

rechtstreeks 2025 nr 2



Raad voor de
rechtspraak

Het (on)gemak van zaakstoedeling

De redactie

De basis van zaakstoedeling

Jasper Krommendijk

Zaakstoedeling in Nederland
vanuit internationaal perspectief

Jan-Peter Loof

Over Europa, mensenrechten en
een zaakstoedelingsregeling als
systeemwaarborg

Judith Boeree en

Giel Stoepker

Van gearrangeerd huwelijk naar
Tinder-toedeling

Marco Fabri

Case assignment issues in
comparative perspective

Het (on)gemak van zaakstoedeling

Colofon

Rechtstreeks is een periodiek voor de Rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland. Het tijdschrift, verspreid door de Raad voor de rechtspraak, stelt zich ten doel wetenschappelijke inzichten en bijdragen aan het publieke debat over de rechtspraak ter kennis te brengen van allen die beroepshalve bij de rechtspraak betrokken zijn. Opname in *Rechtstreeks* betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Redactie

Dr. N. (Nienke) Doornbos
Universitair hoofddocent rechtssociologie aan de
Universiteit van Amsterdam

Mr. dr. H.J. (Herman) van Harten
Senior raadsheer en teamvoorzitter in het gerechtshof
Den Haag

Drs. A. (Harry) Koster
Kennisarchitect bij de Raad voor de rechtspraak

Mr. K.G.F. (Kim) van der Kraats
Rechter rechtbank Midden-Nederland en bijzonder
hoogleraar rechtspraak aan de Universiteit Utrecht

Prof. mr. dr. A.T. (Bert) Marseille
Hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de
empirische bestudering van het bestuursrecht aan de
Rijksuniversiteit Groningen

Redactieraad

Prof. mr. T. Barkhuysen
Prof. mr. Y. Buruma
Prof. mr. dr. I. van Domselaar
Prof. mr. N.J.H. Huls

Redactieadres

Redactie *Rechtstreeks*
Raad voor de rechtspraak
Afd. Strategie
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
E-mail: rechtstreeks@rechtspraak.nl

Oplage

3.770 exemplaren

ISSN 1573-5322

Uitgever

Xerox/OSAGE

Abonnementen

Rechtstreeks wordt gratis toegezonden aan hen die tot de doelgroep behoren. Wie meent voor toezending in aanmerking te komen wordt verzocht zijn naam, postadres en functie kenbaar te maken aan het secretariaat van *Rechtstreeks* (rechtstreeks@rechtspraak.nl).

Adresmutaties

Xerox Communicatie Service
t.a.v. het bedrijfsbureau
Kalvermarkt 53
2511 CB Den Haag
E-mail: info@xnloverheid.nl

Retouren

Bij onjuiste adressering verzoeken wij u gebruik te maken van de adresdrager en daarop de reden van retournering aan te geven.

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.

Inhoud

Redactioneel	5
Over de auteurs	8
Column Blijf hopen <i>Ybo Buruma</i>	10
De basis van zaakstoedeling <i>De redactie</i>	13
Zaakstoedeling in Nederland vanuit internationaal perspectief <i>Jasper Krommendijk</i>	18
Over Europa, mensenrechten en een zaakstoedelingsregeling als systeemwaarborg <i>Jan-Peter Loof</i>	33
Van gearrangeerd huwelijk naar Tinder-toedeling <i>Judith Boeree en Giel Stoeper</i>	42
Case assignment issues in comparative perspective <i>Marco Fabri</i>	50

Redactioneel

De circa 2.700 rechters in Nederland namen in het afgelopen jaar in bijna 1,4 miljoen rechtszaken beslissingen. Hoe wordt bepaald welke rechter welke zaak beslist? Wie doet wat? En waarom? De manier waarop de rechter een te behandelen zaak krijgt, is een onderwerp dat raakt aan meerdere facetten van de moderne rechtspraak. Partijen of het bredere publiek vragen met enige regelmaat om meer inzicht, en soms om (expliciete) verantwoording, van gemaakte keuzes. Een rechter kan toch niet zelf zaken kiezen? Wat mag wel en niet meespelen? We betreden hier het terrein van de toedeling van rechtszaken aan rechters, die vanuit verschillende perspectieven en dimensies centraal staat in dit tweede nummer van *Rechtstreeks* dit jaar.

Volgens Sebastiaan Princen, de auteur van het redactioneel in het vorige nummer van dit periodiek, vormen Nederland en constitutioneel bewustzijn een moeizaam huwelijk. Naar mijn smaak geldt dat ook voor de relatie tussen zaakstoedeling en de Rechtspraak. In feite zoomen we in op een specifiek facet van dat huwelijk. Zaakstoedeling hangt in de kern samen met rechterlijke onafhankelijkheid. Het is daarmee van constitutioneel belang. Maar ook in het onderwerp van dit nummer lijkt een zeker ongemak schuil te gaan. Iedereen vindt zaakstoedeling best belangrijk, maar we gaan het gesprek erover soms liever uit de weg. Er is niet veel aandacht voor. En lang niet iedereen die we uitnodigden voor een bijdrage aan dit nummer, wilde erover schrijven, de vingers eraan branden. Staan er wetten in de weg en praktische bezwaren, en ook weemoedigheid, die niemand kan verklaren?

Verschillende landen hanteren verschillende manieren waarop zaken aan rechters worden toegedeeld. Sommige Europese landen werken met een wettelijke verankering, andere in het geheel niet. Weer andere landen kennen een wettelijk kader met nadere invulling via codes of richtlijnen die de rechtspraak zichzelf oplegt. Nederland is daar een voorbeeld van. Het duurde overigens behoorlijk lang voordat de Nederlandse rechtspraak zich eraan committeerde om hierover regels af te spreken. Bijna twintig jaar geleden wijdde *Rechtstreeks* er al aandacht aan (2006/2); toen was het nog vooral Europees rechtersrecht.

Inmiddels is wettelijk vastgelegd dat het bestuur van een gerecht een bestuursreglement vaststelt waarin in ieder geval nadere regels over onder meer de toedeling van zaken aan de leden van de enkelvoudige en meervoudige kamers zijn opgenomen (art. 20 lid 1 sub c van de Wet op de rechterlijke organisatie). Pas na internationale aanbevelingen en Europese rechtsontwikkeling op dit terrein is na een langjarig en uitgebreid proces de Code zaakstoedeling tot stand gebracht, die samen met de uitwerking daarvan in een zaakstoedelingsregeling per gerecht in werking trad op 1 april 2021. Dragende gedachte van de Code zaakstoedeling is dat zaken worden toegedeeld aan de rechter volgens objectieve, transparante en controleerbare criteria en maatstaven, als voorwaarde voor onafhankelijke en onpartijdige behandeling en beoordeling van rechtszaken binnen een redelijke termijn door een gekwalificeerde rechter. Daarbij gaat het om inhoudelijke criteria; een persoonskenmerk van de rechter mag bij de toedeling niet worden

gebruikt. Dat er een regeling over zaakstoedeling bestaat, is ondertussen eigenlijk niet meer weg te denken. Het bestaan ervan is wat mij betreft inmiddels ook vanuit artikel 17 Grondwet goed verklaarbaar. Het stelsel van zaakstoedeling onderstreept het belang en de noodzaak dat rechters een daadwerkelijk representatieve afspiegeling van de samenleving vormen.

Afgelopen 11 juli 2025 informeerde de toenmalige staatssecretaris Rechtsbescherming Struycken het parlement, zowel de Eerste als Tweede Kamer, met een Kamerbrief met bijlagen over de opvolging van eerdere toezeggingen rondom zaakstoedeling aan rechters. Daarbij is ook de *Rapportage zaakstoedeling* van de Rechtspraak gepubliceerd naar aanleiding van een monitoring van de praktijk bij de gerechten. De strekking van de rapportage wordt in de eerste themabijdrage in dit nummer kort samengevat. De bewustwording en het belang van zowel willekeurige toedeling als het bekendmaken van de behandelende rechter blijken te zijn toegenomen. Aselecte toedeling is in de praktijk de hoofdregel, toedeling op maat is uitzondering. Opkomen tegen de toedeling kan via verschoning (door de rechter) of wraking (door procesdeelnemers). In de rapportage kijkt de Rechtspraak ook wel kritisch naar zichzelf. Er zijn weinig harde gegevens of cijfers voorhanden over de zaakstoedeling en de registratie laat nog te wensen over, waardoor bijvoorbeeld gegevens over zaakstoedeling op maat ontbreken of onvolledig zijn. Verschillende verbeter- en vervolgstappen kunnen worden gerealiseerd.

Ook de auteurs in dit nummer dragen mogelijkheden en aandachtspunten aan. Het hoofdartikel komt uit de pen van **Jasper Krommendijk** (hoogleraar Rechten van de Mens), die de zaakstoedeling in Nederland in een internationaal

perspectief plaatst. Hij vindt het terecht dat zaakstoedeling meer onder een vergrootglas is komen te liggen in de afgelopen jaren. Krommendijk illustreert aan de hand van de rechtspraak van de Europese hoven dat de eisen op dit terrein zich blijven ontwikkelen. Hij adviseert dat de zaakstoedelingsregelingen van de gerechten meer gestroomlijnd worden. Ook vraagt hij zich af of het Nederlandse systeem van verschoning door rechters of wraking van rechters voldoende waarborgen bevat voor de eventuele problemen bij de toedeling van zaken.

Jan-Peter Loof (nu raadsheer in opleiding bij de Centrale Raad van Beroep) was in een eerdere fase van zijn loopbaan als onderzoeker betrokken bij een onderzoek naar systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak dat in 2014 werd gepubliceerd. Daarin werd gewezen op het ontbreken van een regeling over de toedeling van zaken. Dat werd aangemerkt als een kwetsbaarheid van het Nederlandse stelsel. In zijn bijdrage gaat hij na of die kwetsbaarheid nog steeds bestaat. De situatie is volgens hem aanmerkelijk verbeterd. Hij twijfelt of uit de eisen van de Europese rechtspraak volgt dat er meer nodig is dan een rechtersregeling zoals in Nederland, al staat hij nog steeds achter de toenmalige aanbeveling dat een wettelijke verankering wenselijk is. Tegelijkertijd laat Loof zien dat hoe goed het wettelijk ook geregeld en verankerd kan zijn, zoals destijds in Polen het geval was, het toch mis kan gaan als een parlementaire meerderheid met een politieke agenda niet voldoende rekening wenst te houden met rechtsstatelijke uitgangspunten: daar is haast geen kruid tegen gewassen.

Judith Boeree en **Giel Stoepker** (respectievelijk waarnemend president van en gerechtsauditeur-onderzoeker bij de Centrale Raad van

Beroep) verkennen hoe maatwerktoedeling van rechtszaken in de praktijk inzichtelijker, transparanter en beter controleerbaar kan worden gemaakt. Of hoe, in hun woorden, van een gearrangeerd huwelijk tussen zaak en rechter met een *matchmaker*, naar een Tindertoedeling met een *wingman* kan worden toegegroeid.

De Engelstalige bijdrage van **Marco Fabri** (onderzoeksdirecteur van de Italiaanse onderzoeksraad in Bologna) geeft een beeldende, impressionistische rechtsvergelijkende inkijk in de praktijk van toedeling van zaken in verschillende Europese landen. Hij maakt duidelijk dat zaakstoedeling nauw samenhangt met verdeling van schaarse (rechterlijke) capaciteit en daarmee per definitie ook een kwestie van management omvat: *‘Understanding the value of time in court proceedings is key to identifying how judges’ time should be allocated in the most effective and effective way. A proper case assignment system can help with this.’* Hij benadrukt dat een passende balans gevonden moet worden tussen enerzijds het waarborgen van kernwaarden als rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid en anderzijds een efficiënt werkend rechtsbedrijf. Er is geen one-size-fits-all-oplossing en het stelsel van zaakstoedeling is contextafhankelijk. Als er veel vertrouwen is in de rechterlijke macht van een land kan volgens Fabri meer flexibiliteit gehanteerd worden in de zaakstoedeling in vergelijking met een land waar dat anders ligt: bij laag vertrouwen zijn wat hem betreft striktere regels voor toedeling van zaken nodig.

Ook de staatssecretaris Rechtsbescherming kwam deze zomer na een rechtsvergelijkende inventarisatie tot de conclusie dat er geen uniforme systematiek voor zaakstoedeling bestaat. Het merendeel van landen uit de inventarisatie hanteert de in ontwikkeling zijnde internationale standaarden, waarbij wordt nagestreefd om zaken toe te delen op basis van objectieve, transparante en controleerbare criteria. Tegen deze achtergrond is er volgens hem geen aanleiding het Nederlandse systeem voor zaakstoedeling te wijzigen. Maar hij ziet met grote belangstelling uit naar de realisatie van de verbeter- en vervolgstappen van de Rechtspraak. Zullen die gaan lukken? Laten we het hopen.

Blijf hopen is ook de titel van de trefzekere én verlichtende column van **Ybo Buruma** (oud-raadsheer in de strafkamer van de Hoge Raad en hoogleraar) met een appel op ons allen om in een periode met een onrustbarende werkelijkheid de rechtsstaat te blijven onderhouden.

Tot slot. Hiervoor werd gewag gemaakt van het redactioneel van Sebastiaan Princen. Hij maakte sinds 2020 deel uit van de redactie en heeft deze nu verlaten. We willen hem hartelijk danken voor de betrokken wijze en kritisch-wetenschappelijke blik waarmee hij zijn redacteurschap nauwgezet vervulde.

Namens de redactie,
Herman van Harten

Over de auteurs



Judith Boeree

Mr. drs. J.C. Boeree is waarnemend president van de Centrale Raad van Beroep.



Ybo Buruma

Prof. mr. Y. Buruma was van 2011 tot september 2025 raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden. Eerder was hij hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Radboud Universiteit in Nijmegen (1995-2011). Recent verscheen zijn boek *De onvoltooide rechtsstaat. Tijdgeest en recht 1813-2025*. In de podcast *Goliath* onderzoekt Buruma met journalist Annette van Soest tegenwoordig zaken waarin een burger het opneemt tegen een grote organisatie of de overheid.



Marco Fabri

Dr. M. Fabri is onderzoeksdirecteur van het Istituto di Informatica Giuridica e Sistemi Giudiziari (Instituut voor juridische informatica en gerechtelijke systemen) van het Consiglio Nazionale delle Ricerche (Nationale onderzoeksraad) van Italië en voorzitter van de Justice Administration Research Association (Limoges, Frankrijk).



Jasper Krommendijk

Prof. mr. J. Krommendijk is hoogleraar Rechten van de Mens en tevens directeur van het Onderzoekcentrum Staat en Recht (SteR). Zijn onderwijs en onderzoek richt zich op mensenrechten, de rechtsstaat en effectieve rechtsbescherming. Hij is met name geïnteresseerd in de wisselwerking tussen internationale mensenrechten en de Nederlandse rechtsorde. Sinds 2022 bekleedt hij de Jean Monnet Chair on the Rule of Law in the national and EU legal orders.



Jan-Peter Loof

Mr. dr. J.P. Loof is raadsheer (in opleiding) bij de Centrale Raad van Beroep. Tot oktober 2023 was hij ondervoorzitter van het College voor de Rechten van de Mens en docent constitutioneel recht en mensenrechten aan de Universiteit Leiden.



Giel Stoepker

Mr. G.J. Stoepker is gerechtsauditeur-onderzoeker bij het Wetenschappelijk Bureau van de Centrale Raad van Beroep. Daarnaast is hij als buitenpromovendus verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht. Zijn promotie-onderzoek richt zich op de samenwerking tussen gerechtsjurist en rechter.

Blijf hopen

Ybo Buruma

Ik ben onder de indruk van de anonieme Israëlische dokters die de waarheid van hun beroep hoger achtten dan de propaganda van hun regering. *The Times of Israël* van 5 augustus 2025 citeerde deze kinderartsen: ‘*We never see kids like this.*’ Ze zeiden dat naar aanleiding van aangrijpende foto’s van de uitgemergelde achttien maanden oude Muhammad al-Mutawaq uit Gaza. Prominente Israëlische officials hadden gezegd dat de toestand van het jongetje een andere medische oorzaak had dan de honger ten gevolge van de Israëlische restricties om voedseltransporten toe te laten. De woorden van deze dokters en het feit dat de krant ze bekendmaakte zijn uitzonderlijk. Doorgaans horen we meedogenloze uitspraken van Israëlische politici en burgers die de vergelding van de terroristische aanval van 7 oktober 2023 door Hamas welbewust betrekken op de hele Gazaanse bevolking met inbegrip van de achttien maanden oude Muhammad. Bij het zien van de beelden uit Gaza en bij het horen van dergelijke woorden die inmiddels ook gepaard gaan met claims van annexatie, valt wanhoop me ten prooi. De sobere uitspraak van de dokters biedt dan ‘een sprankje hoop’.

Ik ben ook onder de indruk van de rechters van de US Court of International Trade (CIT) en de US Court of Appeals for the Federal Circuit in Washington D.C. die in mei en op 20 augustus oordeelden dat president Trump niet bevoegd is om via *executive orders* een serie wereldwijde tarieven op te leggen aan de handelspartners van Amerika. Ze deden dat in een onguur klimaat.

Recent hoorde ik dat de meesten van een groep hoogopgeleide Amerikanen die Nederland hadden bezocht het bij wijze van afscheidscadeau aangeboden boekje *On Tyranny* van Timothy Snyder niet durfden mee te nemen. Dat zou problemen tijdens de terugreis kunnen opleveren. Ze vrezen kennelijk dat de Amerikaanse douane zich schuldig zal maken aan wat diezelfde Snyder *anticipatory obedience* noemt: gedrag en beleid van functionarissen om tegemoet te komen aan vermoedelijke wensen en losjes uitgesproken ideeën van de president.¹ Er ontstaat daar een toxische sfeer die sommige MAGA-aanhangers ook al meebrengen naar debatten in Europese universitaire bijeenkomsten. De rechters die zich niet schuldig maakten aan *anticipatory obedience* en beslisten wat zij de juiste toepassing van het recht achtten, geven me opnieuw zo’n ‘sprankje hoop’.

De huidige politieke verwickelingen in Israël en Amerika, maar ook de geringe stevigheid van de Nederlandse politiek stemmen zacht gezegd niet vrolijk. Toch lichtte ik deze twee voorbeelden van hoop uit omdat ik kort wil stilstaan bij de betekenis van ‘hoop’ voor de taak van de rechter. In een prikkelend essay plaatst de Duitse filosoof Byung-Chul Han ‘*Der Geist der Hoffnung: Wider die*

¹ Timothy Snyder, *On Tyranny*, London: The Bodley Head 2017; zie ook Ian Kershaw, ‘Working Towards the Führer’. Reflections on the Nature of the Hitler Dictatorship’, *Contemporary European History* 1993, afl. 2, p. 103-118.

