

*Rechtspraak in Nederland*  
**2006**



# Colofon

**Uitgever**

Centraal Bureau voor de Statistiek  
Prinses Beatrixlaan 428  
2273 XZ Voorburg

**Prepress**

Centraal Bureau voor de Statistiek – Facilitair Bedrijf

**Druk**

OBT bv, Den Haag

**Omslag**

TelDesign, Rotterdam

**Inlichtingen**

Tel.: (088) 570 70 70

Fax: (070) 337 59 94

Via contactformulier: [www.cbs.nl/infoservice](http://www.cbs.nl/infoservice)

**Bestellingen**

E-mail: [verkoop@cbs.nl](mailto:verkoop@cbs.nl)

Fax: (045) 570 62 68

**Internet**

[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, 2007.

Verveelvoudiging is toegestaan, mits het CBS als bron wordt vermeld.

Prijs € 20,75 (excl. administratie- en verzendkosten)

ISBN: 978-90-357-1950-7

ISSN: 1566-7634

# *Verklaring der tekens*

.	= gegevens ontbreken
*	= voorlopig cijfer
x	= geheim
–	= nihil
–	= (indien voorkomend tussen twee getallen) tot en met
0 (0,0)	= het getal is minder dan de helft van de gekozen eenheid
niets (blank)	= een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
2005–2006	= 2005 tot en met 2006
2005/2006	= het gemiddelde over de jaren 2005 tot en met 2006
2005/'2006	= oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz. beginnend in 2005 en eindigend in 2006
1995/'96–2005/'2006	= boekjaar enz., 1995/'96 tot en met 2005/'2006

In geval van afronding kan het voorkomen dat de som van de aantallen afwijkt van het totaal.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b> . . . . .	7
<b>Inleiding</b> . . . . .	9
<b>Samenvatting en kerncijfers</b> . . . . .	11
<b>1. Organisatie, financiën en personeel</b> . . . . .	15
1.1 Het recht en de rechterlijke organisatie . . . . .	15
1.2 Financiën en personeel . . . . .	17
1.3 Capita Selecta: Prognosemodellen voor de justitieketens . . . . .	22
1.4 Capita Selecta: De kosten van de rechterlijke macht in context . . . . .	28
<b>2. Burgerlijk recht</b> . . . . .	35
2.1 Procedure in het burgerlijk recht . . . . .	35
2.2 Rechtbank, sectoren kanton en civiel . . . . .	38
2.3 Gerechtshof en Hoge Raad . . . . .	42
2.4 Capita Selecta: Een prognosemodel voor burgerlijke zaken . . . . .	43
2.5 Capita Selecta: Aantal ontslaanvragen sterk gedaald . . . . .	48
<b>3. Bestuursrecht</b> . . . . .	53
3.1 Procedure in het bestuursrecht . . . . .	54
3.2 Rechtbank, sector bestuursrecht . . . . .	56
3.3 Andere rechtscolleges . . . . .	58
3.4 Procedure bij de belastingrechter . . . . .	59
3.5 Enkele bijzondere procedures . . . . .	60
3.6 Capita Selecta: Een prognosemodel voor bestuurszaken . . . . .	62
3.7 Capita Selecta: Minder asielzoekers in de Europese Unie . . . . .	66
<b>4. Strafrecht</b> . . . . .	73
4.1 Procedure in het strafrecht . . . . .	73
4.2 Het Openbaar Ministerie . . . . .	75
4.3 Rechtbank, sectoren kanton en straf . . . . .	78
4.4 Gerechtshof en Hoge Raad . . . . .	80

4.5	Enkele bijzondere procedures . . . . .	80
4.6	Capita Selecta: Een prognosemodel voor strafzaken . . . . .	82
	<b>Begrippenlijst . . . . .</b>	<b>89</b>
	<b>Medewerkers. . . . .</b>	<b>99</b>

# Voorwoord

De thema's recht en rechtspraak staan voortdurend in de belangstelling van beleid, wetenschap en de media. De publicatie 'Rechtspraak in Nederland' voorziet in de behoefte aan actuele cijfermatige informatie. In hoofdlijnen wordt de organisatie van de rechtspraak in Nederland beschreven. In afzonderlijke hoofdstukken komen vervolgens de drie rechtsgebieden die we binnen het Nederlandse recht onderscheiden aan bod: het burgerlijk recht, het bestuursrecht en het strafrecht.

In de media krijgen de strafzaken verreweg de meeste aandacht. Toch is het grootste deel van de zaken civielrechtelijk. Het civielrecht of burgerlijk recht houdt zich bezig met geschillen tussen personen en/of bedrijven. Bij de burgerrechter zijn in 2006 bijna 794 duizend zaken afgedaan, ongeveer evenveel als in 2005.

De bestuursrechtspraak regelt geschillen over besluiten van overheidsorganen. De diverse bestuursrechtelijke colleges hebben zowel in 2005 als in 2006 in ongeveer 71 duizend zaken een uitspraak gedaan.

In het strafrecht is geregeld hoe om te gaan met handelingen die in de wet strafbaar zijn gesteld. Een deel van de zaken doet het Openbaar Ministerie zelf af door middel van bijvoorbeeld een transactie of sepot. De overige zaken (315 duizend in 2006) komen voor de rechter.

Een aantal thema-artikelen gaat dieper in op enkele specifieke onderwerpen. Zo zijn in deze publicatie capita selecta opgenomen over prognosemodellen voor de burgerlijke, de bestuurs- en de strafrechtspraak, zoals die zijn ontwikkeld door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de Raad voor de rechtspraak. In deze prognosemodellen wordt een relatie gelegd tussen de toe- of afname van het aantal zaken voor de rechter en een aantal verklarende variabelen. Zo blijkt het aantal strafzaken onder andere samen te hangen met de bevolkingsomvang, de omvang van de werkzame beroepsbevolking en de hoeveelheid middelen van de politie. Bij de modellen voor civiel en bestuur spelen vooral economische en demografische variabelen een rol.

Verder zijn in deze publicatie capita selecta opgenomen over ontslagzaken, asielverzoeken, de uitgaven aan de rechterlijke macht ten opzichte van andere uitgaven aan veiligheid, en over de zwaarte van door de rechter opgelegde straffen tussen 1994 en 2006.

De publicatie 'Rechtspraak in Nederland 2006' is samengesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek in samenwerking met de Raad voor de rechtspraak. Het CBS is de Raad voor de rechtspraak erkentelijk voor de geleverde bijdragen aan 'Rechtspraak in Nederland'.

Deze editie is op een aantal punten gewijzigd ten opzichte van de eerdere edities. Omdat steeds meer cijfermateriaal beschikbaar is via de CBS-website, is het aantal staten en tabellen in deze versie sterk teruggebracht.

De Directeur-Generaal van de Statistiek  
Drs. G. van der Veen



# Inleiding

## *Rechtspraak*

Begin 2000 heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek voor het eerst een grote hoeveelheid statistische gegevens van de meest belangrijke vormen van rechtspraak samengebracht in één publicatie, *Rechtspraak in Nederland*. Deze nieuwe editie is de zevende in de reeks en verstrekt informatie tot en met het verslagjaar 2006.

Na een algemene inleiding over de organisatie van de rechtspraak en de financiële en personele aangelegenheden rondom rechtspraak (hoofdstuk 1) worden achtereenvolgens het burgerlijk recht (hoofdstuk 2), het bestuursrecht (hoofdstuk 3) en het strafrecht (hoofdstuk 4) beschreven. Dit boek behandelt de uitkomsten van de ingeschreven en de afgedane zaken bij de meeste algemene en een aantal bijzondere rechtscolleges. Aan het einde van elk hoofdstuk volgen één of twee *Capita Selecta*. Hierin wordt dieper ingegaan op een aspect van het rechtsgebied dat in het voorgaande hoofdstuk is behandeld. Verder zijn een begrippenlijst, bronbeschrijving en auteursinformatie opgenomen.

## *Cijfers over rechtspraak*

De basisgegevens voor de cijfers komen veelal uit elektronische registraties van griffies en parketten van rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad. Daarnaast ontvangt het CBS gegevens van veel bijzondere colleges en in sommige gevallen worden data aan bestaande publicaties ontleend. De informatie over het personeel en de financiering van de rechtspraak zijn afkomstig van de Raad voor de rechtspraak.

Het vervolg van dit boek geeft cijfermatig inzicht in de rechtspraak in Nederland op de drie traditionele hoofdterreinen van het recht. Het biedt een overzicht van de zaken die jaarlijks bij de griffies van de diverse rechtscolleges (en voor het strafrecht bij het parket van het openbaar ministerie) worden aangeboden.

Deze publicatie behandelt in beginsel de hoofdlijnen van de rechtspraak in Nederland. Specifieke terreinen in de marge van de rechtspraak (zoals militair strafrecht) komen niet of slechts zijdelings ter sprake. Informatie over verslagjaren vanaf 1985 is opgenomen in verschillende eerdere edities van *Rechtspraak in Nederland*.

Niet alleen het CBS, maar ook de Raad voor de rechtspraak publiceert cijfers over de Nederlandse rechtspraak. Er is veel overeenstemming tussen de gegevens van CBS en Raad, maar er zijn ook verschillen. Die komen voort uit verschillen in doelen en daarvan afgeleide definities van gegevens in de verschillende publicaties.

Er zijn twee redenen waarom de cijfers van het CBS soms lager liggen dan die van de Raad. Het CBS kiest om reden van herkenbaarheid bij de gemiddelde burger voor een presentatie in termen van 'zaken'. De Raad voor de rechtspraak presenteert, vanwege de wettelijke verplichting tot bestuurlijke verantwoording, overwegend in termen van 'productie'. Dat is dan bedoeld te slaan op alle onderdelen van een zaak waarvoor aparte financiering met de minister van Justitie is overeengekomen. Met name in strafzaken kan sprake zijn van meer dan één product per zaak, omdat bijvoorbeeld zgn. Raadkamer-zittingen hier apart worden geteld.

Een ander verschil is dat het CBS zich bij het in beeld brengen van afdoeningen van zaken soms beperkt tot de eindvonnissen en andere rechterlijke beslissingen. De Raad neemt altijd ook andere afdoeningswijzen, zoals tussenvonnissen, intrekkingen, verwijzingen en royementen, mee. Van royement is bijvoorbeeld sprake wanneer een lopende procedure wordt afgebroken, omdat een tussentijdse overeenkomst tussen partijen het conflict opgelost, voordat de civiele of bestuursrechter een uitspraak heeft gedaan.

Voor meer informatie over beschikbare bronnen en publicaties, zie de internet-sites van CBS en de Raad voor de rechtspraak.

### *Meer informatie . . .*

Aanvullende informatie (meer details, andere periodes) is, indien beschikbaar, op aanvraag te verkrijgen of te raadplegen in papieren of elektronische publicaties van het CBS. Inlichtingen hierover kunt u krijgen bij de infoservice van het CBS (e-mail [infoservice@cbs.nl](mailto:infoservice@cbs.nl) of telefoon (088) 570 70 70).

Op de CBS website (<http://www.cbs.nl>) zijn statistische gegevens te vinden, onder andere over het thema Rechtsbescherming en veiligheid, waaronder de rechtspraak en verwante onderwerpen, in de gratis te raadplegen online databank *StatLine*. Een handleiding voor het raadplegen van StatLine en het gebruik van de data van het thema Veiligheid en recht staat op de CBS-internetsite. De bijgaande link geeft direct toegang tot de StatLine-themakoepel met links naar de diverse thema's in StatLine: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/cijfers/statline/default.htm>. Hier is ook een uitleg te vinden over het zoeken van informatie op StatLine.

De CBS-bibliotheken in Voorburg en Heerlen en de grote algemene bibliotheken beschikken over alle CBS-publicaties. Bovendien is deze publicatie via de website van het CBS te downloaden als pdf-bestand.

# *Samenvatting en kerncijfers*

## *Algemeen*

Nederland telt 19 rechtbanken, vijf gerechtshoven en één Hoge Raad. Daarnaast zijn er diverse bijzondere (bestuursrechtelijke) colleges zoals de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Raad van State. De cijferreeksen in dit boek over de rechtspraak in Nederland beslaan in beginsel de periode van verslagjaar 2000 tot en met het laatst beschikbare jaar, 2006. De omvangrijke organisatorische verandering van de rechterlijke macht in Nederland per 1 januari 2002 is in de gegevens terug te vinden. In deze publicatie is aangesloten bij de meest actuele indeling van de diverse onderdelen van de rechterlijke organisatie.

## *Financiën en personeel*

De uitgaven aan openbaar ministerie en rechtspraak samen bedroegen in 2006 ruim 1,3 miljard euro. Het aandeel van het openbaar ministerie in deze uitgaven bedroeg in 2006 bijna 40 procent en dat van de rechtspraak ruim 60 procent. De geïnde griffierechten dekken 21 procent van de kosten van de rechtspraak. In dit opzicht zijn er nauwelijks veranderingen ten opzichte van 2005. De personeelssterkte van Openbaar Ministerie en rechtspraak samen is gestegen van bijna 13,8 duizend arbeidsjaren in 2005 tot bijna 14 duizend arbeidsjaren in 2006.

## *Burgerlijk recht*

Bij de rechters van de sector kanton van de rechtbanken zijn in 2006 ruim 607 duizend zaken afgedaan (eindvonnissen en eindbeschikkingen). In 2005 lag dit aantal op bijna 612 duizend zaken. Bij de sector civiel nam het aantal afgedane zaken toe van bijna 173 duizend in 2005 tot 175 duizend zaken in 2006. Bij beide sectoren gaat het om zowel dagvaardings- als verzoekschriftprocedures.

## *Bestuursrecht*

De diverse bestuursrechtelijke colleges hebben in 2006 in ruim 71 duizend zaken een uitspraak gedaan, een lichte toename ten opzichte van 2005. De meeste uitspraken zijn gedaan door de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken: ruim 49 duizend uitspraken in 2006.

## *Strafrecht*

Een deel van de ingeschreven kantonstrafzaken en rechtbankstrafzaken doet het OM zelf af door middel van bijvoorbeeld transactie of sepot. De overige zaken komen in beginsel voor de rechter. De kantonrechter heeft in 2006 181 duizend zaken afgehandeld, een toename van bijna 16 duizend zaken ten opzichte van 2005. In 2006 zijn ruim 134 duizend rechtbankstrafzaken door de rechter afgedaan, waarvan 93 procent met een schuldigverklaring.

Naast de algemene hoofdstukken zijn in deze uitgave thema-artikelen opgenomen, die aansluiten bij de betreffende hoofdstukken. De artikelen zijn geleverd door diverse auteurs.

## *Kerncijfers*

In het onderstaande kerncijferoverzicht staat een aantal belangrijke basisgegevens over de afdoeningen van zaken in de Nederlandse rechtspraak. De nadere uitwerking en detaillering van deze totalen zijn te vinden in de afzonderlijke hoofdstukken over organisatie, financiën en personeel (hoofdstuk 1), burgerlijk recht (hoofdstuk 2), bestuursrecht (hoofdstuk 3) en strafrecht (hoofdstuk 4).

## Kerncijfers

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Burgerlijk recht (afdoeningen)</b>	<i>x 1 000</i>							
Dagvaardingsprocedures								
Rechtbanken, sector kanton	215,7	235,4	254,7 <sup>1)</sup>	255,6 <sup>1)</sup>	318,8 <sup>1)</sup>	382,3 <sup>1)</sup>	398,3 <sup>1)</sup>	388,4 <sup>1)</sup>
Rechtbanken, sector civiel	34,8	30,2	29,2 <sup>1)</sup>	30,4 <sup>1)</sup>	32,0 <sup>1)</sup>	34,6 <sup>1)</sup>	32,7 <sup>1)</sup>	31,3 <sup>1)</sup>
Gerechtshoven	3,3	3,2	3,4 <sup>1)</sup>	3,5 <sup>1)</sup>	3,9 <sup>1)</sup>	4,3 <sup>1)</sup>	4,7 <sup>1)</sup>	4,7 <sup>1)</sup>
Hoge Raad	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Verzoekschriftprocedures								
Rechtbanken, sector kanton	149,4	129,1	145,6 <sup>1)</sup>	178,8 <sup>1)</sup>	201,8 <sup>1)</sup>	206,2 <sup>1)</sup>	213,4 <sup>1)</sup>	219,0 <sup>1)</sup>
Rechtbanken, sector civiel	94,1	100,5						
Rechtbanken, sector civiel		113,6 <sup>1)</sup>	121,2 <sup>1)</sup>	123,1 <sup>1)</sup>	126,4 <sup>1)</sup>	135,2 <sup>1)</sup>	140,2 <sup>1)</sup>	143,7 <sup>1)</sup>
Gerechtshoven	3,1	3,1	3,0 <sup>1)</sup>	3,5 <sup>1)</sup>	3,9 <sup>1)</sup>	4,5 <sup>1)</sup>	5,4 <sup>1)</sup>	6,0 <sup>1)</sup>
Hoge Raad	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
<b>Bestuursrecht (uitspraken<sup>2)</sup>)</b>								
Rechtbanken, sector bestuursrecht <sup>3)</sup>	57,9	29,1	29,8	30,1	33,1	35,4	40,1	49,2
Centrale Raad van Beroep	4,2	4,7	5,1	5,5	5,3	5,7	6,0	6,3
Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak	11,9	4,9	5,9	7,2	8,4	9,7	10,0	9,2
Gerechtshoven (belastingkamer)	10,9	8,8	9,5	11,4	12,0	10,1	8,3	3,4
Hoge Raad (belastingkamer)	0,7	0,8	0,7	0,7	1,0	1,0	1,1	1,0
College van Beroep voor het Bedrijfsleven	0,9	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8
<b>Strafrecht (afdoeningen)</b>								
Openbaar Ministerie								
kantonstrafzaken	248,3	144,5	94,7	89,3	130,1	140,1	123,7	113,0
rechtbankstrafzaken	147,5	118,4	115,5	120,7	128,7	127,7	123,0	126,1
Beschikkingen CJIB <sup>4)</sup> (Wet Mulder)	3 263,8	7 794,0	9 203,1	9 536,9	10 570,0	10 372,7	10 977,4	11 943,7
Rechter in eerste aanleg								
kantonstrafzaken (bij de sector kanton)	124,7	87,6	90,1	108,5	135,6	174,1	165,4	181,0
rechtbankstrafzaken (bij de rechtbank) <sup>5)</sup>	102,3	111,0	112,0	116,8	134,6	133,2	132,6	134,4
Rechter in hoger beroep								
kantonstrafzaken <sup>6)</sup>	5,2	4,8	4,8	.	.	.	.	.
rechtbankstrafzaken (bij het hof)	9,7	.	.	.	.	.	.	.
Rechter in cassatie (bij de Hoge Raad)	2,6	1,8	2,8	3,0	2,9	2,8	3,4	3,1

<sup>1)</sup> Uit PCSII-systeem.

<sup>2)</sup> Afdoeningen exclusief ingetrokken of op andere wijze afgedane zaken.

<sup>3)</sup> Excl. Vreemdelingenzaken.

<sup>4)</sup> Centraal Justitieel Incassobureau.

<sup>5)</sup> Exclusief voegingen ter zitting.

<sup>6)</sup> Tot en met 2001: bij de rechtbank.

Bron: CBS.



# 1. *Organisatie, financiën en personeel*

Elke samenleving kent normen die aangeven hoe mensen onderling met elkaar dienen om te gaan. Allerlei aspecten van het leven worden op die manier geordend. Een deel van deze regels is schriftelijk vastgelegd. In Nederland hebben we op die manier te maken met nationale (Nederlandse) en internationale (vooral Europese) wetten en verdragen. Dit boek heeft betrekking op het nationale geschreven recht. Het geschreven recht is in grove lijnen te onderscheiden in drie gebieden. Het burgerlijk (of civiel) recht regelt de verhoudingen tussen burgers en rechtspersonen onderling. Het bestuursrecht regelt de verhouding tussen burger en overheid en tussen overheden onderling. In het strafrecht is vastgelegd welke handelingen strafbaar zijn gesteld en wat de consequentie is van overtreding van die regelgeving. Het vaststellen van regels in geschreven recht heeft pas zin als naleving van die regels kan worden afgedwongen. Daarom is in het geschreven recht een belangrijk onderscheid te maken tussen het materiële en formele recht. Het materiële recht omvat de regels die bepalen welke handelingen en gedragingen worden verwacht van burgers, overheden en bedrijven of instellingen. Het formele recht regelt hoe de maatschappij omgaat met degenen die zich niet houden aan het materiële recht. Dit boek sluit aan bij het formele recht: de rechtspraak.

Dit eerste hoofdstuk geeft een overzicht van de verschillende rechtsgebieden en de procedures die daarin worden gevolgd. Het schetst een beeld van de verschillende rechtsprekende instanties en van de organisatie van de rechtspraak in het algemeen. Daarnaast biedt dit hoofdstuk inzicht in het personeel en de financiën in de rechtspraak. In de volgende hoofdstukken komen achtereenvolgens het burgerlijk recht, het bestuursrecht en het strafrecht aan de orde. Na elk hoofdstuk zijn enkele capita selecta opgenomen, die het besproken onderwerp vanuit een andere hoek belichten.

## 1.1 *Het recht en de rechterlijke organisatie*

De rechtsprekende instanties in het burgerlijk recht en het strafrecht vormen een piramidestructuur. De brede basis wordt gevormd door de 19 (arrondissements)rechtbanken.

De kantons, die tot 2000 nog aparte gerechten vormden, zijn nu opgenomen als sector binnen de rechtbank. Andere sectoren van de rechtbanken zijn bijvoorbeeld de sector civiel, de sector straf en de sector bestuur. Afhankelijk van de soort zaak en de zwaarte daarvan spreekt de rechtbank recht in enkelvoudige (één rechter) of meervoudige (drie of vijf rechters) kamer. Daarnaast kan in spoedeisende gevallen de voorzieningenrechter snel een voorlopige uitspraak geven. Deze uitspraak kan vaak direct worden uitgevoerd, zonder een eventueel hoger beroep af te wachten.

De middenlaag van de piramidestructuur wordt gevormd door vijf (gerechts-)hoven, die zijn gevestigd in Amsterdam, Den Haag, Den Bosch, Arnhem en Leeuwarden. Onder elk van deze hofsoorten vallen drie tot vier rechtbanken.

De Hoge Raad der Nederlanden, gevestigd in Den Haag, vormt de top van de piramide. Boven deze nationale gerechten zijn er ook internationale rechtsprekende instanties. De bekendste is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Deze internationale instanties worden in dit boek niet besproken.

In het bestuursrecht is de piramidestructuur minder duidelijk zichtbaar. Bestuursrechtelijke zaken komen meestal eerst bij de rechtbank, sector bestuur. Daarnaast en daarboven staat een aantal bijzondere bestuursrechtelijke colleges, die in het derde hoofdstuk worden besproken.

Het oplossen van geschillen en regelovertreding hoeft niet altijd via een rechter te lopen. Naast de al langer bestaande arbitrage en bindend advies is in 2005 mediation ingevoerd. De rechter kan partijen doorverwijzen naar een mediator, die bemiddelt tussen partijen om tot een oplossing van het conflict te komen. Dit vermindert de druk op de rechters.

Rechtspraak vindt in principe plaats in twee instanties. Dit is het uitgangspunt in een democratische rechtsorde en het is een internationale verplichting. Dit houdt in dat een zaak na een eerste uitspraak (meestal van de rechtbank) in hoger beroep helemaal opnieuw kan worden beoordeeld door een hogere rechter (meestal een hof). Vaak is het daarna ook nog mogelijk om de zaak voor te leggen aan de hoogste nationale rechter, de Hoge Raad.

In het bestuursrecht is er sprake van een andere rechtsgang. Tegen een besluit van een bestuursorgaan kan een belanghebbende bezwaar maken bij datzelfde bestuursorgaan. Pas daarna kan beroep worden ingesteld bij de rechter, de sector bestuur van de rechtbank. Van deze uitspraak kan hoger beroep worden ingesteld bij één van de hogere rechtsprekende instanties, die in hoofdstuk 3 aan de orde komen.

### ***Rechtbanken***

De sector kanton van de rechtbank oordeelt in burgerlijke zaken over kleine vorderingen, over (collectieve) arbeidsovereenkomsten en over enkele andere overeenkomsten. Tegen deze uitspraken is hoger beroep mogelijk bij het gerechtshof, tenzij het gaat om een bedrag van minder dan € 1 750.

Op het gebied van het bestuursrecht heeft de kantonrechter alleen een taak rondom de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving (WAHV, ook wel bekend als de Wet Mulder).

In het strafrecht oordeelt de kantonrechter over vrijwel alle overtredingen. Een uitzondering is bijvoorbeeld overtreding van de Opiumwet. Ook hier is hoger beroep mogelijk bij het gerechtshof, tenzij het uitsluitend gaat om een geldboete van minder dan € 25.



De overige sectoren van de rechtbank behandelen alle zaken die niet in de wet aan een andere rechter (zoals de kantonrechter) zijn toegewezen.

De sector civiel van de rechtbank behandelt burgerlijke zaken zoals grote vorderingen, echtscheidingen, adopties, ondertoezichtstellingen van minderjarigen en faillissementen.

In het bestuursrecht is de gang naar de rechter niet de eerst te nemen stap. Eerst wordt bezwaar gemaakt bij het orgaan dat een beslissing heeft genomen. Pas daarna kan beroep worden ingesteld bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Deze sector oordeelt ook over ambtenarenzaken. Naast de rechtbank bestaan er nog enkele andere instanties die zich bezighouden met bestuursrechtelijke zaken. Hoger beroep kan meestal worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of bij de Centrale Raad van Beroep.

De sector strafrecht kent meervoudige en enkelvoudige kamers. De meervoudige kamers, waarbij drie of vijf rechters zich over de zaak buigen, oordelen over alle strafzaken die niet aan een andere rechter zijn toegewezen en over bijvoorbeeld misdrijven uit de Wegenverkeerswet, de Wet op de Economische Delicten en de Opiumwet. De enkelvoudige kamers (politierechter en kinderrechter) behandelen het grootste deel van de misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht en de maatregelen in het kader van (civiele) justitiële kindbescherming, zoals ondertoezichtstellingen. De kinderrechter behandelt daarnaast ook strafzaken tegen minderjarigen.

### *Gerechtshoven*

Het gerechtshof berecht zaken in hoger beroep die eerder zijn berecht door een rechtbank in haar rechtsgebied. De hoven kunnen daarnaast het staatshoofd van advies dienen over een ingediend gratieverzoek. Van de uitspraak van het hof kan in de meeste gevallen hoger beroep worden ingesteld bij de Hoge Raad.

### *Hoge Raad*

In cassatieberoepen oordeelt de Hoge Raad der Nederlanden of de eerdere rechter het recht op de juiste manier heeft toegepast. De Raad gaat daarbij uit van de feiten zoals die door de eerdere rechter zijn vastgesteld en geeft aanwijzingen hoe in dat geval het recht moet worden toegepast. Soms kan de Hoge Raad de zaak zelf afhandelen. Als aanvullend onderzoek nodig is, verwijst de Raad de zaak terug naar een gerechtshof.

De Hoge Raad oordeelt in eerste aanleg over enkele bijzondere delicten, zoals ambtsdelicten door hoogwaardigheidsbekleders.

## **1.2 Financiën en personeel**

De Raad voor de rechtspraak doet sinds 2002 een voorstel voor de begroting van de rechtspraak aan de minister van Justitie en is verantwoordelijk voor de algemene bedrijfsvoering en het financiële beheer van de gerechten. De Raad biedt de gerech-

ten verder ondersteuning voor een uniforme rechtstoepassing en bevordert de juridische kwaliteit. Daarnaast adviseert de Raad de regering als het gaat om wetgeving over rechtstoepassing en vormt de Raad het aanspreekpunt en de woordvoerder van de rechtspraak. Het werkterrein van de Raad voor de rechtspraak beslaat de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. De Hoge Raad neemt een zelfstandige positie in. Deze paragraaf geeft een beeld van de inkomsten, de uitgaven en het personeel van het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak.

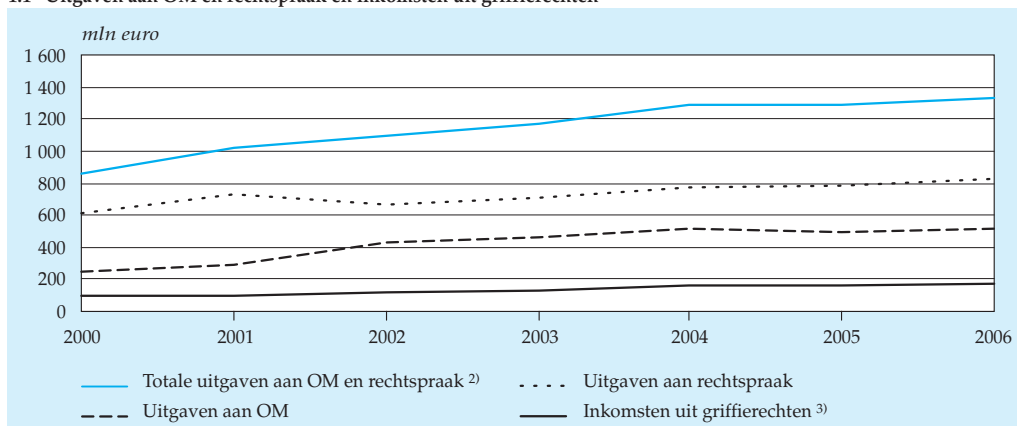
### *Uitgaven en inkomsten*

Tot het Openbaar Ministerie rekenen we de zogenaamde 'staande magistratuur', zoals Officieren van Justitie en de ondersteuning daarvan. Met 'de rechtspraak' bedoelen we de 'zittende magistratuur' (ZM), zoals rechters en raadsheren en het ondersteunende personeel daarbij.

Grafiek 1.1 geeft een beeld van de ontwikkeling van de uitgaven van 2000 tot 2006.<sup>1)</sup> Partijen in civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken moeten vaak betalen ter behandeling van hun zaak: het zogenaamde griffierecht. De grafiek laat ook de ontwikkeling van de inkomsten van de overheid uit deze griffierechten zien.

De uitgaven aan OM en rechtspraak stegen van circa 860 miljoen euro in 2000, tot 1 330 miljoen euro in 2006. In dat jaar beslaat het OM bijna 40 procent van deze uitgaven en de rechtspraak ruim 60 procent. De uitgaven aan OM en rechtspraak maken circa 23 procent van de begroting van het ministerie van Justitie uit. De

1.1 Uitgaven aan OM en rechtspraak en inkomsten uit griffierechten<sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> Nominale bedragen. Bedragen t/m 2001 zijn omgerekend van guldens naar euro's. OM inclusief Rijksrecherche. Rechtspraak exclusief Raad van State.

<sup>2)</sup> In 2002 is vanwege de ontvlechting van ondersteunende diensten circa 80 miljoen euro overgeheveld van rechtspraak naar OM.

<sup>3)</sup> Exclusief griffierechten geïnd door de Raad van State.

Bron: Rijksbegrotingen en Jaarverslagen van de Rechtspraak.

geïnde griffierechten zijn sinds 2000 bijna verdubbeld en bedragen nu 175 miljoen euro. Zij dekken daarmee 21 procent van de kosten van de rechtspraak.

De uitgaven in grafiek 1.1 zijn in *nominale* bedragen die onder andere de stijging van lonen en prijzen weerspiegelen. De reële uitgaven voor OM en rechtspraak per hoofd van de bevolking, gecorrigeerd voor inflatie, zijn in de periode 2000–2006 duidelijk toegenomen. In 2006 werd per hoofd van de bevolking ongeveer 31 euro voor OM en 50 euro voor de rechtspraak uitgegeven. Ter vergelijking: de uitgaven aan de politie lagen op circa 260 euro per hoofd van de bevolking.

De stijging van de reële uitgaven aan OM en rechtspraak heeft diverse oorzaken. Er is een maatschappelijke vraag naar vergroting van de veiligheid en rechtsbescherming. Deze toegenomen vraag uit zich bijvoorbeeld in overheidsmaatregelen gericht op verhoging van de veiligheid<sup>2)</sup> en het toenemende beroep op met name de civiele (burgerlijke) rechter. Ook is in de tweede helft van de jaren negentig de kostprijs per behandelde zaak bij OM en rechtspraak gestegen.<sup>3)</sup> Dit kan diverse oorzaken hebben. De selectie ‘aan de poort’ is op sommige gebieden sterker geworden, waardoor bijvoorbeeld op het gebied van overtredingen veel minder zaken OM en rechter bereiken dan vroeger.<sup>4)</sup> De overblijvende groep zaken kan dan ingewikkelder en dus bewerkelijker zijn. Daarnaast worden toenemende eisen aan de procesgang gesteld (mede onder invloed van Europese wet- en regelgeving) en vinden vanwege uitbreiding en een streven naar kwaliteitsverbetering toenemende investeringen in opleiding en ICT plaats. Overigens is tussen 2002 en 2004 de kostprijs per zaak bij de rechtspraak gedaald; daarna steeg deze.<sup>5)</sup>

Vergelijkend onderzoek met andere Europese landen suggereert dat de ‘selectie aan de poort’ van de rechter in Nederland sterk is, maar de gemiddelde uitgaven per zaak vrij hoog zijn. Bij de uitgaven aan rechtspraak per inwoner ligt Nederland in de middenmoot.<sup>6)</sup>

Een deel van de uitgaven aan rechtspraak wordt betaald door degenen die een beroep doen op de civiele en bestuursrechtspraak, in de vorm van griffierechten. Het deel van de uitgaven voor de rechtspraak dat via griffierechten wordt bekostigd, is gestegen van 17 procent in 2000 tot 21 procent in 2006.

