



# Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid

2016



# Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid

De tekst van het rapport *Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid* is vastgesteld op 19 april 2016.  
Het rapport is op 21 april 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

# Inhoud

	<b>Rapport in het kort</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Prestatiebekostiging Rechtspraak: het systeem</b>	<b>13</b>
1.1	Opbouw bekostiging Rechtspraak	13
1.2	Vaststelling door minister van bijdrage aan Raad	15
1.2.1	Bepalen productiegerelateerde bijdrage vooraf	15
1.2.2	Verrekenen productiever verschillen achteraf	15
1.3	Vaststelling door Raad van bijdrage aan gerechten	18
1.3.1	Bepalen productiegerelateerde bijdrage vooraf	18
1.3.2	Verrekenen productiever verschillen achteraf	19
<b>2</b>	<b>Prestatiebekostiging: de praktijk</b>	<b>20</b>
2.1	Afwijkende financiering van prognoses door minister	20
2.2	Wijze van vaststellen prijzen	21
2.2.1	Prijzen niet herijkt op basis van objectieve informatie	21
2.2.2	Prijverschillen tussen rechtsgebieden	23
2.3	Werkvoorraden en doorlooptijden in relatie tot financiering	25
2.4	Verwachte krapte op de begroting van de Rechtspraak	27
<b>3</b>	<b>Gerealiseerde productiviteit en kwaliteit sinds prestatiebekostiging</b>	<b>28</b>
3.1	Ontwikkeling productiviteit sinds invoering prestatiebekostiging	28
3.1.1	Stabilisatie productiviteit Rechtspraak sinds invoering prestatiebekostiging	28
3.1.2	Productiviteitsverschillen tussen gerechten sinds invoering prestatiebekostiging	30
3.2	Veranderingen in kwaliteit	31
3.2.1	Meten van het kwaliteitsniveau van rechtspraak	31
3.2.2	Beperkt inzicht in ontwikkeling kwaliteit van uitspraken	33
3.2.3	Risico op verlies kwaliteit door productiedruk	33
<b>4</b>	<b>Doelmatigheidsprikkels van prestatiebekostiging</b>	<b>36</b>
4.1	Verrekening van productiever verschillen achteraf	36
4.1.1	Doel: doelmatiger werken	36
4.1.2	Praktijk: prikkel voor goede productieplanning	36
4.2	Prijsprikkel	37
4.2.1	Doel: onder de afgesproken prijs produceren	37
4.2.2	Prijsprikkel in de praktijk bij de Raad	38
4.2.3	Prijsprikkel in de praktijk bij gerechten	39
4.2.4	Prijsprikkel in de praktijk bij rechters/raadsheren	40
4.3	Gerealiseerde effecten van doelmatigheidsprikkels	40
4.3.1	Beoogd effect: gunstiger verhouding middelen-productie	40
4.3.2	Gerealiseerde effecten op korte termijn	41
4.3.3	Gerealiseerde effecten op middellange termijn	42

<b>5</b>	<b>Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>45</b>
5.1	Reactie minister van VenJ	45
5.2	Reactie Raad voor de rechtspraak	45
5.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	47
	<b>Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording</b>	<b>49</b>
	<b>Bijlage 2 Gebruikte afkortingen</b>	<b>53</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>54</b>

## Rapport in het kort

De Rechtspraak<sup>1</sup> wordt grotendeels bekostigd door de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ). De begrote bijdrage van de minister voor 2015 was € 953,1 miljoen. Het overgrote deel van deze bijdrage, € 908,9 miljoen, is een productiegerelateerde bijdrage voor ruim 1,6 miljoen rechtszaken. De productiegerelateerde bijdrage is een vorm van prestatiebekostiging. De minister van VenJ wil de Rechtspraak namelijk per afgehandelde rechtszaak bekostigen. Deze prestatiebekostiging is in 2002 ingevoerd. Het moest, naast het transparanter en zakelijker maken van de verhoudingen tussen parlement (wetgevende macht) en Rechtspraak (rechtsprekende macht), de doelmatigheid van de Rechtspraak vergroten: een betere verhouding tussen ingezette middelen en geleverde prestaties.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de werking van de prestatiebekostiging, naar in hoeverre de productiviteit is verbeterd met behoud van kwaliteit, en naar de werking van de doelmatigheidsprikkels in de bekostiging. Voor de doelmatigheid van de prestaties van de Rechtspraak zijn twee elementen van belang: de productiviteit en de kwaliteit. Productiviteit is de verhouding tussen de hoeveelheid rechtszaken en de kosten. Alleen wanneer een productiviteitsstijging plaatsvindt met behoud van kwaliteit van de prestaties kan worden gesproken van een grotere doelmatigheid. Het gaat bij de kwaliteit van rechtspraak om onder andere tijdige en zorgvuldige rechtspraak.

### Wat vinden we?

Dit onderzoek laat zien dat prestatiebekostiging weliswaar is ingevoerd bij de Rechtspraak, maar in de praktijk gepaard gaat met een budgetplafond. De hoogte van de prestatiebekostiging is afhankelijk van de beschikbare middelen van de minister van VenJ. Dit beïnvloedt de hoeveelheid zaken die de minister van VenJ vooraf financiert en de prijzen die de minister hiervoor hanteert. Daardoor zijn de werking van prestatiebekostiging van de Rechtspraak en de doelmatigheidsprikkels beperkt, omdat in feite toch sprake is van budgetfinanciering. Dat neemt niet weg dat na invoering van prestatiebekostiging de stijging van de kosten<sup>2</sup> per rechtszaak wel is gestopt. Anderzijds is onvoldoende duidelijk wat de gevolgen hiervan zijn op de kwaliteit van de rechtspraak.