Gesellschaft der Angst.² Angst – dat vage gevoel dat alles verkeerd gaat – is verstikkend. Hoop is het tegendeel en maakt de geest open. Han haalt de etymologische achtergrond van de in de jacht gebruikte term *hoffen* erbij: een hertje staat stil (*verhofft*) om scherper te kunnen luisteren en geuren op te vangen. Iemand die hoopt neemt aandachtig waar om de juiste weg te vinden. Hoopvol denken vergt een ontvankelijkheid voor details die de optimist ontbeert. De optimist sluit de ogen voor de tekens aan de wand, zoals de pessimist ook niet openstaat voor het onbekende. Hoop is een stemming, een manier om in het leven te staan die anders dan een verwachting of een wens tamelijk onbepaald is. Hoop maakt ons ontvankelijk voor nieuwe, onvoorziene mogelijkheden. Die stemming roepen we op door te bedenken wat ons leven en werk betekenis geeft. Martin Luther King gebruikte in zijn rede *I Have a Dream* het mooie beeld: ‘*With this faith we will be able to hew out of the mountain of despair a stone of hope.*’

Voor ons, rechters, is de betekenis van ons werk dat wij in individuele zaken oordelen over rechten, plichten en beschuldigingen en al doende de rechtsstaat in stand houden. Een van de eerste liberale, rechtsstatelijke denkers, Benjamin Constant (1767-1830), wees er kort na de Franse Revolutie al op dat de omstandigheid dat macht democratisch gelegitimeerd is, nog niet betekent dat de weinigen aan wie die macht is toevertrouwd deze ook legitiem uitoefenen: ‘Het volk dat almachtig is, is even gevaarlijk als, of gevaarlijker dan een tiran.’ Natuurlijk dragen professionele overheidsinstellingen ook een bijzondere verantwoordelijkheid voor het

behoud van de waarden van de democratische rechtsstaat. Dat geldt voor de krijgsmacht en de douane, die in hun streven te doen wat een groot deel van de bevolking of de minister-president goed vinden hun professionele normen uit het oog kunnen verliezen, maar ook voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten, toezichthouders en burgemeesters die tegengas kunnen geven. De verantwoordelijkheid van dergelijke professionals is echter precair, omdat zij in de meeste gevallen zelf uiteindelijk afhankelijk zijn van democratisch verkozen ambtsdragers. Dat maakt de bijzondere verantwoordelijkheid van de rechtspraak des te groter. Nog een keer Constant: ‘Zolang eerlijke processen plaatsvinden zullen gerechtshoven obstakels opwerpen op het pad van de despoot, met meer of minder ruimhartigheid maar steeds met het effect dat er beperkingen zijn aan de tirannie.’³

Wij verkeren in een overgangstijd en sommigen vragen zich angstig af hoe het verder zal gaan. We mogen hopen dat de politiek en de in de samenleving gewortelde en gerespecteerde onafhankelijke instituties – traditionele media en universiteiten, kerken en vakbonden – eraan bijdragen dat de sombere verwachtingen in ons land niet uitkomen. Het is echter de vraag of die instituties nog sterk genoeg zijn. Zeker als (zoals in Israël op 7 oktober 2023 gebeurde) een catastrofe plaatsvindt, of als zoals in Amerika elk vertrouwen in de eerder heersende politiek wegvalt, is de democratische rechtsstaat kwetsbaar voor de volkswoede. Rechters willen natuurlijk net als ambtenaren en professoren doorgaans gewoon hun werk doen en zich het

² De Engelse vertaling is Byung-Chul Han, *The Spirit of Hope*, Cambridge: Polity Press 2024.

³ Benjamin Constant, *Les principes de politique*, Parijs: Hachette 2006 (1806), boek I, par. 6; boek II, par. 5 en 6; boek IX, par. 1-3.

liefs ver van het politieke gekrakeel houden. Dat kan in de meeste zaken ook. Maar er dreigen nu al gevaren voor de rechtsstaat die onder ogen moeten worden gezien. Te signaleren zijn: wet- en regelgeving in strijd met hoger recht, vermijding van de bescherming die het recht biedt, miskenning van de betekenis van uitspraken van de rechter, ongelijke behandeling in de praktijk en niet-noodzakelijke inbreuken op grondrechten.⁴ Het lukt de lezer vast om van elk van die categorieën een recent voorbeeld uit de Verenigde Staten te noemen. Maar het zijn evenzeer categorieën waar Nederlandse voorbeelden van bestaan en waarmee de rechter nu al op een of andere manier mee te maken krijgt.

Dat de wereld ons somber stemt, betekent niet dat we de hoop moeten opgeven. Integendeel. Rechter hebben de taak om de rechtsstaat te onderhouden. Daartoe moeten ze – als het hert dat opschrikt en waakzaam stilstaat – bij het zoeken naar een rechtvaardig en billijk oordeel de beste weg zoeken in die met het oog op de rechtsstaat zo onrustbarende werkelijkheid. Als we die opdracht scherp voor ogen houden ‘kunnen we uit de berg van wanhoop een steen van hoop houwen’.

⁴ Zie voor een toelichting mijn *De onvoltooide rechtsstaat. Tijdgeest en recht 1813-2025*, Amsterdam: Prometheus 2025.

De basis van zaakstoedeling

De redactie

In alle rechtsstaten bestaan systemen om de kernwaarden van de rechtspraak – onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit – te waarborgen. Voorbeelden van dergelijke systeemwaarborgen zijn regelingen met betrekking tot benoeming en ontslag van rechters, verschoning en wraking van rechters en toedeling van zaken. Deze regelingen kunnen zijn vastgelegd in (grond)wetten of in codes en richtlijnen die de rechterlijke macht zichzelf oplegt.

De staatssecretaris voor Rechtsbescherming heeft de Tweede Kamer bij brief van 11 juli 2025 geïnformeerd over de manier waarop de gerechten de Code zaakstoedeling en de zaakstoedelingsregelingen in de praktijk uitvoeren.¹ De staatssecretaris concludeert dat er een stevige basis is gelegd – die evenwel verdere verbetering behoeft – en ziet de door de Rechtspraak ingezette vervolgstappen met grote belangstelling tegemoet. Tevens informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over de belangrijkste bevindingen uit de rechtsvergelijkende inventarisatie naar zaakstoedelingsregelingen in voor Nederland relevante EU-lidstaten. Uit deze inventarisatie concludeert de staatssecretaris dat er niet één uniform systeem bestaat voor zaakstoedeling. De uitkomsten van de rechtsvergelijkende inventarisatie geven de staatssecretaris geen aanleiding om het Nederlandse systeem voor zaaks-toedeling te wijzigen.²

Aanleiding

In Nederland is de absolute en relatieve competentie van gerechten in de wet vastgelegd, maar niet de wijze waarop rechtszaken binnen gerechten aan de rechters worden toegedeeld. De Rechtspraak vond deze situatie onwenselijk en heeft daarom besloten tot het opstellen van een Code zaakstoedeling die voldoet aan de internationale eisen, waaronder de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36243, nr. 28.

² De staatssecretaris verwijst in dit verband naar het aangenomen amendement van het lid Nispen (Kamerstukken II 2024/25, 36243, nr. 27) waarmee in art. 20 Wet op de rechterlijke organisatie – naast de wettelijke grondslag voor gerechtsbesturen om te voorzien in nadere regels voor de toedeling van zaken – wettelijk wordt verankerd dat zaken aan rechters worden toebedeeld op basis van objectieve, transparante en controleerbare criteria, zoals ook bepaald in de Code zaakstoedeling.

Doel en invoering van de Code zaakstoedeling

Op 1 april 2021 traden de Code zaakstoedeling en de zaakstoedelingsregelingen van de gerechten in werking. De code en de daarvan afgeleide regelingen leggen de algemene uitgangspunten vast voor de toedeling van rechtszaken aan rechters en raadsheren. De Code zaakstoedeling en de zaakstoedelingsregelingen hebben tot doel te waarborgen dat de rechtszaken op basis van objectieve maatstaven aan de rechters worden toegedeeld, zodat een rechter onafhankelijk en onpartijdig een zaak kan behandelen. Daarbij is gestreefd naar een balans tussen het belang van de procesdeelnemers bij een meer transparant systeem van zaakstoedeling op basis van vooraf kenbare, objectieve criteria en het behoud van flexibiliteit.

Wettelijke grondslag

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

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

‘The Court considers that where the assignment of a case is discretionary in the sense that the modalities thereof are not prescribed by law, that situation puts at risk the appearance of impartiality, by allowing speculation about the influence of political or other forces on the assignee court and the judge in charge, even where the assignment of the case to the specific judge in itself follows transparent criteria. The order in which the individual judge or panel in charge of a certain case within a court is determined in advance, that is, an order based on general and objective principles, is essential for clarity, transparency as well as for judicial independence and impartiality.’³

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

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

De totstandkoming

De Code zaakstoedeling en de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen zijn het resultaat van een langjarig, zorgvuldig proces met interne en externe consultaties.

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

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

Deze code is in zeer nauw overleg met de landelijke Overleggen Vakinhoud (LOV's) van de Rechtspraak tot stand gekomen. De code vormde de basis voor de modelzaakstoedelingsregelingen die de LOV's vervolgens per rechtsgebied hebben opgesteld. Deze modellen waren richtinggevend voor de gerechten bij het opstellen van hun zaakstoedelingsregelingen en hadden tot doel de uniformiteit zoveel mogelijk te waarborgen.

Pijlers

De Code zaakstoedeling is gebaseerd op drie pijlers:

1. Zaken worden in beginsel op aselechte wijze (willekeurig) al dan niet via een geautomatiseerd systeem aan de rechters toegedeeld. In de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen is per rechtsgebied bepaald welke categorie van zaken niet aselekt worden toegedeeld, omdat ze toedeling op maat vergen. De toedeling van zaken (zowel aselekt als op maat) gebeurt aan de hand van objectieve, kenbare criteria. Zo wordt bij de toedeling rekening gehouden met de beschikbaarheid, belastbaarheid, de ervaring en de deskundigheid van de rechter in relatie tot de zwaarte van de zaak. De toedelingscriteria zijn opgenomen in de zaakstoedelingsregelingen.
2. De naam van de rechter die de zaak inhoudelijk ter zitting behandelt wordt tijdig bekendgemaakt. In de zaakstoedelingsregelingen is hier nader invulling aan gegeven door te bepalen dat 'tijdig' betekent: uiterlijk twee werkdagen voor de zitting.

3. Er bestaat een wettelijke verschoningsprocedure na de bekendmaking van de naam van de behandelend rechter. Nadat de naam van de behandelend rechter bekend is gemaakt aan partijen is een rechterswisseling in beginsel niet meer mogelijk. Dit kan alleen als er sprake is van een zwaarwegende reden die is opgenomen in de zaakstoedelingsregeling of na een toegewezen formeel verschoningsverzoek.

De praktijk

Inmiddels hebben de gerechten een aantal jaar ervaring opgedaan met de nieuwe regels voor zaakstoedeling en is gerapporteerd over hoe de gerechten de zaakstoedelingsregelingen in de praktijk uitvoeren.⁴

De praktijk van zaakstoedeling laat zien dat binnen de gerechten de bewustwording is toegenomen over het belang van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de zaakstoedeling. De eerste bevindingen geeft het beeld dat er in zijn algemeenheid conform de code en de zaakstoedelingsregelingen wordt gewerkt. Zo wordt het overgrote deel van de zaken aselect aan rechters toegedeeld en wordt het uitgangspunt dat de naam van de rechter tijdig aan partijen bekend wordt gemaakt, goed nageleefd. In het enkele geval dat onverwacht een rechterswisseling moet plaatsvinden, zijn de gerechten daar transparant over. Ook een eerste vergelijking tussen de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen laat zien dat deze regelingen per rechtsgebied op hoofdlijnen met elkaar overeenkomen. De verschillen die er tussen de regelingen zijn, zijn onder meer terug te geleiden tot de specifieke situatie binnen een gerecht.

De praktijk laat ook zien dat er nog verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Deze hebben onder meer betrekking op de registratie van een aantal gegevens, een uniforme werkwijze rond het bekendmaken van een rechterswisseling aan partijen en de realisatie van een publicatietool voor de tijdige bekendmaking van de naam van de behandeld rechter. Daarnaast wordt gezien waar een verdere stroomlijning van de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen op het punt van de toedeling van zaken (aselect/op maat) en de toepassing van de toedelingscriteria mogelijk is.

Tot slot

De Nederlandse rechtspraak acht het van groot belang dat de zaken door de ter zake meest deskundige rechters worden behandeld. Om dit te bewerkstelligen worden binnenkomende zaken gecategoriseerd aan de hand van de aard en de zwaarte en wordt bij de toedeling van de zaken aan de rechters rekening gehouden met factoren als specialisatie, ervaring en werklast.

Een objectieve, transparante en controleerbare toedeling van zaken is onmisbaar voor het vertrouwen in de Rechtspraak. De Code zaakstoedeling, met objectieve, transparante en controleerbare criteria voor het toedelen van zaken, waarborgt de onafhankelijkheid van de rechter. In de praktijk

⁴ Raad voor de rechtspraak, *Rapportage zaakstoedeling*, december 2024.

wordt hierbij steeds een goede balans gezocht tussen het belang van de procesdeelnemers bij een meer transparant systeem van zaakstoedeling op basis van vooraf kenbare objectieve en controleerbare criteria en het behoud van flexibiliteit. Dat is nodig omdat een te strikte zaakstoedeling ertoe kan leiden dat een zaak niet aan de ter zake meest deskundige rechter wordt toegedeeld, maar aan een collega die volgens het rooster nu eenmaal het geschil moet behandelen. Vooral als de aard en zwaarte van zaken sterk uiteenlopen en rechters (wat betreft expertise) van elkaar verschillen, kan een geheel willekeurige verdeling van zaken niet werken zonder op de kwaliteit van de rechtspraak in te boeten.

Zaakstoedeling in Nederland vanuit internationaal perspectief

*Jasper Krommendijk**

1 Inleiding

Toedeling van zaken aan rechters krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht in de politiek, de media, de wetenschap en ook onder het bredere publiek.¹ Er is veel interesse in en soms ook ophef over de persoon van specifieke rechters of rechters in het algemeen ('D66-rechters'). Denk aan de recente ophef rondom de Arnhemse raadsheer in de Vitesse-zaak en het gedoe en de ontsprende kritiek op sociale media rondom de bij Amnesty International werkzame partner van de rechter die begin dit jaar uitspraak deed in een zaak over het weren van drie buitenlandse sprekers op de Ramadan Expo.² Ook was er een decennium geleden veel (academische) kritiek op de samenstelling van de zetel in de strafzaak tegen Wilders die nadrukkelijk werd toebedeeld aan rechters die geen lid waren (geweest) van een politieke partij.³

Deze ontwikkelingen illustreren dat bewustwording over het belang van goede zaakstoedeling is toegenomen.⁴ Dat is positief, vooral ook omdat transparantie over toedeling essentieel is in een democratische rechtsstaat en een waarborg vormt voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak. Objectieve toedeling en transparantie strekken ertoe te voorkomen dat er gerechtvaardigde twijfel ontstaat bij rechtzoekenden en de samenleving dat toewijzing van zaken plaatsvindt onder invloed van politieke druk of op basis van oneigenlijke gronden, zoals de belangen van rechters zelf.⁵ Uit empirisch onderzoek blijkt dat goede formele borging van zaakstoedeling positief van invloed is op de ervaren rechterlijke onafhankelijkheid.⁶ Goede zaakstoedeling draagt aldus eveneens bij aan het vertrouwen in de rechtspraak.⁷ Het is om die reden dat er op internationaal niveau de laatste twintig jaar eisen en standaarden zijn ontwikkeld die, kort gezegd, verlangen dat zaken in beginsel op aselechte wijze aan rechters worden toegedeeld op basis van objectieve, transparante, vooraf vastgestelde en controleerbare criteria. Tegelijkertijd is een al te rigide systeem

* Zijn dank gaat uit naar dr. Michiel van Emmerik voor het lezen van een eerdere versie van deze bijdrage.

¹ Vgl. Hofhuis 2009, p. 408.

² Rb. Den Haag 20 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2566.

³ De Winter 2016; Grapperhaus 2016; Van der Grinten & Barkhuysen 2016; d'Oliveira 2016.

⁴ Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 15.

⁵ Bovend'Eert 2022; HvJ 14 november 2024, C197/23, EU:C:2024:956 (S.S.A.), punt 63.

⁶ Van Dijk, Van Tulder & Lugten 2016, p. 20 en 22.

⁷ Schutgens 2016, p. 113-114.

ook niet wenselijk gelet op het belang van de rechtszoekende bij de meest deskundige rechter en een tijdige beslissing.⁸ Er moet dus ruimte zijn om rekening te houden met factoren zoals specialisme en ervaring, ook gelet op flexibiliteit en efficiency van de rechterlijke organisatie.⁹ In de praktijk zal aldus een goede balans moeten worden gevonden tussen deze tegengestelde belangen.

Voorgaande (tegengestelde) belangen zijn sinds kort ook te vinden in de Nederlandse Code zaaks-toedeling. Deze code is in januari 2020 vastgesteld door het overleg van presidenten van de gerechten en leden van de Raad voor de rechtspraak.¹⁰ De vraag is echter of deze code voldoende tegemoetkomt aan alle internationale eisen. In Nederland is zaakstoedeling namelijk niet in de wet vastgelegd. De Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) verwijst slechts op verschillende plekken in algemene zin naar de bevoegdheid van gerechtsbesturen voor de bezetting van kamers, verdeling van werkzaamheden en het vaststellen van bestuursreglementen met nadere regels over zaakstoedeling.¹¹ Zoals ik in deze bijdrage zal bespreken lijkt internationale jurisprudentie betere borging middels een wet in formele zin te vereisen. De regering houdt de boot af, maar op initiatief van de Tweede Kamerleden Sneller (D66) en Van Nispen (SP) wordt de Wet RO hoogstwaarschijnlijk aangevuld. Het in maart 2025 aangenomen gewijzigde¹² amendement voegt in artikel 20, eerste lid, RO de zinsnede 'op basis van objectieve, transparante en controleerbare criteria' in voor wat betreft de vast te stellen regels voor toedeling van zaken.¹³ Dit amendement is op 18 maart 2025 door de Tweede Kamer aangenomen en ligt momenteel in de Eerste Kamer.¹⁴

⁸ Baas 2015, p. 135; Vgl. Hofhuis 2009.

⁹ Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 15.

¹⁰ Dit in nauw overleg met Landelijke Overleggen Vakinhoud en na raadpleging van vertegenwoordigers van de Afdeling, Hoge Raad, Openbaar Ministerie, de Nederlandse Orde van Advocaten en wetenschap.

¹¹ Art. 6 Wet RO: 'Het bestuur van een gerecht vormt voor het behandelen en beslissen van zaken en het beëindigen van de daartoe bij de wet aangewezen functionarissen enkelvoudige en meervoudige kamers en bepaalt de bezetting daarvan.' Art. 20 Wet RO bepaalt 'Het bestuur stelt een bestuursreglement vast, dat in ieder geval nadere regels bevat over [...] c. de toedeling van zaken aan de leden van de enkelvoudige en meervoudige kamers.' Art. 41, eerste lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren: 'Het bestuur van de rechtbank onderscheidenlijk het gerechtshof verdeelt de werkzaamheden van de rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij dat gerecht.'

¹² De voornaamste *materiële* wijziging betreft de toelichting waarin oorspronkelijk stond dat het gerechtsbestuur zaakstoedeling slechts zou kunnen mandateren aan 'leidinggevende rechters' binnen het gerecht. De Raad voor de rechtspraak was kritisch op dit aspect en wees op 'grote, onaanvaardbare consequenties' omdat strafzaken door de Verkeerstoren, bestaande uit gerechtsjuristen en administratief medewerkers, worden toebedeeld. In sommige gerechten doen niet-rechterlijke teamvoorzitters dit, vanwege grote tekorten aan rechterlijke personeel. De Raad wijst op positieve ervaringen. De toelichting is op dit punt aangepast. Vgl. *Kamerstukken II 2023/24*, 36243, nr. 10 met *Kamerstukken II 2024/25*, 36243, nr. 27. Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 5-7.

¹³ *Kamerstukken II 2022/23*, 36243, nr. 2.