Bij de rechtspraak maken de personele kosten 66 procent uit van de totale kosten (inclusief afschrijvingen).<sup>7)</sup> Bij het OM zijn naast de personele en materiële uitgaven ook de gerechtskosten van belang: deze maken 11 procent van de uitgaven uit. Dit zijn de kosten gemoeid met inzet van opsporingsmiddelen (telefoontaps e.d.) en de inzet van tolken en vertalers in strafzaken.<sup>8)</sup>

Sinds 2002 is een groot deel van de rechtspraak te onderscheiden in sectoren. Staat 1.1 geeft een schatting van de verdeling van de uitgaven en het personeel naar de diverse sectoren bij het totaal van de gerechten, exclusief de Hoge Raad en de Raad van State.<sup>9)</sup> Hoewel de strafsector maatschappelijk en politiek vaak de meeste aandacht krijgt, is dit niet de grootste sector. De civiele sector is het grootst, gevolgd

door de bestuurssector en de strafsector. Omdat kantonrechters zowel civiele als strafzaken (overtredingen) behandelen, is de sector kanton van de rechtbanken niet nader op te delen. Het zwaartepunt bij deze sector ligt echter bij de behandeling van civiele zaken.

#### Staat 1.1

##### Verdeling uitgaven aan rechtspraak en personeel rechtspraak, naar sectoren<sup>1)</sup>

Sector	Uitgaven	Personeel
	%	
Civiel	31	32
Bestuur <sup>2)</sup>	26	26
Straf <sup>3)</sup>	27	24
Kanton	16	18
Totaal	100	100

<sup>1)</sup> Exclusief Hoge Raad en Raad van State. Uitgaven en personeel voor ondersteunende diensten zijn, waar mogelijk, over sectoren omgeslagen.

<sup>2)</sup> Inclusief Vreemdelingenzaken, belastingzaken en zaken van CBb en CRvB.

<sup>3)</sup> Inclusief megazaken.

Bron: Raad voor de rechtspraak, Geconsolideerde jaarrapportage 2006 van de gerechten en Jaarverslag 2006.

#### *Personeel*

Staat 1.2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de personeelssterkte bij OM en rechtspraak tussen 2000 en 2006. Vanwege de reorganisatie van de rechtspraak, met de samenvoeging van kantongerechten en rechtbanken en de ontvlechting van de ondersteunende diensten, zijn de cijfers vanaf 2002 niet vergelijkbaar met de jaren daarvoor.

De arrondissementsparketten en rechtbanken zijn duidelijk de grootste onderdelen van OM en rechtspraak, met in 2006 respectievelijk bijna 3 000 en ruim 7 000 arbeidsjaren. De gerechtshoven telden in dat jaar ruim 1 000 arbeidsjaren. In totaal beschikte het OM 'in het veld' over ruim 3 300 en de rechtspraak over ruim 8 500 arbeidsjaren.

Hierbij zijn enkele stafdiensten op arrondissementaal niveau en centrale en landelijke diensten niet meegeteld. Deze besloegen in 2006 samen ruim 2 000 arbeidsjaren. Bij de centrale en landelijke diensten gaat het onder andere om instanties als het Landelijk Parket, het Bureau Verkeershandhaving OM, het Parket-generaal en de Raad voor de rechtspraak en om instanties die zowel voor OM als rechtspraak werken (met name op het terrein van ICT en opleiding). Overigens is een groot deel van de arrondissementale stafdiensten vanaf 2002 ondergebracht bij de diverse parketten en gerechten (de zogenaamde 'ontvlechting'). Daarom zijn deze stafdiensten vanaf 2002 veel kleiner en deels terug te vinden in de groei van de personeelssterkte bij de verschillende parketten en gerechten in 2002.

In totaal groeide de personeelssterkte van OM en rechtspraak tezamen van 10 600 in 2000 tot bijna 14 000 in 2006, een stijging van 31 procent.

Van de in staat 1.2 vermelde arbeidsjaren personeel bij het OM in 2006 betreft circa 16 procent Officieren van Justitie en dergelijke. Bij de arbeidsjaren bij de rechtspraak gaat het bij circa 25 procent om zittende magistratuur (rechters, raadsheren). De rest is ondersteunend personeel (zoals griffie, administratie, facilitaire diensten).

Grafiek 1.2 brengt de personeelsontwikkelingen bij het totaal van de diensten 'in het veld' van het OM, de rechtspraak en de centrale en landelijke diensten in beeld. Om een beeld te krijgen dat niet wordt vertekend door de eerder vermelde gedeeltelijke ontvlechting van de gemeenschappelijke beheersdiensten (verantwoordelijk voor gebouwen e.d.), zijn deze, anders dan in staat 1.2, aan OM en rechtspraak toege-rekend. De stijging bij het OM (arrondissements- en ressortsparketten) bedraagt bijna 7 procent, die bij de gerechten 32 procent. De stijging is het sterkst in de periode 2000–2003. De centrale diensten laten een zeer sterke stijging zien: zij verdubbelen tussen 2000 en 2006 ruimschoots. Aan het begin van de periode komt dit onder andere door de sterke uitbreiding van centrale diensten in de sfeer van de ICT en de oprich-ting van de Raad voor de rechtspraak. Bij het OM speelt tevens een tendens tot centralisatie met een sterke uitbreiding van landelijk georganiseerde diensten als het functioneel OM en het landelijk parket.

**Staat 1.2**  
Personeelsbezetting van OM en rechtspraak <sup>1) 2)</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rechtbanken	4 494	4 898	6 163	6 551	6 710	6 915	7 025
Gerechtshoven	650	626	828	929	986	993	1 015
Hoge Raad	162	175	191	202	208	217	220
Centrale Raad van Beroep	151	162	169	172	195	195	206
College van Beroep voor het Bedrijfsleven	33	36	38	43	48	51	51
Totaal rechtspraak	5 490	5 897	7 389	7 897	8 147	8 371	8 517
Ressortsparketten	237	276	302	331	348	362	362
Arrondissementsparketten	2 459	2 694	2 950	2 958	2 991	3 072	2 963
Totaal OM <sup>3)</sup>	2 696	2 970	3 252	3 289	3 339	3 434	3 325
Gemeenschappelijke beheersdiensten <sup>4)</sup>	1 465	1 481	571	580	508	375	285
Centrale en landelijke diensten	949	1 012	1 325	1 454	1 546	1 591	1 804
Totaal OM en rechtspraak	10 600	11 360	12 537	13 220	13 540	13 771	13 931

<sup>1)</sup> Excl. Raad van State.

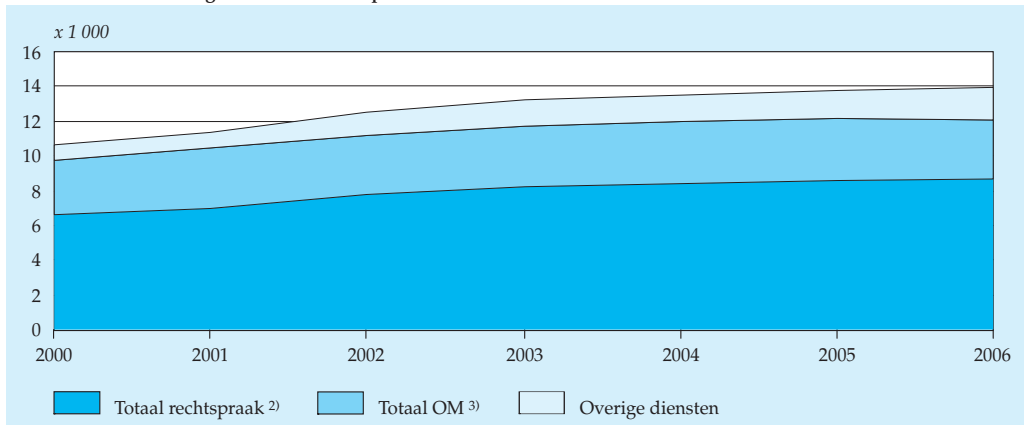
<sup>2)</sup> Jaargemiddelden in voltijd-equivalenten.

<sup>3)</sup> Voor de jaren 2000 en 2001 zijn de aantallen van de kantongerechten, die toen nog los van de rechtbanken bestonden, geteld bij de rechtbanken.

<sup>4)</sup> Exclusief Rijksrecherche en de elders vermelde centrale en landelijke diensten (zoals Landelijk Parket, functioneel OM, bureau Verkeershandhaving OM, Parket-generaal).

Bron: Raad voor de rechtspraak.

## 1.2 Personeelsbezetting van OM en rechtspraak <sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> Jaargemiddelden in fte's. Excl. Raad van State.

<sup>2)</sup> Inclusief toegerekend deel gemeenschappelijk beheer. Exclusief medische tuchtcollege, Raad voor de rechtspraak en andere centrale diensten.

<sup>3)</sup> Inclusief toegerekend deel gemeenschappelijk beheer. Exclusief Rijksrecherche en de elders vermelde centrale en landelijke diensten (zoals Landelijk Parket, functioneel OM, bureau Verkeershandhaving OM, Parket-generaal).

Bron: Raad voor de rechtspraak.

## 1.3 *Capita Selecta: Prognosemodellen voor de justitieketens*

Hoeveel zaken krijgt de rechter de komende jaren te behandelen en hoeveel plaatsen voor de uitvoering van taakstraffen zullen er nodig zijn? Dit soort vragen rijzen als het ministerie van Justitie een begroting voor de komende jaren wil opstellen.

Daarom heeft het ministerie van Justitie in 2003, in een gezamenlijke afspraak met de ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Algemene Zaken, het voortouw genomen in de ontwikkeling van een prognosemodel dat het beroep op alle onderdelen van de justitiële ketens in beeld moet brengen: het Prognosemodel Justitiële ketens (afgekort: PMJ). Ook bij de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) bestond, vooral op grond van zijn taak om een begroting voor de rechtspraak op te stellen, een behoefte aan een prognosemodel.

Binnen die justitiële ketens kunnen drie onderdelen worden onderscheiden: de strafrechtelijke keten, de civielrechtelijke keten en de bestuursrechtelijke keten.<sup>10)</sup> In 2004 heeft het WODC daarop een eerste versie gepubliceerd van een model voor de veiligheidsketen.<sup>11)</sup> Dit is de strafrechtelijke keten aangevuld met de civielrechtelijke plaatsen in de justitiële jeugdinstellingen en, vanuit de bestuursrechtelijke keten, verkeersovertradingen en vreemdelingenbewaring. Het model is in de daarop volgende jaren op sommige punten verbeterd, aangevuld en geactualiseerd.<sup>12)</sup> In 2005 hebben WODC en Rvdr gezamenlijk een prognosemodel voor de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten ontwikkeld.<sup>13)</sup> Op enkele punten is dit model inmiddels aangevuld en verbeterd.<sup>14)</sup>

In het volgende passeert een aantal aspecten van de modellen de revue. Concrete uitkomsten van de modellen worden in de hoofdstukken over de afzonderlijke rechtsgebieden (burgerlijk recht, bestuursrecht, strafrecht) gepresenteerd.

### *Doelstelling*

Het PMJ-model heeft tot doel de begroting van het ministerie van Justitie beter te onderbouwen en transparanter te maken. Het model moet daarom geschikt zijn om zo betrouwbaar mogelijke prognoses te maken van het beroep op onderdelen van de justitiële keten, zodat 'vertaling' naar de omvang van de benodigde middelen of benodigde plaatsen mogelijk is. De prognoses die met het model worden gemaakt, zijn *beleidsneutraal*. Dat wil zeggen dat ontwikkelingen als gevolg van nieuw of recent ingezet beleid en/of wetgeving, die nog niet in de statistieken (kunnen) zijn verwerkt of daarin tot uitdrukking komen, in de PMJ-prognoses buiten beschouwing blijven. Inventarisatie van deze effecten vindt afzonderlijk plaats in het kader van de voorbereiding van de begroting.

Voor de veiligheidsketen vormen de PMJ-prognoses vanaf de opstelling van de begroting van 2005 de basis van de begrotingsonderbouwing. Het prognosemodel voor de civiel- en bestuursrechtelijke ketens is voor het eerst ter onderbouwing van de begroting 2008 gebruikt.

### *Gebruikte methode: opzet van het model*

Het PMJ-model is een econometrisch verklarings- en voorspelmodel. Basis daarvan vormen relaties tussen het beroep op een onderdeel van de Justitieketen (bijvoorbeeld: OM, rechtspraak, gevangeniswezen) enerzijds en maatschappelijke achtergrondfactoren en de rol van andere actoren in de justitiële ketens anderzijds. In het model wordt getracht om, op basis van historische gegevens, ontwikkelingen in de instroom in de justitiële ketens te relateren aan ontwikkelingen die plaatsvinden in de maatschappij, aan veranderingen in wet- en regelgeving of aan ontwikkelingen elders in de justitiële ketens. Zo wordt bijvoorbeeld, met behulp van statistische technieken, getoetst of de economische ontwikkeling, zoals de ontwikkeling van het nationaal inkomen of het aantal werkloosheidsuitkeringen van invloed is op de geregistreerde criminaliteit of op het aantal civiele zaken dat bij de kantonrechter instroomt; of er wordt gekeken hoe veranderingen in de kosten van een advocaat effect hebben op de instroom van belastingzaken bij het gerechtshof.

De instroom van zaken bij de strafrechter is afhankelijk van wat politie en OM eerder met de bij hen geregistreerde criminaliteit en instromende strafzaken hebben gedaan. Wanneer in het verleden een dergelijke relatie wordt gevonden, dan kan deze vervolgens ook worden gebruikt om de ontwikkelingen in de toekomst te voorspellen.

Volgens criminologische theorieën spelen maatschappelijke problemen een rol in het ontstaan van criminaliteit. Het uitgangspunt is dat sociale problematiek invloed heeft op de ontwikkeling van de criminaliteit en daarmee op het strafrechtelijke

gedeelte van de justitiële keten. Theorieën over het ontstaan en de beslechting van geschillen duiden erop dat er ook maatschappelijke fenomenen zijn die samenhangen met de instroom van zaken bij de rechter en de afgifte van toevoegingen in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een complicatie bij de vertaling van de maatschappelijke context naar achtergrondfactoren is dat theorie en eerdere empirische onderzoeken vaak uitspraken doen over hoe individuen zich gedragen, terwijl voor opname in het prognosemodel de achtergrondfactoren op een hoger aggregatieniveau moeten worden 'getild'. Er moeten immers gedragsrelaties worden beschreven op het niveau van regio's of voor Nederland als totaal. Bovendien zijn de gebruikte variabelen meestal kwantitatieve benaderingen van achtergrondfactoren die moeilijk volledig in getallen kunnen worden 'gevangen'. Daarom is bij de relaties die in het model zijn opgenomen niet duidelijk hoe het achterliggende causale verband op individueel niveau ligt.

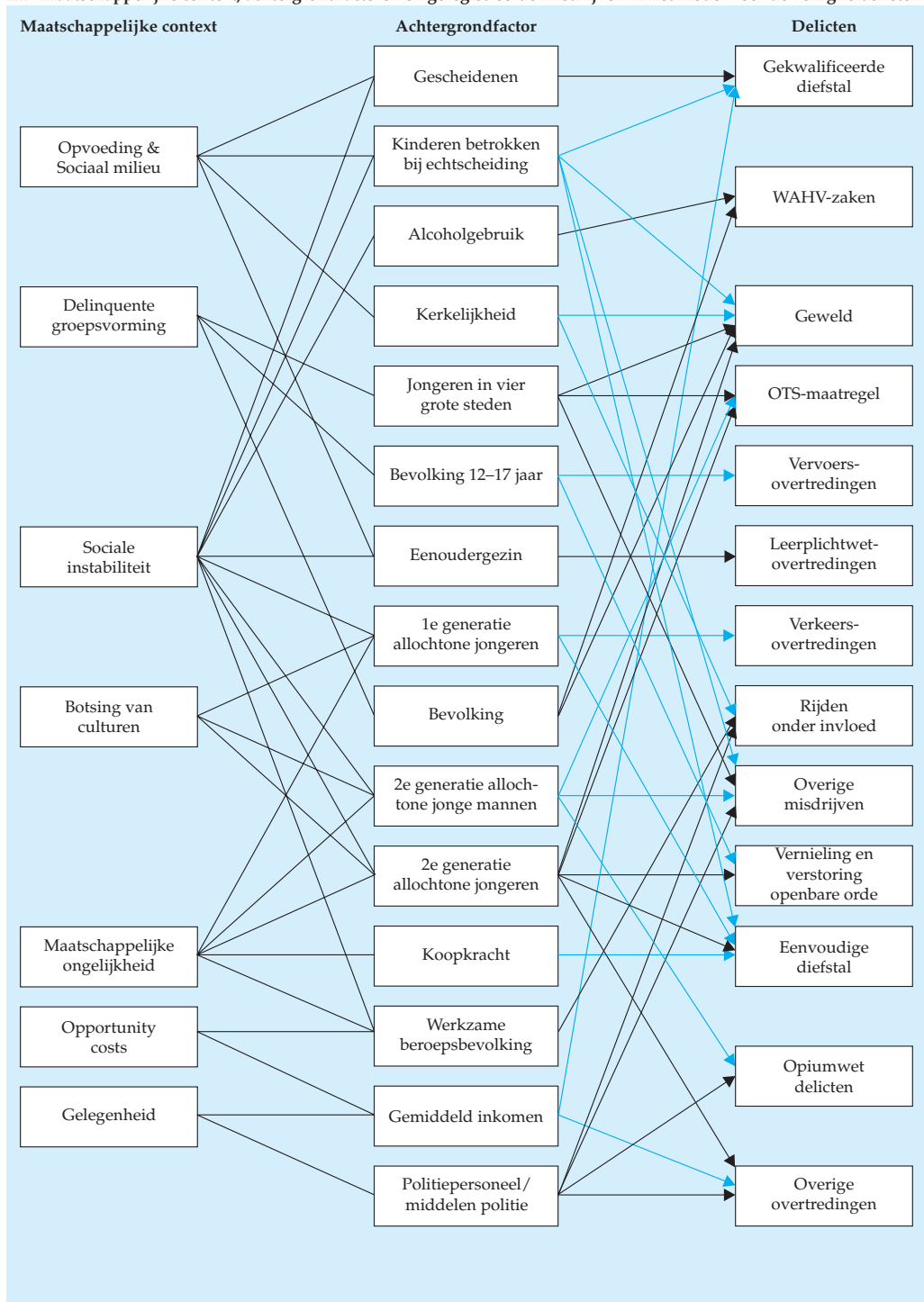
Figuur 1.1 geeft aan hoe in het model van de veiligheidsketen de relaties zijn gelegd tussen de maatschappelijke problemen, achtergrondfactoren en delicten. Links in de figuur staat een maatschappelijke context genoemd die volgens de criminologische literatuur van invloed is op de criminaliteit. In het midden is een aantal mogelijke achtergrondfactoren genoemd die een indicator kunnen zijn voor deze maatschappelijke context. Er zijn meer achtergrondfactoren, maar in de figuur staan alleen die achtergrondfactoren waarvan kon worden vastgesteld dat ze in het model een statistisch significante invloed hadden. Rechts staat aangegeven welke achtergrondfactor van invloed is op welk delict. Bijvoorbeeld: opiumwetdelicten worden bepaald door problematisch drugsgebruik, dat weer een indicator kan zijn van sociale instabiliteit en een haperende opvoeding of laag sociaal milieu.

Figuur 1.2 geeft aan hoe de relaties tussen de maatschappelijke context, achtergrondfactoren en zaakstypen zijn gelegd in het model van de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten. Links in de figuur staat de maatschappelijke context die volgens de literatuur van invloed is op het ontstaan van geschillen en de wijze waarop deze worden beslecht; in het midden is een aantal kwantificeerbare achtergrondfactoren genoemd die een indicator kunnen zijn voor deze fenomenen. Rechts staat aangegeven welke achtergrondfactoren van invloed zijn op de instroom van rechtszaken in eerste aanleg. Zo wordt de ontwikkeling van de instroom van kort gedingen onder andere bepaald door ontwikkelingen in het aantal advocaten, dat een indicator kan zijn van het aanbod en de beschikbaarheid van rechtshulp.

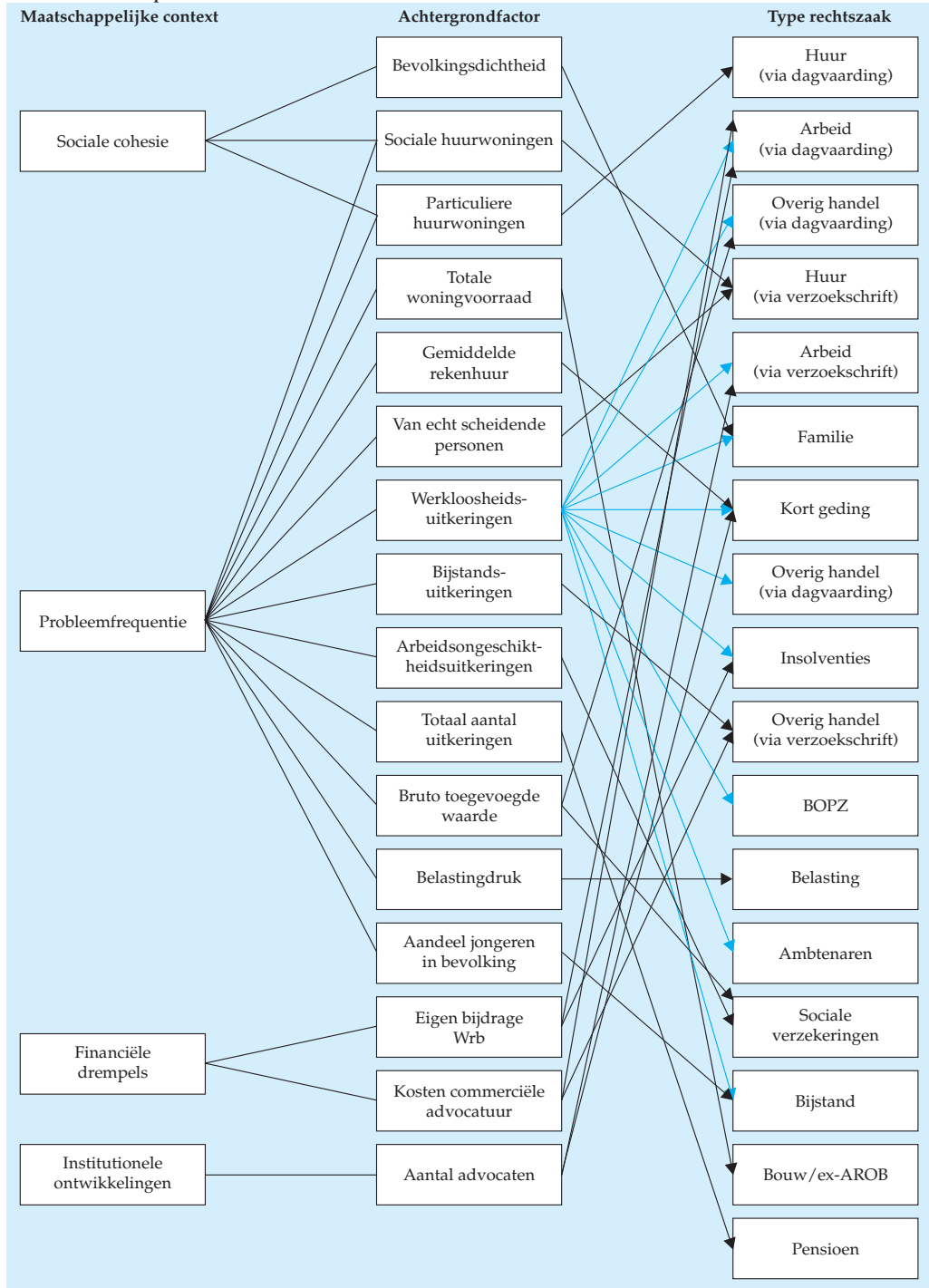
Naast de in de figuren genoemde maatschappelijke factoren kunnen nog andere factoren van invloed zijn. Veranderingen in wet- en regelgeving hebben, zowel in verleden als toekomst, invloed op het beroep op onderdelen van de justitieketen. Daar waar deze invloed in het verleden duidelijk aanwijsbaar is, wordt hiermee in de modellen rekening gehouden. In de hoofdstukken met concrete resultaten zal een aantal voorbeelden daarvan worden gepresenteerd.



1.1 Maatschappelijke context, achtergrondfactoren en geregistreerde misdrijven in het model voor de veiligheidsketen



1.2 Relaties maatschappelijke context, achtergrondfactoren en typen rechtszaak in het model voor civiele en bestuursrechtspraak



### *Gebruikte methode: schatting van relaties*

Het gaat er dus allereerst om de ontwikkelingen in het beroep op onderdelen van de Justitieketen in het verleden te kunnen duiden in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen, wijzigingen in wet- en regelgeving en ontwikkelingen elders in de justitiële ketens. Het empirisch materiaal dat hiervoor wordt gebruikt, bestaat uit tijdreeksen van de jaarlijkse groei van het beroep op onderdelen van de justitieketen enerzijds en van de onderzochte maatschappelijke factoren en – waar relevant – de uitstroom van ‘aanpalende’ onderdelen van de keten anderzijds. Een econometrische analyse laat vervolgens zien of er een (statistisch) significant verband bestaat tussen dat beroep en de variabelen waarmee het in verband wordt gebracht, in welke richting dit verband loopt en hoe groot het is. Als er aanwijzingen zijn dat veranderingen in wet- en regelgeving in een af te bakenen korte periode een belangrijk effect op de ontwikkeling hebben gehad, kan daarmee in het model rekening mee worden gehouden.

In de methode om het model op deze manier aan de hand van waarnemingen nader in te vullen, bestaat er een belangrijk verschil tussen het prognosemodel voor de veiligheidsketen en dat voor de civiel- en bestuursrechtelijke ketens. Het eerste maakt alleen gebruik van informatie op landelijk niveau. De tweede en derde gebruiken ook informatie op het niveau van individuele rechtbanken en gerechtshoven. Dat laatste heeft voor- en nadelen. Het eerste voordeel is dat het model daarmee ook inzicht geeft in de te verwachten ontwikkelingen op het niveau van specifieke gerechten. Dit was een wens van de Rvdr. Een methodisch voordeel is dat de informatie over de verschillen in groei tussen individuele gerechten, in combinatie met verschillen in regionale ontwikkelingen in de achtergrondfactoren, ook gebruikt kan worden om de schattingen van de relaties in het model beter te funderen. Nadeel is dat er voor sommige achtergrondfactoren wel informatie op landelijk niveau, maar niet op regionaal niveau beschikbaar is. Dat betekent dat minder achtergrondfactoren in het model voor individuele gerechten kunnen worden opgenomen en/of dat soms ontbrekende regionale gegevens uit regionale gegevens van andere jaren en landelijke trends moeten worden geschat.

### *Gebruikte methode: de opstelling van de prognoses*

De gevonden relaties kunnen gebruikt worden om de ontwikkelingen in het verleden enigszins te interpreteren en te duiden, maar zij kunnen ook de basis vormen van de beleidsneutrale prognoses. Dit onder de veronderstelling dat de via een analyse van het verleden gevonden verbanden ook in de nabije toekomst zullen gelden. Daarbij moeten dan wel prognoses beschikbaar zijn van de in het model opgenomen verklarende variabelen. Zo spelen economische en demografische ontwikkelingen op een aantal terreinen een rol. Daarom worden de economische prognoses van het Centraal Planbureau en de demografische voorspellingen van het CBS in de prognosemodellen gebruikt.

De ontwikkeling van de PMJ-modellen is een poging om inzicht te vergroten en zodoende de onzekerheid over te verwachten ontwikkelingen te verkleinen. Het is

echter duidelijk dat ook met PMJ opgestelde prognoses met onzekerheden zijn omgeven. Dit is enerzijds omdat de gevonden relaties in de loop van de tijd minder stabiel kunnen blijken dan bij het opstellen van de prognoses was verondersteld. Ook kan het gebeuren dat de gebruikte prognoses van achtergrondfactoren onnauwkeurig blijken. Daarnaast kan soms sprake zijn van onvoorziene effecten van nieuwe wet- en regelgeving. Zelfs kunnen de prognoses het karakter krijgen van voorspellingen die zichzelf 'in de wielen rijden' ('self denying prophecies'), namelijk als de geprognosticeerde ontwikkeling ongewenst worden geacht. Dan kunnen zij voor beleidsmakers aanleiding zijn om via veranderingen in wet- en regelgeving de uitkomsten te beïnvloeden. De prognose komt in dat geval dus niet uit, maar had wel degelijk een functie.

#### 1.4 *Capita Selecta: De kosten van de rechterlijke macht in context*

De rechterlijke macht opereert niet in een vacuüm. Deze paragraaf zal een overzicht geven van het aandeel van de rechtspraak en het openbaar ministerie in de totale uitgaven aan veiligheidszorg. Onder het laatste wordt hier verstaan het aanbod van goederen en diensten die tot doel hebben criminaliteit en overlast te voorkomen, te bestraffen of de schade ervan te beperken, alsook om onveiligheidsgevoelens weg te nemen. De plaatsbepaling geschiedt aan de hand van de inzet van middelen, uitgedrukt in geld. Daarvoor zijn in hoofdzaak de voorlopige uitkomsten van de in ontwikkeling zijnde Veiligheidszorgrekeningen van het CBS gebruikt. Waar deze nog onvolledig of onbetrouwbaar zijn, is gebruik gemaakt van cijfers uit het hoofdstuk Kosten van criminaliteit van Debora Moolenaar in *Criminaliteit en Rechts-handhaving 2004* (CBS/WODC 2005).<sup>15)</sup>

Deze analyse heeft alleen betrekking op de activiteiten die te maken hebben met veiligheidszorg. Zo zijn bijvoorbeeld bij de politie de hulpverleningstaken weggelaten en voor de rechtspraak geldt dat alleen de uitgaven aan strafzaken zijn meegerekend. De cijfers hebben betrekking op het jaar 2004.

Eerst komt een korte beschrijving van de strafrechtketen. Vervolgens zullen de uitgaven in de opeenvolgende schakels worden doorlopen. Daarna wordt de particuliere sector toegevoegd en tot slot wordt een totaaloverzicht gegeven, met het aandeel van de rechterlijke macht daarin.

##### *Strafrechtketen*

Eerder in dit hoofdstuk is de rechterlijke macht al beschreven als onderdeel van de strafrechtketen, waarbij opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging op elkaar aansluiten. Ook de ondersteuning van slachtoffers en hun directe omgeving worden meegerekend, net als rechtsbijstand voor mindervermogende verdachten en reïntegratie van (ex-) gevangenen.

Sinds het einde van de vorige eeuw is een verschuiving te zien van de traditionele strafrechtketen naar nieuwe spelers in het veld. Daarbij vallen vooral de nieuwe

actoren op, zoals de toezichhouders Autoriteit Financiële Markten en Nederlandse MededingingsAutoriteit, en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. Maar ook veel bestaande organisaties hebben in de laatste jaren een expliciete veiligheids-taak gekregen, zoals de Immigratie- en NaturalisatieDienst.

In de strafrechtsketen worden de activiteiten van de verschillende schakels in hoge mate bepaald door de aanvoer van zaken. Het Openbaar Ministerie ontvangt processen-verbaal van de politie en andere opsporingsinstanties en brengt een deel daarvan voor de rechter. Uitspraken van de rechter leiden onder andere tot boetes, taak- en gevangenisstraffen. Een grotere instroom van zaken aan het begin van de keten, als gevolg van stijgende criminaliteit en/of assertiever beleid, zal dan ook leiden tot meer werk voor de rechterlijke macht.

### ***Preventie en opsporing***

Aan preventie en opsporing werd in 2004 bijna 4 miljard euro uitgegeven. Daarvan nam de politie het grootste gedeelte voor haar rekening, en zij werd ondersteund door de Koninklijke Marechaussee, de Kustwacht en de bijzondere opsporingsdiensten. Het Nederlands Forensisch Instituut leverde een specialistische bijdrage aan het onderzoek. Tot slot was de terrorismebestrijding verantwoordelijk voor een klein, maar snel stijgend aandeel.

Daarnaast zijn de gemeenten in de laatste jaren naar voren geschoven als regisseurs van het lokale veiligheidsbeleid en dat is gepaard gegaan met een uitbreiding van de middelen. De gemeentelijke uitgaven aan sociale veiligheid, vrijwel allemaal op het terrein van preventie en opsporing, beliepen 270 miljoen euro in 2004.<sup>16)</sup>

### ***Rechterlijke macht***

In het kader van het kabinetsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' zijn in 2002 afspraken gemaakt met de opsporingsinstanties over het aantal aan te leveren zaken aan het Openbaar Ministerie. Dat resulteerde in een sterke groei van het aantal voorgelegde zaken en daarmee ook een groei van de uitgaven aan de vervolging van de verdachten. In 2004 gaf het Openbaar Ministerie 522 miljoen euro uit.

Het strafrechttaandeel in de totale uitgaven aan de rechtspraak bedroeg in datzelfde jaar 202 miljoen euro. Daarnaast vervulden ook de Commissie Gelijke Behandeling, het College Bescherming Persoonsgegevens en de Centrale Justitiële Documentatiedienst<sup>17)</sup> een ondersteunende rol in het strafrecht, een reden om ook een evenredig deel van die uitgaven mee te nemen. Hetzelfde geldt voor de tolkdiensten die in dit kader werden verricht. Er vanuit gaande dat ook hier ongeveer een kwart van de kosten werd gemaakt ten behoeve van het strafrecht, voegt dit nog eens 4,5 miljoen euro toe. De kosten van de rechterlijke macht beliepen daarmee in totaal 728,5 miljoen euro.

### ***Rapportages, rechtskundige diensten en rechtsbijstand***

De reclasseringsorganisaties voorzien het Openbaar Ministerie en de rechter tijdens het proces van informatie over de persoon van de verdachte. Deze rapportages kosten in 2004 ongeveer 100 miljoen euro. De Raad voor de Kinderbescherming speelt

een vergelijkbare rol in het strafrechtproces voor jeugdigen. Aan rapportages in jeugdstrafrechtzaken werd 43 miljoen euro uitgegeven.

De Raden voor rechtsbijstand zijn verantwoordelijk voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. In 2004 werd 21 miljoen euro besteed aan de zogenaamde piketdiensten voor in verzekering gestelde verdachten. Zij hebben recht op gratis ondersteuning door een advocaat. De overheidssubsidie voor strafrechttoevoegingen in dat jaar bedroeg 116 miljoen euro. Hiermee worden mindervermogende verdachten voorzien van juridische vertegenwoordiging tijdens hun proces. Als we daarbij ook nog het aandeel van deze zaken in de beheerskosten van de Raden voor rechtsbijstand tellen, kostte de rechtsbijstand dat jaar 155 miljoen euro.

