Ministerie als Ministerie van Justitie.

- Het tekort aan capaciteit bij de gerechten zal in de toekomst vermoedelijk afnemen. Doordat er op dit moment als gevolg van de professionele standaarden veel nieuwe rechters worden opgeleid, krijgt de Rechtspraak meer slagkracht.
- De spreiding van de rechterscapaciteit laat te wensen over. Door te beschikken over voldoende cijfermatig inzicht kan centraal op tijd worden geconstateerd waar voorraadvorming en tijdelijke capaciteitsgebreken optreden en waar overcapaciteit is van rechters. Op basis daarvan kan worden ingezet op onderlinge bijstand tussen gerechten.
Capaciteit kan op die manier efficiënt worden ingezet waar deze nodig is door toepassing van artikel 46a Wet op de rechterlijke organisatie of door rechters uit andere gerechten zittingen te laten doen in het gerecht met een tijdelijk capaciteitsgebrek (zij zijn van rechtswege rechter-plaatsvervanger in andere gerechten). De praktijk laat echter zien dat het verlenen van onderlinge bijstand met gebruikmaking van bestaande wettelijke mogelijkheden de nodige logistieke en administratieve knelpunten met zich brengt en daarmee een ingewikkelde en arbeidsintensieve operatie is. De oplossing is hierin gelegen dat de minister in een reactie op de Evaluatie Wet HGK heeft aangekondigd de mogelijkheden om onderlinge bijstand te verlenen te zullen vereenvoudigen door aanpassing van de Wet op de rechterlijke organisatie.
- Zorg voor centraal inzicht in het aanbod van de parketten en de beschikbare capaciteit bij de gerechten zodat in een situatie van tijdelijke onder- en overcapaciteit effectiever kan worden ingezet op onderlinge bijstand van rechters/juridisch medewerkers.
- Richt ten behoeve daarvan een zogenaamde 'rookmeldersgroep' op, die op basis van de instroom en voorraden bij politie, OM, gerechten en de vraag en het aanbod bij de convenanten, met gezag signaleert waar zich problemen (kunnen gaan) voordoen en adviezen kan geven aan OM en gerechten voor deze onderlinge bijstand. Het ligt voor de hand om het bestaande OM-ZM-overleg de rol van 'rookmeldersgroep' te geven. Randvoorwaardelijk is dat zij voldoende ondersteund worden in hun taken en bestuurlijk goed worden gepositioneerd.
- Institutionaliseer de uitvraag die aan de basis van dit rapport ligt, zodat er een jaarlijks overzicht ontstaat ten behoeve van de 'rookmeldersgroep' en maakt het onderwerp van gesprek in bestaande overleggen.
- Benut vervolgens de mogelijkheden die er binnen de kaders van de Wet op de rechterlijke organisatie zijn en nog zullen worden geïntroduceerd voor het verlenen van onderlinge bijstand, daarbij wel rekening houdend met het belang van toegankelijke rechtspraak. De minister voor Rechtsbescherming heeft in het kader van de evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart toegezegd dat er meer wettelijke mogelijkheden komen voor deze onderlinge bijstand.⁸
- Zoek de dialoog met de advocatuur over oplossingen voor het probleem dat verhinderdata van de advocatuur de planning in de weg zitten en/of zorg voor regelgeving die bewerkstelligt dat zaken eenvoudiger bij advocaten gepland kunnen worden.

⁸ Brief van de minister aan de Tweede Kamer d.d. 16 april 2018, Kamerstukken II 2017-2018, 29 279, nr. 424.

- Verwerf ten behoeve van de advisering door de 'Rookmeldersgroep' meer inzicht in de samenhang (onderlinge invloed) tussen zittingsplanning en (financiële) bedrijfsvoering, zodat eventuele scheefgroei of ongewenste effecten tijdig gesignaleerd en geadresseerd kunnen worden. Realiseer tijdelijk en op tijd extra capaciteit bij de kabinetten rechter-commissaris in de concentratierechtbanken om aan de toegenomen vraag te kunnen voldoen (zoals overigens in 2018 en 2019 al gebeurt). Op de langere termijn kan de rookmeldersgroep ook hierover adviezen geven.
- Breng de differentiatie in zaaksmixen terug tot twee of drie varianten, zodat het Parket CVOM meer flexibiliteit heeft bij het plannen van zaken en de beschikbare zittingsruimte beter benut kan worden.
- Onderzoek mogelijkheden om doorlooptijden van relatief eenvoudige verzetzaken, waarvan het gemiddeld een jaar duurt voordat ze door de rechter zijn beoordeeld, te verkorten.

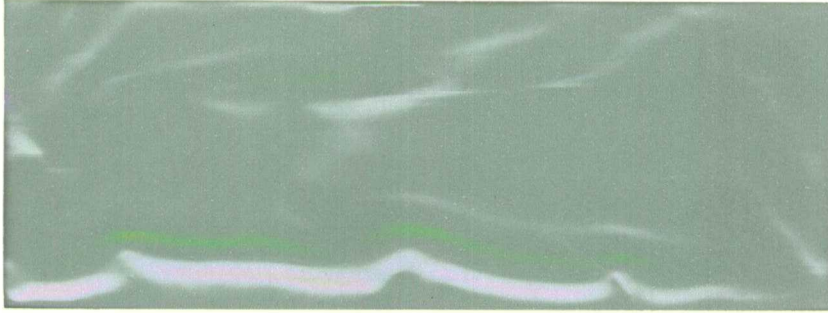
20181224.053 09:51 0000



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

TPG Post
Port betaald
Port payé
Pays-Bas



Gezien scankamer
JenV
24 DEC. 2018

FMHaaglanden
24 DEC. 2018
Ontvangen

20181224.052 09:51 0009

RX299 #6641X0X#00#0000#