¹⁴ Het verslag dat de Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid heeft uitgebracht op 15 april 2025 bevat geen vragen ten aanzien van dit amendement.

Deze bijdrage bespreekt het Nederlandse regelgevende kader en de praktijk bij rechtbanken en gerechtshoven omtrent zaakstoedeling in het licht van de (ontwikkende) internationale eisen op dit vlak. Naast aandacht voor de Raad van Europa en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ten aanzien van artikel 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zal ik ook ingaan op de relatief onderbelichte recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU).¹⁵ Na bespreking van dit internationale kader zal ik de Nederlandse regeling beoordelen. Meer in het bijzonder zal ik stilstaan bij de wettelijke borging van de Nederlandse systematiek, de duidelijkheid van de criteria in bestuursreglementen en rechtsbescherming. Het is goed om te benadrukken dat er geen concrete aanknopingspunten zijn om vraagtekens te plaatsen bij de praktijk van zaakstoedeling en te twijfelen aan de vaststelling van de Raad voor de rechtspraak dat zaakstoedeling ‘nooit [wordt] ingegeven door politieke of andere voorkeuren en belangen van rechters’.¹⁶

2 De internationale juridische kaders

2.1 Raad van Europa: EHRM, Venetiëcommissie en GRECO

Zoals hiervoor al benoemd, is de discussie over zaakstoedeling in Nederland vooral gevoerd in het licht van artikel 6 EVRM, Straatsburgse EHRM-jurisprudentie en aanbevelingen van andere organen van de Raad van Europa, zoals de Venetië-commissie en de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO). Vooral de uitspraak van het EHRM in *Miracle Europe Kft/Hongarije* uit 2016 deed de nodige stof opwaaien. In deze zaak bevestigde Straatsburg nogmaals dat zaakstoedeling op grond van artikel 6 EVRM plaats moet vinden op basis van vooraf bij wet vastgestelde (‘prescribed by law’), duidelijke, algemene en objectieve criteria ten behoeve van (rechts)zekerheid, transparantie en rechterlijke onafhankelijkheid. Als deze toedeling te veel beoordelingsruimte laat, bestaat er een risico op misbruik. In deze zaak stond het (wettelijke) systeem van zaakstoedeling in meer algemene zin centraal. In eerdere zaken boog het EHRM zich al over de aanwijzing van rechters in een concrete zaak en laakte het gebrek aan wettelijke criteria.¹⁷

Een volledig citaat uit het arrest is op zijn plaats:

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

¹⁵ Zie bijv. de exclusieve aandacht voor art. 6 EVRM (en 20 RO) in de beschrijving van het juridisch kader in Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 4. Ook art. 17 Gw krijgt in analyses weinig aandacht. Vgl. d’Oliveira 2016.

¹⁶ Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 3.

¹⁷ Zie bijv. EHRM 5 oktober 2010, zaaknr. 19334/03, CE:ECHR:2010:1005JUD001933403 (*Dmd group/Slowakije*), par. 67-68; EHRM 2 mei 2019, zaaknr. 50956/16, CE:ECHR:2019:0502JUD005095616 (*Pasquini/San Marino*), par. 100-114.

objective principles, is essential for clarity, transparency as well as for judicial independence and impartiality. An element of discretion in the allocation or reassignment of cases could be misused as a means of putting pressure on judges by for instance overburdening them with cases or by assigning them only low-profile ones. It is also possible to direct politically sensitive cases to certain judges and to avoid allocating them to others.’¹⁸

In een latere Sloveense zaak constateerde het EHRM een ‘flagrante’ schending van artikel 6, eerste lid, EVRM. Kort gezegd ging het in deze zaak om de toewijzing van een familierechtzaak in strijd met Sloveense wetgeving waarin juist objectieve, vooraf vastgestelde criteria zijn neergelegd die (her)verdeling op grond van chronologische en alfabetische volgorde vereisen.¹⁹ Vanwege de lange afwezigheid van een rechter kreeg een rechter alle 21 zaken toegewezen omdat zij op de dag van de herverdeling binnen de betreffende rechtbank de rechter was met het laagste aantal familierechtszaken. Het EHRM oordeelde dat dit criterium van een gelijkmatige verdeling van de werklast noch in wetgeving is vastgelegd, noch voorzienbaar was. Het kan aldus geen op zichzelf staande grond voor de toewijzing van zaken vormen. Ook achtte het EHRM het problematisch dat de president van de rechtbank had nagelaten de criteria voor de herverdeling van zaken voorafgaand te publiceren.²⁰ Het EHRM ging aldus niet mee in de meer pragmatische benadering van het Sloveense Constitutionele Hof dat had geoordeeld dat de schending van de zaakstoedelingsregels niet van dien aard was dat er sprake was van willekeur of objectieve twijfel deed rijzen over de onpartijdigheid van de rechter.²¹ Het EHRM wees nog wel op het belang van efficiënte rechtspraak, en de noodzaak van flexibiliteit bij het omgaan met werklast, maar hechtte meer waarde aan zorgvuldige naleving van wet- en regelgeving.²²

De rechtspraak van het EHRM is materieel grotendeels in lijn met adviezen van de Venetië-commissie²³, aanbevelingen van het Comité van Ministers²⁴ alsmede de standaarden aangenomen door het Europese Netwerk van Raden voor de Rechtspraak.²⁵ Ook GRECO heeft aan meerdere Raad van Europa-lidstaten aanbevelingen gedaan over zaakstoedeling.²⁶ Zo constateerde GRECO ten aanzien van Nederland in 2013 het gebrek aan uniformiteit in de zaakstoedeling en verwelkomde het de in 2012 gezette stappen om te komen tot een Code zaakstoedeling.²⁷

¹⁸ EHRM 12 januari 2016, zaaknr. 57774/13, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413 (*Miracle Europe Kft/Hongarije*), par. 58.

¹⁹ EHRM 19 december 2024, zaaknr. 27746/22, CE:ECHR:2024:1219JUD002774622 (*X e.a./Slovenië*), par. 123.

²⁰ EHRM 19 december 2024, zaaknr. 27746/22, CE:ECHR:2024:1219JUD002774622 (*X e.a./Slovenië*), par. 124-125.

²¹ EHRM 19 december 2024, zaaknr. 27746/22, CE:ECHR:2024:1219JUD002774622 (*X e.a./Slovenië*), par. 89.

²² EHRM 19 december 2024, zaaknr. 27746/22, CE:ECHR:2024:1219JUD002774622 (*X e.a./Slovenië*), par. 126.

²³ Zie o.m. EHRM 12 januari 2016, zaaknr. 57774/13, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413 (*Miracle Europe Kft/Hongarije*), par. 26 en 61; zie o.m. met verwijzingen naar eerdere rapporten en aanbevelingen Venice Commission 2010, par. 73-81.

²⁴ Committee of Ministers 2010.

²⁵ ENCJ 2014.

²⁶ GRECO 2014, par. 95-96.

²⁷ ‘The GET supports the current efforts of the judiciary to make case allocation policies more transparent and uniform.’ GRECO 2013, par. 83-86.

In vergelijking met deze Raad van Europa-gremia is het EHRM echter strenger voor wat betreft de wettelijke borging. Hoewel Straatsburg in beginsel een materiële invulling aan de notie van *prescribed by law* geeft, trekt het de teugels wat strakker aan voor wat betreft de rechterlijke organisatie. Zo beklemtoonde het in *Miracle Europe* en later in een IJslandse zaak dat ‘*the object of the term ‘established by law’ in Article 6 § 1 of the Convention is to ensure that the judicial organisation in a democratic society does not depend on the discretion of the executive, but that it is regulated by law emanating from Parliament*’.²⁸ Meerdere commentatoren menen dat zeker de kernelementen in formele wetgeving moeten worden opgenomen, hoewel er ruimte is om specifiekere modaliteiten op andere wijze te regelen.²⁹ In paragraaf 3.1 ga ik hier nader op in.

2.2 Artikel 19 VEU en het HvJEU

De laatste jaren heeft het Luxemburgse Hof van Justitie van de EU, mede als gevolg van de rechtsstatelijke achteruitgang in verscheidene EU-lidstaten zoals Polen, Hongarije en Roemenië, in relatief korte tijd een rijke rechtspraak ontwikkeld over rechterlijke onafhankelijkheid.³⁰ Deze jurisprudentie is wellicht verrassend omdat regels omtrent de invoering, samenstelling, bevoegdheden en werking van de nationale rechterlijke instanties tot de nagenoeg uitsluitende bevoegdheden van lidstaten behoren.³¹ Het HvJEU beoordeelt zaken omtrent rechterlijke onafhankelijkheid op grond van artikel 19, eerste lid, Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) dat lidstaten verplicht te ‘voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.’ Het HvJEU past artikel 19 zelfs toe in zaken waarin het EU-recht strikt genomen zelf niet van toepassing is.³² De ratio is dat de onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties in EU-lidstaten essentieel is voor de goede werking van het EU-recht en met name de prejudiciële procedure.³³ Artikel 19 VEU beschermt, net als artikel 6 EVRM, de externe onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van (in)directe invloed of druk vanuit de andere

²⁸ EHRM 12 januari 2016, zaaknr. 57774/13, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413 (*Miracle Europe Kft/Hongarije*), par. 51; vgl. EHRM (GK) 1 december 2020, zaaknr. 26374/18, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 (*Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland*), par. 214.

²⁹ Van Emmerik & Schuurmans 2016; Bovend’Eert 2022.

³⁰ Deze rechtspraak is tot wasdom gekomen na het zogenaamde Portugese rechters-arrest. HvJ EU 27 februari 2018, C64/16, EU:C:2018:117 (*Associação indical dos Juizes Portugueses*).

³¹ Zie hierover uitgebreider Krommendijk 2025, p. 28; HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 43.

³² HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 41.

³³ HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 43.

staatsmachten.³⁴ Daarnaast heeft Luxemburg ook oog voor de interne³⁵ dimensie bestaande uit ongepaste invloed van collega-rechters binnen de rechterlijke instantie. Zo doorstonden recent twee rechtseenheidsmechanismen³⁶ de toets aan artikel 19 VEU niet omdat zij de rechterlijke onafhankelijkheid van de rechters in de zetel onder druk zetten. In deze *Hann-Invest*-zaak wees het HvJEU op het probleem van ‘meer indirecte vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen’.³⁷ In het licht van deze uitspraak kan men overigens vraagtekens plaatsen bij de reservistenpraktijk van de Hoge Raad waarbij raadsheren die niet tot de zetel behoren deelnemen aan de beraadslagingen. Deze praktijk is onlangs verwezen naar de Grote Kamer van het EHRM.³⁸

De – naar mijn weten – eerste zaak waarin het HvJEU zich boog over zaakstoedeling betreft een door de Commissie gestarte inbreukprocedure tegen de Poolse tuchtregeling voor rechters.³⁹ Het HvJEU oordeelde onder meer dat de bevoegdheid van de president van de tuchtkamer om het tuchtgerecht aan te wijzen ‘zonder dat de criteria voor een dergelijke aanwijzing in de toepasselijke regeling zijn neergelegd’ strijdig is met artikel 19 VEU.⁴⁰ Met verwijzing naar de uitspraak van het EHRM in *Miracle Europe Kft/Hongarije* wees het HvJEU op de mogelijkheden van misbruik ‘om bepaalde zaken naar bepaalde rechters te verwijzen en te voorkomen dat zij aan andere rechters worden toegewezen, of om druk op de aldus aangewezen rechters uit te oefenen’.⁴¹ Het HvJEU legde het Unierecht dus overeenkomstig het EVRM en EHRM-jurisprudentie uit.⁴²

³⁴ HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 48.

³⁵ Vgl. ‘pressures from the fellow judges’. EHRM 22 december 2009, zaaknr. 24810/06, CE:ECHR:2009:1222JUD002481006 (*Parlov-Tkalčić/Kroatië*), par. 8688. Anders dan het EHRM beziet het HvJEU dit eveneens in het kader van de externe dimensie. Het HvJEU interpreteert het interne aspect vooral in termen van onpartijdigheid, objectiviteit en de afstand tot partijen. HvJ 11 juli 2024, C554/21, C622/21 en C727/21, EU:C:2024:594 (*Hann-invest*), punt 51; HvJ 14 november 2024, C197/23, EU:C:2024:956 (S.S.A.), punten 54 en 60.

³⁶ Het ging hier om bindende instructies van een Kroatische registratierechter en de verplichting voor de rechtsprekende zetel om uitspraak te doen in lijn met een juridisch standpunt van een afdelingsvergadering met rechters die niet in de zetel zitten.

³⁷ *Hann-invest*, punt 53;

³⁸ 38 EHRM 15 april 2020, zaaknr. 19365/19 (*Kuijt/Nederland*). Zie hierover Krommendijk 2025.

³⁹ Eerder boog het HvJEU zich over de benoeming van een rechter in het Gerecht voor ambtenarenzaken. HvJ EU (GK) 26 maart 2020, C542/18 RX-II & C543/18 RX-II, EU:C:2020:232 (*Heroverweging Simpson/Raad & HG/Commissie*).

⁴⁰ HvJ EU (GK) 15 juli 2021, C791/19, EU:C:2021:596 (*Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters)*), punt 172.

⁴¹ HvJ EU (GK) 15 juli 2021, C791/19, EU:C:2021:596 (*Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters)*), punt 173.

⁴² Op grond van art. 6, derde lid, VEU maken de grondrechten, zoals gewaarborgd door het EVRM als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie. Art. 52, derde lid, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Hv) bepaalt dat de inhoud en reikwijdte van de bepalingen in het Handvest hetzelfde zijn als die in het EVRM. De Toelichtingen bij het Handvest voegen daaraan toe dat deze inhoud ook door de jurisprudentie van het EHRM wordt bepaald. Zie nader hierover Krommendijk 2015. Vgl. Conclusie AG Medina bij HvJ 14 november 2024, C197/23, EU:C:2024:956 (S.S.A.), par. 74.

In twee andere prejudicieel verwezen zaken boog het HvJEU zich eveneens over zaakstoedeling. In deze zaken ging het echter niet zozeer over de systematiek van zaakstoedeling als zodanig maar veeleer de mogelijkheden van verzet in geval van twijfels over de rechtmatigheid.⁴³ In de Bulgaarse zaak *Sinalov* was een rechter niet te spreken over het feit dat de president van zijn rechtbank een strafzaak na ontbinding van de rechtsprekende formatie aan een andere rechter toewees op basis van willekeurige toedeling. Het HvJEU benadrukte dat er getoetst moet kunnen worden aan de zaaks-toedelingscriteria, eventueel zelfs ambtshalve, met een mogelijkheid van sancties.⁴⁴ Interessant is dat de toewijzing van zaken op basis van willekeurige selectie in Bulgarije, net als in Slovenië, een duidelijke wettelijke grondslag kent. Het HvJEU kwam tot een vergelijkbare uitspraak in een Poolse zaak. Ook in deze zaak was het probleem niet dat er geen wettelijk kader was.⁴⁵

Overigens koos het HvJEU in een recente zaak (*Daka*) over de samenstelling van kamers en rechtelijke formaties voor een meer pragmatische koers.⁴⁶ Deze zaak ging over de rol van de president van de Hoge Raad en de president van de civiele kamer, die zelf in strijd met artikel 19 VEU waren benoemd (zogenaamde ‘neo-rechters’), bij het aanwijzen van rechters om voor bepaalde tijd zitting te nemen in een andere kamer zonder hun instemming. Het HvJ achtte deze ‘louter organisatorische’ en ‘interne’ maatregelen niet strijdig met artikel 19 VEU.⁴⁷ Het wees daarbij onder meer op het tijdelijke karakter, het belang van ‘goede rechtsbedeling’, de ‘schijnbare’ toename van zaken en aanzienlijke achterstanden en het feit dat de maatregel niet gericht was tegen specifieke rechters, bijvoorbeeld omdat zij kritiek zouden hebben geuit op de hervormingen van de Poolse justitie. De afwezigheid van motivering van de maatregel vormde voor het HvJEU geen probleem.⁴⁸

Momenteel zijn er nog prejudiciële vragen aanhangig in Luxemburg in een Poolse zaak, onder meer over de willekeurige en onrechtmatige ontheffing van een rechter-rapporteur. De vragen zien vooral op de rechtmatigheid van een algoritmische generator voor de willekeurige toewijzing van zaken, ontwikkeld door het ministerie van Justitie, waarvan de werking van de broncode onbekend is en niet getoetst kan worden.⁴⁹

⁴³ Vgl. HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 52.

⁴⁴ HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punten 53-54.

⁴⁵ In deze zaak ging het vooral over wijzigen van de samenstelling van de rechtsprekende formatie. HvJ 14 november 2024, C197/23, EU:C:2024:956 (S.S.A.).

⁴⁶ Vgl. de kritiek van Pech: ‘Possibly the weakest (and seriously flawed IMO) judgment of the ECJ to date in relation to Poland’s rule of law crisis.’

⁴⁷ HvJ 1 augustus 2025, gevoegde zaken C422/23, C455/23, C459/23, C486/23 en C493/23, ECLI:EU:C:2025:592 (*Daka*), punt 90.

⁴⁸ HvJ 1 augustus 2025, gevoegde zaken C422/23, C455/23, C459/23, C486/23 en C493/23, ECLI:EU:C:2025:592 (*Daka*), punten 92-100.

⁴⁹ Zaak C-159/25, *Rowicz*.

3 De Nederlandse regeling bezien in het licht van internationale kaders

De hiervoor besproken internationale eisen vormden een belangrijke reden om te komen tot de in de inleiding genoemde Code zaakstoedeling.⁵⁰ Naar aanleiding van deze code hebben de gerechten hun bestuursreglementen gewijzigd en in de Staatscourant gepubliceerd. Alvorens ik in ga op drie kritische punten in de Nederlandse regeling en praktijk, zal ik kort de belangrijkste uitgangspunten van deze code bespreken.

De Code zaakstoedeling bevat zeven tamelijk beknopt geformuleerde artikelen met een artikelsgewijze toelichting. Artikel 1 en 2 bepalen dat de toedeling plaatsvindt onder eindverantwoordelijkheid van het gerechtshof, ‘zonder inmenging van buitenaf’ en dat dit bestuur per rechtsgebied een zaakstoedelingsregeling vaststelt en openbaar maakt. De toelichting voegt daaraan toe dat de individuele rechter geen invloed heeft op toedeling van eigen zaken. Artikel 3 specificeert dat de toedeling gebeurt ‘op een objectieve wijze die de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van tijdige en deskundige rechtspraak waarborgt’. Volgens de toelichting wordt daarbij rekening gehouden met ‘de belastbaarheid, de ervaring en de deskundigheid van de rechter in relatie tot de zwaarte van de zaak [en] beschikbaarheid’. Artikel 4 bepaalt dat zaken in beginsel op aselechte wijze aan rechters worden toegedeeld. De toelichting voegt daaraan toe dat zaken die geen toedeling op maat vergen *al dan niet* met behulp van een geautomatiseerd systeem op first in, first out-basis worden toebedeeld. Daarnaast specificeert artikel 4 dat in de zaakstoedelingsregeling wordt bepaald welke categorieën van zaken niet aselechte worden toegedeeld, omdat de toedeling ervan maatwerk vergt en handmatig door de teamvoorzitter wordt uitgevoerd. De toelichting noemt dat een definitie van zaken die toedeling op maat vergen niet te geven is, maar verwijst in algemene zin als voorbeeld naar ‘(potentieel) geruchtmakende zaken, megazaken of zaken van bovengemiddelde zwaarte, rechtsgebied overstijgende zaken, clusters van zaken en vervolgzaken’. In paragraaf 3.2 ga ik nader in op de wijze waarop de bijlagen bij de bestuursreglementen⁵¹ dit nader regelen.