Daarbij komen nog de uitgaven aan niet-gesubsidieerde rechtskundige diensten in relatie tot het strafrecht. In 2004 werd door deze branche bijna 1,9 miljard euro omgezet in 'activiteiten betreffende advocatuur' en rechtskundig advies. Het is lastig te bepalen hoe groot het aandeel van de strafrechtspraak hierin is. Uit onderzoek in 2001 bleek dat 12 à 13 procent van de advocaten actief was in het strafrecht, maar dat slechts ongeveer 4 procent van de directe uren door advocaten werd besteed aan strafrecht.<sup>18)</sup> Deze percentages geven nog geen directe uitslag voor het bedrag dat door advocaten werd verdiend. Accepteren we 13 procent als een maximum, dan gaat er hoogstens 247 miljoen euro om in de totale strafrechtadvocatuur. Trekken we daarvan de gesubsidieerde rechtsbijstand en piketdiensten af, blijft er 110 miljoen euro over voor de commerciële strafrechtpraktijk.

### *Tenuitvoerlegging en slachtofferzorg*

De door de rechter en het Openbaar Ministerie opgelegde straffen moeten ook worden uitgevoerd. Het Centraal Justitieel Incassobureau handelt de inning van boetes af en de Dienst Justitiële Inrichtingen voert de vrijheidsstraffen uit. De reclasseringsorganisaties, de Raad voor de Kinderbescherming, de Haltbureau's en de Bureau's voor de Jeugdzorg zijn betrokken bij de afwikkeling van taakstraffen. Met het tenuitvoerleggen van deze straffen was in 2004 totaal 1,8 miljard euro gemoeid. Daarbij kwam nog 12 miljoen euro voor de programma's die aan volwassen en jeugdige gedetineerden worden aangeboden met het oog op terugkeer in de samenleving na het uitzitten van hun straf.

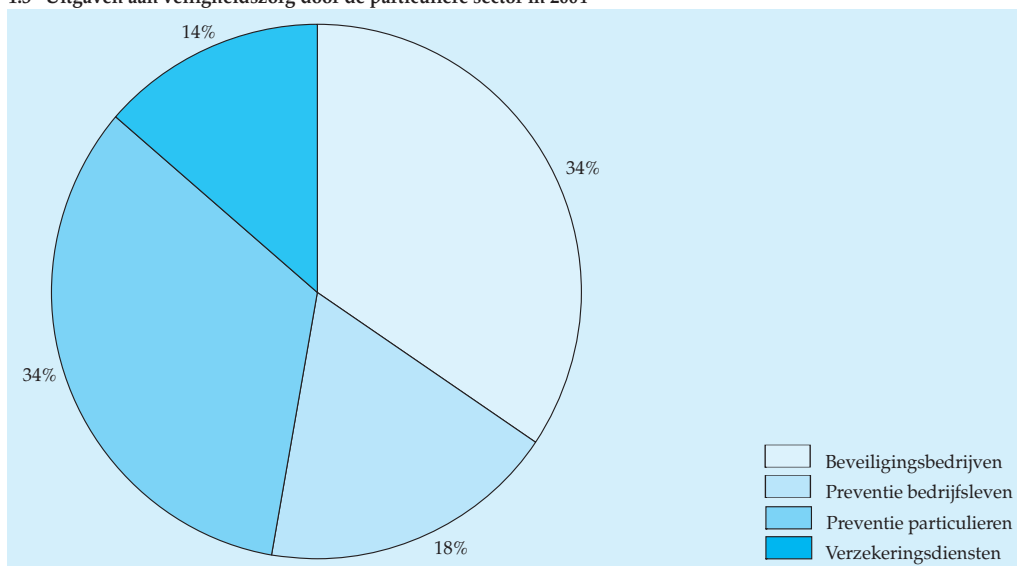
Aan het einde van de strafrechtketen werd in 2004 nog 32 miljoen euro uitgegeven aan slachtofferzorg. Dat gebeurde in de vorm van uitkeringen door het Schadefonds Geweldsmisdrijven en ondersteuning door de stichting Slachtofferhulp Nederland. Ook de kosten die het CJIB maakte voor het invorderen van schadevergoedingen bij daders zijn hierin opgenomen. Het is een relatief klein bedrag, maar hierbij moet worden opgemerkt dat het sinds het midden van de jaren negentig verdriedubbeld is.

### *De particuliere sector*

Tot nu toe is voornamelijk gesproken over overheidsinstanties. Maar particuliere organisaties zijn verantwoordelijk voor ongeveer een derde van de uitgaven aan

veiligheidszorg. Hierboven zijn de gesubsidieerde en commerciële rechtskundige diensten van de advocatuur al genoemd. Die zijn niet in deze sector opgenomen. De meest in het oog springende particuliere actoren zijn de beveiligings- en opsporingsbedrijven. Verder verdienen talloze bedrijven hun geld met het produceren, verhandelen en installeren van beveiligingsmateriaal. Particulieren en bedrijven maken ook kosten voor andere maatregelen tegen inbraken en diefstal, bijvoorbeeld door 's avonds in hun afwezigheid licht te laten branden, door het aanbrengen van extra sloten op deur of fiets of de aanschaf van een waakhond. Ten slotte verzekeren zowel particulieren als bedrijven zich tegen mogelijke schade door criminaliteit.<sup>19)</sup> Gezamenlijk waren deze maatregelen in 2004 goed voor 3,6 miljard euro (zie grafiek 1.3).

1.3 Uitgaven aan veiligheidszorg door de particuliere sector in 2004



Bron: CBS.

Weliswaar zijn deze uitgaven als geheel in de afgelopen jaren in een vergelijkbaar tempo gestegen als die van overheid, maar daarachter gaan grote verschuivingen schuil. Zo is de omzetstijging van de beveiligingsbranche vrijwel gelijk aan de daling van de uitgaven aan preventie door bedrijven. Verder komt de groei vooral uit investeringen in hang- en sluitwerk, alarm en extra verlichting door particulieren en de groeiende uitgaven aan verzekeringen.

### *Conclusie*

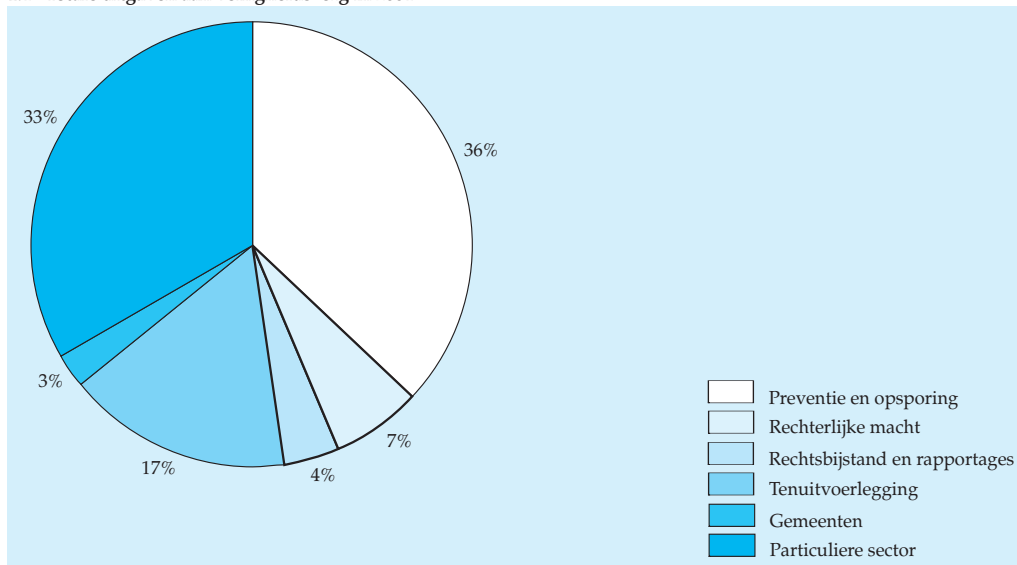
Opgemerkt moet worden dat een groot deel van de veiligheidszorg zich aan het (statistisch) oog onttrekt. Veel activiteiten zijn verstopt in een groter geheel, zoals de interne beveiligings- en compliance-afdelingen van grote bedrijven. Hetzelfde geldt voor de zorg, het onderwijs, het openbaar vervoer en instellingen zoals het UWV,

waar initiatieven worden ontplooid ter verhoging van de veiligheid van klanten en personeel. Door de inzet van particuliere opsporingsbureaus bij criminaliteit in bedrijven stromen ook steeds minder interne fraudezaken in de reguliere strafrechtsketen. De werknemer krijgt dan zijn straf buiten de rechter om. Deze en andere 'onzichtbare' vormen van veiligheidszorg zijn hier dus niet meegeteld.

Dit, gekoppeld aan de onzekerheid van sommige van onze bovenstaande bevindingen, maakt het uitermate lastig om te spreken over de totale uitgaven aan veiligheidszorg en welk aandeel de rechterlijke macht hiervan uitmaakt. De nu volgende schatting is dan ook een grove benadering. Ruw geschat gaat het in totaal om 11 miljard euro aan uitgaven in 2004.

In dat jaar bedroegen de gezamenlijke uitgaven aan het Openbaar Ministerie en de strafrechtspraak 0,7 miljard euro, en wanneer aanverwante zaken als rapportages, gesubsidieerde rechtsbijstand en particuliere rechtskundige diensten worden meegenomen loopt de teller op naar 1,1 miljard euro. Dat betekent minder dan 7 procent voor de rechterlijke macht in nauwe zin, en ruim 10 procent van de totale uitgaven in de veiligheidszorg voor vervolging en strafrechtspraak in brede zin (zie grafiek 1.4).

1.4 Totale uitgaven aan veiligheidszorg in 2004



Bron: CBS.

### Noten in de tekst

- De cijfers over uitgaven en personeel van de rechtspraak in deze paragraaf zijn steeds exclusief de Raad van State, omdat het deel daarvan dat zich met de afhandeling van (bestuurs)zaken bezighoudt niet goed is af te splitsen. Wel worden soms in bijgaande noten enige cijfers over de Raad van State vermeld.



- 2) Zie bijvoorbeeld de door de ministers van Justitie en BZK uitgebrachte nota: Naar een veiliger samenleving, Den Haag: SDU, 2002.
- 3) Zie bijvoorbeeld Sociaal en Cultureel Planbureau, Memorandum quartaire sector 2002–2006, Den Haag. (werkdocument 86) en Wiebrens, C.J. en F.P. van Tulder, Veiligheid en openbare orde (hoofdstuk 3), in: C.A. de Kam en A.P. Ros (redactie), Jaarboek overheidsfinanciën 2003, Den Haag: SDU, 2003.
- 4) Tegenwoordig worden veel overtredingszaken administratief-rechtelijk afgedaan (conform de wet-Mulder).
- 5) Zie Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag rechtspraak 2006, p.19.
- 6) Zie: J. Blank, M. van der Ende, B. van Hulst en R. Jagtenburg, Bench Marking in an International Perspective. An International Comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System, Rotterdam, ECORYS-NEI, 2004. Een uitgebreide vergelijking van de rechtspraak in Nederland met die in Denemarken is te vinden in P.J.P. Tak en J.P.S. Fiselier, Denemarken-Nederland. De rechtspleging vergeleken, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004.
- 7) Zie Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag rechtspraak 2006, p.70.
- 8) Jaarbericht OM 2006, p.69.
- 9) Het gaat om de gerechten die onder de begroting van de Raad voor de rechtspraak vallen.
- 10) Voor de strafrechtsheten bestond al een prognosemodel voor de behoefte aan sanctiecapaciteit (bijvoorbeeld cellen in penitentiaire inrichtingen, plaatsen voor taakstraffen), dat als uitgangspunt is genomen voor het PMJ. Zie Van der Torre, A.G.J., F.P. van Tulder (2001), Een model voor de strafrechtelijke keten, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau; zie ook Huijbregts, G.L.A.M., F.P. van Tulder, D.E.G. Moolenaar (2001), Model van justitiële jeugdvoorzieningen voor prognose van de capaciteit, Den Haag, WODC, Onderzoek en beleid 192.
- 11) Zie Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts, W. van der Heide (2004), Prognosemodel Justitiële Ketens, Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, Cahier 2004-8.
- 12) De meest recente versie is op aanvraag verkrijgbaar bij het WODC.
- 13) Dit model is ontwikkeld ter vervanging van de bestaande methode van het extrapoleren van trends in het aantal zaken. Zie Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, R.J.J. Eshuis (2005), Prognosemodellen Justitiële Ketens: Civiel en Bestuur, Den Haag, WODC, Cahier 2005-13.
- 14) Zie Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, M. van Gammeren-Zoetewij (2007), Prognosemodel Justitiële Ketens 2006: Civiel en Bestuur, Den Haag, WODC, Cahier 2007-11.
- 15) Een uitgebreide beschrijving van de opzet van het project Veiligheidszorgrekeningen is verkrijgbaar in de Working paper Veiligheidszorgrekeningen 2006, <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/89E2345E-454E-41D8-947E-2F7C6B2C307B/0/2006c168pub.pdf> De eerste resultaten zullen begin 2008 worden gepubliceerd.
- 16) Een klein deel van deze uitgaven gaat naar gemeentelijke subsidies van Halt-maatregelen. Verder is in de gemeentelijke verantwoording om administratieve redenen nog wel eens sprake van boekingen op de functie Openbare orde en

veiligheid die niet passen binnen de omschrijving van de functie, maar de omvang hiervan is niet bekend.

<sup>17)</sup> Sinds 2005 de Justitiële Informatiedienst.

<sup>18)</sup> Vogels, R.J.M., J.E. Baukema, J.J.J. Donkers en C. Melchior (2002). De balie in beeld. *Vijftig jaar Nederlandse Orde van Advocaten*. (Zoetermeer, EIM).

<sup>19)</sup> In onze berekening is alleen het verschil opgenomen tussen de totale betaalde premies en het uitgekeerde schadebedrag.

## 2. *Burgerlijk recht*

Het burgerlijk recht (ook wel civiel recht of privaatrecht genoemd) regelt juridische kwesties tussen natuurlijke personen en/of rechtspersonen zoals bedrijven. Het burgerlijk recht is voor een belangrijk deel vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Koophandel en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Daarnaast zijn er enkele bijzondere wetten.

Een zaak bij de burgerrechter begint bij de sector kanton of bij de sector civiel van de rechtbank. De sector kanton behandelt alle zaken met een belang van 5 000 euro of minder en een aantal specifieke zaken, bijvoorbeeld alle arbeids- en huurovereenkomsten, ongeacht de hoogte van de vordering. Alle andere vorderingen worden behandeld door de sector civiel. Eenvoudige zaken worden behandeld door een enkele rechter, de zogenaamde enkelvoudige kamer. De kantonrechter is altijd een alleensprekende rechter. Ingewikkelder zaken worden behandeld door de meervoudige kamer. Deze kamer bestaat uit drie rechters.

Als één van de partijen het niet eens is met de uitspraak van de rechter, kan de zaak via een hoger beroep terechtkomen bij het gerechtshof en uiteindelijk door middel van cassatie bij de Hoge Raad.

Bij de kantonrechter kan men kiezen of men zelf zijn belangen behartigt of dat men zich laat bijstaan door een advocaat. Bij de sector civiel van de rechtbank, moet men zich, evenals bij het gerechtshof en de Hoge Raad, altijd door een advocaat laten vertegenwoordigen. Zittingen bij de burgerrechter zijn in beginsel openbaar. Een uitzondering op deze regel vormen de meeste familiezaken zoals echtscheiding of voogdij.

De gegevens uit dit hoofdstuk voor de jaren vanaf 2001 zijn afkomstig uit het PCSII-systeem van de Raad voor de rechtspraak. De gegevens voor eerdere jaren zijn afkomstig van de afzonderlijke rechtbanken.

### 2.1 *Procedure in het burgerlijk recht*

Het burgerlijk procesrecht kent twee soorten procedures: de dagvaardingprocedure en de verzoekschriftprocedure.

#### *Dagvaardingsprocedure*

Een dagvaarding is een oproep aan de gedaagde om voor het gerecht te verschijnen. Dagvaardingsprocedures kunnen betrekking hebben op huurzaken, arbeidszaken en handelszaken. Bij huurzaken kan het bijvoorbeeld gaan om het vorderen van huur bij betalingsachterstanden of het verhelpen van achterstallig onderhoud. Arbeidszaken via een dagvaarding zijn doorgaans het initiatief van de werknemer.

Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanvechten van ontslag of over een conflict over de betaling van het loon. Als een werkgever een werknemer wil ontslaan, dan gaat dit niet via een dagvaardingsprocedure, maar door middel van een verzoekschrift. De handelszaken ten slotte, vormen een vrijbrede categorie. Hier vallen onder meer incassozaken en schadeclaims onder, maar bijvoorbeeld ook burenruzies.<sup>1)</sup>

De uitspraak van de rechter in een dagvaardingszaak wordt vastgelegd in een vonnis. Het aantal eindvonnissen bij de sectoren kanton van de rechtbanken is sinds de eeuwwisseling sterk toegenomen, van 255 duizend in 2001 tot 398 duizend in 2005. Aan de stijging is in 2006 een einde gekomen. In dat jaar is het aantal vonnissen afgenomen tot 388 duizend. Bij de sectoren civiel nam het aantal vonnissen tussen 2005 en 2006 af van 33 duizend naar 31 duizend.

Een verstekvonnis heeft betrekking op een zaak waarbij de gedaagde noch op de zitting is verschenen noch verweer heeft gevoerd. De eis wordt dan meestal toegewezen. Als de gedaagde bezwaar heeft tegen een verstekvonnis, dan bestaat de mogelijkheid verzet aan te tekenen bij dezelfde rechter. Er is dus geen sprake van hoger beroep. Vier van de vijf in 2006 uitgesproken vonnissen van de burgerrechter waren verstekvonnissen. Verstekzaken zijn voor het grootste deel incassozaken, aangebracht door woningbouwverenigingen, nutsbedrijven, verzekeringsbedrijven en telecommunicatiebedrijven. De stijging van het aantal vonnissen in civiele zaken in de periode tussen 2001 tot 2005 is voor een groot deel veroorzaakt door een stijging van het aantal incassozaken.

#### ***Kort geding en bodemprocedure***

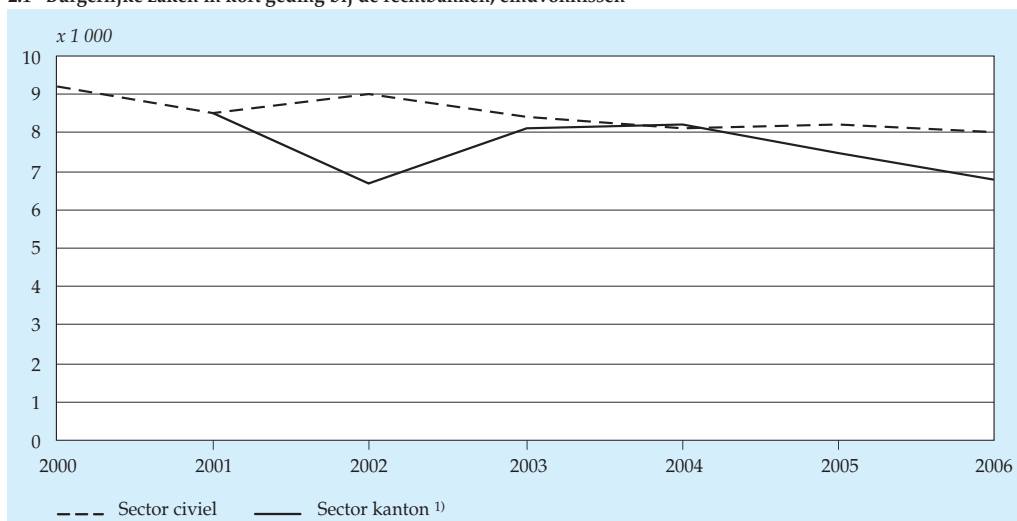
Binnen de dagvaardingsprocedures wordt onderscheid gemaakt tussen de 'gewone' rechtbankprocedure (bodemprocedure) en het kort geding. Het kort geding geeft de voorzieningenrechter de mogelijkheid in spoedeisende zaken een regeling te treffen. De uitspraak is voorlopig. Partijen kunnen eventueel in een bodemprocedure alsnog een definitieve uitspraak vragen. Zaken waarover een kort geding wordt gevoerd, zijn bijvoorbeeld ontruiming van woningen, dringende onderhoudsklachten bij huurwoningen en stakingen. In een kort geding kan ook worden afgedwongen dat het uitvoeren van een uitgesproken vonnis wordt geschorst totdat de zaak in hoger beroep heeft gediend.

In 2006 zijn bij de rechtbanken in de sectoren kanton en civiel bijna 15 duizend kort gedingen met een eindvonnis afgedaan, een afname van bijna duizend ten opzichte van het jaar daarvoor.

#### ***Verzoekschriftprocedure***

Naast de dagvaardingsprocedure onderscheiden we de verzoekschriftprocedure. De wet schrijft voor wanneer een verzoekschriftprocedure moet worden gevolgd. Verzoekschriften hebben vaak betrekking op huurzaken, arbeidszaken, faillissementen, schuldsaneringen en familiezaken. Bij huurzaken die door middel van een

## 2.1 Burgerlijke zaken in kort geding bij de rechtbanken, eindvonnissen



<sup>1)</sup> Gegevens sector kanton beschikbaar vanaf 2001.

Bron: CBS.

### Staat 2.1

#### Overzicht afgedane zaken door de burgerlijke rechter

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sector kanton: dagvaardingsprocedures afgedaan bij eindvonnis, x 1 000 <sup>1)</sup>	235,4	254,7	255,6	318,8	382,3	398,3	388,4
Sector kanton: verzoekschriftprocedures afgedaan bij eindbeschikking, x 1 000 <sup>1)</sup>	129,1	145,6	178,8	201,8	206,2	213,4	219,0
Totaal <sup>1)</sup>	364,5	400,3	434,4	520,6	588,5	611,7	607,4
Sector civiel: dagvaardingsprocedures afgedaan bij eindvonnis, x 1 000 <sup>1)</sup>	30,2	29,2	30,4	32,0	34,6	32,7	31,3
Sector civiel: verzoekschriftprocedures afgedaan bij eindbeschikking, x 1 000 <sup>2)</sup>	113,6	121,2	123,1	126,4	135,2	140,2	143,7
Totaal	143,8	150,4	153,5	158,4	169,8	172,9	175,0
Gerechtshof: dagvaardingsprocedures beëindigd bij eindarrest	3 118	3 370	3 510	3 890	4 330	4 690	4 660
Gerechtshof: verzoekschriftprocedures beëindigd bij eindbeschikking	3 075	3 040	3 520	3 900	4 470	5 360	5 990
Totaal	6 193	6 410	7 030	7 790	8 800	10 050	10 650
Hoge Raad: dagvaardingsprocedures beëindigd bij eindarrest/eindbeschikking	265	339	371	375	344	308	314
Hoge Raad: verzoekschriftprocedures beëindigd bij eindarrest/eindbeschikking	213	150	115	115	122	144	149
Totaal	478	489	486	490	466	452	463

<sup>1)</sup> Vanaf 2001 uit PCSII.

<sup>2)</sup> Alle jaren uit PCSII.

Bron: CBS.

verzoekschrift moeten worden geregeld gaat het bijvoorbeeld om bezwaren tegen een huurverhoging. De arbeidszaken bij de kantonrechter hebben betrekking op verzoeken een arbeidsovereenkomst te ontbinden. Ook insolventiezaken zoals faillissementen en schuldsaneringen worden door middel van een verzoekschriftprocedure afgehandeld. De zogenaamde BOPZ-zaken gaan over gedwongen opname en behandeling in psychiatrische ziekenhuizen. Voorbeelden van familiezaken die door middel van een verzoekschrift worden geregeld zijn echtscheiding, adoptie en voogdij.

Bij de sector kanton, waar ruim driekwart van de burgerlijke zaken wordt afgehandeld, vormen de verzoekschriftprocedures een derde deel van alle zaken die in 2006 werden ingediend. Bij de sector civiel gaat het in driekwart van de zaken om een verzoekschriftprocedure.

Het aantal beschikkingen bij de sector kanton is tussen 2001 en 2006 gestegen van 146 duizend naar 219 duizend. Het aantal beschikkingen bij de sector civiel nam in deze periode toe van 121 duizend tot 144 duizend. Tweederde van de beschikkingen heeft betrekking op familiezaken, zoals voogdij, echtscheiding en ondertoezichtstelling van minderjarigen.

### *Uitspraak van de rechter*

Na het voeren van een proces zal de rechter in een eindvonnis (bij een dagvaardingsprocedure) of een eindbeschikking (bij een verzoekschriftprocedure) een oordeel vellen. Partijen kunnen tegen een vonnis of beschikking hoger beroep aantekenen, behalve voor zaken met een beperkt financieel belang (minder dan 1 750 euro in 2006).

Als de partij bij de uitvoering van het vonnis in gebreke blijft, dan zijn er dwangmiddelen, zoals beslag op loon of goederen. De rechter heeft ook de mogelijkheid om tot gijzeling over te gaan. De gedaagde wordt dan opgesloten in een huis van bewaring totdat hij bereid is om de schuld te voldoen. De maximale duur van gijzeling is één jaar, maar dit dwangmiddel wordt zelden toegepast. De rechter kan ook op verzoek van de eiser bepalen dat de tegenpartij een dwangsom moet betalen.

Niet iedere zaak leidt tot een vonnis of beschikking. Er zijn ook andere uitspraken mogelijk. Zo kan de rechter de nietigheid van de dagvaarding uitspreken als de dagvaarding niet voldoet aan de in de wet gestelde eisen. Verder kan de rechter zich onbevoegd verklaren om van de vordering kennis te nemen als de behandeling van de vordering niet tot zijn competentie behoort. De rechter kan de eiser ook niet-ontvankelijk verklaren in zijn vordering als de eiser geen of onvoldoende belang heeft bij de vordering of als de vordering niet tot een toewijzing kan leiden.

## **2.2 *Rechtbank, sectoren kanton en civiel***

In 2006 zijn bij de kantonrechters 690 duizend burgerlijke zaken ingediend en zijn er 607 duizend afgehandeld door middel van een eindvonnis of een beschikking. Van

de 388 duizend door de kantonrechter uitgesproken vonnissen hadden er 313 duizend betrekking op verstekzaken (voor het grootste deel incassozaken). Het aantal vonnissen naar aanleiding van arbeidsconflicten bedroeg 3,9 duizend, een daling van 20 procent ten opzichte van het voorafgaande jaar.

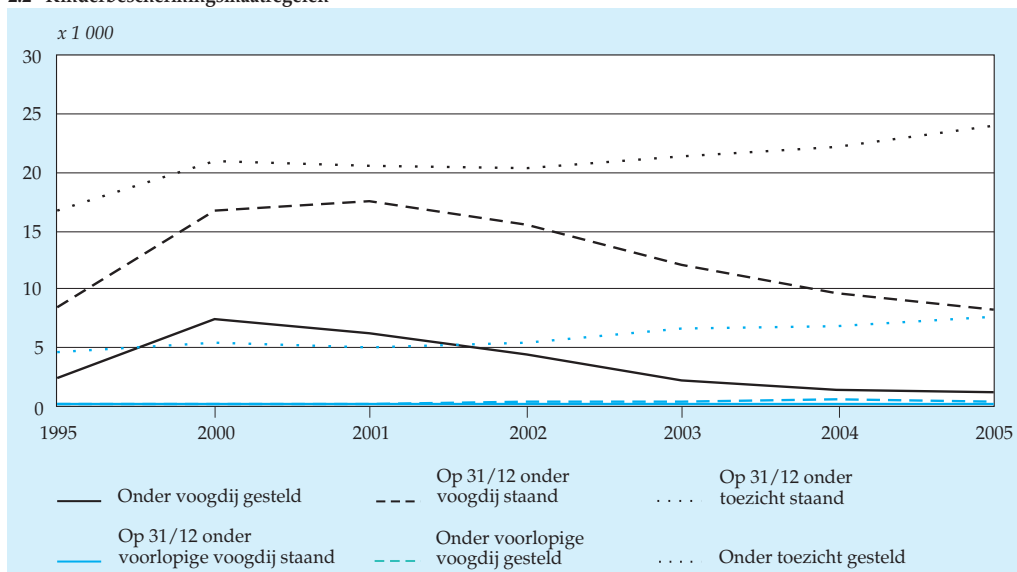
Een andere categorie arbeidszaken, de ontslagzaken, wordt aanhangig gemaakt door middel van een verzoekschrift. Het aantal beschikkingen over ontslagzaken via de kantonrechter is gedaald van 68 duizend in 2005 naar 53 duizend in 2006. In paragraaf 2.5 wordt nader ingegaan op de ontslagzaken. Het aantal beschikkingen in familiezaken vertoont juist een stijgende lijn. In 2006 ging het om ruim 160 duizend uitspraken, 14 duizend meer dan in 2005.

In 2006 zijn bij de rechtbanken in de *sector civiel* 208 duizend zaken ingediend en zijn 175 duizend zaken door de rechter afgedaan door middel van een eindvonnis of eindbeschikking.

### *Justitiële kindbescherming*

De rechtbank doet ook uitspraak in kindzaken, waar hij maatregelen ter bescherming van het kind vastlegt, zoals voogdij en ondertoezichtstelling. Kinderbeschermingsmaatregelen worden desnoods uitgesproken tegen de wil van ouders of kind. De rechter moet het minderjarige kind van 12 jaar of ouder oproepen om te worden gehoord. Als het kind jonger dan 12 jaar is, dan hoeft dat niet. Als dit nodig is zal de rechter advies vragen aan de Raad voor de Kinderbescherming. Bij enkele rechtbanken bestaat overigens een afzonderlijke sector jeugd- en familierecht.

## 2.2 Kinderbeschermingsmaatregelen



Bron: CBS.

Op het moment van verschijnen van dit boek zijn cijfers tot en met 2005 beschikbaar. Het aantal kinderen dat onder voogdij wordt gesteld, neemt al jaren af. Dit komt voornamelijk door de daling van het aantal amv's (alleenstaande minderjarige vreemdelingen, voorheen alleenstaande minderjarige asielzoekers of ama's genoemd). Het aantal kinderen dat onder voorlopige voogdij wordt gesteld nam daarentegen de afgelopen jaren toe, hoewel er in 2005 een afname is te zien. Het aantal onder-toezichtstellingen nam de afgelopen jaren toe.

De rechtbank neemt ook een besluit op het verzoek van een (echt)paar of individuele persoon dat/die een kind wil adopteren. In 1956 is de Adoptiewet van kracht geworden. Daarin is de mogelijkheid een kind te adopteren wettelijk geregeld. Het kind wordt via een verzoekschriftprocedure bij de rechtbank het wettig kind van de adoptiefouders. Sinds 1998 kunnen buitenlandse kinderen in Nederland ook worden geadopteerd via het Haags Adoptieverdrag. Als een kind wordt geadopteerd uit een land dat is aangesloten bij het verdrag, wordt de adoptie automatisch en volledig erkend zonder tussenkomst van een Nederlandse rechtbank. In 2005 werden in totaal 1 700 kinderen geadopteerd. Verreweg de meesten daarvan (1 450) kwamen uit het buitenland.

### *Echtscheidingsprocedures*

In 2006 werden 32,5 duizend huwelijken door de rechter ontbonden. Dit is ongeveer gelijk aan het aantal echtscheidingen in 2005. Het CBS houdt eens in de twee jaar een onderzoek naar echtscheidingsprocedures. Uit dit onderzoek blijkt dat ruim vier op de tien ontbonden huwelijken korter dan tien jaar hebben geduurd. Bij bijna twee op de drie echtscheidingen waren minderjarige kinderen betrokken. Het ging in 2005 in totaal om bijna 36 duizend kinderen. Ruim de helft van hen was op het moment van scheiding jonger dan tien jaar. In de meeste gevallen blijven de kinderen bij de moeder wonen. Bij eenderde van de echtscheidingen stelde de rechter een omgangsregeling vast. Meestal was dit een regeling voor de vader.

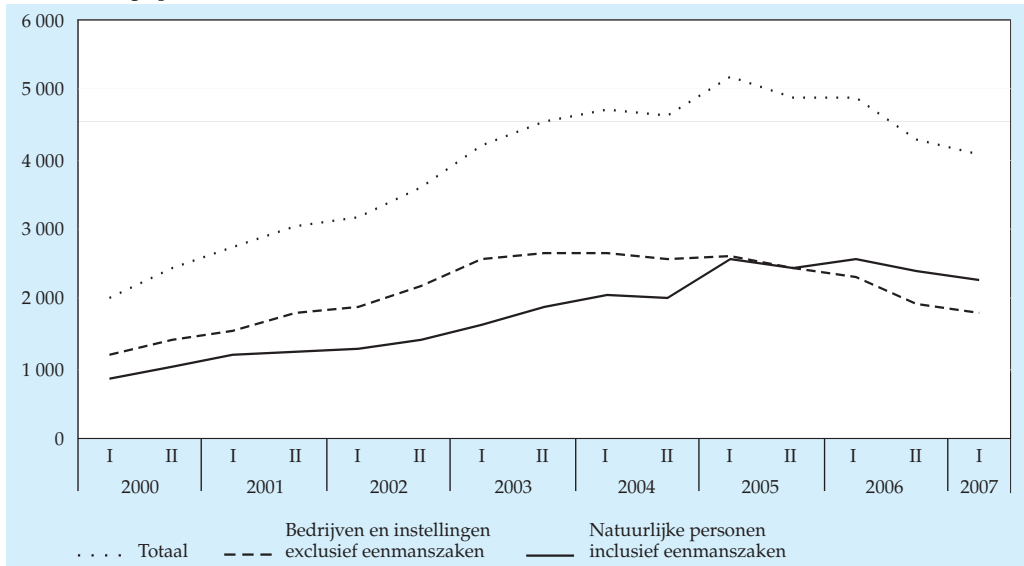
### *Faillissementen*

Een faillissement begint met een verzoekschrift tot faillietverklaring, ingediend door één of meerdere schuldeisers of door de schuldenaar zelf. Het eerste doel is het verdelen van de boedel over de schuldeisers. Daarnaast wordt ook behoud van onderneming en werkgelegenheid nagestreefd. Dat laatste valt soms bijvoorbeeld te realiseren via een doorstart.

Een faillissementsaanvraag wordt door schuldeisers ook wel gebruikt als incassomiddel om schuldenaren tot betaling te dwingen. De schuldeiser dient dan een verzoekschrift in en nadat de schuldenaar tot betaling is overgegaan wordt het verzoekschrift weer ingetrokken. Zowel natuurlijke personen zonder eenmanszaak als bedrijven en instellingen (eenmanszaken, bv's, nv's, stichtingen, etc.) kunnen failliet verklaard worden.



### 2.3 Aantal uitgesproken faillissementen



Bron: CBS.

Het aantal faillissementen is in 2006 voor het eerst sinds 2000 gedaald. In 2006 bedroeg het aantal faillissementen bijna 9,2 duizend, 9 procent minder dan in 2005. Vooral onder bedrijven en instellingen, exclusief eenmanszaken is het aantal faillissementen afgenomen. Het aantal failliet verklaarde natuurlijke personen en eenmanszaken was in 2006 vrijwel onveranderd ten opzichte van het voorafgaande jaar. In het eerste halfjaar van 2007 is het aantal faillissementen verder gedaald. Voor het eerst sinds 1999 daalde ook het aantal faillissementen van natuurlijke personen en eenmanszaken.

#### *Schuldsaneringen*

De schuldsaneringsregeling dateert van 1998 en is een onderdeel van de Faillissementswet. Natuurlijke personen met of zonder eenmanszaak die niet aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen, kunnen onder voorwaarden een beroep doen op deze regeling. Onder toezicht van een bewindvoerder betaalt de schuldenaar volgens een strikt regime zoveel mogelijk van zijn schulden aan zijn schuldeisers. De medewerking van de schuldeisers kan onder deze wet worden afgedwongen. Na (meestal) drie jaar kan dan, wanneer de schuldenaar zich aan de regels houdt, een schone lei worden verleend. Dat houdt in dat de restschulden worden kwijtscholden waarmee wordt voorkomen dat de schuldenaar jarenlang wordt achtervolgd door zijn schuldenlast. De schuldsaneringen die zijn uitgesproken in de periode 1998 tot en met 2002 eindigden echter in ongeveer 1 op de 6 gevallen alsnog in een faillissement, waarbij de restschuld wel opeisbaar blijft.

In 2006 zijn 14,9 duizend wettelijke schuldsaneringen uitgesproken, 1,4 procent meer dan in 2005. Deze groei is beduidend minder dan die in de voorafgaande jaren. In het eerste halfjaar van 2007 is het aantal uitgesproken schuldsaneringen verder toegenomen.

## 2.3 *Gerechtshof en Hoge Raad*

Tegen een uitspraak van de rechtbank kan men in hoger beroep gaan bij het gerechtshof en uiteindelijk bij de Hoge Raad.

### *Gerechtshof*

Als partijen het niet eens zijn met een uitspraak van de burgerrechter dan bestaat de mogelijkheid de zaak opnieuw te laten behandelen door een hogere rechter. Tegen verreweg de meeste vonnissen en beschikkingen van de rechtbank, zowel die van de sector kanton als die van de sector civiel, kan hoger beroep worden ingesteld bij het gerechtshof.

Hoger beroep van een vonnis wordt door middel van een dagvaarding in gang gezet, terwijl hoger beroep van een beschikking met een verzoekschrift wordt ingesteld. De inzet is de vernietiging van de eerder gewezen uitspraak en het verkrijgen van een uitspraak die gunstiger is voor degene die het hoger beroep instelt. Het is goed mogelijk dat de rolverdeling van partijen is omgedraaid ten opzichte van de behandeling in eerste instantie, bij de rechtbank. In een dagvaardingszaak bij het hof heet de uitspraak van de rechter een arrest. Een verzoekschriftprocedure wordt in de regel afgedaan met een beschikking.

Het aantal ingediende *dagvaardingszaken* bij de gerechtshoven is tussen 2001 en 2003 flink gestegen. Daarna zwakte de stijging af. In 2006 is het aantal dagvaardingen gedaald ten opzichte van het voorafgaande jaar en werden 7,2 duizend dagvaardingszaken ingediend bij de gerechtshoven. Het aantal arresten is licht gedaald en bedroeg 4,7 duizend in 2006.

Het aantal ingediende *verzoekschriftprocedures* bij het hof neemt sinds 2000 sterk toe, tot 6,8 duizend in 2006. Het grootste deel van deze procedures (6,0 duizend in 2006) eindigt met een beschikking.

### *Hoge Raad*

De Hoge Raad der Nederlanden is de hoogste rechterlijke instantie binnen de burgerlijke rechterlijke macht in Nederland. Tegen een uitspraak van het hof kan men beroep in cassatie instellen bij de Hoge Raad. De Hoge Raad is bevoegd om beslissingen van lagere rechters te vernietigen, wanneer de procesregels niet in acht zijn genomen of als beslissingen niet in overeenstemming zijn met het geldend recht. De Raad gaat uit van de feiten zoals die door een lagere rechter zijn vastgesteld. Een zaak kan aan de Hoge Raad worden voorgelegd door (een van) de civiele proces-

partijen, die dan beroep in cassatie instellen. Gedurende de hele procedure is procesvertegenwoordiging door een advocaat die is ingeschreven bij de rechtbank in 's-Gravenhage, verplicht.

De Hoge Raad kan de eiser niet-ontvankelijk verklaren, het cassatieberoep gegrond verklaren of het beroep verwerpen. Als het cassatieberoep gegrond wordt verklaard, dan wordt de bestreden rechterlijke uitspraak vernietigd. Meestal wijst de Hoge Raad na vernietiging van een uitspraak een lagere rechter aan om de zaak verder te behandelen. De behandeldeling moet dan worden voortgezet met inachtneming van de uitspraak van de Hoge Raad. Als voor een einduitspraak bijna geen beslissingen hoeven te worden genomen, doet de Hoge Raad de zaak zelf af. Het beroep wordt verworpen als de Raad geen grond ziet tot cassatie. Het verwerpen van een cassatieberoep is de meest voorkomende uitkomst bij zaken die door de Hoge Raad worden behandeld.

Het aantal arresten van de Hoge Raad bedroeg in 2006 ruim 300. Dit is ongeveer gelijk aan het aantal in 2005. Ook het aantal beschikkingen was min of meer stabiel op een niveau van bijna 150.

## 2.4 *Capita Selecta: Een prognosemodel voor burgerlijke zaken*

Eerder in deze publicatie (zie paragraaf 1.3) kwam aan de orde met welk doel en hoe prognosemodellen van het beroep op justitievoorzieningen zijn opgezet. In deze paragraaf komen het model van de instroom van burgerlijke zaken en de daarmee opgestelde prognoses aan de orde. Dit model is door het WODC en de Raad voor de rechtspraak ontwikkeld. Een eerste versie kwam tot stand in 2005 en een herziene versie in 2006.<sup>2)</sup> Ook in 2007 wordt verder aan verbetering en uitbreiding van het model gewerkt.

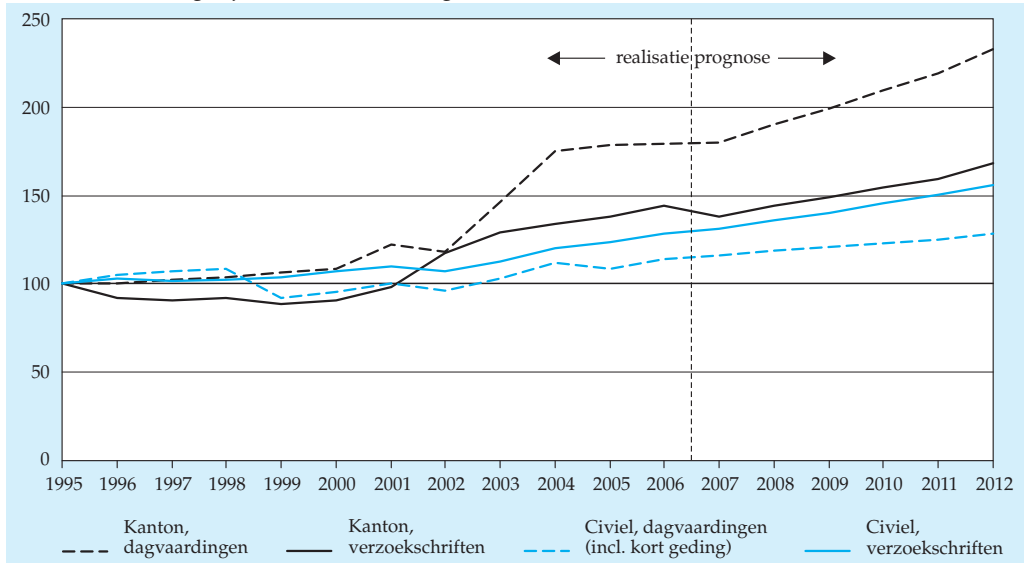
Het model behandelt de instroom van burgerlijke zaken in eerste aanleg bij de rechtbanken, de instroom van burgerlijke zaken in hoger beroep bij de gerechtshoven en de burgerlijke zaken die in cassatie instromen bij de Hoge Raad. Hoewel in het volgende slechts de landelijke ontwikkeling wordt geschetst, levert het model ook prognoses op het niveau van individuele gerechten.

### *Historische en voorspelde ontwikkeling*

Grafiek 2.1 schetst de historische en de door het model tot en met 2012 voorspelde ontwikkeling van de zaken die in eerste aanleg bij de sector kanton en civiel van de rechtbanken worden ingediend. Hierbij wordt onderscheid gemaakt of de zaak via een dagvaarding of via een verzoekschrift wordt ingediend. De prognoses betreffen cijfers die bij de begroting van het ministerie van Justitie 2008 zijn gepubliceerd.

De figuur schetst niet de absolute aantallen, maar slechts de ontwikkeling van het aantal zaken uitgedrukt in indexcijfers (beginjaar 1995=100). In 2006 werden ruim 440 000 burgerlijke zaken via een dagvaarding bij de sector kanton van de rechtbank

2.4 Instroom van burgerlijke zaken in eerste aanleg, sector kanton en sector civiel, 1995–2012, index (1995=100)



Bron: CBS, Raad voor de rechtspraak, WODC.

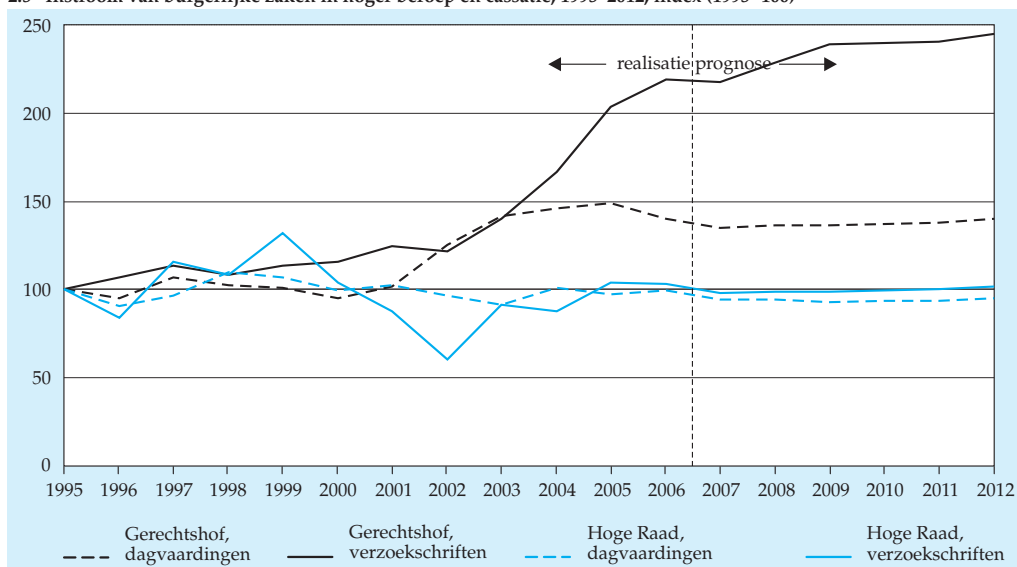
ingediend en bijna 235 000 via een verzoekschrift. Bij de sector civiel ligt het aantal zaken dat in 2006 via een dagvaarding instroomde op zo'n 50 000, tegen bijna 160 000 zaken via een verzoekschrift.

Grafiek 2.4 laat zien dat de prognose een gestage groei voorziet van het aantal instromende zaken na 2007. Voor zaken die bij de sector kanton instromen via een verzoekschrift is een vergelijkbaar patroon zichtbaar, al is de groei minder sterk. Dit geldt ook voor de zaken die via een dagvaarding of verzoekschrift bij de sector civiel van de rechtbanken worden ingediend.

Grafiek 2.5 schetst de historische en de door het model tot en met 2012 voorspelde ontwikkeling van de burgerlijke zaken die door de gerechtshoven en de Hoge Raad worden behandeld. Hierbij wordt opnieuw onderscheid gemaakt tussen dagvaardingen en verzoekschriften en wordt de ontwikkeling geschetst met behulp van indexcijfers. In 2006 werden 7 200 burgerlijke zaken via een dagvaarding bij de gerechtshoven ingediend, en een kleine 7 000 via een verzoekschrift. Bij de Hoge Raad ligt het aantal zaken dat in 2006 via een dagvaarding instroomde op 350, tegen bijna 200 zaken via een verzoekschrift.

In grafiek 2.5 is te zien dat het aantal burgerlijke zaken dat via een dagvaarding instroomt bij de gerechtshoven zich in de prognoseperiode stabiliseert. Het aantal zaken dat via een verzoekschrift bij de hoven wordt ingediend, is vooral na 2002 fors gestegen. Deze stijging zet zich, in mindere mate, volgens de prognose door. Het

## 2.5 Instroom van burgerlijke zaken in hoger beroep en cassatie, 1995–2012, index (1995=100)



Bron: CBS, Raad voor de rechtspraak, WODC.

aantal cassatiezaken dat instroomt via een dagvaarding is over de gehele periode min of meer stabiel. Het aantal zaken dat bij de Hoge Raad instroomt via een verzoekschrift vertoont in de periode 1995–2005 echter behoorlijke schommelingen, maar blijft in de prognose vrijwel constant.

### *Het verband met de achtergrondfactoren*

Hoe zijn de geschetste prognoses nu tot stand gekomen? Onder de groep burgerlijke zaken valt een wijd scala. Het is te verwachten dat (de achtergronden van) de ontwikkelingen van de verschillende typen burgerlijke zaken verschillen. Daarom maakt het model bij de zaken in eerste aanleg niet alleen een onderscheid tussen de sectoren kanton en civiel en tussen zaken die via een dagvaarding en via een verzoekschrift worden ingediend, maar wordt ook onderscheid gemaakt tussen de verschillende rechtsgebieden. In totaal worden 14 typen burgerlijke zaken in eerste aanleg onderscheiden:

- sector kanton, dagvaardingen: arbeid, huur, overig handel;
- sector kanton, verzoekschriften: arbeid, huur, familie;
- sector civiel, dagvaardingen: handel, kort geding;
- sector civiel, verzoekschriften: echtscheiding, bijstand, BOPZ, overig familie, insolventies, overig handel.

De gegevens die over zaken in hoger beroep en cassatie beschikbaar zijn, staan niet toe ook voor deze zaken een dergelijke gedetailleerde onderverdeling in zaakstypen te hanteren. Er wordt slechts een onderscheid gemaakt in dagvaardingen en verzoekschriften.

Staat 2.2 geeft voor de burgerlijke zaken die in eerste aanleg bij de sector kanton van de rechtbank instromen de opbouw van het model weer. In de eerste kolom van de tabel staan de maatschappelijke achtergrondfactoren vermeld, die samenhangen met de ontwikkeling van de verschillende typen rechtszaken. De cijfers in de volgende kolommen geven nu aan welk procentueel effect een stijging van 1 procent in de betreffende achtergrondfactor volgens het model heeft op de instroom van het betreffende type zaak. De schattingen van deze effecten zijn gebaseerd op economische analyses van de samenhang tussen de jaarlijkse groei van het aantal ingediende zaken en de achtergrondfactoren over de periode 1988 tot en met 2005. Specifieke achtergrondfactoren liggen veelal op het economische vlak. Zo vormt de Bruto Toegevoegde Waarde (BTW) een maatstaf van de in totaal verdiende inkomens, en gaat een laag aantal werkloosheidsuitkeringen samen met een rooskleurige economische situatie.

Behalve maatschappelijke ontwikkelingen kunnen wijzigingen in wetgeving en beleid ook invloed hebben op de instroom van rechtszaken. Over het algemeen zijn deze effecten moeilijk te kwantificeren, en zullen slechts wijzigingen met een aanzienlijk effect door het model kunnen worden opgepikt.

**Staat 2.2**  
**Modelrelaties tussen instroom van zaken en achtergrondfactoren, bij rechtbanken, sector kanton**

Achtergrondfactor	Kanton, dagvaardingen			Kanton, verzoekschriften		
	Arbeid	Huur	Overig handel	Arbeid	Huur	Familie
Bruto toegevoegde waarde in voorgaand jaar			0,6			
Uitkeringen werkloosheid			0,3	1,1		0,2
Uitkeringen werkloosheid in voorgaand jaar	0,3					
Bevolkingsdichtheid						-0,8
Van echt scheidende personen in voorgaand jaar					-0,3	
Aantal sociale huurwoningen					1,4	
Aantal particuliere huurwoningen		0,9				
Aantal advocaten				0,5		
Eigen bijdrage WRb in voorgaand jaar	-0,5					
Kosten commerciële advocatuur	-2,5					
Wijziging wetgeving/beleid in 2003		0,2				
Wijziging wetgeving/beleid in 2000 t/m 2002				0,3		
Wijziging wetgeving/beleid in 2003 en 2004				-0,3		
Autonome trend	0,1	0,1	0,04	0,1	-0,1	0,05

Bron: WODC, Raad voor de rechtspraak.

Staat 2.2 laat bijvoorbeeld zien dat de ontwikkeling in de instroom bij de sector kanton van arbeidszaken, ingeleid via een dagvaarding, positief samenhangt met het aantal werkloosheidsuitkeringen in het voorgaande jaar: een toename van 1 procent daarin hangt samen met een stijging van 0,3 procent in de instroom van dagvaardingen arbeid. In tijden van economische malaise zullen er immers meer ontslag-

procedures voorkomen. Verder hangt de instroom van arbeidszaken negatief samen met de kosten van het inschakelen van een jurist.

Samenvattend blijken economische factoren bij de meeste zaakstypen een belangrijke rol te spelen. Zo hangt de sterke stijging van het aantal dagvaardingen in grafiek 2.1 vooral samen met de forse toename van het aantal werkloosheidsuitkeringen in 2003 en 2004. Een uitzondering wordt gevormd door beide typen huur-zaken, waar ontwikkelingen in de woningvoorraad en wijzigingen in wetgeving en beleid van belang zijn.

Staat 2.3 geeft de opbouw van het model weer voor de burgerlijke zaken die in eerste aanleg instromen bij de sector civiel van de rechtbank. Voor de categorieën echtscheiding, bijstand en overig familie kon geen relatie met relevante achtergrondfactoren worden gevonden.

### Staat 2.3

#### Modelrelaties tussen instroom van zaken en achtergrondfactoren, bij rechtbanken, sector civiel

Achtergrondfactor	Civiel, dagvaardingen		Civiel, verzoekschriften		
	Handel	Kort geding	BOPZ	Insolventies	Overig handel
Uitkeringen werkloosheid	0,1	-0,1	0,2	0,3	
Uitkeringen bijstand					-1,3
Gemiddelde rekenhuur		1,5			
Aantal advocaten in voorgaand jaar		-0,5			
Eigen bijdrage WRb in voorgaand jaar				-0,3	
Kosten advocatuur in voorgaand jaar					-1,1
Wijziging wetgeving/beleid in 1995		-0,1			
Wijziging wetgeving/beleid in 1999	-0,2				
Wijziging wetgeving/beleid in 2002	-0,04				-0,2
Autonome trend	0,03	0,02	0,1	0,04	-0,02

Bron: WODC, Raad voor de rechtspraak.

Ook bij de instroom van zaken bij de sector civiel van de rechtbank spelen economische factoren de voornaamste rol. Zo hangt de toename van het aantal dagvaardingen die in grafiek 2.1 zichtbaar is in de periode 2002–2004 samen met de groei van het aantal werkloosheidsuitkeringen. Verder heeft een aantal wijzigingen in wetgeving en beleid invloed gehad bij de ontwikkeling van dagvaardingen en verzoekschriften handel.

De prognoses van de zaken die in hoger beroep dienen, worden in het model gekoppeld aan de overeenkomstige zaken in eerste aanleg. Daarbij wordt een eventuele trend in de appèlratio, dat is de verhouding tussen het aantal zaken in hoger beroep en het aantal afgehandelde zaken in eerste aanleg, wel in de prognose verwerkt. Bij burgerlijke zaken gaat het bij dagvaardingen om een dalende trend van 4 procent per jaar en bij verzoekschriften om een stijgende trend van 1 procent.

Voor zaken in cassatie wordt eenzelfde methodiek gehanteerd. De trend in de appelratio, hier de verhouding tussen het aantal zaken in cassatie en het aantal afgehandelde zaken in hoger beroep, laat voor dagvaarding en voor verzoekschriften een daling zien van 3 procent per jaar en voor verzoekschriften een daling van 4 procent.

De dalende appelratio's betekenen niet automatisch een dalende instroom van de betreffende categorieën in hoger beroep en cassatie, zoals uit grafiek 2.5 blijkt. Slechts in verhouding tot de uitstroom in eerdere aanleg is de toename minder sterk. In de jaren na 2002 is juist een sterke toename van de instroom bij de hoven zichtbaar, die te maken heeft met een wijziging in de behandeling van kantonappellen: voor 2002 behandelde de rechtbanken alle hoger beroepszaken tegen een beslissing van de kantonrechter, vanaf 2002 komen deze hoger beroepen bij de hoven terecht.

## 2.5 *Capita Selecta: Aantal ontslagaanvragen sterk gedaald*

Als een werkgever een werknemer wil ontslaan, dan zijn daarvoor twee mogelijkheden: de route via de kantonrechter of die via het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). In 2006 dienden werkgevers bijna 49 duizend ontslagaanvragen in bij het CWI. Het aantal verzoeken om een arbeidsovereenkomst via de rechter te ontbinden bedroeg ruim 54 duizend. Het totaal aantal ontslagaanvragen is in 2006 met meer dan een kwart afgenomen ten opzichte van het voorafgaande jaar.

### *Ontslag: vrijwillig of onvrijwillig*

Een arbeidsovereenkomst kan op verschillende manieren worden beëindigd, bijvoorbeeld als een werknemer een andere baan vindt of door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Voor de beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd moet door werkgever en werknemer een opzegtermijn in acht worden genomen. Een flexibele arbeidsovereenkomst die is aangegaan voor een bepaalde duur mag in principe tweemaal worden verlengd. Daarna ontstaat een vast dienstverband.

Een arbeidsovereenkomst kan volgens het Burgerlijk Wetboek per direct worden opgezegd wegens een 'dringende' reden. Dit kan gebeuren door zowel de werkgever als de werknemer. Daarbij moet degene die opzegt de reden onmiddellijk meedelen. Een werknemer die dit 'ontslag op staande voet' krijgt, heeft bijvoorbeeld zijn werkgever misleid over de wijze waarop zijn vorige werkgever zijn arbeidsovereenkomst heeft beëindigd. Andere dringende redenen zijn ernstige onbekwaamheid of ongeschiktheid voor de functie, het ondanks waarschuwingen vertonen van liederlijk gedrag of dronkenschap, mishandeling van collega's, of diefstal. Wanneer een werkgever zijn plichten ernstig veronachtzaamd kan ook de werknemer direct het contract beëindigen. Voorbeelden zijn het mishandelen of ernstig beledigen van de werknemer of het niet betalen van loon.



Naast de 'dringende' redenen noemt het Burgerlijk Wetboek de 'gewichtige' redenen voor beëindiging. Een werkgever moet gegronde redenen hebben om een werknemer te mogen ontslaan. Onvrijwillig ontslag is onder voorwaarden mogelijk op persoonlijke gronden, om bedrijfseconomische redenen of in verband met arbeidsongeschiktheid.

Van ontslag op persoonlijke gronden kan sprake zijn als een werknemer verwijtbaar handelt, onvoldoende functioneert, een verstoorde werkrelatie met de werkgever heeft of ernstige gewetensbezwaren heeft terwijl er geen mogelijkheden zijn de werknemer aangepast werk te laten doen. Ontslag om bedrijfseconomische redenen is bijvoorbeeld mogelijk als een bedrijf in financiële moeilijkheden verkeert, bij een reorganisatie, als het bedrijf een deel van zijn taken afstoot en bij een verhuizing van het bedrijf. Een zieke werknemer heeft recht op ontslagbescherming, maar als de reïntegratie niet is gelukt, mag een werkgever de werknemer na twee jaar ziekte ontslaan.

### *Kantonrechter of CWI*

Volgens art. 7:685 van het Burgerlijk Wetboek kan ieder van de partijen zich tot de kantonrechter wenden met het verzoek de arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen te ontbinden. De ontslagprocedure bij de kantonrechter is een verzoekschriftprocedure. Hoger beroep tegen de uitkomst is in principe niet mogelijk. De rechter bepaalt vaak dat de werkgever een schadevergoeding aan de werknemer moet betalen. De omvang van deze vergoeding wordt bepaald via de zogenaamde kantonrechterformule en hangt af van het aantal dienstjaren van de werknemer, het loon en de specifieke omstandigheden van het ontslag.

Een deel van de ontbindingsverzoeken via de kantonrechter had tot voor kort betrekking op zaken waar werkgever en werknemer het in feite al over eens waren. Om de werkloosheidsuitkering van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) veilig te stellen werden dan zogenaamde 'pro forma procedures' gevolgd. Voor de rechter ging het dan in feite om hamerstukken. Per 1 oktober 2006 is de werkloosheidswet gewijzigd. De nieuwe wet beperkt de toets die het UWV uitvoert om te beoordelen of iemand verwijtbaar werkloos is. Sinds deze wetswijziging hoeven werknemers niet langer 'pro forma' procedures te voeren om een WW-uitkering veilig te stellen. Dit gewijzigd beleid kan op termijn effect hebben op het aantal ontbindingsverzoeken bij de rechtbanken.

Een andere mogelijkheid om eenzijdig een arbeidsovereenkomst met een werknemer te ontbinden, is het aanvragen van een ontslagvergunning bij het CWI. Deze instantie behandelt voornamelijk ontslaaanvragen wegens bedrijfseconomische redenen en arbeidsongeschiktheid. Wanneer een vergunning voor ontslag door de CWI is verleend, wordt de arbeidsovereenkomst ontbonden met inachtneming van de opzegtermijn. In een ontslagprocedure via het CWI wordt, in tegenstelling tot die via de kantonrechter, geen ontslagvergoeding toegekend.

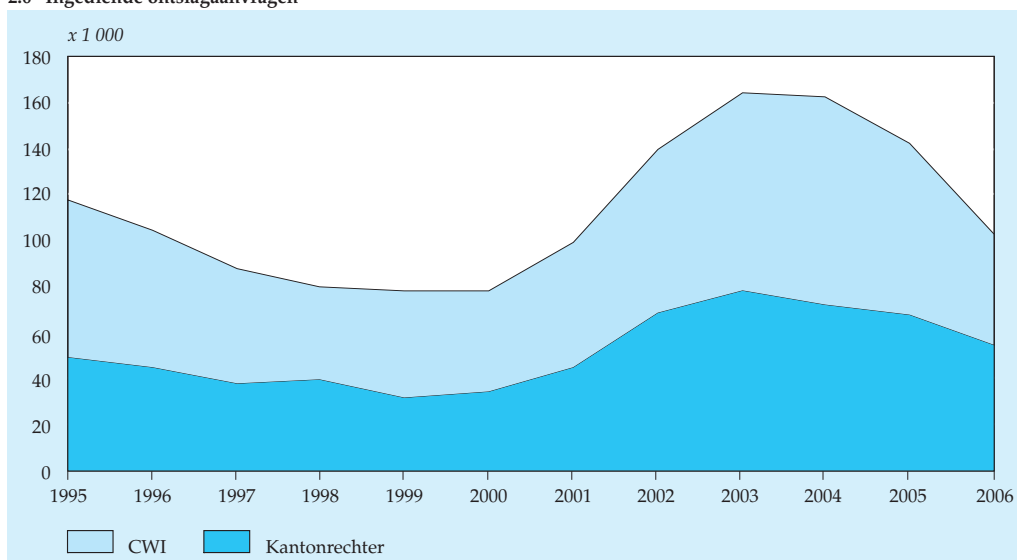
Indien een bedrijf failliet gaat, eindigt doorgaans ook het dienstverband van de werknemer. De werkgever hoeft dan geen ontslagvergunning aan te vragen. In het algemeen zal de curator dan de arbeidsovereenkomst met de werknemer beëindigen.

Als een werkgever eenzijdig een arbeidsovereenkomst wil ontbinden zijn daarvoor dus twee mogelijkheden: de route via de kantonrechter of die via het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). In 2006 zijn er bij de kantonrechter en het CWI samen 103 duizend ontslagaanvragen ingediend, 28 procent minder dan in 2005. Vanaf 2004 is het totale aantal aanvragen sterk gedaald. De daling was het grootst bij het CWI.

In 2006 dienden werkgevers bijna 49 duizend ontslagaanvragen in bij het CWI. Dat is 35 procent minder dan een jaar eerder. Het aantal verzoeken om een arbeidsovereenkomst via de rechter te ontbinden is met 20 procent afgenomen tot ruim 54 duizend.

Meer dan een vijfde deel van de aanvragen via het CWI hangt samen met arbeidsongeschiktheid, maar verreweg het grootste deel (ruim tweederde) wordt gedaan om bedrijfseconomische redenen. Deze redenen kunnen samenhangen met een verslechterde economische situatie of met een afnemende bedrijvigheid. Ontslag loopt via de kantonrechter als er bijvoorbeeld sprake is van een opzegverbod of als de procedure via het CWI niet bevredigend is verlopen. Van een opzegverbod is

## 2.6 Ingediende ontslagaanvragen



Bron: Raad voor de rechtspraak en CWI.

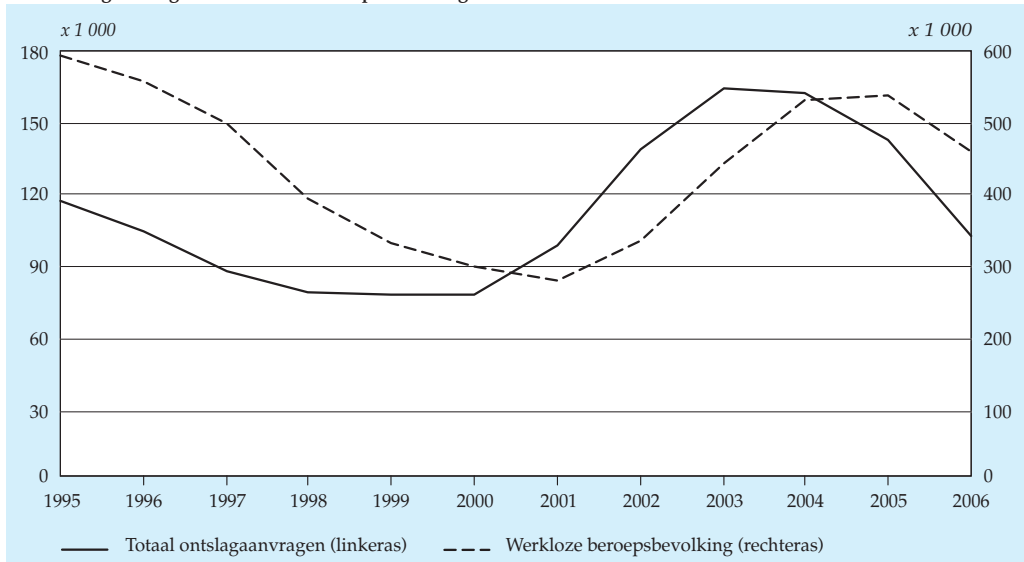
onder meer sprake als een werknemer ziek is of als een werkneemster zwanger of met bevallingsverlof is. Ook voor werknemers die actief zijn in de medezeggenschap van een bedrijf geldt een opzegverbod. De keuze van de te volgen procedure hangt verder af van diverse factoren. De procedure via de kantonrechter is veelal duurder, vooral vanwege de schadevergoeding die vaak moet worden betaald. Daar staat tegenover dat de procedure via de rechter vaak sneller is.

Bedrijfseconomische redenen zijn dus de belangrijkste factor bij ontslaanvragen via het CWI. Bedrijfseconomische redenen kunnen echter ook de aanleiding zijn voor een ontbindingsverzoek bij de kantonrechter. Er is een sterke samenhang tussen het aantal ontslagprocedures en de economische conjunctuur. Dit geldt zowel voor de procedures via de rechter als via het CWI. Het aantal ontslaanvragen vertoont een duidelijke relatie met de economische ontwikkeling en loopt daarmee iets vóór op de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking.

Niet alleen het aantal *ontslaanvragen* via het CWI vertoont sinds enkele jaren een sterke daling, maar ook het aantal door het CWI verleende ontslagvergunningen. Daarbij is het aantal *verleende ontslagvergunningen* sinds 2004 echter in een wat mindere mate afgenomen dan het aantal ontslaanvragen. Het percentage ingewilligde ontslaanvragen is dan ook toegenomen: in 2006 werd in 82 procent van de aanvragen een vergunning verleend, tegen 77 procent in 2004.