3.1 Afwezigheid van een wettelijke grondslag en onvoldoende waarborgen tegen politieke inmenging

In de literatuur is reeds veelvuldig betoogd dat de Nederlandse zaakstoedelingspraktijk niet aan de internationale eisen voldoet omdat de criteria niet bij wet in formele zin zijn vastgelegd. Uit de analyse van Straatsburgse jurisprudentie in paragraaf 2.1 bleek al dat het EHRM dit wel vereist aangezien het spreekt over ‘*regulated by law emanating from Parliament*’. Het in de inleiding geschetste wettelijk kader in de

⁵⁰ Al in 2012 is er binnen de rechtspraak een werkgroep van start gegaan. Zie voor een beschrijving van dit proces Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 4-5.

⁵¹ De reglementen zijn verder erg beknopt. Zo bepaalt artikel 5 van het reglement van de rechtbank Gelderland in lid 1: ‘Zaken worden toegedeeld volgens de door het bestuur vastgestelde zaakstoedelingsregelingen per rechtsgebied, die als bijlagen aan dit bestuursreglement zijn toegevoegd. Deze zaakstoedelingsregelingen volgen de uitgangspunten, principes en beginselen van de Code zaakstoedeling van de Rechtspraak.’ Lid 2 wijst op de omvang van aanstelling en de werkbelasting van rechters bij de inroosterings.

Wet RO is onvoldoende en bevat die criteria niet. De minister voor Rechtsbescherming⁵² huldigt echter het standpunt dat het voldoende is om deze criteria in lagere regelgeving zoals de Code zaakstoedeling vast te leggen.⁵³ In de literatuur wordt getwijfeld of deze code kwalificeert als bindende regelgeving. Bovend'Eert wijst er terecht op dat de code is vastgesteld door een informeel gremium dat geen wettelijke grondslag kent.⁵⁴ Het amendement op de Wet RO, op initiatief van de Kamerleden Sneller en Van Nispen, maakt hopelijk een einde aan deze discussie. Betere wettelijke borging is natuurlijk geen panacee, zoals ook de Sloveense zaak in Straatsburg laat zien. De papieren werkelijkheid kan onder druk van efficiency en werklast al snel naar de achtergrond verdwijnen.

Overigens staat Nederland niet alleen met de gebrekkige wettelijke regeling van zaakstoedeling. Uit een door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid uitgevoerde rechtsvergelijkende inventarisatie van vier EU-lidstaten (Duitsland, Frankrijk, België en Denemarken) blijkt dat er geen uniforme systematiek is. Van de vier bestudeerde lidstaten heeft alleen Duitsland de criteria voor toedeling in een wet in formele zin neergelegd, terwijl Denemarken slechts de verantwoordelijkheid van de president van gerechten wettelijk heeft verankerd.⁵⁵ Uit de bespreking van het internationale kader blijkt dat Oost-Europese EU-lidstaten zoals Slovenië, Bulgarije en (zelfs) Polen het beter voor elkaar hebben wat betreft de wettelijke grondslag.

Naast betere wettelijke borging van zaakstoedeling zijn er nog twee kwetsbaarheden in de Nederlandse praktijk in de vorm van mogelijkheden voor politieke inmenging. In de literatuur zijn reeds vraagtekens geplaatst bij de afwezige wettelijke grondslag van teamvoorzitters, die op grond van de bestuursreglementen een grote rol spelen bij het toedelen van zaken die maatwerk vereisen.⁵⁶ Deze voorzitters hoeven formeel zelfs geen rechter te zijn.⁵⁷ De Raad voor de rechtspraak constateert dat de aan de teamvoorzitters gemandateerde bevoegdheid niet bij alle gerechten expliciet is geregeld.⁵⁸ Het zou inderdaad goed zijn als dit alsnog gebeurt.

⁵² *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 3640; *Kamerstukken II* 2022/23, 36243, nr. 6. Ook de Raad voor de rechtspraak meent dat geen wet in formele zin nodig is, hoewel het geen bezwaar heeft tegen opname van criteria in de wet. Raad voor de rechtspraak 2024a, p. 6. De ENJC en Venetië Commissie raden ook geen wet in formele zin aan.

⁵³ De wettelijke grondslag zoekt de minister dan in artikel 20 van de Wet RO.

⁵⁴ Bovend'Eert 2022. De rechtbank Rotterdam oordeelde bijvoorbeeld eveneens dat de code geen 'wet- of regelgeving [is] waaraan verzoeker rechten kan ontleen'. Rb. Rotterdam 10 april 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:3221.

⁵⁵ De inventarisatie richtte zich ook op andere landen van de Raad van Europa via het Venice Forum. Dit resulteert in een vrij schetsmatig impressionistisch overzicht met lastig te vergelijken antwoorden, vooral gericht op de wijze van toedeling in plaats van de wettelijke verankering daarvan. *Kamerstukken II* 2024/25, 36143, nr. 28.

⁵⁶ Kritiek daarop laat ik ook even voor wat het is. U. d'Oliveira 2019; Bovend'Eert 2022; vgl. Van der Winkel: 'Het gerechtsbestuur stelt een regeling vast voor de zaakstoedeling aan de rechters. In de huidige praktijk vervullen de tien voorzitters daarbij een belangrijke taak. Zij hebben echter geen enkele wettelijke basis en kunnen eenvoudig door een gerechtsbestuur worden vervangen.' *Kamerstukken I* 2024/25, 36 600 VI, E, p. 5.

⁵⁷ *Supra* noot 12.

⁵⁸ Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 12.

Vergelijkbare, zij het meer fundamentele, twijfels zien op de gerechtsbesturen, die bindende aanwijzingen kunnen ontvangen van de Raad voor de rechtspraak in het kader van de bedrijfsvoering.⁵⁹ Deze Raad staat op zijn beurt in een gezagsverhouding tot de staatssecretaris voor Rechtsbescherming, die eveneens beslissende zeggenschap heeft over de samenstelling van de Raad en de gerechtsbesturen.⁶⁰ Leden van de Raad en de gerechtsbesturen zijn ook maar voor zes (plus drie) jaar benoemd en kunnen tussentijds worden geschorst of ontslagen door de regering.⁶¹ Politieke inmenging ten aanzien van zaakstoedeling valt dus niet uit te sluiten, hoewel er geen aanleiding is om te vermoeden dat dit al eens is voorgekomen. Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om uitgebreid op dit aspect in te gaan. Ik ben het eens met experts die een herziening van de bestuursstructuur binnen de Rechtspraak bepleiten met meer waarborgen tegen politieke inmenging.⁶²

3.2 (On)duidelijkheid van de criteria

Zoals gezegd vinden we de meeste details over de criteria voor zaakstoedeling in de bijlagen van de bestuursreglementen. Daarin wordt per rechtsgebied onderscheiden welke zaken toedeling op maat vergen. De reglementen van de verschillende gerechten komen wat betreft deze criteria grotendeels overeen.⁶³ Wat opvalt bij bijvoorbeeld het Gelderse reglement is dat alleen bij jeugd- en familierecht en toezicht categorieën van zaken worden genoemd die géén toedeling op maat vergen.⁶⁴ Bij bestuursrecht, kanton, handel en strafrecht wordt ten aanzien van deze zaken slechts iets gezegd over de wijze van toedeling, veelal in ambigue termen en met de nodige onderlinge verschillen.⁶⁵ Terwijl bij strafrecht slechts vier relatief duidelijke, afgebakende en beperkte categorieën van maatwerkzaken worden genoemd, bestaat de lijst bij kanton en handel maar liefst uit vijftien zaken. Bij het bestuursrecht worden twaalf ‘zaakstromen’ genoemd die wel toedeling op maat vergen, waaronder ook het zeer ambigue ‘varia (inclusief toeslagen)’. Enigszins verwarrend is dat de bijlage stelt dat binnen de zaakstroom de zaken ‘in beginsel’ aselekt worden toegedeeld.⁶⁶ Naast deze stromen of onderwerpen noemt de bijlage nog andere zaken die maatwerk vereisen, naast de in de code genoemde categorieën, zoals specialistische, opleidings- en spoedeisende zaken.

⁵⁹ Vgl. ‘De toedeling van zaken vindt dan plaats onder eindverantwoordelijkheid van het gerechtsbestuur, wat nu juist niet de bedoeling is.’ M.J.A.M. Ahsmann 2022, p. 4.

⁶⁰ Zie o.m. de artt. 36, 37, 92, 93, 105 en 106 RO; Bovend’Eert 2022.

⁶¹ Artt. 15, 38, 84 en 107 RO; Bovend’Eert 2022.

⁶² Bovend’Eert 2022; Soeharno, Graaf & Uzman 2024.

⁶³ Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 13.

⁶⁴ Strt. 28692, 11 november 2022.

⁶⁵ Zo wordt ten aanzien van bestuurszaken gesteld dat deze ‘aselect *al dan niet* via een geautomatiseerd systeem’ worden toebedeeld. Daardoor wordt in het midden gelaten of er sprake is van een geautomatiseerd systeem. Bij kanton en handelsrecht worden zelfs drie opties genoemd (‘via een geautomatiseerd systeem of, verdeling op basis van beschikbaarheid of, door plaatsing van de zaak op een vooraf opgesteld zittingsrooster van rechters’). Vgl. de karakterisering dat de regelingen veel flexibiliteit bieden aan de gerechten. De Haan 2023, p. 263.

⁶⁶ De Raad stelt dat aselekt toewijzing van zaken aan een groep specialisten ook onder aselekt toedeling valt ondanks dat sommige gerechten dit als toedeling op maat kwalificeren. Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 6.

Op het eerste gezicht lijken er nog maar weinig zaken over te blijven voor aselechte toedeling. Zo concludeert ook Verkerk ten aanzien van het reglement van Hof Amsterdam: ‘Men kan zich afvragen of het interne reglement wel voldoet aan de vereisten van art. 6 EVRM. Het interne reglement laat immers nog altijd (te) veel ruimte voor het bestuur om ad hoc naar eigen inzicht een zetel samen te stellen.’⁶⁷ Het is lastig om een goed beeld van de daadwerkelijke praktijk te krijgen omdat, zoals de Raad voor de rechtspraak ook erkent, er weinig harde gegevens zijn bij gebrek aan registratie.⁶⁸ De Raad concludeert echter dat het overgrote deel van zaken in Nederland aselekt aan rechters wordt toebedeeld. Volgens de Raad staat zaakstoedeling in Nederland ‘als zodanig niet ter discussie’ en wordt deze ‘nooit ingegeven door politieke of andere voorkeuren en belangen van rechters’.⁶⁹ Gerechten zouden ‘in de meeste gevallen’ de criteria in de reglementen gebruiken, naast aanvullende gronden, zoals de verhinderdata van partijen. De Raad constateert wel dat appelcolleges meer op maat toedelen en er binnen rechtbanken sterke variatie is.⁷⁰ Dit laatste is problematisch en de Raad stelt wat mij betreft terecht verdere stroomlijning voor. De Raad noemt dat ter verbetering de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen waar mogelijk zouden moeten worden gestroomlijnd, met name de toepassing van criteria bij toedeling op maat.⁷¹ Dit lijken mij in het licht van het internationale kader zeer relevante aanbevelingen. Gelet op het feit dat er ook nauwelijks gebruik wordt gemaakt van een geautomatiseerd systeem voor aselechte toedeling en de eerdere constatering dat het niet altijd duidelijk is welke wijze van (a)selectie is toegepast zou het ook goed zijn om meer duidelijkheid te verschaffen over toedeling op maat.⁷²

3.3 Rechtsbescherming en verzet

Een laatste vraag is ook of de rechtsbescherming en rechterlijke toetsing op zaakstoedeling voldoende gewaarborgd is in Nederland. Vooral de Luxemburgse jurisprudentie bevat stringente eisen op dit punt (zie par. 2.2). Opkomen tegen fouten bij de zaakstoedeling verloopt in Nederland veelal via de bandbreedte van wraking of verschoning door de rechter zelf. De insteek van het instrument wraking is echter anders en ziet vooral op de vraag of de behandelend rechter jegens een van de procesdeelnemers een vooringenomenheid koestert of dat daar een gerechtvaardigde vrees toe is. De rechtbank Alkmaar oordeelde bijvoorbeeld in de *Sierra*-zaak over mensenhandel: ‘Een wrakingsincident kan geen instrument vormen voor verdachten of voor het OM om de toedeling van zaken vanwege de sectorleiding aan bepaalde rechters ter discussie te stellen... Zoals terecht ook door verzoekers ter terechtzitting is vermeld, is het uitgangspunt dat een rechter wordt vermoed uit hoofde

⁶⁷ Verkerk wijst ook op de ‘veel (te) ruim geformuleerde gronden’ voor wat betreft rechterswisselingen. Annotatie Verkerk bij HR 24 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:114, JOR 2025/103, randnr. 13.

⁶⁸ Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 12.

⁶⁹ Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 3.

⁷⁰ Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 8.

⁷¹ Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 14.

⁷² Raad voor de rechtspraak 2024b, p. 9.

van zijn aanstelling onpartijdig te zijn.⁷³ Ook een wrakingskamer van de rechtbank Noord-Nederland stelde voorop dat aan haar 'geen oordeel toekomt over de gang van zaken rondom de zaakstoedeling' gelet op de eerder genoemde functie van wraking.⁷⁴ Zoals uit de bespreking van uitspraken van het EHRM en HvJEU naar voren komt, hoeft deze (schijn van) vooringenomenheid niet te worden aangetoond bij zaakstoedeling. Een ander probleem is dat het voor rechtszoekenden lastig is om aan te tonen dat er problemen zijn met de zaakstoedeling in de vorm van het niet volgen van de code of bestuursreglement, tenzij sprake is van een rechterswissel (zoals in *S.S.A.*).⁷⁵ Toedeling vormt – zeker voor mensen buiten de rechterlijke organisatie – een *black box*, zeker vanwege het gebrek aan registratie en cijfers. In dit licht is het wellicht weinig verrassend dat het een (Bulgaarse) rechter zelf was die in verzet kwam in *Sinalov*. In de praktijk wordt overigens regelmatig de aselechte wijze van zaakstoedeling als (aanvullend) argument gebruikt om een wrakingsverzoek af te wijzen.⁷⁶ In sommige gevallen wordt er zelfs gewraakt omdat zaken aselekt zijn toegewezen terwijl de rechtszoekende meent dat rechters met een specifieke deskundigheid hadden moeten worden geselecteerd.⁷⁷

4 Conclusie

Zaakstoedeling ligt de laatste jaren (terecht) onder een vergrootglas. Positief is dat internationale eisen zich blijven ontwikkelen en dat de Rechtspraak het initiatief heeft genomen om te komen tot een Code zaakstoedeling in lijn met deze eisen. De code neemt aselechte toedeling op basis van objectieve, transparante, vooraf vastgestelde en controleerbare criteria als uitgangspunt. Er is geen reden om te twijfelen aan de praktijk van zaakstoedeling. Politieke of persoonlijke belangen van rechters spelen geen rol. Toch zijn er een aantal kwetsbaarheden.⁷⁸ Ten eerste de gebrekkige borging van zaakstoedeling middels een wet in formele zin. Het is echter positief dat bij gebrek aan actie van de regering twee Kamerleden de handschoen hebben opgepakt om de Wet RO te amenderen. Ten tweede ligt nadere stroomlijning en verbetering van de gerechtelijke zaakstoedelingsregelingen voor de hand, met name wat betreft toedeling op maat. Kerngedachte is dat dergelijke toedeling zoveel mogelijk moet worden vermeden, juist in gevoelige zaken waar de neiging groter kan zijn om voor maatwerk te kiezen zoals ook de in de inleiding genoemde zaak *W.* laat zien.⁷⁹ Ten derde is een reflectie op rechtsbescherming gepast, zeker ook omdat het instrument van wraking zich onvoldoende

⁷³ Rb. Alkmaar 7 juli 2011, ECLI:NL:RBALK:2011:BR0820.

⁷⁴ Rb. Noord-Nederland 12 oktober 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:4180, r.o. 2.5.

⁷⁵ De Hoge Raad is ook streng ten aanzien van rechterswisselingen op grond van het onmiddelijkheidsbeginsel dat verlangt dat uitspraak wordt gedaan door de rechter ten overstaan van wie de mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden (vgl. zaak volgt rechter). HR 24 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:114, JOR 2025/103, m.nt. Verkerk.

⁷⁶ 'Gelet op de aselechte wijze van zaakstoedeling is het zuiver toeval dat deze rechter opnieuw een zaak van verzoeker in behandeling kreeg.' Rb. Amsterdam 14 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1684, r.o. 4.7.

⁷⁷ Zie bijv. Gh. Amsterdam 26 april 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:1368.

⁷⁸ Een andere ommissie betreft een nadere regeling van de inzet van rechter-plaatsvervangers. Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, p. 119; PG De Bock in ECLI:NL:PHR:2020:360.

⁷⁹ Soeharno, Graaf & Uzman 2024, p. 3140.

lijkt te lenen voor het aan de kaak stellen van problemen bij de zaakstoedeling. Los van deze drie specifieke punten is een herziening van de bestuursstructuur binnen de Rechtspraak wenselijk om nadere politieke inmenging geheel uit te sluiten en de autonomie van teamvoorzitters, gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak ten opzichte van minister en parlement te garanderen.

Literatuur

Ahsmann 2022

M.J.A.M. Ahsmann, 'Wie is uw rechter anno 2022?', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2022, afl. 1, p.1-5.

Baas 2015

R. Baas, 'Hoe een zaak bij de rechter komt. Over waarborgen bij de zaakstoedeling', in: R. Baas e.a. (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming* (liber amicorum Leny de Groot-van Leeuwen), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 125-139.

Bovend'Eert 2022

P. Bovend'Eert, 'De regeling van toedeling van zaken aan rechters. Onvoldoende wettelijke verankering en onvoldoende onafhankelijkheidswaarborgen', *NJB* 2022/1281, p. 1598-1605.

Committee of Ministers 2010

Committee of Ministers, *Judges: independence, efficiency and responsibility*, 17 november 2010.

Van Dijk, Van Tulder & Lugten 2016

F. van Dijk, F. van Tulder en & Y. Lugten, *Independence of judges: judicial perceptions and formal safeguards* (working paper 2016/1), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2016.

Van Emmerik & Schuurmans 2016

M.L. van Emmerik & Y.E. Schuurmans, 'Meer transparantie bij rechterlijke zaakstoedeling dringend gewenst', *NJB* 2016/593, p. 795-799.

Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014

M.L. van Emmerik, J.P. Loof & Y.E. Schuurmans, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak* (Research Memoranda 2014/2), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014.

ENCJ 2014

European Network of Councils for the Judiciary, *Minimum judicial standards IV. Allocation of cases*, ENCJ Report 2013-2014, 2014.

De Haan 2023

J. de Haan, 'In het moeras der rechtsvorming. De regels over de rechterswisseling in de civiele procedure', *Ars Aequi* 2023, afl. 4, p. 257-265.

Hofhuis 2009

H.F.M. Hofhuis, 'Toedeling van zaken en de persoon van de rechter', *Trema* 2009, afl. 10, p. 408-409.

Grapperhaus 2016

F. Grapperhaus, 'Laat rechters vrij denken', *Het Financiële Dagblad* 7 maart 2016.

GRECO 2013

Group of States against Corruption, *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report Netherlands*, 18 juli 2013.

GRECO 2014

Group of States against Corruption, *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report Belgium*, 28 augustus 2014.