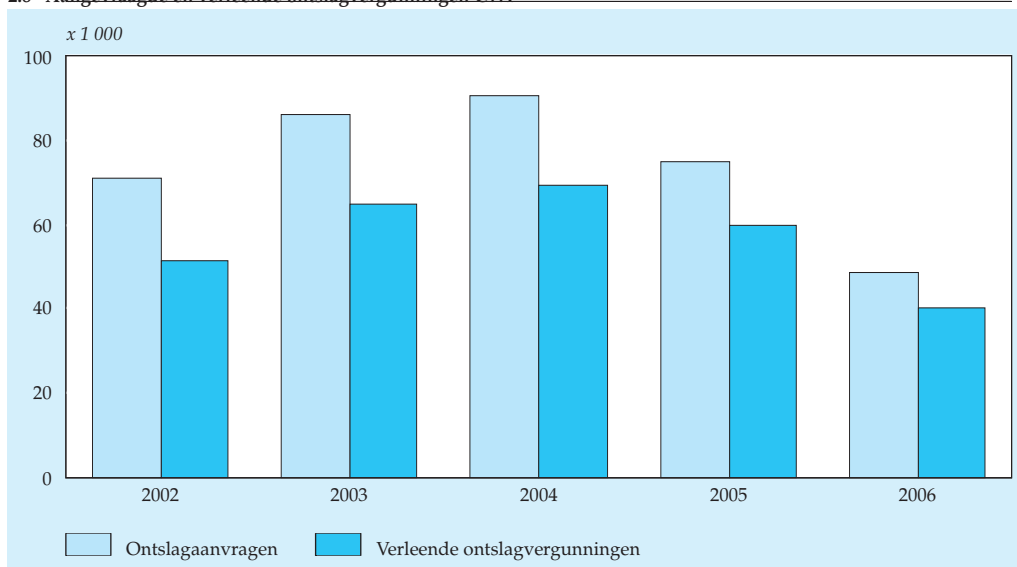
De daling van het aantal ontslagen via het CWI zet ook in 2007 door. In de eerste acht maanden van 2007 verleende het CWI 14 duizend ontslagvergunningen, de helft minder dan in dezelfde periode een jaar eerder.

2.7 Ontslaanvragen en werkloze beroepsbevolking



Bron: CBS.

## 2.8 Aangevraagde en verleende ontslagvergunningen CWI



Bron: CWI.

Het is niet precies bekend in hoeverre de rechtbanken ontbindingsverzoeken honoreren. Het is aannemelijk dat in verreweg de meeste gevallen de arbeidsovereenkomst wordt ontbonden.

### *Noten in de tekst*

- 1) WODC, 2007, *Geschilprocedures en rechtspraak in cijfers 2005*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, (Den Haag, 2007)
- 2) Zie: Leertouwer *et al.*: *Prognosemodellen Justitiële Ketens: Civiel en Bestuur*, modelversie 1.0 (WODC/Rvdr, 2005) en Leertouwer *et al.*: *PrognoseModel Justitiële ketens 2006: onderdelen Civiel en Bestuur*, beschrijving van het verbetertraject 2005/2006 (WODC/Rvdr, 2007).

### 3. Bestuursrecht

Het bestuursrecht regelt hoe overheid en burgers met elkaar omgaan. Het beschrijft de spelregels waaraan de overheid moet voldoen als zij beslissingen neemt op beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, milieu of sociaal-economisch beleid. Daarin is onder andere geregeld op welke manier burgers invloed hebben op de besluiten, bijvoorbeeld door inspraak.

De beslissingen van de overheid worden genomen door bestuursorganen. Voorbeelden van bestuursorganen zijn de Tweede Kamer en het Kabinet, de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, maar ook uitkeringsinstanties, de belastinginspecteur en werkgevers zoals de Directeur-Generaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

In het bestuursrecht is ook geregeld op welke wijze burgers zich kunnen verdedigen tegen het optreden van de overheid. Dit kan door bij het bestuursorgaan bezwaar te maken tegen het besluit. Als dat te weinig resultaat heeft kan een beroep gedaan worden op de rechter, in dit geval de bestuursrechter.

Het instituut bestuursrechter bestaat uit diverse colleges, die elk een of meer speciale werkgebieden hebben, zoals belastingen, economische wetgeving of sociale verzekeringswetten. In de wet is steeds aangegeven welke rechter (dus welk college) bevoegd is over een bepaald geschil te oordelen. In de meeste gevallen is de bestuursrechter bij de rechtbank degene aan wie een zaak in eerste instantie wordt voorgelegd. Voor enkele wetten is dat een rechter bij een andere instantie, zoals bij de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Voor het indienen en afhandelen van bezwaar en beroep bestaat een vaste procedure, die is beschreven in de Algemene wet bestuursrecht.

De mogelijkheid bestaat altijd om bezwaar te maken tegen bijvoorbeeld het verlenen of weigeren van een vergunning of een subsidie. Dit bezwaar wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Het bestuursorgaan besluit wat men met het bezwaar zal doen. Tegen dit besluit kan beroep worden ingediend bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Ook tegen het besluit van de rechtbank kan beroep worden aangetekend, in dit geval bij een hoger beroepsinstantie zoals de Centrale Raad van Beroep, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Deze beroepsinstanties zijn de hoogste rechtsprekende instanties voor geschillen waarop de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Tegen een uitspraak van deze instanties is geen verder beroep mogelijk.

Bij belastingzaken is hoger beroep mogelijk bij de belastingkamer van het gerechtshof. Daarna kan men nog in cassatie gaan bij de Hoge Raad.

De gegevens over beroepen bij de rechtbank, de Centrale Raad van Beroep, de gerechtshoven en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven komen uit het beheers- en informatiesysteem bestuursrecht (Berber). De informatie over de overige colleges is afkomstig uit de jaarverslagen van deze colleges.

### 3.1 Procedure in het bestuursrecht

De burger die het niet eens is met de beslissing van een bestuursorgaan tekent bezwaar aan tegen het besluit. Het bestuursorgaan besluit vervolgens wat zij met het bezwaarschrift doet. Als de burger het niet eens is met het besluit dat het bestuursorgaan over het bezwaarschrift neemt, dan kan hij in beroep gaan bij de bestuursrechter. Op dat moment begint de procedure bij de bestuursrechter.

**Staat 3.1**  
**Overzicht van uitspraken door de bestuursrechter**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	<i>x 1 000</i>						
Rechtbank, sector bestuursrecht <sup>1)</sup>	29 062	29 771	30 141	33 077	35 370	40 089	49 248
w.o.							
belastingzaken						3 110	13 110
Centrale Raad van Beroep	4 716	5 131	5 545	5 285	5 697	6 028	6 258
w.v.							
Beroepen in eerste en enige aanleg voor speciale wetten <sup>2)</sup>	455	536	766	726	479	428	347
Hoger beroepzaken	4 261	4 595	4 779	4 559	5 218	5 600	5 911
Raad van State	4 917	5 949	7 249	8 372	9 739	10 024	9 170
w.v.							
Beroepen in eerste en enige aanleg voor speciale wetten <sup>3)</sup>	3 366	3 660	3 105	2 460	2 369	2 202	2 015
Hoger beroepzaken volgens de Algemene wet bestuursrecht	1 551	1 774	2 450	2 182	2 074	2 152	2 240
Hoger beroepzaken volgens de Vreemdelingenwet <sup>4)</sup>		515	1 694	3 730	5 296	5 670	4 915
College van Beroep voor het Bedrijfsleven	746	923	1 009	1 029	964	822	778
Gerechtshoven belastingkamers (hoger) beroepen inzake belastingen <sup>5)</sup>	8 830	9 515	11 413	11 966	10 140	8 253	3 418
Hoge Raad, belastingzaken in cassatie	826	753	737	1 005	1 045	1 084	978

<sup>1)</sup> Excl. vreemdelingenzaken.

<sup>2)</sup> Onder meer persoonwetten.

<sup>3)</sup> Onder meer de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Milieubeheer en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

<sup>4)</sup> De Vreemdelingenwet 2000 is in werking getreden in 2001.

<sup>5)</sup> M.i.v. 2005 behandelt de sector bestuursrecht van de rechtbank de belastingzaken in eerste aanleg.

Bron: CBS.

De procedure bij de bestuursrechter kent drie manieren waarop een zaak kan worden behandeld: de gewone behandeling, de versnelde behandeling en de vereenvoudigde behandeling.

Bij de gewone behandeling begint de procedure met het vooronderzoek door de rechter. Tijdens het vooronderzoek kan de rechter (schriftelijk) aan de partijen om toelichtingen vragen. Deze worden schriftelijk beantwoord. Daarna vindt een openbare rechtszitting plaats, waarin zowel het bestuursorgaan als de burger de gelegenheid hebben om hun standpunten bij de rechter toe te lichten. Dit wordt het 'onderzoek ter zitting' genoemd. Na afsluiting van het onderzoek doet de rechter mondeling of schriftelijk uitspraak.

De versnelde behandeling wordt gebruikt in spoedeisende gevallen. In de Algemene wet bestuursrecht is beschreven hoeveel tijd de rechter en de belanghebbenden hebben voor de verschillende stappen. Bij een versnelde behandeling worden deze termijnen verkort, waardoor de procedure wordt versneld.

Bij de vereenvoudigde behandeling blijft het onderzoek ter zitting achterwege. Het onderzoek wordt dan beperkt tot het vooronderzoek met behulp van de documenten die de partijen hebben ingezonden. Na afloop van het vooronderzoek doet de rechter schriftelijk uitspraak. Dit kan als alle partijen daarmee instemmen. De rechter kan ook zelf tot een vereenvoudigde procedure besluiten als het voor hem van het begin af aan duidelijk is wat de uitslag van de procedure zal zijn. In dit geval heeft hij geen toestemming van de partijen nodig. Omdat degene die in beroep is gegaan in principe recht heeft op een openbare behandeling van de zaak, kan hij tegen deze vereenvoudigde uitspraak in verzet komen bij de rechtbank. Vindt de rechter het verzet terecht (gegrond), dan volgt alsnog een gewone behandeling bij dezelfde rechter.

Na het onderzoek van de zaak volgt de uitspraak, waarin de rechter zijn oordeel geeft over het geschil. Er is een aantal mogelijkheden:

- De rechter vindt het beroep niet-ontvankelijk. Redenen hiervoor kunnen zijn dat beroepstermijn is verstreken, het griffierecht niet is betaald of ontbrekende gegevens niet zijn aangevuld.
- De rechter verklaart het beroep ongegrond, dat wil zeggen dat de rechter vindt dat het bestuursorgaan de spelregels goed heeft toegepast.
- De rechter verklaart het beroep gegrond als de rechter vindt dat het bestuursorgaan zich niet aan de spelregels heeft gehouden.

Als een beroep gegrond wordt verklaard, dan zal de rechter bepalen op welke manier met de bezwaren van de belanghebbende moet worden omgegaan. De rechter kan bijvoorbeeld het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk vernietigen en vervolgens het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen. Als schadevergoeding is gevraagd, kan de rechter ook daarover een beslissing nemen.

In sommige gevallen is het mogelijk om na het beroep bij de rechter hoger beroep in te stellen bij een hoger rechtscollege. Voor zaken die zijn behandeld door de sector bestuursrecht van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij sociale verzekeringszaken en ambtenaren-

zaken kan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep. Hoger beroep in belastingzaken moet worden ingesteld bij het gerechtshof. Tegen een uitspraak over schorsing of een voorlopige voorziening is geen hoger beroep mogelijk.

Bij enkele speciale wetten is het zo geregeld dat er slechts één college is dat over een beroep kan oordelen. In die gevallen is er een rechter die als eerste en enige instantie oordeelt over het beroep. Voorbeelden hiervan zijn de Centrale Raad van Beroep voor een aantal pensioenwetten en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State voor bepaalde onderwerpen op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het is niet mogelijk om tegen deze uitspraken in hoger beroep te gaan.

Het is niet mogelijk om te voorkomen dat een bestuursorgaan een bepaald besluit neemt. Als de overheid echter een besluit heeft genomen en men heeft daar tegen bezwaar aangetekend, dan bestaat er in spoedeisende gevallen een speciale procedure, de voorlopige voorziening. Op verzoek van de belanghebbende kan de rechter via de voorlopige voorziening de uitvoering van het besluit tijdelijk blokkeren. Een voorbeeld daarvan is een bezwaar tegen een bouwvergunning. Met een voorlopige voorziening kan worden geregeld dat de bouw stilligt zolang er nog geen definitieve beslissing op het beroep is genomen. Ook als men in hoger beroep gaat kan om een voorlopige voorziening worden gevraagd.

Bij de bestuursrechtspraak begint de procedure met een beroepschrift dat bij de bestuursrechter wordt ingediend. Dit betekent dat de burger die in beroep gaat bij de bestuursrechter geen kosten hoeft te maken voor een deurwaarder. Bovendien is de burger niet verplicht om gebruik te maken van een advocaat of procureur, zodat hij daar dus ook geen kosten voor hoeft te maken. Griffierecht moet altijd worden betaald als men bij de bestuursrechter in beroep gaat.

### 3.2 *Rechtbank, sector bestuursrecht*

In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is de Algemene wet bestuursrecht ingevoerd. De algemene bestuursrechtspraak is daarin opgedragen aan de rechtbanken. Sinds die tijd komen ook bijstandszaken en vreemdelingenzaken terecht bij de rechtbank. Sinds 1 januari 2005 worden ook beroepen over belastingen aan de rechtbank voorgelegd. De sector bestuursrecht van de rechtbank is nu in vrijwel alle geschillen met de overheid de eerste instantie waaraan een geschil wordt voorgelegd.

Vreemdelingenzaken worden weliswaar voorgelegd aan de sector bestuursrecht, maar in deze publicatie ontbreekt nog de informatie van de Vreemdelingenkamer. In de cijfers over de sector bestuursrecht bij de rechtbanken zijn de vreemdelingenzaken niet meegeteld.



Tussen 2000 en 2006 is het aantal uitspraken van de rechter sterk toegenomen. Een belangrijke reden hiervoor is de invoering van het beroep in belastingzaken bij de rechtbank. Als de belastingzaken niet worden meegerekend, is er sprake van een toename van 25 procent in de periode 2000–2006. Deze toename wordt veroorzaakt door een stijging van de beslissingen in bijstandszaken en bouwzaken. Het aantal zaken over sociale verzekeringswetten is in 2006 wel hoger dan in 2000, maar deze beslissingen nemen sinds 2004 weer af.

In 2006 had ruim 40 procent van de uitspraken betrekking op een geschil in de sfeer van de sociale zekerheid en ruim 25 procent waren geschillen over belastingzaken.

De meeste uitspraken worden gedaan in een gewone of versnelde behandeling. Over het algemeen worden bijna drie van elke tien afgedane beroepen gegrond verklaard. Ruim één op de vijf verzoeken om een voorlopige voorziening wordt geheel of gedeeltelijk toegewezen.

### Staat 3.2

#### Rechtbanken, sector bestuursrecht: uitspraken in beroep Algemene wet bestuursrecht naar regelgeving<sup>1)</sup>

	Vereenvoudigde behandeling			Gewone of versnelde behandeling			Voorlopige voorziening		
	totaal	w.o.		totaal	w.o.		totaal	w.o.	
		kennelijk ongegrond	kennelijk gegrond		ongegron	gegrond		afge- wezen	geheel of gedeelte- lijk toe- gegeven
	<i>x 1 000</i>								
1995	21,4	0,5	15,6	32,0	17,8	13,5	4,5	2,9	1,1
2000	3,5	0,4	0,7	20,4	12,3	7,0	5,2	3,6	1,2
2001	3,9	0,4	0,7	20,7	12,9	6,6	5,2	3,7	1,0
2002	4,2	0,7	0,8	20,2	13,0	6,2	5,7	4,0	1,1
2003	4,3	0,7	0,7	22,7	14,6	6,7	6,1	4,2	1,1
2004	4,2	0,7	0,7	25,3	15,6	8,1	5,9	4,0	1,2
2005 <sup>2)</sup>	6,0	0,8	0,7	27,8	16,5	9,5	6,3	4,2	1,4
2006	8,4	1,0	0,9	34,6	20,2	12,6	6,2	4,3	1,3
Ambtenarenzaken	0,2	0,0	0,1	1,8	1,0	0,7	0,4	0,3	0,1
Sociale Verzekeringswetten	1,9	0,4	0,3	12,3	7,1	4,5	0,4	0,3	0,1
Bijstandszaken	0,7	0,2	0,1	4,2	2,5	1,5	1,9	1,3	0,4
Bouwzaken	0,3	0,0	0,1	1,9	1,0	0,7	1,3	0,8	0,3
Belastingzaken	3,7	0,2	0,1	9,4	5,4	3,7	0,0	0,0	0,0
Overig	1,1	0,2	0,2	5,1	3,2	1,4	2,2	1,5	0,4
Onbekend	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

<sup>1)</sup> Excl. vreemdelingenzaken.

<sup>2)</sup> Incl. belastingzaken m.i.v. 2005.

Bron: CBS.

### 3.3 *Andere rechtscolleges*

Bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan, op enkele uitzonderingen na, hoger beroep worden ingesteld tegen een eindspraak van de rechtbank sector bestuursrecht. Bovendien is deze afdeling, behalve rechter in hoger beroep, ook de rechter in eerste en enige aanleg voor een aantal bijzondere wetten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Milieubeheer en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Ook bij de Raad van State geldt, dat alleen om een voorlopige voorziening kan worden gevraagd als ook hoger beroep is ingesteld tegen het besluit.

In 2006 heeft de Raad van State bijna 9 200 uitspraken gedaan. Hiervan waren er bijna 5 000 in beroepen volgens de Vreemdelingenwet en ruim 2 200 volgens de Algemene wet bestuursrecht. In ruim 2 000 zaken over bijzondere wetten werd in eerste en enige aanleg een uitspraak gedaan.

Bij de Centrale Raad van Beroep kan hoger beroep worden ingesteld tegen uitspraken van de sector bestuursrecht van de rechtbank op het terrein van het ambtenarenrecht (inclusief pensioenen) en de sociale zekerheid (inclusief de Algemene Bijstandswet). Deze bestuursrechter oordeelt als eerste en enige instantie over zaken met betrekking tot sommige pensioenen en vergelijkbare uitkeringen. Dit is in de desbetreffende wetten geregeld, zoals in de Spoorwegpensioenwet of de Wet Uitkeringen Vervolgingslachtoffers.

In de jaren 2000–2006 is het aantal uitspraken van de Raad in eerste en enige aanleg tot 2003 gestegen en daarna gedaald. Het aantal hoger beroepszaken is in deze periode met bijna 40 procent toegenomen. Deze toename is vooral veroorzaakt door de stijging van het aantal uitspraken in hoger beroepen volgens de sociale verzekeringswetten en de bijstandswet. In bijna de helft van de beslissingen in hoger beroep wordt de aangevallen uitspraak door de Centrale Raad van Beroep bevestigd.

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven is ingesteld om rechtsbescherming te bieden op het terrein van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. In de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is het bedrijfsleven geordend in bedrijfschappen, hoofdbedrijfschappen en productschappen. De Sociaal-Economische Raad is het hoogste orgaan in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De werkzaamheden van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven zijn geregeld in de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven oordeelt als eerste en enige instantie over beroepen tegen een besluit of handeling van de Sociaal-Economische Raad, een productschap, een bedrijfsschap of enig ander bestuursorgaan op dit terrein. Daarnaast staat in tientallen bestuursrechtelijke wetten dat men voor de beslechting van geschillen terecht kan bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Hiermee is dit college de belangrijkste rechter op dit gebied. Ook is het College de beroepsinstantie voor uitspraken van diverse tuchtrechtcolleges. Ten slotte is het College de

hoger beroepsinstantie voor onder meer de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet.

Het aantal uitspraken door het College neemt in de periode 2000–2006 eerst toe en daalt daarna weer. In 2006 zijn 778 uitspraken gedaan, ongeveer evenveel als in 2000. De stijging wordt gedeeltelijk veroorzaakt door beroepen inzake het Besluit zand- en lössgronden en de nasleep van de mond- en klauwzeer-crisis (MKZ).

### 3.4 *Procedure bij de belastingrechter*

Het procesrecht in belastingzaken verschilt nogal van de overige bestuursrecht-spraak. Daarom wordt hier op deze plaats extra aandacht aan besteed. In belasting-zaken is bijvoorbeeld de openbaarheid eerder uitzondering dan regel. Als een verhoging, een 'boete', is opgelegd, is de boetebehandeling uiteraard volledig openbaar. De belastingrechter heeft ook meer tijd dan de gewone bestuursrechter om te beslissen over bij hem ingediende bezwaarschriften (met een mogelijke verlenging).

Met ingang van 1 januari 2005 is de belastingrechtspraak principieel gewijzigd. Sinds die datum worden belastingzaken in eerste instantie aan de rechtbank voorgelegd. Daarna is er de mogelijkheid voor beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

#### *Belastingkamers van het gerechtshof*

Op 1 januari 1995 is de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ) inwerking getreden. Dit betekent dat één keer per vier jaar de waardebeoordeling van onroerende zaken in het kader van deze wet ten behoeve van de belastingheffing aanleiding kan geven tot bezwaar en uiteindelijk beroep bij de belastingkamers van het hof. Uit de gegevens van de afgelopen jaren is af te leiden dat dit een reden was voor een golf van zaken bij de hoven. In het jaar 2002 zijn er ruim 12 duizend beroepen ingesteld tegen beslissingen op grond van de Wet WOZ en tegen de onroerend zaakbelasting. Deze beroepen zijn daarmee goed voor de helft van de beroepen bij de belastingkamers in 2002. In 2005 ging het nog slechts om 0,5 duizend WOZ-zaken. Als de Wet WOZ en de OZB buiten beschouwing worden gelaten, dan gaat ruim 40 procent van de uitspraken over inkomsten- en loonbelasting.

Vanwege de invoering van de belastingrechtspraak bij de rechtbank is het totaal aantal uitspraken bij het hof in 2006 sterk gedaald.

De behandeling door het hof eindigt met een mondelinge of schriftelijke uitspraak. Wil men daarna in cassatie gaan bij de Hoge Raad, dan is een schriftelijke uitspraak nodig. Elk van de partijen kan een verzoek indienen om de mondelinge uitspraak te vervangen door een schriftelijke.

Ook bij de Hoge Raad kan men in belastingzaken zonder procesvertegenwoordiging (advocaat) procederen. Alleen als de rechtzoekende de zaak mondeling wil

toelichten moet een advocaat dat doen. Wanneer de Hoge Raad een zaak na behandeling heeft beëindigd met een arrest, dan is daarmee de procesgang afgelopen. De Raad kan het beroep afdoen door deze niet-ontvankelijk te verklaren, door verwerping van het beroep of door gehele of gedeeltelijke vernietiging van het vonnis (ongegrond dan wel geheel of gedeeltelijk gegrond verklaren van het beroep). Het is ook mogelijk dat de Hoge Raad de zaak naar een gerechtshof terugwijst. Er volgt dan een nieuwe beroepsbehandeling met wederom de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

De Hoge Raad doet jaarlijks in ongeveer 1 000 zaken uitspraak. Het merendeel van de zaken (acht van elke tien zaken) waarin de Hoge Raad in cassatie uitspraak doet, wordt niet-ontvankelijk verklaard of verworpen. Ongeveer een op de tien zaken wordt teruggewezen naar een hof.

### 3.5 *Enkele bijzondere procedures*

#### *Asielverlening*

Nederland voert, net als de meeste andere landen, een beperkend toelatingsbeleid voor vreemdelingen die zich voor langere tijd in Nederland willen vestigen. Op 1 april 2001 is de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 in werking getreden. Met deze wet zijn de procedures sterk vereenvoudigd. Om toegang tot Nederland te krijgen, hebben vreemdelingen uit de meeste landen van buiten de Europese Unie die langer dan drie maanden in Nederland willen blijven een inreisvisum nodig, de zogenaamde machtiging tot voorlopig verblijf (MVV). Onderdanen van bepaalde landen, zoals de lidstaten van de Europese Unie, hebben in beginsel zonder deze machtiging onbeperkt toegang tot Nederland. Bepaalde andere categorieën vreemdelingen die voor een (tijdelijk) verblijf naar ons land willen komen, zoals werknemers in loondienst, zelfstandige ondernemers, au-pairs, studenten of stagiairs, moeten wel een machtiging tot voorlopig verblijf aanvragen.

Een heel andere groep vreemdelingen die toegang tot Nederland willen krijgen, wordt gevormd door de personen die in Nederland asiel aanvragen: asielzoekers. Zij kunnen voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen op grond van:

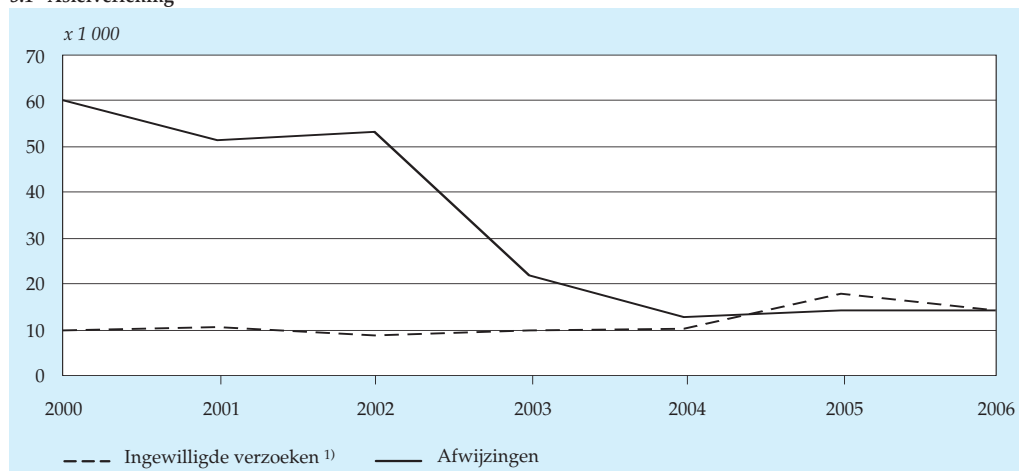
1. het Vluchtelingenverdrag van Genève en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens;
2. klemmende humanitaire redenen;
3. de omstandigheid dat terugkeer naar het land van herkomst zeer moeilijk is vanwege de situatie ter plaatse, bijvoorbeeld een toestand van oorlog.

In 2006 zijn ruim 14 duizend asiolverzoeken bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst ingediend. In de jaren na 2000 is sprake van een scherpe daling van het aantal verzoeken tot bijna 10 duizend verzoeken in 2004. Daarna is het aantal verzoeken weer licht toegenomen. In de ingediende asiolverzoeken zijn behalve eerste aanvragen ook herhaalde aanvragen opgenomen. Daarnaast zijn er nog aanvragen die

niet in een Aanmeldcentrum hoeven te worden ingediend. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om in Nederland geboren kinderen van asielzoekers en om mensen die in vreemdelingenbewaring zitten.

In het jaar 2000 is het aantal inwillingen van asielverzoeken uitgekomen op minder dan 10 duizend. In 2001 nam dit aantal licht toe, waarschijnlijk als gevolg van de omschakeling van procedures volgens de oude wet naar procedures onder de nieuwe wetgeving. Sinds 2002 is het aantal ingewilligde verzoeken toegenomen tot ruim 14 duizend in 2005.

### 3.1 Asielverlening



<sup>1)</sup> In 2000 op grond van de oude wet; in 2001 op grond van zowel de oude als de nieuwe wet (Vreemdelingenwet 2000); vanaf 2002 op grond van de nieuwe wet. Incl. reguliere vergunningen verleend in asielprocedures en incl. inwillingen na bezwaarprocedure.

Bron: Ministerie van Justitie.

#### *Bestuursrechtspraak door de burgerlijke rechter*

In enkele situaties mag de burgerlijke (kanton)rechter in bestuursrechtelijke kwesties optreden, bijvoorbeeld bij een beroep op de rechter in verband met overtredingen op grond van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (zoals te hard rijden of door rood licht rijden). Ook is de civiele rechter soms bevoegd in omstandigheden waarbij aanvulling nodig is op de rechtsbescherming tegen de overheid. Bovendien heeft de burgerlijke rechter een grote rol bij conflicten over het toekennen van schadevergoeding voor handelingen van het bestuur en bij onteigeningszaken.

#### *Nationale ombudsman*

De Nationale ombudsman is het sluitstuk van de rechtsbescherming tegen de overheid. Bij deze functionaris kan men klagen over gedrag van bestuurders en ambtenaren in hun functie en tegen de overheidsorganen waarbij zij in dienst zijn. Dat kan

niet bij de bestuursrechter. Daar kan men alleen zijn bezwaren voorleggen tegen een besluit van een overheidsorgaan. In 2006 heeft de Nationale ombudsman 15 duizend zaken afgedaan (bron: Jaarverslag NO 2006).

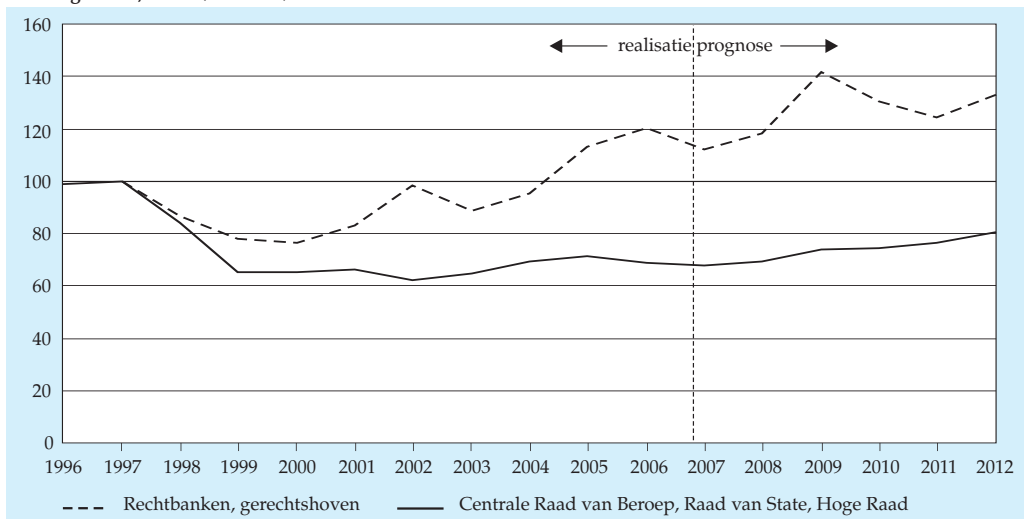
### 3.6 *Capita Selecta: Een prognosemodel voor bestuurszaken*

In paragraaf 1.3 is geschetst hoe en met welk doel de afgelopen jaren prognosemodellen voor het beroep op justitie in het algemeen en de rechtspraak in het bijzonder tot ontwikkeling zijn gekomen. In het volgende komen het model van de instroom van bestuursrechtelijke zaken en de daarmee opgestelde prognoses aan de orde. Het model behandelt de instroom van bestuurszaken in eerste aanleg bij de rechtbanken en de bestuurszaken die in eerste aanleg of in hoger beroep worden behandeld door de Centrale Raad van Beroep (CRvB), de afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State (RvS) en in cassatie door de Hoge Raad (HR; belastingzaken).<sup>1)</sup> De vreemdelingenzaken en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven ontbreken in het model.<sup>2)</sup> Hoewel in het volgende slechts de landelijke ontwikkeling wordt geschetst, levert het model ook prognoses op het niveau van individuele gerechten.

#### *Historische en voorspelde ontwikkeling*

Grafiek 3.2 schetst de historische en de door het model tot 2012 voorspelde ontwikkeling van de zaken die in eerste aanleg bij de sector bestuursrecht van de recht-

3.2 Instroom van bestuurszaken bij rechtbanken en gerechtshoven en bij Centrale Raad van Beroep, Raad van State en Hoge Raad, index (1997=100)



Bron realisaties: CBS, Raad voor de rechtspraak.

Bron prognoses: WODC, Raad voor de rechtspraak.

banken/gerechtshoven<sup>3)</sup> worden ingediend (exclusief vreemdelingenzaken) en het totaal van de zaken die door de Centrale Raad van Beroep, de Raad van State en de Hoge Raad worden behandeld. Het gaat om de prognoses die bij de begroting van het ministerie van Justitie 2008 zijn gepubliceerd.

De grafiek schetst niet de absolute aantallen, maar slechts de ontwikkeling van het aantal zaken uitgedrukt in een indexcijfer (1997= 100). Daarbij zijn de gegevens vanaf 1997 volledig en daarom is dat het basisjaar, waarbij de index op 100 is gesteld.

Tot 2000 vertoont de in stroom van bestuurszaken bij beide groepen gerechten een teruggang. Deze is met name sterk bij de Centrale Raad van Beroep en de Raad van State. Het betreft daarbij de door de Centrale Raad van Beroep in eerste en enige aanleg behandelde pensioenzaken, waaronder die van vervolgingssslachtoffers, en in de door de Raad van State behandelde zaken in eerste aanleg. De sociale verzekeringszaken bij de rechtbanken laten tussen 1996 en 2000 een zeer sterke daling zien, met circa 60 procent. Daarentegen stijgt het aantal bouwzaken tot 2000 sterk. Het aantal voorlopige voorzieningen blijft tamelijk constant.

Na 2000 is overwegend sprake van stijgende trends, vooral bij rechtbanken en gerechtshoven. Wel laat het aantal belastingzaken bij gerechtshoven duidelijke schommelingen zien. De prognose gaat ervan uit dat de stijgingen in grote lijnen doorzetten. De instroom in 2006 en de komende jaren ligt naar verwachting dan ook hoger dan in 1997. Bij de overige colleges wordt ook wel enige stijging verwacht, maar komt het niveau van eind jaren negentig niet meer in zicht.

### ***Het verband met de achtergrondfactoren***

Hoe zijn de geschetste prognoses nu tot stand gekomen en welke relaties liggen daaraan ten grondslag? In het bovenstaande passeerden al enige conclusies op dit gebied de revue. Hier komen delen van het daaronder liggende model nader aan de orde.

Onder de groep bestuurszaken valt een breed scala. Het is te verwachten dat de (achtergronden van de) ontwikkelingen van de verschillende typen bestuurszaken verschillen. Het model bij de bestuurssector van de rechtbanken onderscheidt daarom een vijftal zaken, net als elders in deze publicatie in het hoofdstuk over bestuursrechtspraak gebeurt. Het gaat om ambtenarenzaken, zaken inzake sociale verzekeringswetten, bijstandszaken, bouwzaken en belastingzaken. Het betreft hier echter alleen de bodemzaken; de voorlopige voorzieningen van alle typen zijn in het prognosemodel noodgedwongen bij elkaar genomen. Bij de Centrale Raad van Beroep onderscheidt het model zaken in eerste aanleg (pensioenzaken) en de hoger beroepszaken op het gebied van ambtenarenzaken, sociale verzekeringswetten en bijstand; bij de Raad van State gaat het om de zaken in eerste aanleg (in verband met een aantal specifieke wetten) en de hoger beroepszaken op het gebied van bouw.

Staat 3.3 geeft voor een aantal typen bestuurszaken (bodemzaken) in eerste aanleg de opbouw van het model weer. In de eerste kolom van de staat staan de variabelen vermeld die bepaalde maatschappelijke achtergrondfactoren in beeld brengen. De

cijfers in de volgende kolommen geven aan welk effect een stijging van 1 procent in de betreffende achtergrondfactor volgens het model heeft op de instroom van het betreffende type zaak. De schattingen van deze effecten zijn gebaseerd op econometrische analyses van jaarlijkse groei van het aantal ingediende zaken en de achtergrondvariabelen tot en met 2005 op het niveau van rechtbanken of (bij belastingzaken) ressorten. <sup>4)</sup> De lengte van de beschikbare tijdreeksen op dat niveau varieert van 7 jaar bij belastingzaken tot 12 jaar bij sociale verzekeringszaken. Specifieke achtergrondvariabelen liggen veelal op het economische vlak. Zo vormt de Bruto Toegevoegde Waarde (BTW) een maatstaf voor de totale productie; op nationaal niveau is dit het 'nationaal product'. Naast de specifieke achtergrondfactoren speelt in de modellen ook steeds een 'autonome' trend een rol. Deze trend geeft aan welk deel van de groei of daling van het aantal ingediende zaken niet uit de achtergrondvariabelen kan worden verklaard.

### Staat 3.3

#### Modelrelaties tussen instroom bestuurszaken in eerste aanleg en achtergrondfactoren

Achtergrondfactor	Sociale verzekeringszaken	Bijstandszaken <sup>1)</sup>	Ambtenarenzaken <sup>3)</sup>	Belastingzaken <sup>4)</sup>	Pensioenzaken CRvB
Bruto Toegevoegde Waarde	-1,0				
Uitkeringen werkloosheid		0,9 <sup>2)</sup>	0,5		
Totaal uitkeringen					3,0
Kosten advocaat		-1,5			
Belastingdruk				1,4	
Wet-/regelgeving 1997	-0,3				
Wet-/regelgeving 1998	-0,7	0,1			
Wet-/regelgeving 1999		0,1			
Autonome trend	0,06	0,07	-0,03		

<sup>1)</sup> Niet vermeld is dummy 2000 vanwege statistische correctie.

<sup>2)</sup> Met 1 jaar vertraging.

<sup>3)</sup> Model bevat ook vertragingseffecten (1 jaar vertraagde endogene met coëfficiënt -0,5). Vermelde coëfficiënten geven lange termijn-effecten.

<sup>4)</sup> Vanwege 4-jaarscyclus WOZ geschat op basis van 4-jaarlijkse voortschrijdenden gemiddelden.

Bron: WODC, Raad voor de rechtspraak.

De economische conjunctuur speelt een rol bij de instroom van bijna alle typen bestuurszaken. Als de inkomensontwikkeling, benaderd via de BTW, minder rooskleurig is, leidt dit tot een toename van het aantal sociale verzekeringszaken. Als het aantal werkloosheidsuitkeringen stijgt, stijgt het aantal bijstandszaken en ambtenarenzaken. Het aantal pensioenzaken bij de CRvB stijgt als het totaal uitkeringen toeneemt. Een verslechtering van de conjunctuur gaat dus in al deze gevallen samen met een groter aantal zaken voor de rechter. Het beroep op de belastingrechter blijkt een duidelijke samenhang te hebben met de belastingdruk: een stijging daarvan met 1 procent leidt tot circa 1,4 procent extra belastingzaken.



Zowel bij sociale verzekeringszaken als bijstandszaken is overigens ook sprake van een belangrijke positieve 'niet verklaarde trend' van 6 à 7 procent per jaar. Daarentegen laten ambtenarenzaken en vooral pensioenzaken een negatieve trend zien. Daarnaast blijkt uit de analyse dat beleidswijzigingen rond de procedures van bezwaar en terugvordering de toestroom van zaken naar de rechter aanzienlijk hebben beïnvloed. Met name de innovering van de bezwaarschriftprocedure in de loop van 1997 bij beslissingen over arbeidsongeschiktheidsuitkeringen heeft de toeloop op de rechter aanzienlijk gedrukt. Daartegenover heeft bij bijstandszaken een verandering van de terugvorderingsprocedure in 1998 tot een stijging van het aantal zaken bij de bestuursrechter geleid.<sup>5)</sup>

Niet alle typen zaken zijn in staat 3.3 vermeld, omdat niet in alle gevallen bevredigende en stabiele relaties met maatschappelijke achtergrondfactoren zijn gevonden. Dit geldt voor bouwzaken, voorlopige voorzieningen en de door de RvS in eerste aanleg behandelde zaken.

De prognoses van de zaken die in hoger beroep dienen, worden in het model gekoppeld aan de overeenkomstige zaken in eerste aanleg. Daarbij wordt een eventuele trend in de appelratio, dat is de verhouding tussen het aantal zaken in hoger beroep en het aantal afgehandelde zaken in eerste aanleg, wel in de prognose verwerkt. Deze trend blijkt positief bij bouwzaken (9% per jaar) en ambtenarenzaken (7% per jaar), maar negatief bij sociale verzekeringszaken en bijstandszaken (beide -5% per jaar). De frequentie van cassatie bij belastingzaken vertoont noch een stijgende noch een dalende trend.

De in het prognosemodel gevonden relaties maken het mogelijk de ontwikkelingen in het beroep op de rechter uit grafiek 3.1 in grote lijnen te interpreteren. Deels is de invloed van de economische conjunctuur zichtbaar. Eind jaren negentig was die gunstig en nam de werkloosheid af. Tussen 2002 en 2004 steeg de werkloosheid weer en was er sprake van een recessie. Een slechtere conjunctuur betekent dat de rechter meer sociale verzekeringszaken te verwerken krijgt. Dat geldt ook voor ambtenarenzaken, bijstandszaken en pensioenzaken.

De toestroom bij sociale verzekeringszaken werd eind jaren negentig niet alleen gedrukt door de gunstige conjunctuur, maar vooral ook door de invoering van de verplichte bezwaarschriftprocedure bij beslissingen over arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Bij de belastingzaken heeft de enigszins dalende ontwikkeling van de belastingdruk een rol gespeeld, maar treedt daarnaast eens in de vier jaar een piek op bij de WOZ-zaken vanwege de periodieke herwaardering van onroerende zaken. Overigens zijn de hier gepresenteerde prognoses beleidsneutraal; zij gaan er dus van uit dat deze systematiek blijft bestaan, hetgeen niet het geval zal zijn. In de nabije toekomst zal elk jaar herwaardering plaatsvinden en zullen de 4-jaarlijkse pieken dus tot het verleden behoren.

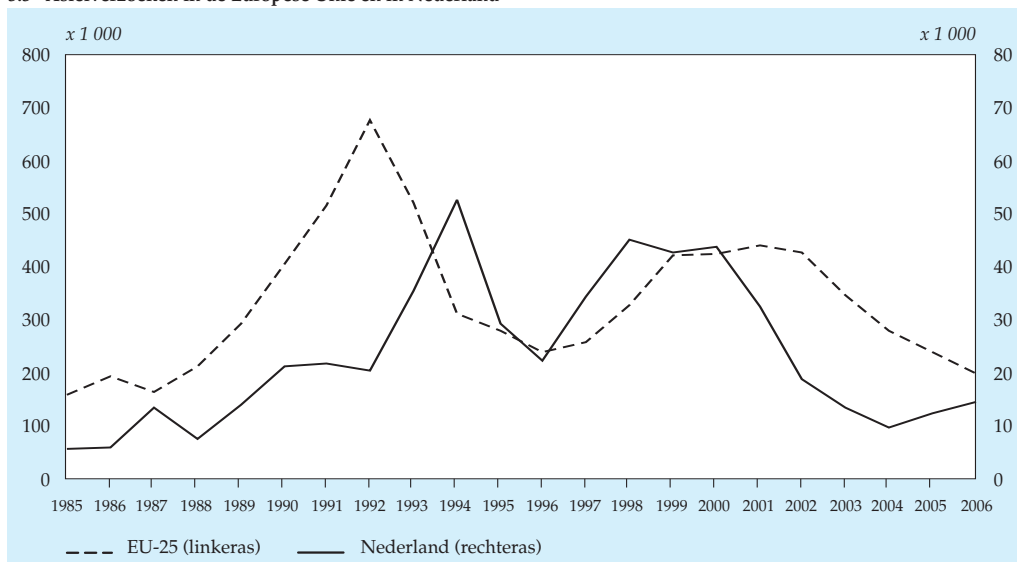
Verder houdt het aantal bestuurszaken in hoger beroep bij Centrale Raad van Beroep, Raad van State en Hoge Raad in grote lijnen gelijke tred met het aantal zaken in eerste aanleg. De specifieke dalingen bij de zaken die de twee eerstgenoemde colleges in eerste en enige aanleg behandelen drukten eind jaren negentig een extra stempel op de ontwikkelingen.

### 3.7 *Capita Selecta: Minder asielzoekers in de Europese Unie*<sup>6)</sup>

Rond 1990 nam het aantal asielzoekers in de Europese Unie sterk toe, tot bijna 700 duizend in 1992. Deze stijging hing samen met de val van de Muur in 1989 en met de oorlog in het voormalige Joegoslavië. In 1992 was tweederde van de asielzoekers in de Europese Unie afkomstig uit (Oost-)Europa. Vervolgens liep het aantal mensen die asiel aanvroegen in de landen van de Unie terug, tot minder dan een kwart miljoen in 1996.

Rond de eeuwwisseling was het aantal asielverzoeken min of meer stabiel op een niveau van iets meer dan 400 duizend. Vanaf 2003 begon dit aantal te dalen, tot minder dan 200 duizend in 2006, het laagste aantal sinds twintig jaar.<sup>7)</sup> Ter vergelijking: in 1992 telde alleen Duitsland al 438 duizend asielverzoeken. De daling in deze periode hing samen met ontwikkelingen in herkomstlanden en aanscherpingen van het beleid in Europese landen. In Nederland begon de afname van het aantal asielzoekers overigens al eerder, direct na de eeuwwisseling.

3.3 Asielverzoeken in de Europese Unie en in Nederland



Bron: UNHCR/IND.

In het eerste halfjaar van 2007 bedroeg het aantal asielverzoeken in de Europese Unie 99 duizend, een stijging van 10 procent ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder. Het cijfer voor het eerste semester van 2007 is overigens exclusief het aantal asielverzoeken in Italië, aangezien op het moment van het schrijven van deze bijdrage nog geen gegevens voor Italië beschikbaar waren.<sup>8)</sup>

De ontwikkelingen in de aantallen asielverzoeken tussen landen lopen sterk uiteen. De meeste landen laten in 2006 een daling zien, maar in enkele landen is het aantal asielverzoeken, tegen de Europese trend in, juist toegenomen. In Zweden was de toename, met bijna 40 procent tot 24 duizend, het grootst. Ook in Nederland is het aantal asielzoekers in 2006 iets toegenomen. Deze stijging werd onder meer veroorzaakt door de instroom van Irakezen uit Duitsland. Voor een deel zijn deze Irakezen weer naar Duitsland teruggestuurd omdat, op grond van de overeenkomst van Dublin, hun verzoek in dat land moest worden afgehandeld.

Ondanks een forse daling (met 38 procent) telde Frankrijk ook in 2006 nog het hoogste aantal asielverzoeken (31 duizend), gevolgd door het Verenigd Koninkrijk en Zweden (respectievelijk 28 duizend en 24 duizend). In de eerste helft van 2007 telden Zweden en Griekenland overigens de meeste asielzoekers (17,7 duizend respectievelijk 14,6 duizend). Het aantal asielzoekers in Frankrijk was in het eerste halfjaar van 2007 ongeveer 14,1 duizend.

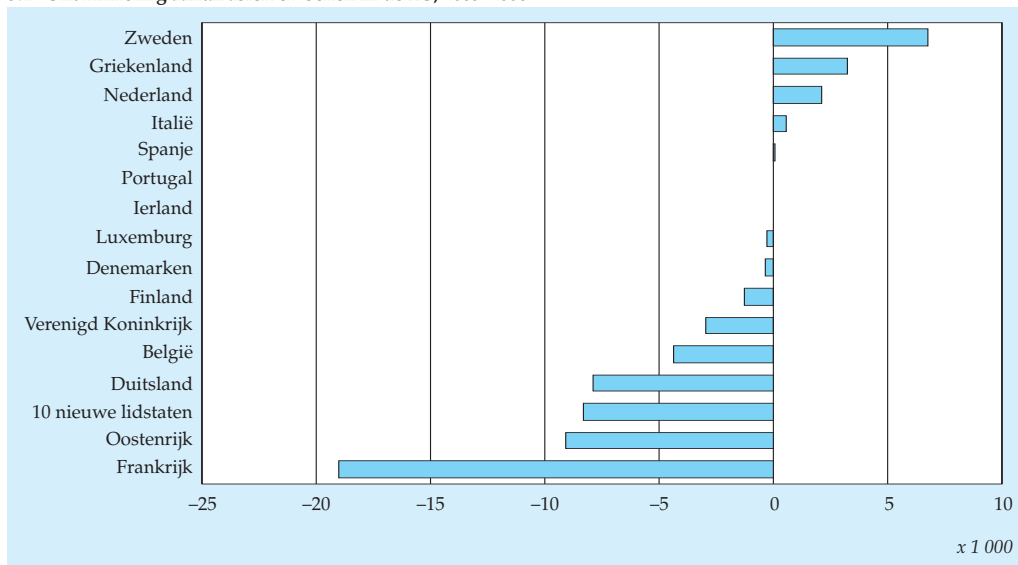
In de cijfers voor Nederland zijn voor een deel vervolgaanvragen opgenomen. Tot voor kort was het niet precies aan te geven hoe groot dit aantal vervolgaanvragen is. In 2006 waren het er in elk geval meer dan 3,4 duizend op een totaal van 14,5 duizend aanvragen. Sinds juli 2006 is uit de registratie die het CBS van de IND krijgt onderscheid te maken tussen eerste en vervolgaanvragen. Het aantal nieuwe asielaanvragen voor Nederland bedroeg in de eerste helft van 2007 3 duizend. Deze problematiek van eerste en volgende aanvragen doet zich ook in andere landen voor. De meeste van deze landen zijn echter niet in staat het onderscheid tussen eerste en volgende aanvragen te maken. Dit beperkt de vergelijkbaarheid van de cijfers tussen landen (zie ook het kader).

Lang niet alle asielzoekers mogen blijven in het land waar zij hun verzoek indienen. Het CBS schat dat in Nederland ongeveer eenderde van de asielzoekers uiteindelijk mag blijven.

De tien nieuwe lidstaten, waarmee de Europese Unie per 1 mei 2004 is uitgebreid, kennen een verhoudingsgewijs bescheiden aantal asielverzoeken. In 2006 bedroeg het aantal asielverzoeken in deze landen in totaal 19 duizend. In 2004 waren dit er nog ruim tweemaal zoveel. Het aandeel van asielverzoeken in de nieuwe lidstaten is daarmee minder dan eentiende van het totaal voor de Europese Unie als geheel. In de eerste helft van de jaren negentig bedroeg het aantal asielzoekers in deze landen slechts enkele duizenden per jaar. Cyprus telde van de nieuwe lidstaten de

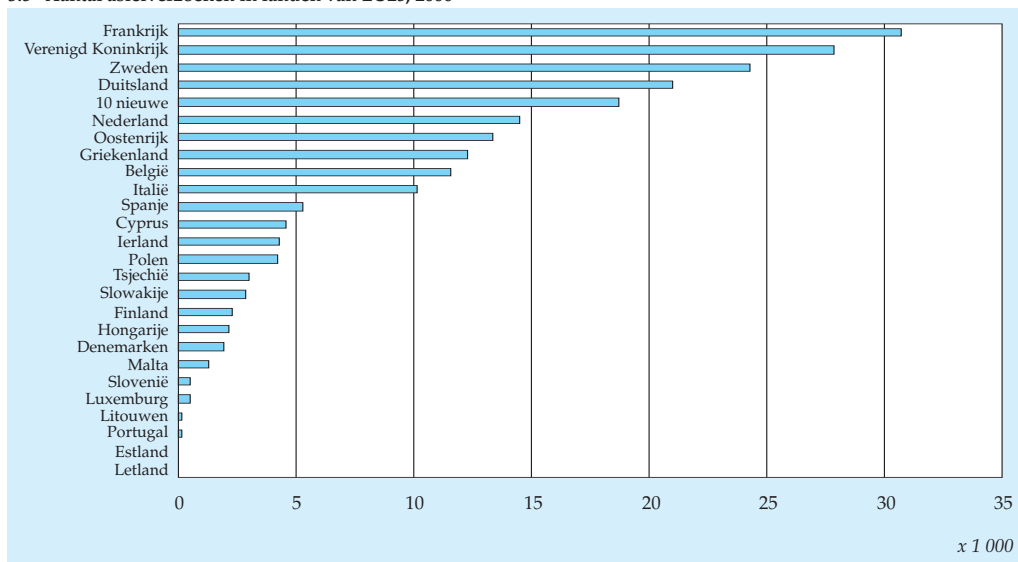
meeste asielzoekers (4,6 duizend in 2006). Het aantal asielaanvragers in Polen bedroeg in datzelfde jaar 4,2 duizend. Voor Tsjechië en Slowakije waren dit er respectievelijk 3 duizend en 2,9 duizend.

### 3.4 Ontwikkeling aantal asiolverzoeken in de EU, 2005–2006



Bron: CBS.

### 3.5 Aantal asiolverzoeken in landen van EU25, 2006



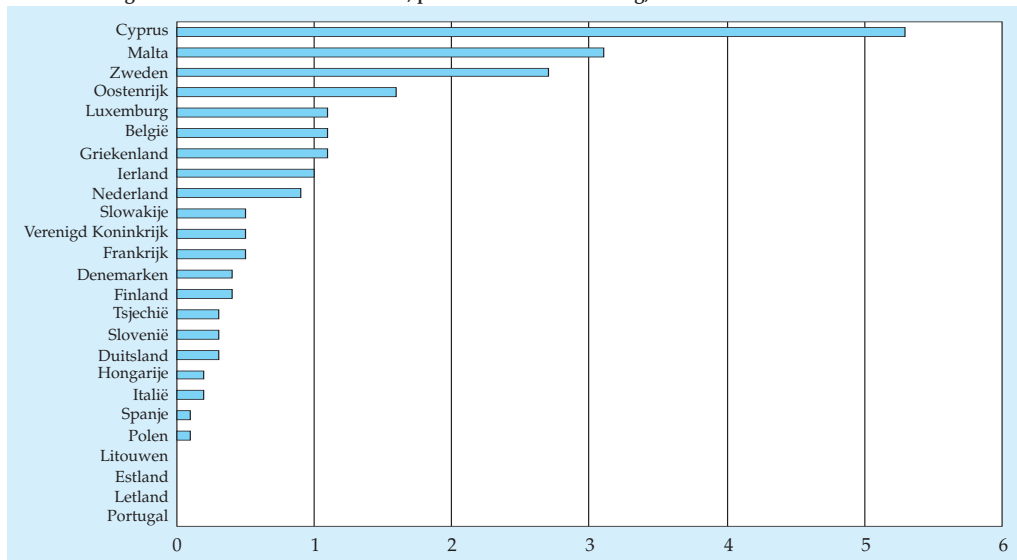
Bron: CBS, UNHCR.

Bij analyses van ontwikkelingen in aantallen asielverzoeken in Europa wordt vaak gesproken in termen van een 'waterbed'. Aanscherpingen in het beleid in ontvangende landen kunnen leiden tot een toename van aantallen asielzoekers in andere landen. In het verleden ging een daling van het aantal asielverzoeken in de ons omringende landen soms gepaard met een stijging van dit aantal in Nederland. In 1992 kwamen er 438 duizend asielzoekers naar Duitsland, 60 procent van het Europese totaal. De aanscherpingen van het beleid in Duitsland na 1992 hebben halverwege de jaren negentig bijgedragen aan de stijging van het aantal asielzoekers in Nederland, tot 53 duizend in 1994. Politieke ontwikkelingen in landen kunnen dus effect hebben op de keuze van het bestemmingsland. Dit neemt niet weg dat de pieken in totale aantallen asielverzoeken in Europa in de eerste plaats gerelateerd zijn aan grote politieke ontwikkelingen, zoals de val van 'de Muur' en aan regionale conflicten, zoals in Bosnië en Kosovo.

### *Aantallen asielzoekers in verhouding tot inwonertallen*

Het aantal asielzoekers in Cyprus was in 2006 ongeveer 4,6 duizend. Een dergelijk aantal heeft voor een klein land als Cyprus een heel andere betekenis dan voor grotere landen. Voor een zuiver beeld vergelijken we daarom de aantallen asielzoekers in verhouding tot de bevolkingsaantallen van die landen: Nederland ontving in 2006 per 1 000 inwoners 0,9 asielverzoeken. Dit is tweemaal zoveel als het niveau voor de Europese Unie als geheel (0,4 per duizend). Zweden telde van alle landen van de EU15 in verhouding tot de bevolkingsomvang het hoogste aantal asielzoekers (2,7 per duizend).

3.6 Aantal ingediende asielverzoeken in EU25, per 1 000 van de bevolking, 2006



Bron: CBS, UNHCR.

In de nieuwe lidstaten is het aantal asielzoekers per 1 000 inwoners gelijk aan 0,3. De variatie binnen deze groep is echter heel groot. Voor Cyprus was het aantal per 1 000 van de bevolking gelijk aan 5,3. Ook Malta telde in verhouding tot het inwonertal veel asielzoekers (3,1 per duizend). In de Baltische staten was dit aantal naar verhouding heel gering.

### *Herkomst en bestemming*

In 2006 was Irak voor de Europese Unie als geheel het belangrijkste herkomstland van asielzoekers. In totaal kwamen in dat jaar 19,3 duizend Irakese asielzoekers naar de Unie. Dit is een stijging van 80 procent ten opzichte van 2005. In 2005 waren Servië-Montenegro en de Russische Federatie nog de belangrijkste landen van herkomst. In 2005 kwamen uit ieder van deze landen nog bijna 20 duizend asielzoekers. In 2006 is dit voor beide landen met eenderde afgenomen tot minder dan 14 duizend. Ook uit Turkije, Iran en Afghanistan (ieder 7 duizend) kwamen in 2006 naar verhouding veel asielzoekers naar de Europese Unie.

Er bestaan grote verschillen tussen de landen van de Europese Unie voor wat betreft de herkomst van asielzoekers. Er zijn verscheidene factoren die omvang en bestemming van asielstromen bepalen. De geografische ligging, vervoersmogelijkheden, de aanwezigheid van etnische groepen (netwerken), activiteiten van mensensmokkelaars, de economische situatie in zowel het land van herkomst als het land van bestemming en het asielbeleid (zowel in het land zelf als in naburige landen) oefenen hun invloed uit. Er zijn daarom duidelijke verbanden tussen landen van herkomst en landen van bestemming.

Meer dan de helft van de asielzoekers uit Rusland gaat naar Polen, Oostenrijk of Frankrijk. Asielzoekers uit Servië-Montenegro zoeken hun heil voor een groot deel in Oostenrijk en Duitsland. Hierbij speelt de geografische ligging een duidelijke rol. Echter, ook Frankrijk en Zweden vangen veel Serviërs op. Veel van de asielzoekers die naar één van de tien nieuwe EU-lidstaten gaan, komen uit één van de republieken van de voormalige Sovjet-Unie.

Asielstromen weerspiegelen in sommige gevallen ook voormalige koloniale banden. Zo ontving Frankrijk in 2005 ruim 5 duizend Haïtiaanse asielzoekers. Er gaan ook relatief veel Algerijnen naar Frankrijk en Congolezen naar België (maar meer nog naar Frankrijk). Het Verenigd Koninkrijk ontvangt verhoudingsgewijs veel asielzoekers uit voormalige koloniën zoals uit Zimbabwe, Pakistan, Somalië en Eritrea.

Duitsland en Frankrijk vangen veel Turkse asielzoekers op, terwijl het Verenigd Koninkrijk relatief veel Afghanen ontvangt. Naar verhouding veel mensen uit Irak zoeken hun toevlucht in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland en Griekenland. Zweden spant hier echter de kroon. In 2006 zochten bijna 9 duizend Irakezen hun toevlucht in dit land. Hierbij speelt het feit dat Zweden een omvang-

rijke Irakese gemeenschap kent zeker een rol (UNHCR, 2007). Asielzoekers uit China treffen we veel aan in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

De grootste aantallen asielzoekers in Nederland waren in de jaren negentig afkomstig uit Afghanistan, Irak, Iran, voormalig Joegoslavië en Somalië. De laatste jaren zijn asielzoekers uit Irak en Somalië in Nederland het meest talrijk.

### *Bron van de gegevens en vergelijkbaarheid van de cijfers*

De cijfers over herkomst en bestemming van asielzoekers zijn afkomstig van de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR (<http://www.unhcr.org>).

Cijfers over asielzoekers in de Europese landen zijn niet altijd goed vergelijkbaar. Het komt voor dat personen meerdere keren worden geteld. In internationaal verband kunnen dubbeltellingen optreden als iemand in meerdere landen een asielverzoek indient. Zo blijkt uit cijfers van Eurodac dat in 2005 circa 17 procent van de asielaanvragen betrekking had op personen die in meer dan één land een asielverzoek hadden ingediend. Eurodac is een elektronische database die vingerafdrukken bevat van asielzoekers van 14 jaar of ouder die in een EU-land (exclusief Denemarken), Noorwegen of IJsland een asielverzoek indienen.

Het kan ook voorkomen dat iemand in een land meerdere aanvragen doet. Dit gebeurt ook in Nederland. De laatste jaren is het aandeel tweede en volgende aanvragen in Nederland sterk gestegen. Soms zijn nieuwe feiten de aanleiding voor een volgende aanvraag. Als er bij een vervolgaanvraag geen sprake is van nieuwe feiten, dan wordt gesproken van een herhaalde aanvraag. Soms is er, ook als geen nieuwe feiten zijn aangedragen, toch aanleiding een asielverzoek opnieuw te beoordelen, bijvoorbeeld als het beleid ten aanzien van veilige herkomstlanden is gewijzigd.

Omdat een asielzoeker meerdere asielverzoeken kan indienen, moet in alle gevallen strikt genomen asielverzoeken worden gelezen. Voor de leesbaarheid worden in dit artikel de termen asielzoekers en asielverzoeken door elkaar gebruikt.

### *Noten in de tekst*

- 1) Belastingzaken werden tot 2005 in eerste aanleg door de gerechtshoven behandeld. Vanaf 2005 door de rechtbanken en in hoger beroep door de gerechtshoven. De belastingzaken in eerste aanleg zijn hier steeds bij de rechtbanken ingedeeld. De Centrale Raad van Beroep en de Raad van State behandelen, naast hoger beroepszaken, ook enige specifieke typen zaken in eerste aanleg.

- 2) Prognoses van het aantal vreemdelingenzaken worden afzonderlijk opgesteld door de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie.
- 3) Rechtbanken en gerechtshoven zijn hier samen genomen, omdat de belastingzaken in eerste aanleg in 2005 zijn overgegaan van de hoven naar de rechtbanken.
- 4) De schattingen zijn in het algemeen significant op 5 procent-niveau. Zie de in noot 1 genoemde rapporten voor de methode van selectie van verklarende variabelen.
- 5) Daartegenover staat het wegvallen van een groter aantal verhaalszaken rond bijstand bij de kantonrechter.
- 6) Deze paragraaf beschrijft niveau en ontwikkeling van het aantal asielzoekers in de 25 landen die in 2006 de Europese Unie vormden. Het artikel is een bewerking van het artikel 'Weer minder asielzoekers in de Europese Unie', dat eerder verschenen is in de CBS publicatie 'Bevolkingstrends' 2007-2.
- 7) Bron: UNHCR, 2007, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2006. Overview of asylum applications lodged in European and non-European industrialized countries in 2006 (<http://www.unhcr.org>).
- 8) Bron: UNHCR, 2007, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, second quarter 2007. Statistical overview of asylum applications lodged in 31 European and 5 non-European countries (<http://www.unhcr.org>).
- 9) Montenegro vormt sinds juni 2006 een onafhankelijke staat. Voor Servië en Montenegro zijn op dit moment echter geen afzonderlijke cijfers beschikbaar. In verband hiermee zijn in dit artikel steeds de totalen voor beide landen tezamen gegeven.



## 4. *Strafrecht*

Het strafrecht beschrijft hoe mensen zich in de samenleving dienen te gedragen en hoe de overheid kan en mag reageren als zij dat niet doen. Het materiële strafrecht (dat beschrijft hoe men zich dient te gedragen) staat voornamelijk beschreven in het Wetboek van Strafrecht, maar ook in bijvoorbeeld de Wet op de Economische Delicten, de Wet Wapens en Munitie, de Wegenverkeerswet en de Opiumwet. Het formele strafrecht (de procedures voor de handhaving van het materiële strafrecht) wordt bijvoorbeeld beschreven in het Wetboek van Strafvordering.

De strafrechtketen wordt gevormd door een logische reeks gebeurtenissen, procedures, beslissingen en gevolgen. De keten begint bij het plegen van een strafbaar feit en eindigt met de tenuitvoerlegging van een opgelegde sanctie.

De gegevens over criminaliteit en strafrechtspleging die in dit hoofdstuk zijn weergegeven, zijn afkomstig uit COMPAS, het Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratiesysteem.

### 4.1 *Procedure in het strafrecht*

Zodra de politie kennis heeft genomen van een strafbaar feit, maakt zij procesverbaal op. Tijdens de opsporing heeft de verdachte bepaalde rechten (zoals het recht om te zwijgen), maar kunnen er ook maatregelen tegen hem worden gebruikt, zoals het in hechtenis nemen in een Huis van Bewaring. Het gaat om ingrijpende rechten en (dwang)maatregelen en het Wetboek van Strafvordering bepaalt daarom nauwkeurig wanneer iemand als verdachte wordt beschouwd. Iemand blijft verdachte totdat een rechter hem heeft veroordeeld; daarna wordt hij pas dader genoemd.

Als er een verdachte bekend is, wordt het delict als opgehelderd beschouwd. De politie stuurt het dossier door naar het Openbaar Ministerie.

Bij het Openbaar Ministerie beslist de officier van justitie over de verdere afhandeling van de zaak. Hij zal daarbij overwegen of de rechter op basis van het dossier tot een veroordeling kan komen, of dat de zaak beter op een andere wijze kan worden afgedaan. Als er aanvullend onderzoek nodig is, start er een gerechtelijk vooronderzoek onder leiding van de onafhankelijke rechter-commissaris. Hij kan beschikken over bepaalde bevoegdheden en dwangmiddelen, zoals een DNA-onderzoek of het controleren van de rechtmatigheid van afspraken van de officier met kroongelui. Uiteindelijk seponereert de officier de zaak (geen vervolging), biedt hij de verdachte een transactie aan (afkopen van vervolging), of brengt hij de zaak voor de rechter.

Door middel van een dagvaarding roept de officier de verdachte op om voor de rechter te verschijnen. De verdachte mag daarbij worden bijgestaan door een advocaat. De rechter toetst of aan alle voorwaarden is voldaan: het OM moet ontvankelijk zijn en de rechter bevoegd. Pas als aan alle voorwaarden is voldaan verdiept de rechter zich inhoudelijk in de zaak.

Na de behandeling van de zaak tijdens één of meer (openbare) rechtszittingen, spreekt de rechter zijn beslissing uit in een vonnis. Dit is meestal een schuldigverklaring (met of zonder strafoplegging), vrijspraak (het feit is niet bewezen) of ontslag van rechtsvervolging (de verdachte is niet strafbaar).

Als de verdachte of de officier van justitie het niet eens is met het vonnis, kunnen zij in beroep gaan. Een hogere rechter behandelt de zaak dan opnieuw. Eventueel kan ook nog cassatieberoep worden aangetekend bij de Hoge Raad. De strafzaak tegen de verdachte eindigt met het onherroepelijk worden van het vonnis van de rechter, dat wil zeggen als alle beroepstermijnen zijn verstreken.

Het strafrechtelijke traject wordt afgerond met de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel. Het gaat daarbij vaak om een gevangenisstraf, geldboete, taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid, tbs, of een combinatie daarvan.