Van der Grinten & Barkhuysen 2016

J. van der Grinten & T. Barkhuysen, 'Partijlidmaatschap van rechters is niet relevant', *de Volkskrant* 11 maart 2016.

Krommendijk 2015

J. Krommendijk, 'The Use of the ECtHR Case Law by the Court of Justice after Lisbon. The View of Luxembourg Insiders', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2015, afl. 6, p. 812-835.

Krommendijk 2025

J. Krommendijk, 'Rechterlijke onafhankelijkheid primeert op rechtseenheid: implicaties voor de hoogste Nederlandse rechters', *SEW* 2025, afl. 4, p. 26-33.

D'Oliveira 2016

U. d'Oliveira, 'Zaakstoedeling en het vleugellamme artikel 17 Grondwet. Een oproep tot formele regelgeving', *NJB* 2016/1474.

D'Oliveira 2019

U. d'Oliveira, 'Wettelijk geregelde zaakstoedeling. Een zware bevalling', *NJB* 2019/2554.

Raad voor de rechtspraak 2024a

Raad voor de rechtspraak, *Advies amendementen GRECO-wetsvoorstel*, 22 juli 2024.

Raad voor de rechtspraak 2024b

Raad voor de rechtspraak, *Rapportage zaakstoedeling*, december 2024.

Schutgens 2016

R.J.B. Schutgens, 'Dit is de rechter die de wet u toewijst', *Themis* 2016, afl. 3.

Soeharno, Graaf & Uzman 2024

J. Soeharno, N. Graaf & J. Uzman, 'Constitutionaliseer de Raad voor de rechtspraak. Over de noodzaak van rechtsstatelijke waarborgen', *NJB* 2024/2523.

Venice Commission 2010

Venice Commission, *Report on the independence of the judicial system Part I: The independence of judges*, 16 March 2010.

De Winter 2016

R. de Winter, 'De zaak W.', *NJB* 2016/594.

Over Europa, mensenrechten en een zaakstoedelingsregeling als systeemwaarborg

Jan-Peter Loof

Inleiding

In 2013-2014 maakte ik deel uit van het team van Leidse onderzoekers dat in opdracht van de Raad voor de rechtspraak onderzoek deed naar zogenoemde 'systeemwaarborgen' ter bevordering van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak. Het doorlichten en zo nodig versterken van die systeemwaarborgen stond op dat moment op de Agenda voor de Rechtspraak 2011-2014, omdat het gezag van de rechterlijke macht 'anno 2014 niet meer vanzelfsprekend' werd geacht en 'meer dan ooit verdiend' moest worden.¹ Ook werd in die Agenda geconstateerd dat 'het opereren van de rechterlijke macht, zowel voor als achter de schermen, steeds meer onder een vergrootglas ligt' en 'er meer en meer vraagtekens worden gesteld bij binnen de rechterlijke macht gebruikelijke praktijken'.² In ons onderzoek bekeken wij of de Nederlandse rechtspraak voldeed aan de normen die in een democratische rechtsstaat aan de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak worden gesteld. Die normen ontleenden wij vooral aan de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Daarnaast brachten wij kwetsbaarheden in kaart en formuleerden wij aanbevelingen voor aanscherping van de systeemwaarborgen, mede op basis van voorbeelden uit enkele andere Europese landen (onder meer Duitsland en Polen).³

In het onderzoeksrapport werd het ontbreken van een wettelijke regeling van de wijze waarop rechtszaken binnen de Nederlandse gerechten worden verdeeld als een kwetsbaarheid c.q. aandachtspunt geïdentificeerd. Aanbevolen werd nadere regels over zaakstoedeling op te stellen, waarbij de hoofdregels daarvan bij voorkeur door de wetgever zouden moeten worden vastgelegd, 'zodat duidelijk wordt op welke wijze een zaak aan een bepaalde rechter wordt toegedeeld en onder welke omstandigheden en op welke wijze zo nodig een vervanger (...) voor hem kan worden aangewezen'.⁴

¹ Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014a, p. 9. Zie ook: Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014b.

² Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014a.

³ Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014a, p. 11.

⁴ Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014a, p. 171.

Inmiddels zijn we ruim tien jaar verder en kent Nederland sinds 2020 een door het presidenten-overleg vastgestelde Code zaakstoedeling. Is daarmee de begin 2014 gesignaleerde kwetsbaarheid ondervangen? Of zijn er inmiddels nationale of Europese ontwikkelingen die maken dat het onderwerp nog altijd aandacht behoeft? In deze bijdrage zal ik laten zien dat er nog wat juridische rafelrandjes aan de code zitten en dat recente Europese jurisprudentie weer nieuwe vragen oproept, maar waarschijnlijk niet dwingt tot extra regels in Nederland. Aan het eind van de bijdrage volgt – in het licht van de ontwikkelingen in Polen, in ons onderzoek nog een voorbeeldland – nog een korte opmerking over de waarde van wettelijke normen als systeemwaarborg.

Zaakstoedeling in Europees verband geïdentificeerd

Zoals bij wel meer rechtsstatelijke onderwerpen het geval is, is de ‘problematisering’ van het ontbreken in het Nederlandse rechtssysteem van wettelijke regels over de zaakstoedeling binnen de gerechten in belangrijke mate beïnvloed door Europese ontwikkelingen. Het EHRM gaf al in 2010, zij het niet in een uitspraak tegen Nederland, het signaal af dat een wettelijk systeem dat de president van een gerecht ruime discretie bood om wijzigingen aan te brengen in het voor het hele kalenderjaar vastgelegde zaakstoedelingsschema strijd kon opleveren met het recht op een eerlijk proces zoals gewaarborgd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).⁵ De eerste kritische opmerkingen over Nederland kwamen uit de hoek van de corruptiebestrijding. Transparency International wees in een rapport uit 2012 over de integriteit van de Nederlandse rechterlijke macht op onduidelijkheden in de wijze van zaakstoedeling binnen de gerechten.⁶ In datzelfde jaar was het de onder de paraplu van de Raad van Europa functionerende *Groupe d’États contre la corruption* (GRECO) die kritische opmerkingen maakte over de Nederlandse praktijken rondom zaakstoedeling.⁷ Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat zowel Transparency International als GRECO de integriteit van de rechterlijke macht in Nederland in het algemeen als stevig verankerd beschouwde.

In 2014 stelde het European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) minimumstandaarden vast over zaakstoedeling.⁸ Deze standaarden reflecteren vooral de diversiteit in systemen voor zaakstoedeling in de Europese landen,⁹ maar stellen voorop dat die systemen moeten voldoen aan de eisen van artikel 6

⁵ EHRM 5 oktober 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1005JUD001933403 (DMD Group/Slowakije).

⁶ Transparency International Nederland 2012. Transparency international is een organisatie die wordt gesteund door de Europese Commissie en brengt in Europese landen de ‘integriteitsstatus’ in kaart, met het oog op effectieve bestrijding van corruptie.

⁷ Greco 2012, p. 24 en 29.

⁸ ENCJ 2014.

⁹ Zie bijvoorbeeld de paragrafen 2 en 4 van deze standaarden: (2) ‘There should be an established method of allocation of cases. The method of allocation should be made available to the public. This method of allocation may be governed by statute, regulation or judicial or administrative practice’; (4) The following principles and criteria to be applied in the allocating of cases should be taken in to account in all established methods of allocation, including administrative or electronic allocation, and allocation by a senior judge, Presiding Judge or President of a Court.’

EVRM. In de EHRM-jurisprudentie over dat artikel zijn nadere standaarden uitgekristalliseerd over zaaks-toedeling. In de bijdrage van Jasper Krommendijk aan dit nummer wordt die jurisprudentie uitvoeriger besproken, maar ik ontkom er niet aan om ook hier wat hoofdlijnen daarvan aan te halen.

In een arrest uit 2016 tegen Hongarije overwoog het EHRM dat rechterlijke onafhankelijkheid en rechtszekerheid dwingen tot '*particular clarity*' over de regels voor de toedeling van zaken aan rechters.¹⁰ Het hof onderstreepte het belang van het voorkomen van de schijn van partijdigheid dan wel een gebrek aan institutionele onafhankelijkheid dat zou kunnen voortvloeien uit niet-transparante zaakstoedeling, zeker in het geval van '*politically sensitive cases*'.¹¹ Het gaat er volgens het EHRM om dat een regeling omtrent zaakstoedeling: a) de zaakstoedeling regelt aan de hand van tevoren vastgelegde, algemene en objectieve criteria; b) transparant is (kenbaar voor de justitiabelen); c) zo min mogelijk discretionaire ruimte laat aan de gerechtelijke autoriteiten; en d) ook geldt voor de aanwijzing van de individuele rechters die binnen een gerecht de zaak gaan behandelen.¹² De eis van 'objectieve' criteria wordt doorgaans zo geïnterpreteerd dat het moet gaan om factoren die losstaan van de persoonlijke karakteristieken van de betreffende rechter, behalve voor zover het gaat om ervaring en expertise.¹³ Bovendien moeten de concrete beslissingen over zaakstoedeling weliswaar genomen worden door de aangewezen gerechtelijke autoriteiten, maar moeten de regels op basis waarvan die beslissingen worden genomen door de wetgever zijn vastgelegd.

Welke wetgever daarmee precies bedoeld werd, bleef in dit arrest nog enigszins vaag. In het algemeen duidt het woord *law* in de artikelen van het EVRM niet op een wet in formele zin (een wet van de parlementaire wetgever), het omvat ook lagere vormen van regelgeving. Latere EHRM-arresten verschaften op dit punt echter wat extra duidelijkheid. In een arrest uit 2020 over een IJslandse zaak – die overigens betrekking had op de benoemingsprocedure voor een rechter die niet volgens de grondwettelijk geregelde weg had plaatsgevonden – werd het aspect van zaakstoedeling niet alleen gekoppeld aan de door artikel 6 EVRM gegarandeerde onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, maar ook aan het in het eerste lid van dat artikel neergelegde institutionele vereiste dat een rechterlijke instantie '*established by law*' moet zijn.¹⁴ Nu is ten aanzien het established by law-vereiste van artikel 6 het algemene uitgangspunt van het EHRM dat niet alle details van de rechterlijke organisatie in een parlementaire wet hoeven te zijn vastgelegd. Er is ruimte voor gedelegeerde wetgeving op dit terrein, zolang de structuur van de rechterlijke organisatie maar in de parlementaire wet is

¹⁰ EHRM 12 januari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0112JUD005777413 (*Miracle Europe Kft/Hongarije*), r.o. 57. Zie over dit arrest ook: Van Emmerik & Schuurmans 2016.

¹¹ EHRM 12 januari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0112JUD005777413 (*Miracle Europe Kft/Hongarije*), r.o. 58.

¹² Wat betreft dit laatste punt haakt het EHRM aan bij een opinie van de Venice Commission van de Raad van Europa (officieel: de *European Commission for Democracy through Law*) over de Hongaarse wetgeving m.b.t. de rechterlijke organisatie: Venice Commission 2012, par. 91.

¹³ Van Emmerik & Schuurmans 2016, p. 798.

¹⁴ EHRM 1 december 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 (*Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland*), r.o. 214, 217 en 223.

opgenomen.¹⁵ Dit uitgangspunt, gecombineerd met de aangehaalde arresten uit 2016 en 2020, brengt verschillende commentatoren dan tot de conclusie dat de belangrijkste elementen van een regeling inzake zaakstoedeling in een parlementaire wet moeten zijn verankerd.¹⁶

Gesteggel over de wettelijke basis voor de zaakstoedelingsregeling

De in 2020 vastgestelde Code zaakstoedeling beoogt de toedeling van zaken te laten plaatsvinden op een objectieve wijze die ‘de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van tijdige en deskundige rechtspraak’ waarborgt, onder eindverantwoordelijkheid van het gerechtshof.¹⁷ De toedeling van zaken vindt in beginsel op aselechte wijze plaats. In de per gerecht op te stellen zaakstoedelingsregeling wordt bepaald welke categorieën van zaken niet aselechte worden toegedeeld, omdat de toedeling ervan maatwerk vergt.¹⁸ Ter nadere duiding van de objectieve criteria die bepalend zijn voor de toedeling wijst de toelichting bij de Code zaakstoedeling op de belastbaarheid, de ervaring en de deskundigheid van de rechter in relatie tot de zwaarte van de zaak. Echter, ook andere objectieve maatstaven, zoals beschikbaarheid, kunnen een rol spelen.¹⁹ Met de inhoud van de code is op het eerste oog dus niet zoveel mis, maar ook hier schuilt het duiveltje in de details, in dit geval in de categorieën van zaken die niet aselechte worden toebedeeld. De met de code nagestreefde transparantie zou voor een belangrijk deel ondergraven kunnen worden als de categorieën van zaken die via maatwerk – en dus niet aselechte – worden toebedeeld heel omvangrijk zouden zijn. Of dat in de praktijk het geval is, hangt dus af van de zaakstoedelingsregelingen van de afzonderlijke gerechten. In de rechtswetenschappelijke literatuur ben ik over dat aspect echter geen bijdragen tegengekomen, de discussie richt zich daarin vooral op de juridische status van de code. Daarbij speelt de hiervoor genoemde EHRM-jurisprudentie een belangrijke rol.

In het bijzonder Bovend'Eert hamert erop dat de wettelijke grondslag voor de Code zaakstoedeling ontoereikend is en de code niet afkomstig is van een ‘lawmaker’ aangezien het presidentenoverleg geen enkele wettelijke status heeft en niet over regelgevende bevoegdheid beschikt.²⁰ De objectieve criteria voor zaakstoedeling moeten volgens hem, onder verwijzing naar de EHRM-jurisprudentie, worden neergelegd in een parlementaire wet of ten minste gebaseerd zijn op een parlementaire wet.²¹ En daarvan is nu geen sprake aangezien artikel 20 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) slechts bepaalt dat het gerechtshof een bestuursreglement vaststelt waarin onder meer regels betreffende de toedeling van zaken worden gegeven. De Wet RO bevat hiermee dus een soort blanco delegatie aan

¹⁵ Van den Eijnden 2020, p. 433.

¹⁶ Van Emmerik & Schuurmans 2016, p. 797; Bovend'Eert 2022, p. 1601; Ahsmann 2022, p. 4.

¹⁷ Art. 1 en 3 Code zaakstoedeling.

¹⁸ Art. 4 Code Zaakstoedeling.

¹⁹ In een van de andere bijdragen aan dit nummer wordt de inhoud van de code meer in detail besproken.

²⁰ Bovend'Eert 2022, p. 1602.

²¹ Bovend'Eert 2022. Bovend'Eert is niet helemaal helder op dit punt. Enerzijds betoogt hij dat de criteria in een wet in formele zin moeten staan, maar anderzijds betoogt hij dat de code geen afdoende wettelijke basis heeft in de Wet RO.

de gerechtsbesturen om de zaakstoedeling binnen hun gerecht te regelen, zonder enig richtinggevend kader. Voor zover de Code zaakstoedeling dat kader wel biedt, is het probleem volgens Bovend'Eert dat het presidentenoverleg 'wettelijk gezien non-existent' is: 'De Code zaakstoedeling heeft aldus opvallend genoeg geen enkele juridische betekenis. Zij kan hoogstens als een samenstel van vrijblijvende aanbevelingen aan de gerechten worden beschouwd.'²²

Kritiek zoals van Bovend'Eert heeft ook doorgeklonken in de Tweede Kamer. SP-Kamerlid Van Nispen stelde sinds 2016 verschillende keren schriftelijke vragen over de zaakstoedeling aan de verantwoordelijke minister.²³ In 2018 verzocht hij, in een door de Tweede Kamer breed gesteunde motie, om spoedige vaststelling van een regeling over zaakstoedeling.²⁴ In december 2020 stelde hij vragen over de wettelijke verankering van de Code zaakstoedeling.²⁵ In antwoord op die vragen meldde toenmalig minister voor Rechtsbescherming Dekker dat hij de EHRM-jurisprudentie niet zo las dat daaruit de eis zou voortvloeien dat de uitgangspunten of criteria voor zaakstoedeling bij wet in formele zin moeten zijn gecodificeerd.²⁶ Vervolgens duidde hij de begin 2020 tot stand gekomen Code zaakstoedeling als lagere regelgeving die een basis zou vinden in artikel 20 Wet RO. Bovend'Eert bekritiseerde dat antwoord: 'De Minister voor Rechtsbescherming heeft de Tweede Kamer op het verkeerde been gezet door te suggereren dat de Code een lagere wettelijke regeling zou zijn.'²⁷

Heeft Bovend'Eert hier een punt? Mijns inziens slechts ten dele. Inderdaad, de Code zaakstoedeling kan niet worden beschouwd als een vorm van gedelegeerde regelgeving die gebaseerd is op artikel 20 Wet RO. Maar vanuit EVRM-perspectief kan de code wel worden gezien als een vorm van 'lagere' regelgeving, omdat het EVRM nu eenmaal een materieel en geen formeel wetsbegrip hanteert. Dus in zoverre was het antwoord van de minister ook weer niet helemaal onzinnig. En de regels over zaakstoedeling hebben wel degelijk een wettelijke basis. Artikel 20 Wet RO delegeert dan wel geen regelgevende bevoegdheid aan het presidentenoverleg, maar wel aan de gerechtsbesturen. Die moeten een bestuursreglement voor hun gerecht opstellen waarin regels staan over de zaakstoedeling. Dus de daadwerkelijke regels die bepalen hoe de zaakstoedeling binnen een gerecht plaatsvindt staan in die bestuursreglementen, niet in de Code zaakstoedeling. In die reglementen worden de principes uit de code overgenomen en herhaald.

²² Bovend'Eert 2022.

²³ Het begon met *Handelingen II* 2015/16, aanhangsel 2379. Aanleiding voor deze vragen was het artikel van Van Emmerik en Schuurmans in het *NJB* (2016). Van Nispen houdt het *NJB* goed bij want in 2019 was een ander *NJB*-artikel aanleiding voor nieuwe vragen, met de strekking: waar blijft die al zo lang toegezegde Code zaakstoedeling? *Handelingen II* 2019/20, aanhangsel 1413.

²⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 33 861, nr. 26.

²⁵ *Handelingen II* 2020/21, aanhangsel 1197.

²⁶ *Handelingen II* 2020/21, aanhangsel 1354.

²⁷ Bovend'Eert 2022, p. 1602.