#### Staat 4.1 Overzicht afgedane zaken door de strafrechter

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Openbaar Ministerie: kantonstrafzaken (x 1 000)	144,5	94,7	89,3	130,1	140,1	123,7	113,0
Openbaar Ministerie: rechtbankstrafzaken (x 1 000)	188,4	115,5	120,7	128,7	127,7	123,0	126,1
Rechtbank, sector kanton: kantonstrafzaken (x 1 000)	87,6	90,1	108,5	135,6	174,1	165,4	181,0
Rechtbank, sector straf: rechtbankstrafzaken (x 1 000) <sup>1)</sup>	111,0	112,0	116,8	134,6	133,2	132,6	134,4
Hoge Raad: cassatieberoepen	1 838	2 753	3 020	2 924	2 824	3 378	3 067

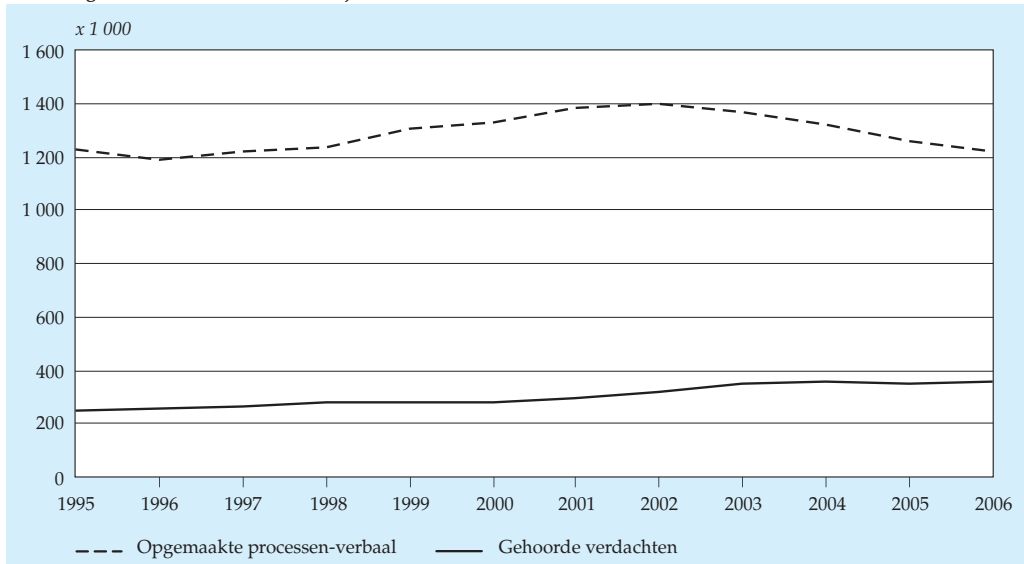
<sup>1)</sup> Excl. voegingen ter zitting.

Bron: CBS en Hoge Raad der Nederlanden.

#### *Geregistreerde criminaliteit (politie en Koninklijke Marechaussee)*

De politie en de Koninklijke Marechaussee beginnen met het opsporen van delicten zodra ze er kennis van nemen. Zij beslissen daarna vaak zelfstandig of de zaak het hele strafrechtelijk traject doorgestuurd wordt. Delicten waarbij geen verdachte is gevonden, zoals vaak bij fietsendiefstallen, komen meestal niet terecht bij het Openbaar Ministerie. Van de 279 duizend misdrijven die in 2006 door de politie werden geregistreerd, werd 23 procent opgehelderd.

#### 4.1 Geregistreerde criminaliteit, kerncijfers

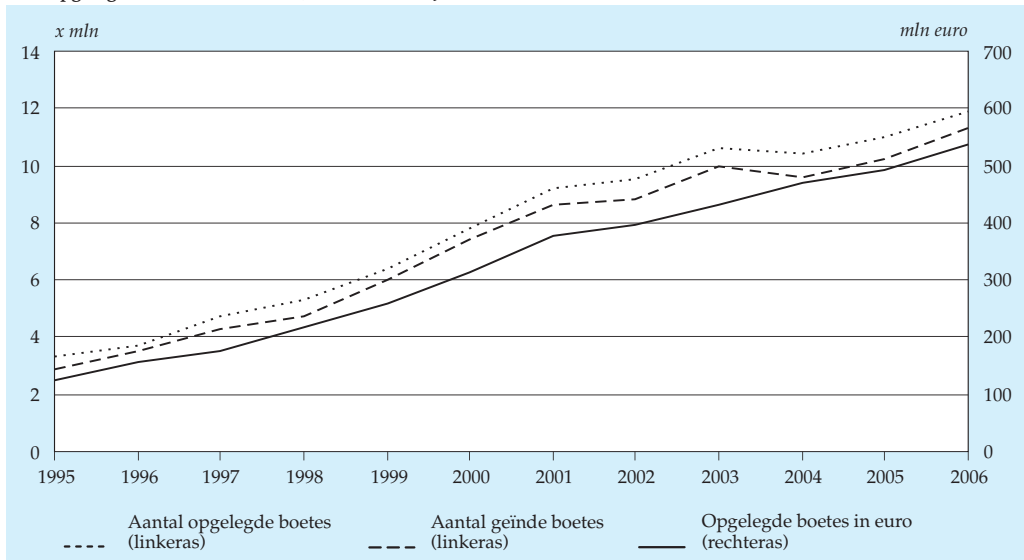


Bron: CBS.

#### *Wet Mulder en Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB)*

Veel lichte verkeersovertredingen worden niet in het strafrecht, maar in het bestuursrecht afgehandeld. Om de werkdruk van de politie, OM en rechter te verminderen is de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

#### 4.2 Opgelegde boetes Wet Mulder, door Centraal Justitiele Incassobureau



Bron: CJIB.

(WAHV, of Wet-Mulder) ontworpen. Deze delicten komen niet meer terecht in het strafrechtelijke traject.

De WAHV kent als enige sanctie de geldboete. De verdachte kan administratief beroep aantekenen bij de officier van justitie. Daarna kan hij in beroep gaan bij de kantonrechter.

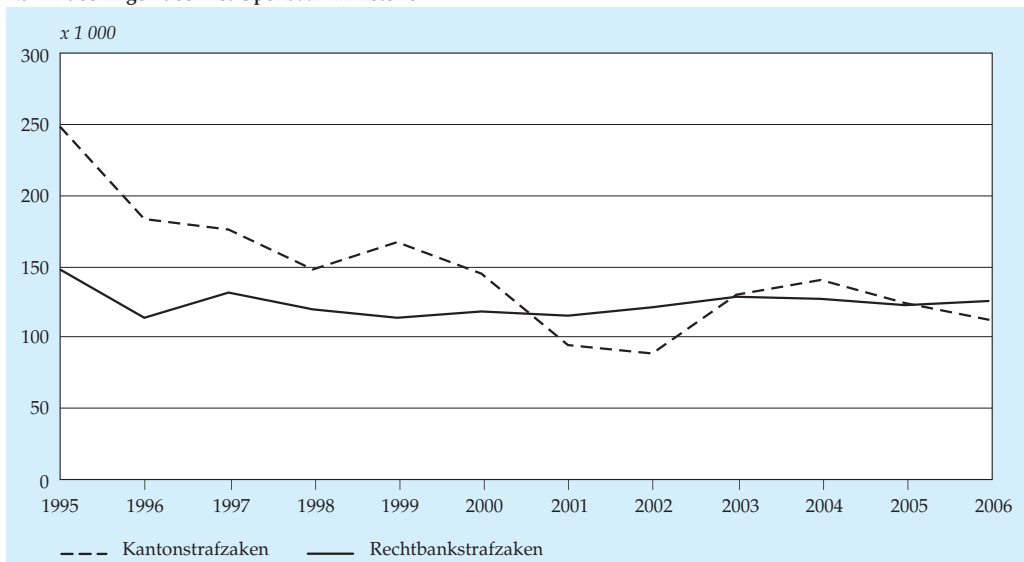
De officier van justitie heeft de leiding over het innen van deze boetes. De uitvoering ligt in handen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Er zijn in 2006 bijna 12 miljoen boetebeschikkingen opgelegd, met een totaalbedrag van 537 miljoen euro. In hetzelfde jaar heeft het CJIB ruim 11 miljoen boetes geïnd.

## 4.2 *Het Openbaar Ministerie*

De officier van justitie neemt een besluit zodra hij genoeg kennis heeft over een aangeboden zaak. Een deel van deze zaken betreft kantonstrafzaken: zaken met delicten die door de sector kanton van de rechtbank kunnen worden berecht. De andere zaken zijn de zogenaamde rechtbankstrafzaken, die veelal zwaardere delicten betreffen en door de sector straf kunnen worden afgedaan. Een strafzaak is gericht tegen één verdachte, die meerdere strafbare feiten kan hebben begaan. Deze feiten kunnen tegelijkertijd worden behandeld door het OM of de rechter.

Een deel van de ingeschreven zaken wordt niet door middel van een dagvaarding voor de rechter gebracht, maar handelt het OM zelf af. In veel gevallen gebeurt dat met een transactie of een sepot. De officier van justitie kan bij een aantal minder

4.3 Afdoeningen door het Openbaar Ministerie



Bron: CBS.

ernstige delicten de verdachte een transactie aanbieden. Door aan de voorwaarden te voldoen (meestal het betalen van een boete) kan de verdachte strafvervolgung ontlopen. Veelvoorkomende overtredingen worden vaak op deze manier afgedaan. De officier kan besluiten om een strafzaak te seponeren, als hij denkt dat de rechter niet tot een veroordeling zal komen of als er een andere reden is om de vervolging niet voort te zetten. Met een sepot is de strafzaak afgelopen.

De zaken die niet door het OM zelf worden afgedaan, worden in principe door middel van een dagvaarding voorgelegd aan de rechter.

### ***Kantonstrafzaken***

In 2006 werden bijna 262 duizend kantonstrafzaken ingeschreven bij het Openbaar Ministerie. Dit is een daling zowel ten opzichte van 2005 (290 duizend zaken) als 1995 (308 duizend zaken). Vooral in de tweede helft van de jaren negentig is het aantal ingeschreven kantonzaken sterk gedaald. Dit komt vooral door de inwerkingtreding van de Wet Mulder, maar ook door de invoering van gemeentelijke parkeerboetes. Hierdoor worden veel zaken niet langer door de politie afgehandeld.

Uit de informatie die het CBS binnenkrijgt over kantonstrafzaken, zijn de zaken niet in te delen naar de zwaarte van het delict. Wel kan een overzicht worden verkregen van alle ingeschreven feiten. Daaruit blijkt dat in 2006 277 duizend feiten werden ingeschreven bij het OM, iets minder dan in 2005 (309 duizend). Het aandeel van de feiten die onder het Wetboek van Strafrecht vallen, is de afgelopen jaren toegenomen. In 2005 trad de Wet op de Identificatieplicht in werking, die is opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Hierdoor kan de stijging voor het grootste deel kan worden verklaard.

Van de 262 duizend ingeschreven kantonzaken handelt het Openbaar Ministerie ongeveer een kwart zelf af. Daarbij ging het in 2006 bij 44 procent van de zaken om een transactie en bij 36 procent om een sepot. In 2005 lagen deze percentages iets lager (40% transacties en 33% sepot). In 1995 werd 34 procent van de zaken die het Openbaar Ministerie zelf afdeed geseponeerd en 59 procent werd afgedaan middels een transactie.

### ***Rechtbankstrafzaken***

Er werden in 2006 ongeveer 268 duizend rechtbankstrafzaken ingeschreven bij het Openbaar Ministerie, iets minder dan de 277 duizend zaken in 2005. In 1995 ging het nog om ongeveer 260 duizend.

Ongeveer een kwart van de ingeschreven zaken doet het OM zelf af. In 2006 ging het in totaal om 126 duizend rechtbankstrafzaken. Hiervan werd 33 procent geseponeerd en 62 procent werd afgedaan met een transactie. De overige 17,6 duizend zaken werden op een andere manier afgedaan, bijvoorbeeld met een voeging ad informandum of door overdracht aan een ander parket.

### 4.3 *Rechtbank, sectoren kanton en straf*

De sector kanton van de rechtbank behandelt alle zaken die niet op grond van de wet aan een andere rechter zijn opgedragen. Het gaat dan om relatief eenvoudige of minder ernstige zaken. De sector straf van de rechtbank behandelt de ernstigere zaken, meestal misdrijven. De rechters krijgen administratieve ondersteuning van een griffier. De rechter beëindigt de strafzaak met een eindbeslissing in eerste aanleg. Tegen deze beslissing kan zowel het Openbaar Ministerie als de verdachte in hoger beroep gaan bij een gerechtshof, tenzij het belang van de zaak te gering is. In de wet zijn hiervoor objectieve maatstaven opgenomen.

#### *Rechtbank (sector kanton)*

Tussen 1995 en 2000 daalde het aantal zaken dat de kantonrechter afdeed van 125 duizend tot ruim 88 duizend zaken. Daarna nam dit aantal weer toe, tot 181 duizend in 2006.

Net als bij de kantonstrafzaken die werden ingeschreven en afgedaan door het OM, veroorzaakte de inwerkingtreding van de Wet Mulder een daling van het aantal door de rechter afgedane kantonfeiten in de loop van de jaren negentig. Daarna nam dit aantal weer toe van 100 duizend in 2000 tot 201 duizend feiten in 2006. De feiten betreffen vooral overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordeningen (25%) en wetten en regelingen over vervoer en verkeer (57%).

De rechter spreekt in bijna alle zaken (93%) een schuldigverklaring uit. Andere beslissingen zijn een uitzondering.

**Staat 4.2**  
**Door de rechtbank afgedane kantonfeiten**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	<i>x 1 000</i>						
Totaal	100,2	101,9	122,2	160,9	210,8	198,7	201,2
Verkeer <sup>1)</sup>	54,8	50,2	56,4	71,6	88,6	82,4	82,3
APV's <sup>2)</sup>	18,2	22,2	33,2	43,4	51,5	46,1	50,2
Vervoer <sup>3)</sup>	18,3	19,6	20,5	31,7	50,2	45,0	32,5
Straf <sup>4)</sup>	6,3	7,1	9,0	11,0	15,9	20,3	31,6
w.v. Wetboek van Strafrecht	4,2	4,6	5,5	6,0	8,6	12,2	24,2
Overige wetten en regelgeving	2,6	2,7	3,1	3,1	4,6	4,9	4,7

<sup>1)</sup> Wegenverkeerswet, Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens, Wet Aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) en Uitvoeringsbesluit WAM, Voertuigreglement.

<sup>2)</sup> Algemeen Plaatselijke Verordeningen.

<sup>3)</sup> Wet Personenvervoer, Algemeen Reglement Vervoer.

<sup>4)</sup> Wetboek van Strafrecht, Vreemdelingenbesluit en Vreemdelingenwet, Leerplichtwet.

Bron: CBS.

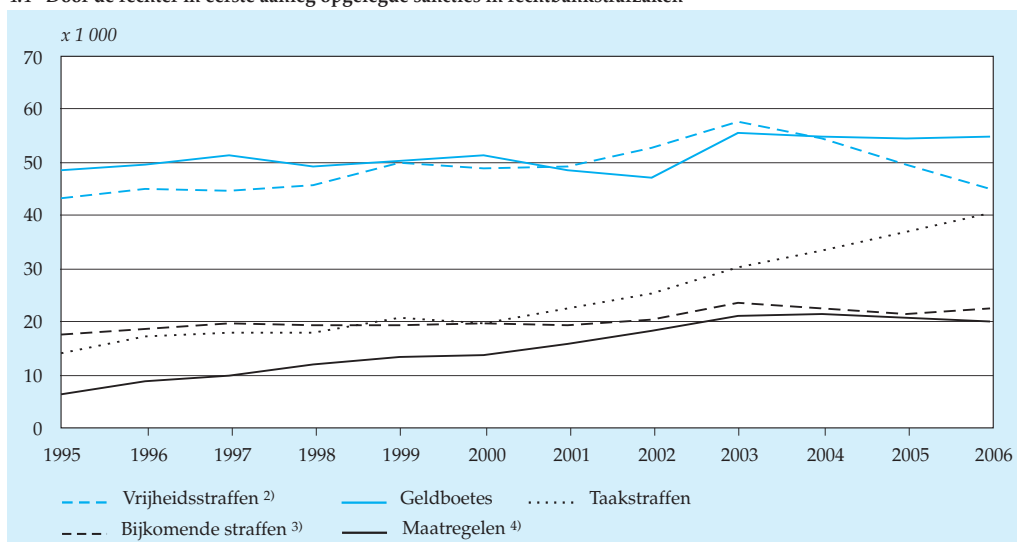
### Rechtbank (sector straf)

In 2006 nam het aantal door de sector straf van de rechtbanken behandelde rechtbankstrafzaken vergeleken met 2005 iets toe tot 134 duizend. Het merendeel (93%) eindigde met een schuldigverklaring.

Als een zaak meerdere feiten bevat, worden in de statistieken de delicten met de zwaarste strafdreiging als uitgangspunt genomen bij het bepalen van de soort zaak. Meer dan de helft (62%) van de zaken betrof een delict uit het Wetboek van Strafrecht.

Bij een schuldigverklaring is de rechter niet verplicht een straf op te leggen. Doet hij dat wel, dan is hij aan een maximum gebonden dat in de wet is omschreven. De sanctie kan worden opgelegd in (deels) voorwaardelijke vorm en eventueel in combinatie met andere sancties. Het gaat dan om hoofdstraffen, bijkomende straffen, of maatregelen. De belangrijkste hoofdstraffen zijn: gevangenisstraf, jeugddetentie, geldboete en taakstraf. Bij de bijkomende straffen gaat het vooral om de ontzegging van de rijbevoegdheid, de verbeurdverklaring of de onttrekking aan het verkeer. Vrijheidsstraffen en taakstraffen worden vooral opgelegd bij vermogensdelicten en gewelddelicten. Het aantal taakstraffen dat door de rechter is opgelegd, is sinds 1995 bijna verdrievoudigd. Geldboetes werden vooral opgelegd bij overtredingen van de Wegenverkeerswet. Daarbij gaat het meestal om een bedrag tussen 227 en 908 euro (500 tot 2 000 gulden).

#### 4.4 Door de rechter in eerste aanleg opgelegde sancties in rechtbankstrafzaken <sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> Per bestraft feit kunnen meerdere sancties naast elkaar worden opgelegd, waardoor het aantal sancties groter is dan het aantal bestraffingen. De sancties zijn geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk.

<sup>2)</sup> Gevangenisstraffen, hechtenis en jeugddetentie.

<sup>3)</sup> Ontzetting van rechten, ontzegging rijbevoegdheid, verbeurdverklaring van voorwerpen en overige.

<sup>4)</sup> Onttrekking aan het verkeer, terbeschikkingstelling (van de regering), betaling aan de staat en overige.

Bron: CBS.

## 4.4 *Gerechtshof en Hoge Raad*

De verdachte en het Openbaar Ministerie kunnen tegen een vonnis van de rechtbank, sector kanton of straf, hoger beroep instellen bij het gerechtshof. Tegen de uitspraak van het hof kunnen deze partijen cassatieberoep aantekenen (in cassatie gaan) bij de Hoge Raad.

### *Gerechtshof*

Het hof behandelt in hoger beroep de strafzaak opnieuw op alle punten. Het hof kan vervolgens het vonnis van de (kanton)rechter bevestigen of vernietigen. In het laatste geval zal het hof opnieuw uitspraak doen. Bij het hof heet deze eindbeslissing een arrest.

### *Hoge Raad*

De Hoge Raad gaat uit van de feiten zoals die door rechtbank en hof zijn vastgesteld. De Raad beoordeelt uitsluitend of het recht op de juiste wijze is toegepast. Hij verworpt het cassatieberoep, of vernietigt de uitspraak van rechtbank of hof. De Raad kan in dat geval zelf uitspraak doen, of de zaak terugverwijzen naar een hof. Sinds 2000 is het verplicht om bij het instellen van cassatieberoep de gronden daarvoor aan te geven. Hierdoor worden sinds 2000 minder beroepen verworpen en meer beroepen niet-ontvankelijk verklaard (wegens het ontbreken van de gronden).

De laatste jaren doet de Hoge Raad jaarlijks uitspraak in ongeveer 3 duizend strafzaken. Bijna de helft van de zaken verklaart hij niet-ontvankelijk. Ongeveer een derde van de zaken eindigt in verwerping van het beroep. In 12 tot 15 procent van de zaken besluit de raad het bestreden vonnis te vernietigen.

## 4.5 *Enkele bijzondere procedures*

### *Halt en Stop*

Het reguliere strafrecht is alleen van toepassing op verdachten van 18 jaar en ouder. Maar ook jongeren plegen strafbare feiten. Voor jeugdige wetsovertreders van 12 tot 17 jaar bestaat sinds 1995 de Haltafdoening. Hiermee wordt voorkomen dat de minderjarigen bij een eerste politiecontact voor lichte criminele gedragingen direct het ingrijpende strafrechtelijke traject ingaan.

Inmiddels zijn er 23 duizend Haltafdoeningen per jaar (bron: Halt Nederland). Deze toename is te verklaren door een toename van het aantal Halt-bureaus en door de geleidelijke uitbreiding van het aantal delicten waarbij een Haltafdoening mogelijk is.

Kinderen onder de 12 jaar kunnen in Nederland niet strafrechtelijk worden vervolgd, terwijl sommigen wel delicten plegen. Gaat het om delicten die door oudere jongeren via Halt kunnen worden afgedaan, dan komen deze 12-minners in aanmerking voor een Stopreactie.



In 2006 ging het om 2 duizend Stopreacties, waarbij het vooral ging om kinderen van 10 en 11 jaar die werden aangehouden in verband met vernieling, vuurwerk en winkeldiefstal (bron: Halt Nederland).

### ***Jeugdstrafrecht***

Voor jongeren van 12 tot 17 jaar die strafbare feiten plegen en niet (meer) in aanmerking komen voor Halt, geldt het jeugdstrafrecht. Het gaat in de praktijk vooral om diefstal (een vermogensdelict) of diefstal met geweld (een gewelddelict).

Binnen het jeugdstrafrecht is de zwaarste straf een jeugddetentie van 24 maanden. Daarnaast kan een taakstraf of geldboete worden opgelegd. Sinds 2000 is het aantal opgelegde jeugddetenties toegenomen tot 2 duizend in 2006. Een groot deel (39%) duurde 1 tot 3 maanden.

### ***Schadevergoeding aan ex-verdachten***

De staat keert vergoedingen uit aan personen die in hechtenis zijn genomen, waarvan achteraf bleek dat dat ten onrechte was. De ex-verdachten moet zelf deze vergoeding aanvragen. Dit gebeurt steeds vaker. In 2006 zijn bijna 6 duizend verzoeken gehonoreerd. Hiermee was een bedrag gemoeid van ruim 17 miljoen euro. In 2000 was het uitgekeerde bedrag nog bijna 12 miljoen euro.

### ***Gratie***

Na een veroordeling kan de veroordeelde of een ander een gratieverzoek indienen. Dit heeft tot doel dat de opgelegde straf geheel of gedeeltelijk wordt kwijtgescholden. De Gratiwet noemt twee gronden waarop gratie kan worden verleend. In de eerste plaats kan er sprake zijn van omstandigheden waarmee de rechter bij de uitspraak niet of onvoldoende rekening heeft gehouden, terwijl die omstandigheden wel zouden hebben geleid tot een lagere straf. In de tweede plaats kan het zo zijn dat met (de voortzetting van) de straf geen redelijk doel meer wordt gediend. Het aantal ingediende verzoeken varieerde in de periode 2000 tot 2005 tussen de 4,8 duizend en 3,8 duizend. In 2006 is op bijna 3,5 verzoeken een beslissing genomen. Ruim eenderde hiervan is geheel of gedeeltelijk ingewilligd; de rest is afgewezen.

### ***Uitlevering en overlevering***

De overheid kan een verzoek tot uitlevering doen aan een andere staat. Het moet dan gaan om een verdachte die zich in die andere staat bevindt, maar in Nederland een strafbaar feit heeft gepleegd waarvoor het Openbaar Ministerie hem wil vervolgen. Andersom kan ook een andere staat een verzoek om uitlevering doen aan de Nederlandse justitiële autoriteiten.

Sinds mei 2004 is het Europees arrestatiebevel opgenomen in de Nederlandse wetgeving. Dit houdt in dat de Nederlandse politie verplicht is iemand te arresteren en over te leveren aan een ander EU-land als dit land daarom vraagt. Op deze manier werken de justitiële autoriteiten rechtstreeks samen en loopt de procedure niet meer via verschillende ministeries. In Nederland beoordeelt de rechtbank in Amsterdam

of overleveringszaken kunnen worden toegestaan. Deze regeling vervangt de uitleveringsprocedure tussen de 25 lidstaten van de Europese Unie.

De cijfermatige informatie omtrent uit- en overleveringen is tijdelijk niet beschikbaar in verband met een aangekondigde correctie van de gegevens.

## 4.6 *Capita Selecta: Een prognosemodel voor strafzaken*

In paragraaf 1.3 is aangegeven met welk doel en hoe de prognosemodellen van het beroep op justitievoorzieningen zijn opgezet. Voor strafzaken geldt dat de hele keten van opsporing tot en met ten uitvoerlegging en nazorg wordt gevolgd. Het prognosemodel voor de veiligheidsketen maakt onder andere voorspellingen voor geregistreerde misdrijven, verdachten, instroom van Wet-Mulder-zaken, instroom van kantonstrafzaken en rechtbankstrafzaken bij het Openbaar Ministerie (OM), afdoening van genoemde zaken door het OM, door de zittende magistratuur (ZM) in eerste aanleg, in hoger beroep bij het gerechtshof en in cassatie door de Hoge Raad, en de overeengekomen en opgelegde sancties.<sup>1)</sup> Alle voorspellingen worden, indien mogelijk, uitgesplitst naar delict. Er wordt tevens onderscheid gemaakt tussen meerderjarigen en minderjarigen, omdat het strafrecht voor beide groepen nogal verschilt. Het gaat te ver om hier in detail op alle voorspellingen in te gaan. Daarom volgt hieronder een samenvatting.<sup>2)</sup>

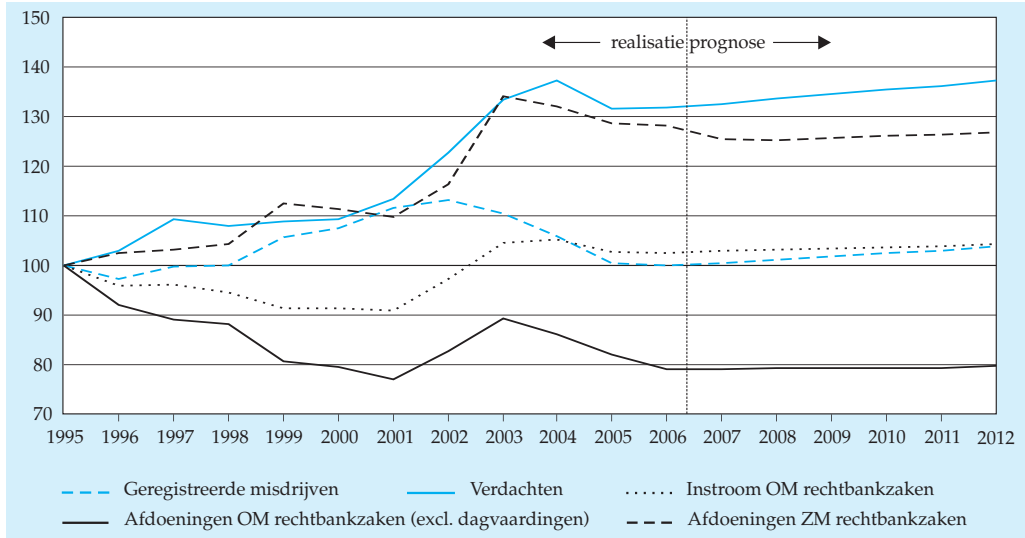
### *Historische en voorspelde ontwikkelingen*

Grafiek 4.5 schetst de historische en de door het model tot 2012 voorspelde ontwikkeling van misdrijfzaken bij de diverse instanties. De figuur schetst niet de absolute aantallen, maar slechts de ontwikkeling van het aantal zaken in indexcijfers (1995=100). Tot en met 2006 betreft het gerealiseerde cijfers, vanaf 2007 zijn het prognoses.

Uit grafiek 4.5 blijkt dat het aantal misdrijfzaken in de gehele keten een tussen 2002 en 2003 een sterke groei doormaakte. Daarna is de groei afgezwakt of soms omgeslagen in een lichte daling. Dit kan worden toegeschreven aan het Veiligheidsprogramma.<sup>3)</sup> In de komende jaren zal het aantal verdachten naar verwachting nog licht stijgen.

Niet alle verdachten stromen door naar het OM. Verdachten kunnen een politie-transactie aangeboden krijgen, minderjarige verdachten kunnen naar Halt worden doorgestuurd. Ook zijn niet alle zaken bij het OM afkomstig van de politie. Circa 8 procent wordt aangeleverd door de bijzondere opsporingsdiensten en -ambtenaren. In de nabije toekomst zal het aantal misdrijfzaken dat instroomt bij het OM rond hetzelfde niveau blijven schommelen. Als de capaciteit van de behandelende instanties voldoende is, zal het totaal aantal afgedane zaken ongeveer gelijke tred houden met de verwachte instroom. De ontwikkeling van het aantal zaken bij het gerechtshof en de Hoge Raad neemt ongeveer evenredig toe met de ontwikkeling

4.5 Misrijfzaken, 1995–2012, index (1995=100)

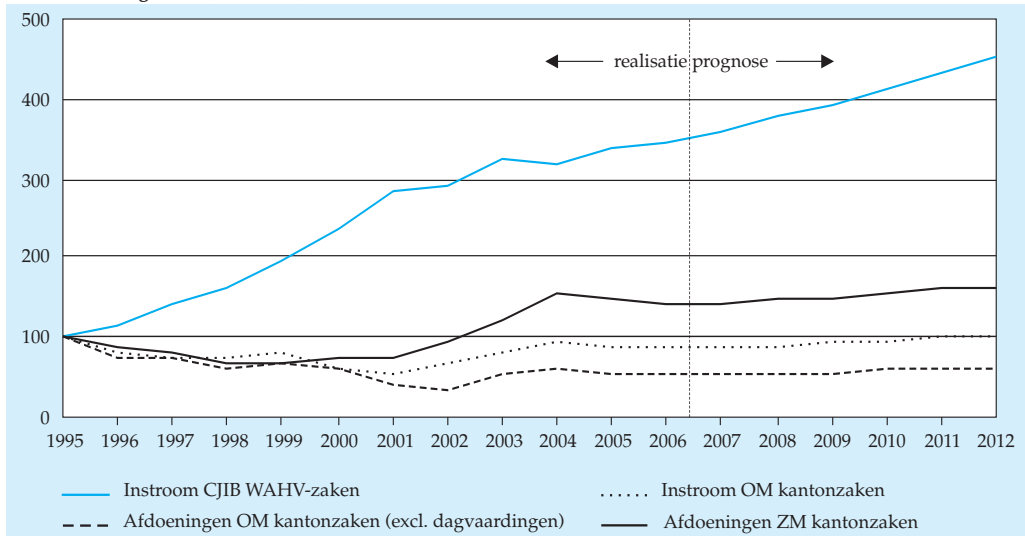


Bron realisaties: CBS, Parket-Generaal.  
Bron prognoses: WODC.

van het aantal zaken in eerste aanleg. Er wordt geen verhoging van de appelratio verwacht.

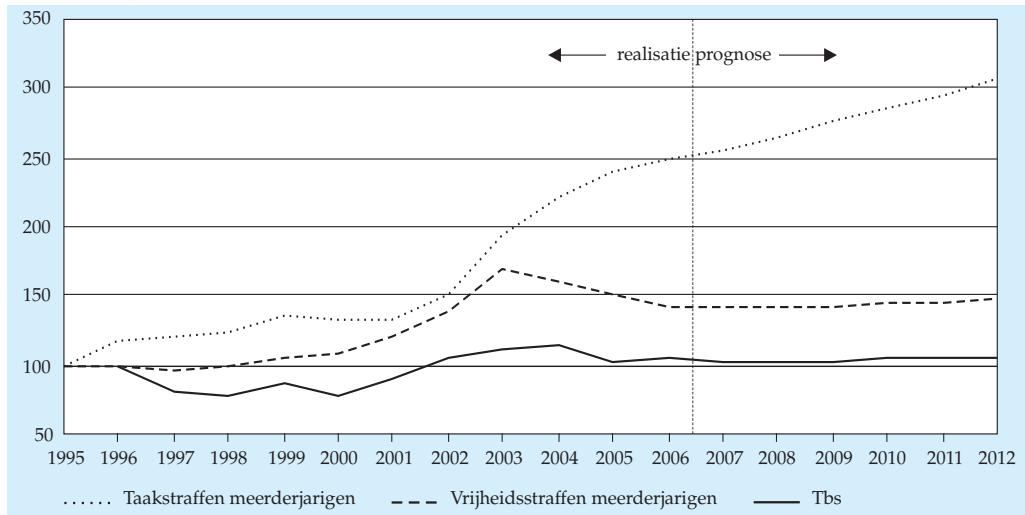
Grafiek 4.6 geeft een overzicht van de historisch en voorspelde ontwikkeling van overtredingszaken. Ook hier is een toename te zien van het aantal kantonzaken bij

4.6 Overtredingszaken, 1995–2012, index (1995=100)



Bron realisaties: CJIB, Parket-Generaal.  
Bron prognoses: WODC.

4.7 Onherroepelijke taakstraffen, (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en maatregelen voor meerderjarigen, 1995–2012, index (1995=100)



Bron realisaties: Parket-Generaal, OBJD.

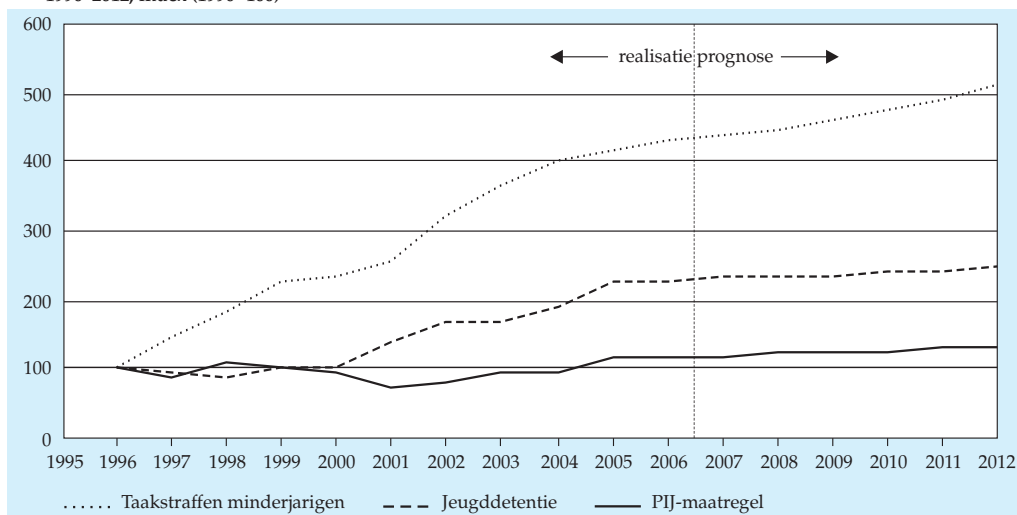
Bron prognoses: WODC.