Nieuwe Europese bemoeienis anno 2025

De Europese ontwikkelingen rond het onderwerp zaakstoedeling zijn niet beperkt gebleven tot de Straatsburgse EHRM-jurisprudentie. Ook Luxemburg heeft een duit in het zakje gedaan. In maart 2025 heeft het Hof van Justitie (HvJ EU) geoordeeld dat de regels betreffende de toewijzing van zaken binnen een rechterlijke instantie verband houden met het begrip 'daadwerkelijke rechtsbescherming' in de zin van artikel 19, eerste lid, van het Verdrag inzake de Europese Unie (VEU).²⁸ Het HvJ EU wees op zijn eerdere rechtspraak waaruit een verplichting voortvloeit om rechterlijke instanties vooraf bij wet in te stellen en constateerde dat die verplichting ook is neergelegd in artikel 47 van het EU-grondrechtenhandvest, om vervolgens te overwegen dat die verplichting niet alleen betrekking heeft 'op de rechtsgrondslag voor het bestaan zelf van de betreffende rechterlijke instantie, maar ook op de samenstelling van de rechtsprekende formatie in elke zaak en op alle overige nationaalrechtelijke bepalingen waarvan de niet-inachtneming meebrengt dat de deelname van een of meerdere rechters aan het onderzoek van de zaak onregelmatig is'.²⁹ Het HvJ EU overwoog verder dat er niet alleen gewaakt moet worden voor rechtstreekse beïnvloeding, in de vorm van instructies, maar ook voor meer indirecte vormen van beïnvloeding die rechterlijke beslissingen zouden kunnen sturen. Schending van de regels over de aanwijzing van de rechter die in een bepaalde zaak uitspraak moet doen zou zo'n indirecte manier van beïnvloeding kunnen zijn,³⁰ ook als er met die zaakstoedelingsregels op zichzelf niets mis is.³¹ En als er dan in een bepaalde situatie is afgeweken van die zaakstoedelingsregels is het volgens het HvJ EU de vraag hoe daarop toezicht wordt uitgeoefend. En daarover formuleerde het hof een strenge maatstaf: de partijen in een bepaalde zaak moeten de mogelijkheid hebben om de administratieve beslissing om een zaak aan een bepaalde rechter toe te wijzen ter toetsing aan een rechter voorleggen, zodat die kan beoordelen of die beslissing in overeenstemming is met de daarvoor geldende regels.³²

Een week later voegde het HvJ EU hier nog aan toe dat artikel 19 VEU zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een orgaan van een gerecht, zoals het gerechtsbestuur, zaken die aan een rechter van dat gerecht zijn toegewezen aan hem kan onttrekken, zonder dat deze regeling de criteria bevat die dit orgaan moet hanteren bij het nemen van een dergelijk onttrekkingsbesluit en verplicht tot motivering van een dergelijk besluit.³³ Zaakstoedelingsregels moeten dus niet alleen (objectieve) criteria bevatten op basis waarvan zaken aan een rechter worden toebedeeld, maar ook criteria op basis waarvan een zaak eventueel weer aan een rechter kan worden onttrokken.

²⁸ HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, ECLI:EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 45.

²⁹ HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, ECLI:EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 47.

³⁰ HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, ECLI:EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 50.

³¹ HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, ECLI:EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 51.

³² HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, ECLI:EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 53-55.

³³ HvJ EU 6 maart 2025, C-647/21 en C-648/21, ECLI:EU:C:2025:143 (*D.K. en anderen*), punt 86.

Rafelrandjes van de code afgehecht

De Straatsburgse en Luxemburgse schijnwerpers op het onderwerp zaakstoedeling maken enkele juridische rafelrandjes van de Code zaakstoedeling zichtbaar. Naar aanleiding van de Straatsburgse jurisprudentie is vooral gediscussieerd over (het gebrek aan) een wettelijke basis voor de Code zaakstoedeling (zie par. 3). Zou het niet mooier, beter of zuiverder zijn om de principes en uitgangspunten uit de code in de wet op te nemen en zo dit rafelrandje mooi af te hechten? Ik denk dat daar veel voor te zeggen is. Niet zozeer omdat de jurisprudentie daartoe dwingt, maar omdat het denk ik goed is om voor de principes en criteria rondom zaakstoedeling niet louter te leunen op Straatsburgse jurisprudentie en *soft law*-instrumenten. Een expliciet onderschrijven van die uitgangspunten door de Nederlandse parlementaire wetgever zorgt er in ieder geval voor dat die uitgangspunten en criteria dan voortaan ‘onze eigen’ democratische gelegitimeerde uitgangspunten zijn en niet de door een Europese dikastocratie (*dixit* Thierry Baudet) opgelegde uitgangspunten.

Het ziet er overigens naar uit dat een en ander inderdaad een plek gaat krijgen in de Wet RO. De Kamerleden Sneller (D66) en Van Nispen hebben inmiddels een aantal varianten ingediend van een amendement voor artikel 20, eerste lid, onder c, Wet RO. Dat stelt dat in het bestuursreglement dat de gerechtsbesturen moeten vaststellen regels worden opgenomen over ‘de toedeling van zaken op basis van objectieve, transparante en controleerbare criteria aan de leden van enkelvoudige en meervoudige kamers’.³⁴ Hun eerste variant van dit amendement stuitte op verzet van de Raad voor de rechtspraak omdat het niet alleen de frase over de criteria bevatte, maar ook regelde dat zaakstoedelingsbeslissingen alleen door leidinggevende rechters binnen het gerecht zouden mogen worden genomen.³⁵ Inmiddels hebben Sneller en Van Nispen dat deel uit hun amendement geschrapt en op 10 juni jongstleden werd dat aangepaste amendement aangenomen.

Levert de recente rechtspraak van het HvJ EU nog een nieuw rafelrandje op dat moet worden afgehecht? Voor zover ik het kan overzien loopt dat wel los. De Code zaakstoedeling zelf bevat weliswaar niet echt inhoudelijke criteria voor afwijking van een eerder genomen zaakstoedelingsbeslissing, aangezien daarvoor wordt verwezen naar de bestuursreglementen van de gerechten. Maar in die bestuursreglementen is niet alleen voorzien in regels over de aselechte toedeling van zaken aan een rechter, ook worden de situaties geschetst waarin van een eerdere zaakstoedelingsbeslissing kan worden afgeweken.³⁶ Daarmee lijken mij de door het HvJ EU vereiste inhoudelijke criteria afdoende vastgelegd. En het punt dat een zaakstoedelingsbeslissing ter toetsing moet kunnen worden voorgelegd aan de rechter, wordt in het Nederlandse rechtstelsel denk ik voldoende ondervangen door de mogelijkheid van wraking van de rechter(s) aan wie de zaak is toebedeeld. Mocht een procespartij ter zitting plots geconfronteerd worden met een andere rechter dan tevoren was aangekondigd,

³⁴ Kamerstukken II 2023/24 en 2024/25, 36 243, nrs. 10 en 27.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 243 nr. 26 (bijlage: brief van 22 juli 2024 van de Raad voor de rechtspraak aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over enkele ingediende amendementen).

³⁶ Zie bijvoorbeeld art. 7 van de Regeling zaakstoedeling CRvB, Stcrt. 2022, nr. 6550.

dan moet kunnen worden toegelicht wat de reden hiervoor is. Als die toelichting vervolgens vragen oproept of niet vertrouwd wordt, dan kan dat in ieder geval de schijn van partijdigheid of niet-onafhankelijkheid wekken en dus de basis vormen voor een wrakingsverzoek. Hoogstens moet de wrakingskamer die zo'n verzoek beoordeelt dan wat nadrukelijker dan nu het geval is 'voorbij het individu van de gewraakte rechter kijken'. Het gaat er dan immers niet om of gedragingen van die rechter de schijn van partijdigheid zouden hebben kunnen wekken, maar er moet gecheckt worden of de overwegingen die hebben geleid tot de rechterswissel zich verdragen met de toedelingsregels (en de daarin voorziene afwijkmogelijkheden).

Tot slot: de waarde van wettelijke systeemwaarborgen

In het onderzoek dat ik met mijn collega's in 2012-2013 verrichtte, werd wettelijke verankering van een zaakstoedelingsregeling aanbevolen, omdat wij dat – mede op basis van positieve ervaringen in andere Europese landen – beschouwden als een waardevolle aanscherping van de Nederlandse systeemwaarborgen. Ik sta daar nog steeds achter, omdat transparantie over zaakstoedeling richting justitiabelen kan bijdragen aan vertrouwen in het systeem van de rechtspraak en aan acceptatie van het rechterlijk oordeel. In die zin is het een systeemwaarborg.

Is het echter ook een systeemwaarborg in die zin dat hiermee bestuurlijk-politieke beïnvloeding van de rechtspraak volledig wordt uitgebannen? In ons onderzoek verwezen wij indertijd voor 'stevige' wettelijke systeemwaarborgen op verschillende punten (zij het niet op het punt van zaakstoedeling) naar voorbeeldland Polen. Wij hebben sindsdien allemaal kunnen waarnemen wat die stevige Poolse systeemwaarborgen waard zijn gebleken als de wetgevende en uitvoerende macht in handen komen van een partij die weinig opheeft met de rechterlijke bewaking van de constitutionele of mensenrechtelijke grenzen aan het overheidsoptreden. De in ons onderzoek geprezen Poolse wettelijke systeemwaarborgen werden in de periode 2015-2018 aangepast of omzeild om politieke sturing van de rechtspraak te realiseren.³⁷ Met dit voorbeeld wil ik de waarde van wettelijke systeemwaarborgen geenszins bagatelliseren. Integendeel, wettelijke systeemwaarborgen zijn waarschijnlijk het beste instrument wat we te bieden hebben. Maar tegen de kracht van een parlementaire meerderheid met een politieke agenda die geen rekening wenst te houden met rechtstatelijke grenzen is geen systeemwaarborg opgewassen. En de uiteindelijke vraag is dus of Nederland immuun is voor het ontstaan van zo'n parlementaire meerderheid.

Literatuur

Adamska-Gallant 2022

Anne Adamska-Gallant, 'Backsliding of the Rule of Law in Poland – a Systemic Problem With the Independence of Courts', *International Journal for Court Administration* 2022, afl. 3, p. 1-8.

³⁷ Zie daarover onder meer Adamska-Gallant 2022, p. 1-8.

Ahsmann 2022

M.J.A.M. Ahsmann, 'Wie is uw rechter anno 2022? Over de samenwerkende rechter, delegatie en de Inloopkamer', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2022, afl. 1.

Bovend'Eert 2022

P.P.T. Bovend'Eert, 'De regeling van toedeling van zaken aan rechters. Onvoldoende wettelijke verankering en onvoldoende onafhankelijkheidswaarborgen', *NJB* 2022/1281.

Van den Eijnden 2020

P. van den Eijnden, 'Artikel 6 EVRM. Onafhankelijk en onpartijdig gerecht', *Sdu Commentaar EVRM, editie 2020-2021*, Den Haag 2020, p. 433.

Van Emmerik & Schuurmans 2016

M.L. van Emmerik & Y.E. Schuurmans, 'Meer transparantie bij rechterlijke zaakstoedeling dringend gewenst', *NJB* 2016/593.

Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014a

M.L. van Emmerik, J.P. Loof & Y.E. Schuurmans, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak* (Research Memoranda 2014/2), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014.

Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014b

M.E. van Emmerik, J.P. Loof & Y.E. Schuurmans, 'Rechtspraak anno 2014. Vertrouwen is goed, maar controle kan (nog) beter', *NJB* 2014/1676.

ENCJ 2014

European Network of Councils for the Judiciary, *Minimum judicial standards IV. Allocation of cases*, *ENCJ Report 2013-2014*, 2014.

GRECO 2013

Group of States against Corruption, *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report Netherlands*, 18 July 2013.

Transparency International Nederland 2012

Transparency International Nederland, *National Integrity System Assessment. Netherlands*, 2012.

Venice Commission 2012

Venice Commission, *Opinion on act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary*, 19 March 2012.

Van gearrangeerd huwelijk naar Tinder-toedeling

Judith Boeree en Giel Stoepker

Inleiding

De wijze waarop zaken worden toegedeeld aan rechters staat al lange tijd in de belangstelling. Waar zaakstoedeling in het verleden werd beschouwd als een organisatorische aangelegenheid, is het tegenwoordig voorwerp van voornamelijk rechtsstatelijke reflecties. Deze belangstelling voor de rechtsstatelijke kant van zaakstoedeling ligt voor de hand, want de manier waarop zaken aan rechters worden toegedeeld raakt aan een belangrijke kernwaarde van de rechtsstaat: rechterlijke onafhankelijkheid. Die onafhankelijkheid vereist dat individuele rechters vrij zijn van inhoudelijke inmenging door anderen. Het werk van de rechter mag door niemand oneigenlijk worden beïnvloed, ook niet via de toedeling van zaken. De schijn van beïnvloeding kan echter met de (weigering van de) toedeling van een bepaalde zaak aan een bepaalde rechter wél worden gewekt. Dat maakt zaakstoedeling fundamenteel anders dan de meeste andere beslissingen van het gerechtsbestuur. Hoewel alle beslissingen van het gerechtsbestuur effect kunnen of zullen sorteren ten aanzien van ‘het rechtspreken’, is bij de toedeling van zaken aan rechters het effect van eventuele inhoudelijke sturing groot. Deze rechtsstatelijke aandacht voor de zaakstoedeling leidde in 2020 tot de totstandkoming van de Code zaakstoedeling. In artikel 4 van die code is het beginsel van de aselechte toedeling neergelegd. De Code zaakstoedeling maakt echter ook mogelijk dat bepaalde categorieën van zaken niet aselekt worden toegedeeld, omdat de toedeling ervan maatwerk vergt.

Maatwerktoedeling wordt in het hiervoor bedoelde rechtsstatelijk georiënteerde debat soms neergezet als een risico. Degenen die zaken aan rechters toedelen, formeel de gerechtsbesturen maar in de praktijk meestal via mandatering de teamvoorzitters (hierna zullen we hen telkens adresseren als ‘toedeler’), zouden wel eens (te) veel invloed kunnen hebben of krijgen op wie welke zaak behandelt. Het valt lastig te controleren waarom een bepaalde rechter een bepaalde zaak via maatwerk toegedeeld heeft gekregen. Bovendien is maatwerktoedeling weinig transparant, niet alleen richting partijen maar ook richting de rechters aan wie de betreffende zaak wel of juist niet is toegedeeld. In dit artikel verkennen wij daarom hoe het systeem van maatwerktoedeling meer inzichtelijk, transparant en controleerbaar kan worden gemaakt. Kort gezegd betogen wij dat de huidige wijze van maatwerktoedeling leidt tot lichtelijk ondoorzichtig gearrangeerde huwelijken tussen zaken en rechters via een koppelaar (een *matchmaker*), terwijl transparantie en controleerbaarheid vragen om een Tinder-toedeling met hulp en ondersteuning van een assistent (een *wingman*). Deze invalshoek is met name interessant omdat we leven in een tijd van grotere complexiteit van zaken, (rechterlijke) personeelstekorten, toenemende digitalisering en veranderende verwachtingen van rechtzoekenden.

Transparantie en controleerbaarheid zijn (naast een goed functionerende rechterlijke organisatie, waarin zaken tijdig, zorgvuldig en deskundig worden behandeld) in dit veranderende speelveld van groot belang voor het opbouwen en behouden van maatschappelijk vertrouwen.

Toedelen van zaken aan rechters: wie beslist over wie beslist?

Voor de gerechtsbesturen is zaakstoedeling een belangrijke aangelegenheid. Dat dit een bestuurlijke verantwoordelijkheid is, volgt uit de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra). De Wrra geeft het gerechtsbestuur – waarvan de leden na aanbeveling van de Raad voor de rechtspraak worden benoemd door de minister – de opdracht om de werkzaamheden van de rechterlijke ambtenaren te verdelen (art. 41). Artikel 20 van de Wet RO schrijft in dit verband voor dat het gerechtsbestuur wat betreft de zaakstoedeling in het bestuursreglement regels vaststelt (hetzelfde blijkt ook uit art. 2 van de Code zaakstoedeling). In de praktijk is deze bestuurlijke verantwoordelijkheid zoals gezegd meestal gemandateerd aan de teamvoorzitters. Dat zijn meestal rechters (die wat betreft hun rol van teamvoorzitter verantwoording schuldig zijn aan het gerechtsbestuur). De Code zaakstoedeling biedt daarvoor ook ruimte in artikel 1. Op het eerste gezicht lijkt het bij zaakstoedeling kortom te gaan om een bestuurlijk-organisatorische aangelegenheid. Een zaak komt binnen en moet ter behandeling worden ‘ondergebracht’ bij een rechter.

Toch is deze ogenschijnlijk administratieve handeling in belangrijke mate verweven met rechtsstatelijke kernwaarden, zoals onafhankelijkheid. Zaakstoedeling gaat in de basis namelijk over de vraag wie beslist over wie beslist. Oftewel: wie bepaalt welke rechter zich over welke zaak buigt, en op basis waarvan? De gevoeligheid van de zaakstoedeling blijkt ook uit de sinds jaar en dag bestaande (maatschappelijke en rechtswetenschappelijke) belangstelling voor transparantie en verantwoording binnen de Rechtspraak. Waar zaakstoedeling voorheen vaak werd geregeld op basis van gewoonten, informele afspraken en lokale cultuur, resulterend in bestuurlijke zelfregulering, is er nu sprake van een duidelijke tendens richting formalisering en (juridische) verankering.¹ Zonder duidelijke toedelingsregels maakt de Rechtspraak zich kwetsbaar voor kritiek, zo is de gedachte.² De Code zaaks-toedeling is een stap in de richting van formalisering. Maar gaat niet ver genoeg en is niet vastgesteld door een ‘lawmaker’, zo betoogt Bovend’Eert.³

Bij de zaakstoedeling is het kortom zoeken naar een balans tussen twee soms botsende opdrachten: het waarborgen van de onafhankelijkheid van de individuele rechter en het zorgen voor een efficiënte en doelgerichte bedrijfsvoering. Dat is niet eenvoudig. Belangrijk om daarbij te onderkennen is dat toedeling van zaken slechts heel lastig volledig zuiver neutraal kan worden vormgegeven. Productieplanning, deskundigheidsverdeling, werkdrukbeheersing, ziekte, spoedeisendheid en het belang van de rechtsontwikkeling of rechtseenheid kunnen bijvoorbeeld vragen om een bepaalde

¹ D’Oliveira 2016; Van Emmerik & Schuurmans 2016; D’Oliveira 2019; Bovend’Eert 2022.

² Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, p. 120.

³ Bovend’Eert 2022.

zaakstoedeling. Dat maakt de taak van toedelers belangrijk en soms precair. Hun verantwoordelijkheid is het nemen van beslissingen over de inzet van de rechterlijke capaciteit, maar zij moeten dat doen zonder inhoudelijk te sturen.

De zaakstoedeling geschiedt in beginsel aselekt, dat wil zeggen: ad random, zo schrijft de Code zaaks-toedeling voor. Dat uitgangspunt wordt nog eens stevig onderstreept in de laatste monitoring van de code.⁴ Uit deze monitoring blijkt ook dat het overgrote deel van de zaken in de praktijk aselekt wordt toegedeeld. Uiteraard wordt bij aselekte toedeling wél rekening gehouden met beschikbaarheid, belastbaarheid en aandachtsgebied. Deze aselekte zaakstoedeling zou tot een efficiënte zaaksbehandeling kunnen leiden. Samen met het principe van first in, first out waarborgt het namelijk de voortvarendheid. De eerstvolgende beschikbare rechter krijgt de eerstvolgende beschikbare zaak. Tegelijkertijd schuilt in aselekte toedeling een risico. Beginnende of in het rechtsgebied minder ervaren rechters zouden bijvoorbeeld de zware of ingewikkelde zaken kunnen krijgen toegedeeld. Dat is niet alleen voor de desbetreffende rechters ongewenst, maar ook voor partijen. Om diezelfde reden is het ook niet noodzakelijkerwijs altijd de meest doelgerichte wijze van toedeling en vervolgens zaaksbehandeling. Dit bezwaar wordt in de praktijk vaak ondervangen door toedeling aan een (klein) team of cluster van rechters met een specifiek specialisme en vervolgens aselekte toedeling binnen dat team of cluster.⁵ Een voorbeeld van deze praktijk komt aan de orde in een interview in tijdschrift *Mr.* uit 2021.⁶ In dit interview worden de toenmalige president van de rechtbank Den Haag en een teamvoorzitter van een team uit de sector civiel geïnterviewd over zaakstoedeling in de rechtbank.

‘Op de vraag of grote overheidszaken alleen worden behandeld door speciaal getrainde en geselecteerde rechters antwoordt de teamvoorzitter ontkennend. Elke rechter wordt geacht elke zaak van gemiddelde zaakswaarte binnen het eigen rechts- of aandachtsgebied te kunnen behandelen. (...). Overheidszaken komen terecht bij rechters in het kenniscluster overheid.’

Naast aselekte toedeling geeft de Code zaakstoedeling de mogelijkheid van maatwerktoedeling. Bij maatwerktoedeling wordt een zaak direct aan een individuele rechter toegedeeld. De gerechten kunnen in hun zaaktoedelingsregeling bepaalde categorieën van zaken aanwijzen waarin maatwerktoedeling plaatsvindt. De maatwerktoedeling dient binnen die categorieën te geschieden aan de hand van vooraf opgestelde en openbaar gemaakte objectieve criteria. Die kunnen per gerecht en rechtsgebied verschillen. Ter illustratie: het gerechtsbestuur van de rechtbank Zeeland-West-Brabant heeft in zijn zaakstoedelingsregeling strafrecht vijf categorieën van zaken opgenomen waarin maatwerktoedeling plaatsvindt. Zaken uit die categorieën worden toegedeeld aan de hand van de volgende acht criteria: beschikbaarheid, belastbaarheid, ervaring, deskundigheid, senioriteit, evenwichtige samenstelling van de zittingscombinatie en ervaring met (media)druk. En zo heeft het gerechtsbestuur van de rechtbank Gelderland elf criteria in zijn zaakstoedelingsregeling strafrecht opgenomen.

⁴ Rapportage zaakstoedeling, p. 8-9, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 28.

⁵ Rapportage zaakstoedeling, p. 7, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 28.

⁶ Louwerse 2021.

Hoewel het een open deur is, vinden wij het nuttig op deze plaats in herinnering te brengen dat zaakstoedeling zowel aan de zijde van gerechten en hun toedelers als aan de zijde van de individuele rechter geen vrijblijvendheid is. Gerechten moeten hun zaakstoedelingsprocessen regelen conform de Code zaakstoedeling, toedelers moeten conform die code en hun zaakstoedelingsregelingen handelen en individuele rechters aan wie een zaak is toebedeeld, kunnen daarvan – uitzonderlijke gevallen daargelaten – slechts worden ‘ontkoppeld’ na een toegewezen verzoek om wraking of verschoning.

Maatwerktoedeling als gearrangeerd huwelijk

Bij de totstandkoming van de Code zaakstoedeling en de zaakstoedelingsregelingen is ervoor gekozen om de toedeling van zaken zoveel mogelijk aan de hand van heldere beslisregels te laten plaatsvinden, zowel wanneer aselect wordt toegedeeld als in het geval van maatwerktoedeling. De code is in zoverre technologie-onafhankelijk ingericht, dat zaakstoedeling via een geautomatiseerd systeem mogelijk wordt gemaakt. Beoogd is om de inhoudelijke sturing van toedelers te voorkomen en de onafhankelijkheid van individuele rechters te waarborgen. Daarbij zijn de belangen van een efficiënte en doelgerichte behandeling van de zaken overigens niet uit het oog verloren.

De wijze waarop maatwerktoedeling plaatsvindt, zou kunnen worden gekenschetst als een lichtelijk ondoorzichtig gearrangeerd huwelijk. De zaakscategorieën en de criteria op basis waarvan maatwerktoedeling plaatsvindt zijn weliswaar helder, maar de toedeling zelf geschiedt in een *black box*. Daarmee bedoelen wij dat de afwegingen van een toedeler om een zaak wel of niet aan een bepaalde rechter toe te delen niet worden geëxpliciteerd en daarmee niet goed toetsbaar zijn. Wij zien geen reden om te veronderstellen dat toedelers hun bevoegdheid oneigenlijk gebruiken. Maar toch zou het mooi zijn als ook de wijze waarop maatwerktoedeling plaatsvindt voor de buitenwereld inzichtelijker is. Het betreft weliswaar een kleine hoeveelheid zaken,⁷ maar gelet op het feit dat in de meeste zaakstoedelingsregelingen (media)druk als maatwerkcriterium wordt genoemd, zijn het vaak wel de zaken waar veel maatschappelijke belangstelling voor bestaat.

Maatwerktoedeling leidt mogelijk tot de meest efficiënte en doelgerichte zaaksbehandeling, en zou daarom aan partijen moeten kunnen worden uitgelegd. Het is algemeen aanvaard dat efficiëntie in de rechtspraak voor alle betrokkenen goed is. Het is belangrijk om vat te hebben op hoe snel en met hoeveel middelen (zoals tijd, geld en personeel) zaken worden afgehandeld. Daarbij is het minimaliseren van verspilling en het optimaliseren van processen, om bijvoorbeeld onnodige vertraging te voorkomen, een manier om rechtzoekenden zo goed mogelijk te bedienen. In dat licht bezien kan maatwerktoedeling trouwens ook tot efficiëntieverlies leiden, bijvoorbeeld als de meest

⁷ Zie ook Rapportage zaakstoedeling, p. 8, bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 36 243, nr. 28, waaruit blijkt dat het overgrote deel van de zaken aselect aan rechters wordt toegedeeld. Rechtbanken gaven op de vraag naar de verhouding aselecte toedeling/maatwerktoedeling uiteenlopende antwoorden, variërend van 100/0 procent tot 50/50 procent. De appelcolleges lijken vaker maatwerktoedeling te hanteren.

geëigende rechter net met vakantie is of kampt met een achterstand in zijn werk. Rechtspraak moet ook doelgericht zijn; rechtvaardige uitspraken moeten het juridisch en/of maatschappelijk resultaat leveren dat men voor ogen heeft en de rechtszekerheid waarborgen. Maatwerktoedeling helpt daarbij. De rechter met de meeste kennis en/of kunde krijgt de zaak en kan zijn gewicht laten gelden. Maar ook dat heeft een keerzijde. Vergaande specialisatie of herhaalde betrokkenheid bij dezelfde type zaken kan leiden tot een zekere mate van tunnelvisie.

De hiervoor genoemde aspecten van maatwerktoedeling zien met name op de externe dimensie van de zaakstoedeling: wat betekent het voor de rechtspleging en de behandeling van en beslissing in de zaken. Maatwerktoedeling heeft echter ook een interne dimensie, namelijk de eerlijke verdeling van de hoeveelheid werk en van het werkplezier. In de veel beluisterde podcast *Napleiten* worden afgedane zaken besproken met advocaten, officieren van justitie en rechters. Veelal wordt gevraagd hoe de zaak bij degene met wie wordt gesproken terecht kwam. De rechters antwoorden meestal: via het rooster (en dus via een aselechte toedeling). Maar soms blijkt dat de zaak op basis van maatwerktoedeling bij hen terecht was gekomen. Bijvoorbeeld vanwege eerdere ervaring met soortgelijke zaken. Of vanwege de (verwachte) mediagevoeligheid. In de podcast is het werkplezier een terugkerend fenomeen. Als het een ‘mooie zaak’ is gaat het advocatenhart, maar ook het rechtershart, sneller kloppen. Ook voor een rechter is het interessant te werken aan mooie zaken. Bezien vanuit deze interne dimensie mag maatwerktoedeling evenmin een black box zijn. De rechter aan wie de zaak wordt toegedeeld weet niet waarom hij of zij is uitgekozen en kan dat dus in de richting van partijen moeilijk toelichten of uitleggen. Rechters die bij de toedeling zijn overgeslagen krijgen bovendien niet automatisch de redenen daarvoor te horen, terwijl zij misschien wel teleurgesteld zijn dat zij niet zijn uitgekozen. Zaakstoedeling heeft echter voor eenieder vergaande gevolgen. Als een zaak eenmaal is toegedeeld, zit men er in principe aan vast.

Dit alles maakt dat, zoals ook blijkt uit de laatste monitoring van de Code zaakstoedeling, een belangrijke rol is weggelegd voor de toedeler. Deze zal moeten kijken naar de externe en interne belangen. Bij de te maken keuzes zal hij of zij – elke keer – een goede balans moeten vinden. Maatwerktoedeling is en blijft uit de aard der zaak minder transparant dan aselechte toedeling. In de laatste monitoring van de code is met het oog op de controleerbaarheid als een vervolgstap opgenomen dat de toedeling van zaken aan een teamvoorzitter en bestuurlijke bemoeienis bij de zaaks-toedeling zullen moeten worden geregistreerd.⁸ De afdrank van het voorgaande is dat de code op het gebied van maatwerktoedeling niet altijd tot een even transparante en controleerbare toedeling van zaken leidt en een grote verantwoordelijkheid bij toedelers legt.

Op weg naar een Tinder-toedeling

Wij denken dat de maatwerktoedeling met enkele kleine ingrepen verfijnder, namelijk op meer transparante en controleerbare wijze, zou kunnen worden geregeld. Wij noemen dat de Tinder-toedeling.

⁸ Rapportage zaakstoedeling, p. 12, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 28.

Wij realiseren ons dat de vergelijking niet helemaal opgaat, maar de kern – matching tussen vraag en aanbod – is hetzelfde.

Inspiratie voor deze wijze van toedeling ontleen we aan een artikel van Langbroek en Fabri uit 2006 in dit tijdschrift. Langbroek en Fabri deden uitgebreid rechtsvergelijkend onderzoek naar de zaakstoedeling in vijf Europese landen, waaronder Engeland. Zij rapporteren dat men in Engeland werkt met een zogenaamd systeem van *ticketing*.⁹ Om bepaalde zaken te kunnen behandelen moeten rechters een training hebben gevolgd of een bepaalde hoeveelheid ervaring hebben. Dan krijgen ze een ticket. Binnen de groep van rechters met een ticket kan vervolgens weer aselechte toedeling plaatsvinden. Dit is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met het aangehaalde voorbeeld van de rechtbank Den Haag, met dien verstande dat dit systeem van ticketing de zaakstoedeling voor de binnen- en buitenwereld transparant en (beter)controleerbaar maakt. De rechter weet namelijk welke zaken hij of zij wel of niet kan en mag verwachten en partijen weten op voorhand welke rechters hun zaak zouden kunnen gaan doen.

In de Tinder-toedeling beschikken rechters over een professioneel profiel. Dat profiel biedt een overzicht van hun ervaring, specialisaties en interesses. De profielen zouden voor eenieder raadpleegbaar moeten zijn. De toedeler heeft op zijn of haar beurt een actueel overzicht van de zaaksinstroom, inclusief de complexiteit daarvan en de tijdsinvestering en expertise die de behandeling van deze zaken vergt. Door deze gegevens – in het licht van de maatwerkcriteria – naast elkaar te leggen en aan de hand daarvan, in gen Z-jargon, te *swipen*, ontstaat een match. Dit systeem zou kunnen werken met drie checks door de toedeler, aan de hand waarvan de toedelingsbeslissing zo nodig in de richting van partijen kan worden toegelicht. Ten eerste een check op basis van objectieve onafhankelijkheids- en onpartijdigheidscriteria (zoals mogelijke verschoningsredenen). Ten tweede de check op het rechterlijk profiel. Ten derde de bestuurlijke check, waarbij de toedeler de balans in werkdruk, teamverdeling en opleidingsbehoefte bewaakt. Soms betekent dat laatste dat een rechter bewust een zaak krijgt die hij liever niet had gehad (of vice versa), omdat het nodig is voor de balans in het team of voor de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden en/of kennis. Soms vraagt maatwerktoedeling nu eenmaal dat '(im)populaire' zaken (niet) worden toegedeeld aan bepaalde rechters. In deze Tinder-toedeling zouden toedelers de rol van wingman op zich moeten willen nemen. Daarmee bedoelen wij dat bij de maatwerktoedeling de toedelers oog zouden moeten hebben voor de rechterlijke profielen, rekening houdend met het belang van een eerlijke verdeling van het werk en de 'mooie zaken' en dat dit tot op zekere hoogte transparant is. Wij zien daarbij voor ons dat maatwerktoedeling een proces wordt waarin zowel toedeler als toegedeelde een stem hebben. Wij haasten ons om daarbij te vermelden dat de individuele rechter niet zijn eigen zaken zou moeten uitkiezen. Het gaat er dus ook niet om dat individuele rechters vrijblijvend door een aanbod van zaken kunnen bladeren. De individuele rechter kan tegen een toedelingsbeslissing ook niet protesteren met verwijzing naar zijn of haar profiel.

⁹ Langbroek & Fabri 2006, p. 27. Zie ook Mack, Roach Anleu & Wallace 2012, p. 12.

Dit model van maatwerktoedeling heeft enkele belangrijke voordelen. Het maakt zichtbaar en controleerbaar waarom een bepaalde rechter een bepaalde zaak krijgt. Dat versterkt het vertrouwen in de rechter en de rechtspraak. Als er meerdere geschikte rechters voor een bepaalde zaak zijn, dan is bovendien een variant op de aselechte toedeling binnen de maatwerktoedeling mogelijk. Het model benut verder individuele specialisaties (of de wens die te ontwikkelen), zonder dat die automatisch leiden tot een gesloten kring van telkens dezelfde deskundige rechters die altijd een bepaald type zaken doen. En het maakt de gerechtsorganisatie tot slot wendbaarder, omdat de zaaktoedeling sneller kan worden aangepast aan veranderingen in instroom of rechterlijke bezetting. De aanpassing om het op deze manier te organiseren is relatief gering en kan het systeem van maatwerktoedeling in onze ogen verder professionaliseren.

Tegelijkertijd zijn er risico's, die niet moeten worden onderschat. Als individuele voorkeuren te zwaar wegen, kan zelftoedeling ontstaan. Bovendien vraagt dit systeem dat scherp zicht bestaat op de instroom van zaken. Om het succesvol te laten worden, moet in een vroeg stadium duidelijk zijn waar de binnenkomende zaken over en om gaan. Op dat gebied ligt wat ons betreft een taak voor de ondersteunende juristen.

Afronding

De overgang van de maatwerktoedeling in de vorm van een gearrangeerd huwelijk naar een meer transparante en controleerbare Tinder-toedeling vraagt met name om een verandering in denkkader. Maatwerktoedeling is niet alleen een logistieke handeling maar ook een middel om onafhankelijkheid en vertrouwen in de rechtspraak te ontwikkelen en bestendigen. Een navolgbaar en uitlegbaar maatwerktoedelingsproces draagt bij aan beide.

Literatuur

Bovend'Eert 2022

P.P.T. Bovend'Eert, 'De regeling van toedeling van zaken aan rechters. Onvoldoende wettelijke verankering en onvoldoende onafhankelijkheidswaarborgen', *NJB* 2022/1281, p. 1598-1605.

Van Emmerik & Schuurmans 2016

M.L. van Emmerik & Y.E. Schuurmans, 'Meer transparantie bij rechterlijke zaakstoedeling dringend gewenst', *NJB* 2016/593, p. 795-799.

Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014

M.L. van Emmerik, J.P. Loof & Y.E. Schuurmans, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak* (Research Memoranda 2014/2), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014.

Langbroek & Fabri 2006

P.M. Langbroek & M. Fabri, 'Toedeling van zaken binnen het gerecht: regels en praktijk in vijf Europese landen en in Nederland', *Rechtstreeks* 2006, afl. 2, p. 7-51.

Louwerse 2021

Peter Louwerse, 'Rechtbank Den Haag: in de schijnwerpers door spraakmakende overheidszaken', *Mr. online* 17 augustus 2021.

Mack, Roach Anleu & Wallace 2012

K. Mack, S. Roach Anleu & A. Wallace, 'Caseload allocation and special judicial skills: finding the right judge?', *International Journal for Court Administration* 2012, afl. 3, p. 1-14.

D'Oliveira 2016

H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Zaakstoedeling en het vleugellamme artikel 17 Grondwet', *NJB* 2016/1474, p. 2078-2082.

D'Oliveira 2019

H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Wettelijk geregelde zaakstoedeling', *NJB* 2019/2554, p. 3097-3098.

Case assignment issues in comparative perspective

Marco Fabri

Introduction

‘Everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law.’

Article 6 of the European Convention on Human Rights (ECHR), signed in Rome in 1950, is the cornerstone for well-functioning justice systems and the rule of law in democratic countries. The right to a fair trial includes the right to have a case assigned to an independent and impartial judge or judicial panel. Case assignment is a key component in building public confidence in the judiciary and it must be a) fair and impartial, b) transparent, c) efficient (to ensure a balanced caseload and timeliness of judgments).

Case assignment marks the beginning of the court’s decision-making process and requires due case management.¹ Case assignment allocates judges’ time and therefore affects court productivity. As judges’ time is a limited and valuable resource, efficient case assignment is crucial for judges’ productivity and courts’ overall performance (including the quality and timeliness of judgements). Understanding the value of time in court proceedings is key to identifying how judges’ time should be allocated in the most effective and effective way. A proper case assignment system can help with this.

Case assignment is also an important indicator of the independence and impartiality of the judicial system. Judges should not only be impartial but also appear to be so. The way in which cases are assigned affects this perception and contributes to building public confidence in the judiciary.

Case assignment is also closely connected to the allocation of judges within the court. These two aspects are two sides of the same coin in upholding article 6 of the European Convention of Human Rights.

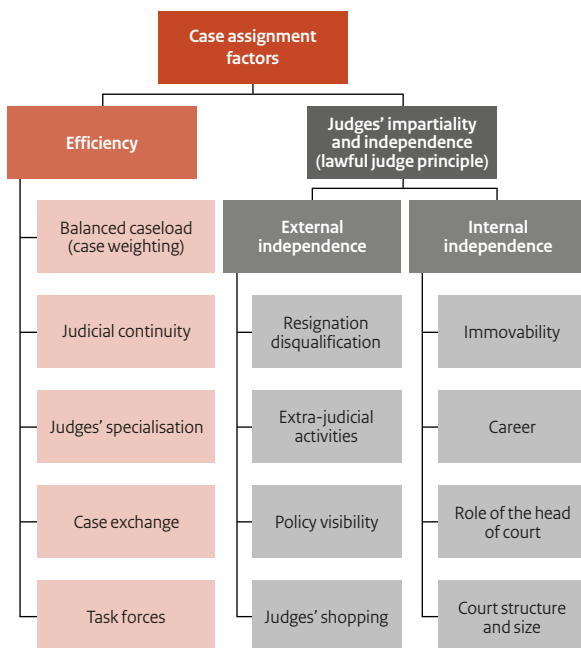
This paper is structured as follows. The first part will deal with the key variables, the factors, which case assignment should take into account. The second part will discuss examples of case assignment in other European countries. The concluding remarks will offer suggestions and address some open issues.

¹ Cadiet & Fu 2023.

The key variables of case assignment

The European Network of Councils for the Judiciary developed in its ENCJ Report 2013/2014, eleven standards for case assignment.² The first standard states that 'All cases should be allocated on a basis that is compatible with Article 6 of ECHR'. This report also identifies the principles that should be followed by the case assignment method (standard 5), which are: the '1) right to fair trial; 2) independence of the judiciary; 3) legality of the procedure; 4) nature and complexity of the case; 5) competence, experience and specialism of the judge; 6) availability and/or workload of the judge; 7) impartiality of the judge; 8) public perception of the independence and impartiality of the allocation. The report contains valuable information on case assignment methods in place in several European countries, although some of this information should be updated.

A few years ago, empirical research on case assignment in comparative perspective was conducted.³ This research contributed to identifying the most important variables that must be considered in case assignment. These variables are summarised in the picture below, which has been updated for this paper.



I believe that these variables remain the key factors in any case assignment method.

² ENCJ 2014.

³ Langbroek & Fabri 2007; Fabri & Langbroek 2007.