OM en ZM tussen 2002 en 2003, die is toe te schrijven aan het Veiligheidsprogramma. Voor de toekomst wordt een lichte stijging verwacht. Het aantal Wet-Mulderzaken is sinds de invoering van de Wet Mulder in 1994 gestaag blijven stijgen. Voor de toekomst wordt verwacht dat deze stijging zich zal voortzetten.

Grafiek 4.7 schetst de historische en voorspelde ontwikkeling van een aantal sancties voor meerderjarigen. Het aantal vrijheidsstraffen is in 2002 en 2003, waarschijnlijk grotendeels onder invloed van het Veiligheidsprogramma en de verscherpte controle op drugskoeriers op Schiphol, duidelijk toegenomen. Sinds 2004 daalt het aantal vrijheidsstraffen weer. Voor de toekomst wordt een lichte stijging verwacht. Bij tbs-maatregelen wordt verwacht dat het aantal zich op hetzelfde niveau voortzet. De taakstraffen voor meerderjarigen zijn sinds 2002 scherp gestegen. Dit is vooral het gevolg van een wetswijziging in 2001. Voor die tijd mocht alleen de rechter een taakstraf opleggen. Sinds 2001 mag ook de Officier van Justitie een taakstraf overeenkomen met de verdachte. Naar verwachting zal de stijging uit het verleden zich voorlopig nog doorzetten.

Grafiek 4.8 schetst de historische en voorspelde ontwikkeling van een aantal sancties voor minderjarigen. Deze figuur loopt vanaf 1996 in verband met de invoering van het nieuwe jeugdstrafrecht eind 1995. Ook hier treedt een sterke stijging van het aantal taakstraffen op. Naar verwachting zal deze stijging zich in een iets mindere mate voortzetten. Het aantal jeugddetenties neemt sinds 1999 gestaag toe en dit aantal zal naar verwachting in de toekomst nog licht verder stijgen. Het aantal

4.8 Onherroepelijke taakstraffen, (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en maatregelen voor minderjarigen, 1996–2012, index (1996=100)



Bron realisaties: Parket-Generaal, OBJD.

Bron prognoses: WODC.

PIJ-maatregelen (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) is met name in de laatste twee jaar gestegen. Ook hier wordt een lichte toename verwacht.

**Het verband met de achtergrondfactoren**

Interessant is om te kijken welke achtergrondfactoren het meest van invloed zijn op de ontwikkeling van het aantal misdrijf- en overtredingzaken. Anders dan in het model voor burgerlijke zaken en bestuurszaken heeft de maatschappelijke problematiek slechts een indirecte invloed op het aantal door de rechtspraak te behandelen strafzaken. Het model begint met de ontwikkeling van het aantal geregistreerde misdrijven. Deze wordt bepaald door diverse achtergrondfactoren. Bij een deel van de geregistreerde misdrijven kan een verdachte worden gevonden. Een deel van deze verdachten stroomt via het Openbaar Ministerie de strafrechtspraak in. Indien mogelijk en relevant worden acht typen delicten onderscheiden: geweld, eenvoudige diefstal, gekwalificeerde diefstal, rijden onder invloed, opiumwetdelicten, vernieling en delicten tegen de openbare orde, economische delicten en overige delicten. Tevens wordt onderscheid gemaakt tussen meerderjarige en minderjarige verdachten.

Staat 4.3 geeft aan in hoeverre de achtergrondfactoren het aantal verdachten beïnvloeden. In de eerste kolom van de tabel staan de achtergrondfactoren vermeld die bepaalde maatschappelijke problematiek in beeld brengen. De cijfers in de volgende kolommen geven aan welk effect een stijging van 1 procent in de betreffende achtergrondvariabele volgens het model heeft op het aantal geregistreerde verdach-

ten van een bepaald type delict. De schattingen van deze effecten zijn gebaseerd op econometrische analyses van de jaarlijkse groei van het aantal verdachten en de achtergrondfactoren van 1978 tot en met 2005 op landelijk niveau.

Het blijkt dat de omvang van de bevolking een forse invloed heeft op de geweldscriminaliteit onder volwassenen. Een stijging van één procent van de bevolking gaat samen met een stijging van 2,5 procent van het aantal meerderjarige verdachten van geweldscriminaliteit. Dit lijkt heel veel, maar in de praktijk zal de bevolking slechts met 0,1 à 0,2 procent per jaar stijgen. De mate van kerkelijkheid, dat wil zeggen het percentage mensen dat zichzelf tot een kerkelijke gemeenschap rekent, heeft daarentegen een negatieve samenhang met het aantal verdachten: als de kerkelijkheid met één procent toeneemt, dan neemt het aantal verdachten van geweld met 0,2 procent af. De omvang van de bevolking heeft ook een grote invloed op het aantal overtredingen van de Wet Mulder. Ook het alcoholgebruik is van grote invloed op het aantal Wet-Mulder-overtredingen. Eén procent meer alcoholgebruik gaat samen met circa 6 procent meer Wet-Mulder-overtredingen. De omvang van de voor de politie beschikbare middelen speelt een grote rol bij het opsporen van meerderjarige verdachten van opiumwetdelicten. Eén procent meer politiemiddelen gaat samen met 1,5 procent meer opiumwetverdachten. Het aantal meerderjarige verdachten van economische delicten wordt vooral bepaald door de omvang van de werkzame beroepsbevolking. Waarschijnlijk houdt dit verband met het feit dat veel economische delicten op een werkplek plaatsvinden.

Het aantal minderjarige verdachten wordt voor een groot deel bepaald door demografische factoren. Een toename van 1 procent van de bevolking van 12 t/m 17 jaar gaat samen met een toename van circa 2 procent van het aantal minderjarige verdachten van vernieling en verstoring van de openbare orde. Een toename van 1 procent van de 12- t/m 17-jarigen in de vier grote steden gaat samen met een stijging van circa 2 procent van het aantal minderjarige verdachten van geweld. Deze toename van geweldsverdachten vindt uiteraard niet alleen in de vier grote steden plaats. Deze achtergrondfactor is een indicator van grote-stedenproblematiek in het algemeen. Eén procent meer éénoudergezinnen gaat samen met een stijging van circa 11 procent van het aantal Leerplichtwetovertredingen door minderjarigen. Ook hier geldt dat het niet alleen de kinderen uit éénoudergezinnen zijn die de Leerplichtwet overtreden. De achtergrondfactor éénoudergezinnen is een indicator van minder sociale controle.

De verwachting omtrent de achtergrondfactoren in staat 4.3 bepalen tezamen de verwachte ontwikkelingen in het aantal verdachten. Zoals gezegd, stroomt een deel van deze verdachten door naar het OM. Dit deel bepaalt de verwachte ontwikkelingen in de instroom van misdrijf- en overtredingzaken bij het OM. Alles wat instroomt bij het OM wordt afgedaan, hetzij met een transactie, hetzij met een sepot, hetzij met een dagvaarding, hetzij met een andere vorm van afdoening. De dagvaar-

dingen vormen de instroom van de ZM in eerste aanleg. De ontwikkeling van het aantal zaken bij het gerechtshof en de Hoge Raad neemt ongeveer evenredig toe met de ontwikkeling van het aantal zaken in eerste aanleg. Er wordt geen verhoging van de appelratio verwacht.

#### Staat 4.3

##### De invloed van de achtergrondfactoren op aangehouden verdachten van misdrijven en geregistreeerde overtredingen<sup>1)</sup>

<i>Meerderjarige verdachten van</i>	Geweld	Een- voudige diefstal	Gekwali- ficeerde diefstal	Opium- wet delicten	Econo- mische delicten	Overige delicten	WAHV- overtre- dingen	Overige overtre- dingen
<i>Demografisch</i>								
Bevolking	2,5						20,6	
1e generatie niet-westerse allochtonen 12–17 jaar		0,5						
2e generatie niet-westerse allochtone mannen 18–29 jaar				0,1		0,1		
<i>Economisch</i>								
werkzame beroepsbevolking koopkracht		-0,02			1,8			
<i>Sociaal</i>								
gescheidenen kinderen betrokken bij scheiding	0,04		0,8			0,1		
kerkelijkheid alcoholgebruik	-0,2						6,3	
<i>Institutioneel</i>								
totale middelen politie	0,9			1,5				
personele middelen politie					-0,7			
politiepersoneel								2,0
<i>Meerderjarige verdachten van</i>	Geweld	Een- voudige diefstal	Gekwali- ficeerde diefstal	Vernieling en verstoring openbare orde		Leerplichtwet- overtredingen		Overige overtre- dingen
<i>Demografisch</i>								
bevolking 12–17 jaar				2,3				
bevolking 12–17 jaar in de vier grote steden	1,6							
2e generatie niet-westerse allochtonen 12–17 jaar	0,7			0,5				1,9
<i>Economisch</i>								
koopkracht			-0,01					
<i>Sociaal</i>								
kinderen betrokken bij scheiding éénoudergezinnen		0,4				11,2		

<sup>1)</sup> Er konden geen significante achtergrondfactoren worden gevonden bij meerderjarigen voor rijden onder invloed en bij minderjarigen voor overige misdrijven en verkeers- en vervoersovertredingen.

Bron: WODC.

## *Noten in de tekst*

- 1) Zie Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts, W. van der Heide (2004), 'Prognosemodel Justitiële Ketens', Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, Cahier 2004-8.
- 2) Een volledig overzicht is terug te vinden in Moolenaar, D.E.G., E.C. Leertouwer, F.P. van Tulder, B. Diephuis (2007), *Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2012; beleidsneutrale ramingen*, Den Haag, WODC/Raad voor de rechtspraak, Cahier 2007-14.
- 3) Kamerstukken II (2002), *Naar een veiliger samenleving*, vergaderjaar 2002/2003, 28 684, nr. 1.



# Begrippenlijst

## *Toelichting:*

*De opgenomen begrippen zijn beknopt beschreven naar de laatste stand van zaken; meer en gedetailleerder informatie staat in (juridische) woordenboeken of handboeken en is te vinden op diverse internetsites (onder andere [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)).*

## ***Adoptie***

Aanneming als wettig kind na uitspraak door de rechtbank op verzoek van (echt)paar of één persoon dat/die het kind wil adopteren of vanwege het Haags Adoptieverdrag 1993 met erkenning van een uitspraak van de Centrale Autoriteit van het land van herkomst van het kind.

## ***Afdoening door de rechter***

In burgerlijk recht: eindbeslissing, in de regel door (deels) toewijzen dan wel afwijzen van het verzoek of de vordering. In strafrecht: eindbeslissing, door schuldigverklaring, vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolgning of een van de overige einduitspraken.

## ***Afdoening door het Openbaar Ministerie***

Eindbeslissing over een bij het parket ingeschreven proces-verbaal door sepot, voeging ad informandum, voeging ter berechting, transactie of overdracht aan de afdeling rechtbankzaken van een ander parket.

## ***Arrest***

Uitspraak van de Hoge Raad of een gerechtshof.

## ***Asielverzoeken***

Een schriftelijke wens om in de zin van het Verdrag van Genève van 1951 als vluchteling te worden erkend. Inwilliging van het asielverzoek leidt tot een verblijfsrechtelijke status. Een ingewilligd verzoek kan betrekking hebben op een aanvraag uit hetzelfde jaar of een vorig jaar. Als het verzoek om toelating definitief is afgewezen, vindt verwijdering van de asielzoeker plaats.

## ***A-status (Opgeheven per 1 april 2001)***

Een A-status werd verleend aan asielzoekers die gegronde redenen hebben om te vrezzen voor vervolging in de zin van het Verdrag van Genève en de Vreemdelingenwet. Zij zijn toegelaten als vluchteling en hebben de vluchtelingenstatus gekregen. Dit is een definitieve verblijfsvergunning.

## ***(administratief) Beroep***

Rechtsgang in het bestuursrecht waarbij de belanghebbende een beslissing van het bestuur aanvecht bij een hiërarchisch hoger bestuursorgaan dan het orgaan dat de bestreden beslissing heeft genomen.

### ***Beschikking***

In burgerlijk recht: rechterlijke (tussen)uitspraak die niet strekt tot voorlopige of definitieve beslechting van een geschil; rechterlijke eindbeslissing in een verzoekschriftprocedure.

In bestuursrecht: eenzijdige beslissing van een bestuursorgaan in een concreet individueel geval.

In strafrecht: rechterlijke beslissing tijdens het verloop van een strafproces, niet uitgesproken op de terechtzitting.

### ***Bestuursrechtspraak***

Rechtsgang in het bestuursrecht waarbij de belanghebbende een beslissing van het bestuur aanvecht bij de onafhankelijke rechter (meestal de sector bestuursrecht van de rechtbank).

### ***Bestuursorgaan***

Een orgaan van een rechtspersoon dat bij publiekrecht is aangewezen, of een ander persoon of college dat met openbaar gezag is bekleed, zoals een gemeente. Uitzonderingen op deze regel worden gevormd door onder andere rechterlijke instanties, bepaalde onderdelen van de regering en de Nationale Ombudsman.

### ***(administratief) Bezwaar***

Rechtsgang in het bestuursrecht waarbij de belanghebbende een beslissing van het bestuur aanvecht bij het orgaan dat de bestreden beslissing heeft genomen.

### ***Burgerlijke rechtspraak***

Rechtspraak in geschillen tussen burgers onderling, tussen bedrijven onderling of tussen burgers en bedrijven. Wordt ook wel civiele rechtspraak genoemd.

### ***(beroep in) Cassatie***

Gewoon rechtsmiddel tegen vonnis, arrest of beschikking van lagere rechter, ingesteld bij de Hoge Raad, mits er geen ander gewoon rechtsmiddel openstaat of heeft opengestaan.

### ***Centrale Raad van Beroep***

Rechtscollege dat in eerste (en soms enige) instantie, of in beroep van uitspraken van de sector bestuursrecht van de rechtbank, beslist over bepaalde bestuursrechtelijke geschillen.

### ***College van Beroep voor het Bedrijfsleven***

Rechtscollege dat beslist in geschillen op het gebied van het economisch bestuursrecht en in beroep tegen een besluit of handeling van een bedrijfslichaam.

### ***Competentie***

Regel van formeel recht die bepaalt voor welk gerecht een zaak aanhangig moet worden gemaakt.

- *Absolute*: soort gerecht dat de zaak moet behandelen. Dit is afhankelijk van de regelgeving waarop de zaak is gebaseerd.
- *Relatieve*: plaats waarin de zaak moet worden behandeld. Dit is in eerste aanleg meestal afhankelijk van de woonplaats van de benadeelde partij of verdachte.

### ***Dagvaarding***

Officieel geschrift (deurwaardersexploot) dat iemand oproept op een bepaalde tijd voor de rechter te verschijnen in verband met het beslechten van een geschil (burgerlijk procesrecht), of de vervolging van een aan de opgeroepene ten laste gelegd strafbaar feit (strafprocesrecht).

### ***Echtscheidingsprocedure***

Verzoekschriftprocedure voor de Nederlandse rechter waarin hij een beslissing neemt inzake een verzoek tot echtscheiding, een verzoek tot scheiding van tafel en bed, een verzoek tot ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed of een verzoek tot ontbinding van het geregistreerd partnerschap.

### ***Eerste aanleg, (in -)***

Primaire rechterlijke instantie waar een zaak wordt behandeld.

### ***Eindbeschikking***

Uitspraak door de rechter, die een burgerlijke zaak, begonnen met een verzoekschrift (rekest), voor een bepaalde instantie definitief beëindigt.

### ***Eindvonnis***

Uitspraak door de rechter, die een burgerlijke zaak, begonnen met een dagvaarding, voor een bepaalde instantie definitief beëindigt.

### ***Enkelvoudige en meervoudige kamer***

- *Enkelvoudige*: rechtscollege waarbij slechts één rechter zitting houdt en de zaak beoordeelt.
- *Meervoudige*: rechtscollege waarbij meerdere rechters samen zitting houden en de zaak beoordelen. Vaak gaat het om drie of vijf rechters.

### ***Faillissement***

Staat waarin de rechter een schuldenaar verklaart, wanneer die heeft opgehouden te betalen, waarna op het vermogen en de inkomsten van de failliet (conservatoir) beslag komt te liggen om eventuele baten aan de schuldeiser(s) te laten toekomen.

### ***Formeel recht***

Onder het formele recht vallen alle regelingen die bepalen hoe moet worden omgegaan met schendingen van het materiële recht: wie er mag ingrijpen, hoe iets kan worden bewezen, hoe de sancties moeten worden toegepast, en hoe onschuldigen beschermd worden tegen overijverige handhavers.

### ***Gedetineerde***

Persoon die gedwongen verblijft in een Nederlandse penitentiaire inrichting, zoals een huis van bewaring of gevangenis in afwachting van zijn proces of voor het uitzitten van een hem door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of maatregel of in afwachting van zijn uitlevering/uitzetting of in afwachting van zijn plaatsing in een bijzondere inrichting.

### ***Gerechtshof***

Rechtscollege ('het hof') dat het hoger beroep behandelt tegen een door een lagere rechter in eerdere instantie gegeven beslissing. Er zijn vijf gerechtshoven.

### ***Gevangenis***

Penitentiaire inrichting voor ondergaan van vrijheidsstraf, hoofdzakelijk bestemd voor degenen die tot gevangenisstraf zijn veroordeeld.

### ***Gevangenisstraf***

Vrijheidsstraf, levenslang of tijdelijk met een strafduur van ten hoogste dertig jaar, in de regel ondergaan in een gevangenis.

### ***Griffierecht***

De gelden die partijen in een burgerlijke of bestuursrechtelijke zaak moeten betalen ter behandeling van hun zaak.

### ***Halt***

Lik-op-stuk-afhandeling van bepaalde soorten criminaliteit (Halt-feiten, zoals vandalisme, baldadigheid en lichte vermogensdelicten) van jeugdige 'first offenders' via een Halt-bureau op basis van het jeugdstrafrecht. Halt is een acroniem van Het alternatief.

### ***Hechtenis***

- *Principale*: vrijheidsstraf met een strafduur van maximaal één jaar en vier maanden, van lichtere aard dan gevangenisstraf en in de regel ondergaan in een huis van bewaring.
- *Subsidiaire*: vrijheidsstraf vanwege niet of niet volledige betaling van geldboete.

### ***Hoge Raad (der Nederlanden)***

Hoogste rechtscollege van de rechterlijke organisatie; behandelt cassatie(beroep) van beslissingen in vrijwel alle zaken waartegen geen ander rechtsmiddel openstaat of heeft opengestaan. Er is één Hoge Raad.

### ***Hoger beroep***

Gewoon rechtsmiddel, ook appel genoemd, toegekend aan iedere in eerste instantie verschenen en geheel of ten dele in het ongelijk gestelde partij; inzet van het geding is de in eerdere instantie gewezen beslissing.

### ***Huis van bewaring***

Penitentiaire inrichting bedoeld voor insluiting op grond van verscheidene verblijfstitels: de voorlopig gehechten (verdachten van een ernstig strafbaar feit die gedwongen de afhandeling van hun zaak afwachten in een inrichting), zij, die een korte vrijheidsstraf moeten ondergaan, enkele bijzondere categorieën justitiabelen zoals vreemdelingen die op uitzetting of uitlevering wachten, gegijzelden of gefailleerden en verder veroordeelden die wachten op definitieve plaatsing in de voor hen bestemde bijzondere inrichting, bijvoorbeeld het Penitentiair Selectie Centrum of een Tbs-inrichting. Een laatste categorie zijn de passanten, doortrekkende gevangenen en andere onder verzekerde bewaring vervoerde personen.

### ***Ingewilligde asielverzoeken***

Een ingewilligd asielverzoek heeft betrekking op een aanvraag uit hetzelfde of een vorig jaar. Personen van wie het asielverzoek wordt ingewilligd, krijgen een verblijfsrechtelijke status.

Vóór 1 april 2001 was dit mogelijk door middel van de A-status, VTV en VVTV. Met ingang van 1 april 2001 (Vreemdelingenwet 2000) zijn de A-status, VTV en VVTV vervangen door de vergunningen voor bepaalde tijd en voor onbepaalde tijd.

### ***Inverzekeringstelling***

Vrijheidsbeneming gedurende ten hoogste drie dagen wanneer de tijd dat een verdachte voor verhoor mag worden opgehouden (zes uur) niet voldoende is, hooguit éénmaal te verlengen met nog eens drie dagen (tot aan oktober 1994 bestond de maximale periode van inverzekeringstelling uit twee periodes van twee dagen).

### ***Kort geding***

Versnelde procedure in een rechtszaak waarin een onmiddellijke voorziening wordt vereist. Deze voorziening is slechts voorlopig. Na het uitspreken van deze voorziening kunnen partijen alsnog naar de rechtbank gaan om de zaak voor te leggen in een gewone procedure (de zogenaamde bodemprocedure).

### ***Materieel recht***

Onder het materiële recht vallen alle regelingen die omschrijven welke handelingen of gedragingen de maatschappij juist wel of juist niet van de betrokkenen – burgers (natuurlijke personen), overheden of bedrijven en instellingen (rechtspersonen), kortom de justitiabelen – verwacht.

### ***Mediation***

Bemiddeling waarbij partijen onderling een regeling treffen. Daardoor hoeven conflicten niet door een rechter te worden opgelost.

### ***Meerderjarige verdachte***

Degene die ten tijde van begaan van een strafbaar feit 18 jaar of ouder is.

### ***Minderjarige verdachte***

Degene die ten tijde van begaan van een strafbaar feit jonger is dan 18 jaar. Afhandeling van (jeugd)zaken van eenvoudige aard gebeurt veelal via Halt(bureaus).

NB. Niemand kan strafrechtelijk worden vervolgd voor een feit begaan voordat hij de leeftijd van 12 jaar heeft bereikt.

### ***Misdrijf***

Strafbaar feit van de zware soort, als zodanig aangeduid in de strafwetten; indeling van strafbare feiten in misdrijven en overtredingen is van belang bij het procesrecht (absolute competentie en rechtsmiddelen) en de strafbaarstelling; berechting in eerste aanleg gebeurt in de meeste gevallen door de rechtbank.

### ***Natuurlijk persoon***

Mens (individu) als rechtssubject.

### ***Niet-ontvankelijkheid***

Eindbeslissing waarbij de rechter het verzoek of de eis van een partij afwijst of het Openbaar Ministerie het recht te vervolgen ontzegt, op een grond die buiten de zaak zelf ligt (zoals een procedurefout).

### ***Ondertoezichtstelling***

Plaatsing, door de kinderrechter, van een minderjarig kind onder toezicht van een gezinsvoogd, als een kind zodanig opgroeit dat de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling wordt bedreigd.

### ***Onherroepelijke uitspraak***

Beslissing van de rechter waartegen geen (gewoon) rechtsmiddel meer openstaat.

### ***Ontslag van (alle) rechtsvervolgning***

Beslissing van de rechter, waarbij hij het door de officier van justitie ten laste gelegde feit wel bewezen acht maar van oordeel is dat het feit of de verdachte niet strafbaar is.

### ***Openbaar Ministerie***

Overheidsorgaan met als taken: wetten te handhaven, strafbare feiten op te sporen en te vervolgen, strafvonnissen ten uitvoer te leggen en de rechter te informeren voor zover de wet dat voorschrijft.

### ***Opgehelderd misdrijf***

Misdrijf waarbij tenminste één verdachte bij de politie bekend werd, ook al is hij voortvluchtig of ontkent hij het (strafbare) feit te hebben gepleegd.

### ***Overtreding***

Strafbaar feit van de lichte soort, als zodanig aangeduid in de strafwetten; indeling van strafbare feiten is van belang bij het procesrecht (absolute competentie en

rechtsmiddelen) en de strafbaarstelling; afdoening veelal met een schikking/transactie via het Openbaar Ministerie of berechting in eerste aanleg door de rechtbank sector kanton.

### *Parket bij de Hoge Raad*

Het parket bij de Hoge Raad wordt gevormd door de advocaat-generaal en de procureur-generaal en heeft als belangrijkste taak het uitbrengen van advies aan de Hoge Raad hoe te oordelen in een zaak. De procureur-generaal bij de Hoge Raad staat aan het hoofd van dit parket en de advocaten-generaal zijn werkzaam bij dit parket. Het parket bij de Hoge Raad vertegenwoordigt niet het Openbaar Ministerie.

### *Proces-verbaal*

Op schrift gestelde verklaring van een opsporingsambtenaar over door hem waargenomen feiten of omstandigheden.

### *Raad van State*

Adviescollege van de regering; de aan dit college verbonden afdeling bestuursrechtspraak (ontstaan uit de voormalige afdeling voor de geschillen van bestuur en de afdeling rechtspraak) heeft een rechtsprekende taak op het gebied van bestuursgeschillen.

### *Raad voor de rechtspraak*

De Raad voor de rechtspraak is sinds januari 2002 belast met de voorbereiding en opstelling van de begroting voor de Rechtspraak. De Raad verdeelt de middelen over de gerechten, draagt zorg voor de gerechtsoverstijgende voorzieningen, houdt toezicht op bedrijfsvoering en financieel beheer en geeft voor zover nodig algemene aanwijzingen op het gebied van de bedrijfsvoering. Verder heeft de Raad de taak de gerechten te ondersteunen bij activiteiten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit. De Raad adviseert de regering over wetgeving die de rechtspleging raakt.

### *(arrondissements)Rechtbank*

Rechtscollege dat in eerste aanleg kennis neemt van alle zaken waarvoor niet een andere rechter is aangewezen. Er zijn 19 rechtbanken. Alle rechtbanken hebben een sector kanton en de sectoren civiel-, bestuurs- en strafrecht.

### *Rechterlijke macht*

Het geheel van rechtsprekende instanties.

### *Rechtsmiddel*

Procedure waarmee partijen – soms derden – een (rechterlijke) beslissing bij dezelfde of een hogere rechter kunnen aantasten; er zijn gewone rechtsmiddelen, zoals bezwaarschrift, verzet, hoger beroep of cassatie(beroep) en buitengewone rechtsmiddelen, zoals derdenverzet, rekest-civiel, herziening of cassatie in het belang der wet.

### ***Rechtspersoon***

Elke niet-natuurlijk persoon die in het recht als rechtssubject is erkend.

### ***Schikking***

Strafrechtelijke (soms bestuursrechtelijke) afdoening van een delict van de lichte soort, in de regel op voorstel van het Openbaar Ministerie, meestal via een door de verdachte te betalen geldsom ('boete').

### ***Schuldigverklaring***

Uitspraak door de rechter, waarbij hij het door het Openbaar Ministerie ten laste gelegde feit bewezen en een strafbaar feit acht en van oordeel is dat de verdachte strafbaar is.

### ***Sector kanton***

Sector binnen de rechtbank, voorheen kantongerecht, waar de kantonrechter recht spreekt. De kantonrechter behandelt zowel civiele zaken als strafzaken. Het is een alleensprekende rechter, die zaken als overtredingen (strafrecht), arbeidszaken, huurzaken en zaken met een beperkt financieel belang (onder € 5 000) behandelt.

### ***Sepot***

Beslissing van het Openbaar Ministerie waarbij het, op beleidsmatige of technische gronden, afziet van vervolging van een geconstateerd strafbaar feit.

### ***Strafrechtspleging***

Geheel van rechtshandelingen door het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht met betrekking tot strafzaken.

### ***Strafzaak***

Het bij een parket ter vervolging ingeschreven proces-verbaal ten aanzien van één verdachte.

### ***Terbeschikkingstelling (TBS)***

Maatregel in het strafrecht waarbij de rechter beveelt dat de verdachte van een misdrijf, die een gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis heeft, bij bepaalde in de wet genoemde omstandigheden, van overheidswege ambulantly zal worden behandeld en begeleid, of in een daartoe bestemde inrichting zal worden verpleegd.

### ***Transactie (juridisch)***

Het onder bepaalde omstandigheden ter voorkoming van strafvervolging voldoen aan een of meer door de opsporingsambtenaar (politie) of het Openbaar Ministerie (officier van justitie) gestelde voorwaarden, zoals het betalen van een geldsom ('boete'), waardoor het recht tot strafvervolging vervalt.

### ***Tussenvonnis***

Uitspraak door de rechter, gedaan vóór het eindvonnis in een aanhangig geding, die geen einde maakt aan de zaak.



### ***Uitlevering***

Verwijdering van een persoon uit Nederland met het doel hem ter beschikking te stellen van de autoriteiten van een andere staat naar aanleiding van (een vermoeden van) het plegen van een misdrijf.

### ***Verblijfstitel (of status) gedetineerden***

Administratieve typologie van gedetineerden in een penitentiaire inrichting naar aard van detentie, bepaald door fase in het strafrechtelijk traject (bijvoorbeeld voorlopig gehechte, veroordeelde), aard van de opgelegde vrijheidsstraf (bijvoorbeeld gevangenisstraf, hechtenis) en bijzonder kenmerken van betrokkene (bijvoorbeeld lopend vonnis, vreemdeling).

### ***Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd***

Vergunning tot verblijf die voor maximaal vijf jaar wordt afgegeven. Ingevoerd per 1 april 2001 toen de Vreemdelingenwet 2000 van kracht werd.

### ***Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd***

Vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd. Ingevoerd per 1 april 2001 toen de Vreemdelingenwet 2000 van kracht werd.

### ***Verdachte***

Persoon van wie, op basis van feiten of omstandigheden, wordt vermoed dat hij/zij zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit.

### ***Verzoekschriftprocedure***

Procedure in een burgerlijke zaak o.a. voor het geven van een rechterlijke voorziening aan de verzoeker(s), zoals bij adoptie, curatele of voogdij, maar ook bij echtscheiding, ingeleid met een verzoekschrift (rekest) en eindigend met een beschikking.

### ***Voeging***

Het samenvoegen van verschillende strafbare feiten tot één strafzaak of (in het civiele recht) het samenvoegen van twee met elkaar verbonden procedures. Er zijn verschillende soorten voegingen:

- *Voeging ad informandum*: Het voegen, door het Openbaar Ministerie, van een strafzaak zonder tenlastelegging bij een andere zaak die aan de rechter wordt voorgelegd, met het doel de rechter bij de bepaling van de strafmaat rekening te laten houden met de gevoegde zaak.
- *Voeging ter berechting*: Het samenvoegen, door het Openbaar Ministerie, van ingeschreven strafzaken, met het doel de rechter bij één vonnis verschillende zaken tegelijk te laten afdoen.
- *Voeging ter zitting*: Het samenvoegen, door de rechter, van onder verschillende parketnummers ingeschreven strafzaken, met het doel deze zaken als één strafzaak te behandelen.

### ***Vonnis***

Gemotiveerde bindende uitspraak van de rechter in een voor hem gevoerd rechts-  
geding.

### ***Voogdij***

Gezag over minderjarige en diens goederen, van rechtswege of op beslissing van de  
rechter aan een ouder of een derde opgedragen, wanneer het ouderlijk gezag niet  
over het kind wordt uitgeoefend.

- *Voorlopige*: Maatregel waarbij de kinderrechter voorlopig in de gezagsuitoefe-  
ning van een minderjarige voorziet, indien een minderjarige niet onder gezag  
staat of dit gezag niet over hem wordt uitgeoefend.

### ***Vergunning tot verblijf (VTV humanitair) (opgeheven per 1 april 2001)***

Asielzoekers aan wie een VTV is verleend, worden niet erkend als politiek vluchte-  
ling maar zijn toegelaten op grond van humanitaire overwegingen. Deze tijdelijke  
verblijfsvergunning geldt voor een periode van maximaal vijf jaar.

### ***Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf (VVTV) (opgeheven per 1 april 2001)***

De VVTV is ingevoerd in 1994 en toegekend aan asielzoekers die vooralsnog niet  
naar hun land kunnen terugkeren omdat de situatie daar te gevaarlijk wordt geacht.  
Deze verblijfsvergunning geldt voor een periode van maximaal drie jaar.

### ***Vreemdeling***

Ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke  
bepaling als Nederlander moet worden behandeld.

### ***Vrijspraak***

Uitspraak, door de rechter, waarbij hij niet bewezen acht dat het door het Openbaar  
Ministerie ten laste gelegde feit door de verdachte is gepleegd.

# Medewerkers

## **Reguliere teksten, staten en figuren:**

Taakgroep Rechtsbescherming en veiligheid (RVE)

Harm Aten  
Nynke de Lange  
Arno Sprangers  
Ineke Engelhart  
Thea Kerkvliet  
Joke Korpel  
Nic Steenbrink  
Marcelle van Zee

## **Overige bijdragen:**

Paragraaf 1.2 Financiën en personeel

Dr. Frank van Tulder, drs. Bart Diephuis (Raad voor de rechtspraak (Rvr))

Capita Selecta: Prognosemodellen voor de justitieketens (par. 1.3)

Dr. Erik Leertouwer (WODC), Mw. dr. Debora Moolenaar (WODC), Dr. Frank van Tulder (Rvr)

Capita Selecta: De kosten van de rechterlijke macht in context (par. 1.4)

Drs. Jurriën de Jong (CBS)

Capita Selecta: Een prognosemodel voor burgerlijke zaken (par. 2.5)

Dr. Erik Leertouwer (WODC)

Capita Selecta: Aantal ontslagaanvragen sterk gedaald (par. 2.6)

Drs. Arno Sprangers, Nic Steenbrink (CBS)

Capita Selecta: Een prognosemodel voor bestuurlijke zaken (par. 3.6)

Dr. Frank van Tulder (Rvr)

Capita Selecta: Minder asielzoeker in de Europese Unie (par. 3.7)

Joke Korpel, Han Nicolaas, drs. Arno Sprangers (CBS)

Capita Selecta: Een prognosemodel voor strafzaken (par. 4.6)

Mw. dr. Debora Moolenaar (WODC)

## **Eindredactie:**

Mw. mr. drs. Nynke de Lange

Drs. Arno Sprangers