As the picture shows, case assignment must constantly balance court efficiency and judges' impartiality and independence. This is to ensure the delivery of quality justice in a timely manner without compromising the independence and impartiality of individual judges or the judiciary as a whole. This should be achieved by assigning cases to the most competent judge, thereby maximising the quality of the judgement and the time that can be spent on each case, without adversely affecting the impartiality of the decision.⁴

In order to maximise court efficiency in relation to judge's time, the following elements should be taken into account.

At first, a 'balanced caseload' among judges. Judges naturally want a similar caseload, but even more a 'balanced' caseload. This means that cases should be weighted, rather than only counted. Therefore, a specific case weighting system may be used, as is the case in some European countries.⁵

Also, 'judicial continuity' should be taken into account to maximise judges' time and to guarantee legal consistency and uniformity, the same judge should deal with the same case or related cases. This is particularly important in criminal proceedings, where judges need a comprehensive understanding of the defendant's history, which may involve multiple cases.

'Judges' specialisation' is another way to maximise judges' time. Specialisation improves subject-matter expertise and increases judges' productivity. Consequently, case assignment should take these specialisations into account.⁶ A highly specialised court structure requires highly specialised judges to develop deep expertise by subject matter. Some European countries consider this progressive specialisation of judges unavoidable in some subject matters due to increased legal complexity and the need for improved quality and productivity (i.e. economies of learning).⁷

For various reasons, cases may also need to be reassigned. The rules of reassignment can be either rigid or flexible. Informal 'case exchanges' between judges save time, but it must be transparent and even so it may raise criticisms. Certainly, it cannot be used in judiciaries with a strict adoption of the 'legal judge' principle, where re-assignment procedures are rigid, and therefore less efficient and more time-consuming.

⁴ 'Upon analysis of many systems from a comparative perspective, one can note that efficiency in the allocation of competences is greatly neglected in many of them, reduced almost to dividing equally the dockets among judges of equal subject-matter jurisdiction, a purely quantitative approach. This paradigm must be broken in favour of more functionality and flexibility' (Cabral 2023).

⁵ Fabri & Benkin 2024.

⁶ CCJE 2012.

⁷ 'Economies of learning' focus on the accumulated experience and knowledge gained from dealing with the same topic or product. In this way, the decision-making process should be better and faster, thanks to the experience accumulated both on the subject matter and on the procedures to be followed.

Finally, when assigning and reassigning cases, it may be necessary for courts experiencing delays to have ‘task forces’ of judges to increase the number of cases solved. These task forces can work remotely or on site. The procedure for assigning cases to these task forces may also be flexible or rigid, which can obviously have a significant impact on efficiency.

The second pillar of a case assignment system is the impartiality and independence of judges. Impartiality and independence principles in case assignment are affected by the principle of the ‘lawful judge’, also known as the principal of the legal or natural judge. This principle states that a case filed in court must be assigned to a judge who has been identified through pre-established criteria. Countries that ‘enjoy’ this principle must have a rigid, codified case assignment method, which is supposed to guarantee the highest levels of ‘external’ and ‘internal’ independence.

As is well known, external independence refers to the rules and practices that protect judges from all external influence, such as the government and parliament. Internal independence refers to the rules and practices that protect judges from pressure within the judiciary itself, particularly from the head of the court or division, or from judicial governance institutions, such as judicial councils.

Also, case assignment policies may affect external independence, including rules and practices on the ‘resignation or disqualification’ of judges and the possibility to carry on ‘extra-judicial activities’. This refers to both the actual and perceived impartiality of the judges. Both case assignment rules and extra-judicial activities of judges should be made publicly available to foster public confidence.

Case assignment systems must also prevent the so-called ‘judges’ shopping’. This is a practice whereby parties try to hand-pick judges who are considered sympathetic to their argument; for example a judge who is particularly tough on a certain type of crime, or who generally opposes insurance companies.⁸ ‘Judge shopping’ undermines the rule of law by calling into question judicial impartiality in both perception and fact⁹ within the legal community and the public.

With regard to internal independence, the first thing to consider in the case assignment system is the degree to which the principle of judge’s immovability is enshrined in law. On the one hand, it is well known that this is a fundamental principle of judicial independence. It guarantees that judges cannot be removed, and cases cannot be taken away by anyone, including the head of the court or division, without the judge’s request or consent, except in very limited circumstances. This should prevent any

⁸ In the United States a well-known case of judge shopping is the challenges to medication abortion filed in Amarillo, Texas. Anti-abortion plaintiffs and other conservatives have filed cases in Amarillo because there is only one federal judge who joined the bench after a career of advocating for conservative Christian position.

⁹ Clapman 2025. Please note that there is a distinction between ‘judge’s shopping’ and ‘forum shopping’. In this latter case parties may find a court location, also across Europe, which could be faster, better equipped or just more sensitive about the issue at stake.

possible interference in the judicial decision-making process. On the other hand, the immovability principle clearly limits the case assignment and reassignment process, meaning that both judges and cases cannot be moved quickly where needed. For example, this could be due to an increase in the caseload in a division, or a lack of judges because of sick leave. Some countries strictly apply the immovability principle in relation to the principle of the lawful judge, while others take a more pragmatic and flexible approach. The latter is certainly more adaptable to circumstances, but it may also jeopardise the transparency of the case assignment process.

The ‘judges’ career’ path is another issue to consider in the case assignment system. In countries where the judges’ career advancement is connected to their performance – for example, measured by the ‘quality’ and/or the number of judgements – case assignment rules are a sensitive issue, as they must be carefully designed to avoid any advantage or disadvantage for individual judges. For example, quality decisions on points of law can be made more frequently if there is an opportunity to deal with difficult cases, while high numbers of judgements can be achieved by processing large numbers of similar cases, such as injunctive orders or simple social security cases.

Depending on the institutional framework, the president of the court may have greater or lesser responsibility for managing these issues and can therefore play a key role in the case assignment policy. Standard n. 8 of the Minimum Judicial Standard for Allocation of Cases by the European Network of Councils for the Judiciary states that: ‘Allocation should be the responsibility of the President, Senior Judge of the Court or a Court Board, but the practical arrangements for the allocation of cases can be delegated to either another judge or a civil servant authorised for the purpose of the allocation of cases’.¹⁰

It is worth mentioning that there is a substantial difference between the definition of the court’s rules and policy regarding case assignment, which should be in the hands of the court president or a managerial board, and the application of such rules, which can be delegated to court personnel or implemented by a computer-based system. On the one hand, low discretion in the assignment process by the head of court increases internal independence, but it may decrease the capacity of the courts to deal with cases effectively, for example if the most expert or available judge for a specific case cannot be chosen. On the other hand, courts that give the head of the court, or division, a large degree of discretion in assigning cases are more exposed to criticism regarding a lack of internal independence and ‘judge shopping’. In these cases, transparency and clear communication of the decision-making process are essential for ensuring impartial assignments and avoiding any suggestion of bias. Judicial remedies should be considered to prevent any malicious intent.¹¹

¹⁰ ENCJ 2014, p. 9.

¹¹ See also ‘Standard 20: Case Allocation’ in: ELI 2024, p. 33.

These factors are not implemented in isolation, but within courts, where the specific structure and size will affect their practicality.

Case assignment in some European countries

The first assignment of a case is either to a judge or to a division within the court, if subject matter specialisation exists, and then to a judge or a panel within that division.

European judiciaries use different case assignment methods in a kind of continuum based on the interplay of the above-mentioned factors. However, the extent to which the principle of the lawful judge is adopted, and the extent to which judges are specialised, play the most important role.¹²

At one extreme of this continuum is Denmark, where the principal of the lawful judge or any kind of specialisation – even between the three main categories of cases civil, criminal, and administrative – does not exist. Judges are really generalists, although in some courts the president can assign specific cases to judges with the relevant expertise. Therefore, case assignment is purely random, with a case weighting system used to balance the caseload among judges. Cases can be exchanged, and the president of the court has some discretion in case assignment, but this is not regarded as a threat to judicial independence. As far as I know, case assignment rules are not formalised. They are simply applied in practice and may differ from court to court.

At the other end of the spectrum are countries such as Germany, Austria, and Italy. In these countries, the principle of the lawful judge is enshrined in the constitution or in fundamental law. In these countries, depending on the size of the court, cases are first assigned to a court division by subject matter, and then assigned to the judge based on very detailed written rules.

The main difference between Italy and Germany or Austria is that the latter countries case assignment plan (*Geschäftsverteilungsplan*) is adopted annually by the so called *Präsidium*,¹³ which can be defined as a local judicial council. In Italy, the plan (*tabelle*) is decided every three years by the local judicial council and must be approved by the National Judicial Council (*Consiglio Superiore della Magistratura*).

Once the court division and the assignment plan have been approved and adopted, presidents of the courts and heads of divisions are not supposed to affect it. Changes in the plan require the same cumbersome procedure. In practice, however, there is some discretion, depending on the attitude of the presidents and judges. Due to this very strict application of the principle of the lawful judge, there is no informal exchange of cases between judges.

¹² There are few studies on case assignment rules and practices. The information reported in this section comes mainly from interviews, data collected over the years, and the following literature. Cadiet & Fu 2023; ENCJ 2014; Langbroek & Fabri 2007; Fabri & Langbroek 2007.

¹³ Butler 2002.

In Italy where the lawful judge principle is strictly followed, case assignment rules are considered an administrative act and, as such, could be subject to administrative judicial review.

It is intuitive that these case assignment systems are very rigid and there is little scope for adapting to circumstances. However, these strict rules may or may not affect the length of judicial proceedings. In Germany, cases are generally disposed within reasonable time, whereas in Italy, this is not the case, with the situation varying across the country.

It is also worth mentioning that Germany uses a case weighting system not for assigning cases, but for calculating the number of judges needed.¹⁴

The following countries can be placed in the middle of the continuum of case assignment. In France and Belgium, cases are randomly assigned in principle, but the presidents of the courts have considerable discretion to reassign cases. Empirical research would be needed to explore how the assignment and reassignment work in practice.

As far as I know, Finland and Romania base case assignment on a case weighting system. A complexity score is progressively given to each case, which is based on some factors, such as the number of parties and lawyers involved, and the value of the case. Case assignment takes into consideration the current weighted caseload score of each judge, balancing their caseload as much as possible.

In England and Wales cases are initially assigned by a court officer to one of the four tracks. The four tracks are: 1) Small claims, 2) Fast track, 3) Intermediate track, 4) Multi track. Each track has its own procedure (e.g. maximum number of witnesses) and different allowable costs for litigants. These allowable costs are further divided into four further 'complexity bands'. Litigants can challenge the choice of track, but the final decision lies with the court.¹⁵

The so-called 'ticketing system' is also worth mentioning. Judges can hear cases on some specific subjects, if they have received training or have experience in that law area. Accordingly, only certain judges, with the appropriate qualification (i.e. ticket), may deal with a particular kind of case.

The issue of case assignment is particularly sensitive in countries experiencing tensions regarding judicial independence. This is certainly the case in Hungary. The Venice Commission of the Council of Europe has emphasised the importance of judicial independence in the case assignment process. More in detail, *'As an expression of the principle of the natural or lawful judge pre-establish by law, the allocation of cases to individual judges should be based on objective criteria established in advance by the law or by special regulations*

¹⁴ Fabri & Benkin 2024.

¹⁵ 'Part 26 – Case Management – Preliminary Stage', justice.gov.uk; Lee 2024.

on the basis of the law. e.g. in court regulations. Exceptions should be motivated'.¹⁶ To my knowledge, case assignment in Hungary is automated, but court presidents still play a discretionary role. However, this requires further investigation through empirical research, which is not currently available.¹⁷

In conclusion, it can be safely said that the judiciaries in Northern Europe give more discretion and flexibility to the president of the court, and the case assignment process is quite informal with more emphasis on efficiency. Other European countries present a mix of situations. Some have the most rigid and formalised case assignment rules, stemming from strict application of the principle of the lawful judge and strong emphasis on judges' independence. Others have left more discretionary powers to the president of the court.

Concluding remarks

I tried to emphasise that case assignment systems in democratic countries must strike a balance between two sets of values: judicial impartiality and independence, and court efficiency. Case assignment rules must reconcile these values. There is no 'one-size-fits-all solution', or 'best practice', only a constant search for a difficult equilibrium. Case assignment rules are not implemented in a vacuum but must consider and comply with the legal framework (e.g. the lawful judge), as well as the court's structure and organisation (e.g. size, division, case weighting, specialization of the judges, etc.).

On the one hand, there are the supreme values of judicial impartiality and independence to guarantee fair judgements free from undue influence. On the other hand, there is a need for an efficient decision-making process to deliver judgements within a reasonable time. I believe the old adage 'justice delayed is justice denied' remains valid. Article 6 of the European Convention on Human Rights emphasises the need for judiciaries to strike this balance between fairness, independence, impartiality, and reasonable time.¹⁸

¹⁶ Venice Commission 2021, p. 8. Please also see: Venice Commission 2010, par. 81.

¹⁷ Please see Navrátil 2020; Cadet & Fu 2023, p. 119.

¹⁸ In the ENCI report on case assignment, the participating countries were asked (page 22-30 of the report) 'What are the main principles and aims of the allocation of cases?'. The answers are indicative of the priority and the balance that each European judiciary gives to the two main values of judicial efficiency and independence. For example, Austria answered 'the right to a lawful judge'; Denmark 'The aims are to secure that judges get an even and fair number of cases, and that cases in special topics are handled by judges with experience and special knowledge within this topic'; England and Wales 'each case is heard by a Judge with suitable expertise and experience, in as time effective a manner as possible bearing in mind the complexity of the case; Ireland 'efficient and fair administration of justice'; Portugal 'no doubts about the independence and impartiality of the judge and, on the other hand, an equitable distribution of work among the judges serving in the same court.' Scotland 'the efficient and expeditious hearing of cases, by allocation to judges available to hear them, in accordance with the principle of the right to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal contained in Article 6 of the ECHR'.

On the one hand, judiciaries that enjoy high levels of public and internal trust could be more flexible in their case assignment procedures for the sake of efficiency. On the other hand, judiciaries that do not enjoy public and internal trust should have more formalised and strict rules for case assignment. However, such judiciaries must be careful as there is a high risk of establishing byzantine procedures that would harm the productivity of the courts and, consequently, public trust. Case assignments should adapt to different contexts to pursue the above-mentioned values. For example, random assignments should prevail in small courts to avoid judges shopping. In courts organised in divisions, where there is no strict application of the principle of the lawful judge, the role of the head of the division should be monitored to prevent any favoritism in the assignment of cases.¹⁹

In summary, the goal of a functional case assignment method is to balance four main assurances all of which are equally important: 1) ensuring a quality judgement by assigning the case to a competent judge, 2) ensuring a balanced caseload among judges, 3) ensuring the actual and perceived independence and impartiality of the judge, and 4) ensuring that the case is solved in a reasonable time.

As we have seen, case assignment and the allocation of judges within the court are two sides of the same coin. Both sets of rules are supposed to fulfil article 6 of the ECHR, which defines a fair, public and timely resolution of the conflict before an independent and impartial judge. These goals can be achieved by transparent rules selecting the most competent judge for each case and ensuring a balanced caseload, which allows judges to dedicate sufficient time to each case and to deliver decisions in a timely manner.

Regarding case assignment, it should be noted that the vast majority of cases are standard and do not require particular attention. The assignment process can become an issue when the cases to be assigned are sensitive, for example, due to the parties involved, the legal issue to be dealt with, the value, the crime committed, or the characteristics of the defendant or victim involved. In such cases, transparency and clear communication become extremely important in the case assignment process.

In many European countries, the court president is assuming more functions and responsibilities, including those related to case assignment practices. Therefore, their selection process must prioritise independence, competence and managerial capability.

Two other points of attention in relation to case assignment are the rules for assigning cases to new judges, and the growing role of deputy or temporary judges (sometimes called honorary judges) in supporting professional judges. These judges should also be subject to the same clear and public case assignment rules.

¹⁹ Standard no. 7 of the above mentioned ENCI report on allocation of cases states that: 'The method of allocation should be applied uniformly according to the criteria in paragraph (5); differences in the application of the principles and criteria may be required due to the nature of the jurisdiction, the size of the Court, the level of the Court and the judicial district where the case is heard'.

The assignment of judges to panels, which typically occurs in appeal procedures, has received little attention in research and warrants further investigation.

Regardless of whether case assignment is carried out by humans, is computer-based, or via a traditional lottery, steps should be taken to prevent manipulation and to ensure compliance with the rules. These procedures must always be transparent and communicated effectively.

Empirical studies on this subject are now outdated, so updated research is needed to explore in detail how case assignment and judge allocation rules work in practice.

It would also be interesting to assess whether different case assignment rules and methods would improve court performance and functioning, including personnel well-being.

Looking to the future, the application of large language models and data-driven algorithms (i.e. artificial intelligence applications) could improve the case assignment procedure and the allocation of judges to maximise quality of decisions within a reasonable time. This is the future. I am not aware of any judiciary that has already explored this possibility, but now is the time to start investigating it.

Literature

Butler 2002

P. Butler, 'Case Allocation and the Rule of Law', *Victoria University of Wellington Law Review* 2002, nr. 3-4.

Cabral 2023

A. Cabral, 'New Trends and Perspectives on Case Management: Proposals on Procedural Agreements and Case Assignment Management', in: L. Cadiet & Y. Fu (eds.), *On Judicial Management from Comparative Perspective* (Contemporary Chinese Civil and Commercial Law), Singapore: Springer 2023.

Cadiet & Fu 2023

L. Cadiet & Y. Fu (eds.), *On Judicial Management from Comparative Perspective* (Contemporary Chinese Civil and Commercial Law), Singapore: Springer 2023.

CCJE 2012

Consultative Council of European Judges of the Council of Europe, *Opinion n. 15 on the specialization of judges*, 2012.

Clapman 2025

Alice Clapman, 'Judge shopping, explained', brennancenter.org, 27 February 2025.

rechtstreeks 2/2025 Case assignment issues in comparative perspective

ENCJ 2014

European Network of Councils for the Judiciary, *Minimum judicial standards IV. Allocation of cases*, ENCJ Report 2013-2014, 2014.

ELI 2024

European Law Institute, *ELI-Mount Scopus European Standards of Judicial Independence*, Wien, 2024.

Fabri & Benkin 2024

M. Fabri & S. Benkin, 'Judicial proceedings must be weighted instead of just counted', *International Journal for Court Administration* 2024, nr. 1.

Fabri & Langbroek 2007

M. Fabri & P. Langbroek, 'Is There a Right Judge for Each Case? A comparative Study of Case Assignment in Six European Countries', *European Journal of Legal Studies* 2007, nr. 2, p. 1-28.

Langbroek & Fabri 2007

P. Langbroek & M. Fabri, *The Right Judge for Each Case. A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*, Antwerpen: Intersentia 2007.

Lee 2024

Thomas Lee, 'Understanding Court Tracks and Allocation in Civil Litigation', ai-law.co.uk, 4 December 2024.

Navratil 2020

Szonja Navratil, 'Practice of the case allocation system in Hungary', 2020, available at helsinki.hu.

Venice Commission 2010

Venice Commission, *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges*, 16 March 2010.

Venice Commission 2021

Venice Commission, *Hungary. Opinion on the amendments to the act on the organisation and administration of the courts and the act on the legal status and remuneration of judges adopted by the Hungarian Parliament in December 2020*, 16 October 2021.

Eerder verschenen

2025, nr. 1	Constitutioneel bewustzijn van rechters
2024, nr. 3	Rechtspraak en de media: onlosmakelijk met elkaar verbonden?
2024, nr. 2	Recht en tech
2024, nr. 1	Reflecties op het Visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023