### Waar gaat het onderzoek over?

#### Financiering van de Rechtspraak

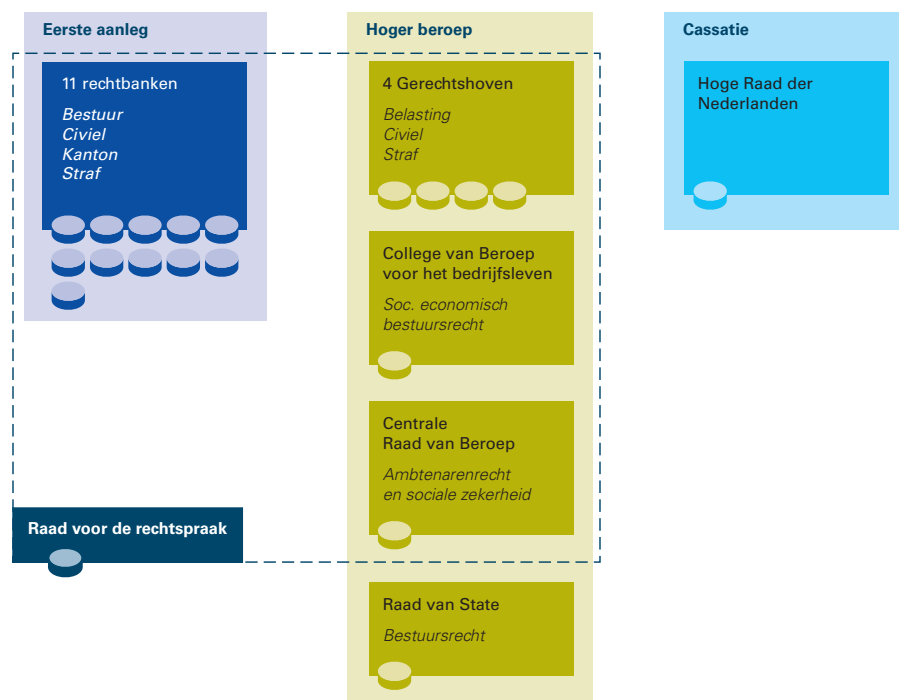
De minister van VenJ heeft een verantwoordelijkheid voor het kunnen functioneren van de Rechtspraak. In die hoedanigheid moet hij de voorwaarden scheppen voor het in stand houden en verbeteren van het rechtsbestel. Daarnaast heeft hij een financierende rol voor de Rechtspraak en een toezichthoudende verantwoordelijkheid voor de Raad voor de rechtspraak (hierna: Raad). Ten slotte is de minister van VenJ werkgever voor de rechterlijke macht.

De minister van VenJ bekostigt de Rechtspraak via de Raad. De Raad, het overkoepelende bestuur van de Rechtspraak, bestaat sinds 2002 en spreekt zelf geen recht. De Rechtspraak bestaat verder uit elf rechtbanken, vier gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (zie figuur 1). De Hoge Raad der Nederlanden en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben een bijzondere positie. Er werken wel rechters, maar zij maken geen deel uit van de rechterlijke organisatie.

**1**  
De Rechtspraak (met hoofdletter) verwijst naar de rechterlijke organisatie, de rechtspraak (zonder hoofdletter) verwijst naar het rechtspreken.

**2**  
Het gaat hier om reële kosten. De kosten zijn hierbij gecorrigeerd voor inflatie.

**Figuur 1** Rechterlijke organisatie in Nederland



De Raad bevordert de kwaliteit en eenheid van de rechtspraak, verzorgt de financiën, houdt toezicht op en ondersteunt de bedrijfsvoering bij de gerechten (de rechtbanken, gerechtshoven, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep). Met het oprichten van de Raad zijn de gerechten en hun bedrijfsvoering meer op afstand geplaatst van de minister. Alle rechtbanken en gerechtshoven kregen een eigen bestuur dat integraal verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van het gerecht.

#### Prestatiebekostiging Rechtspraak

De prestatiebekostiging is ingevoerd in een tijd waarin de Rechtspraak een beroep deed op extra publieke middelen om de verwachte groeiende instroom van zaken af te handelen. De toenmalige minister van Justitie wilde weten waar het extra geld voor nodig was (Boone et al., 2006). De kosten<sup>3</sup> van de Rechtspraak waren namelijk tussen 1995 en 2001 met ruim 60% ten opzichte van 1995 gestegen, terwijl de productie nagevoeg gelijk was gebleven (Van Tulder & Van der Torre, 2010). Door het budget voor de Rechtspraak aan de prestaties te koppelen kreeg de minister meer inzicht in de daadwerkelijk geleverde prestaties van de Rechtspraak. Tegelijkertijd kon de Rechtspraak transparant maken welke prestaties zij zou kunnen leveren voor het ontvangen budget.

3

Het gaat hier om reële kosten. De kosten zijn hierbij gecorrigeerd voor loon- en prijspeil.

4

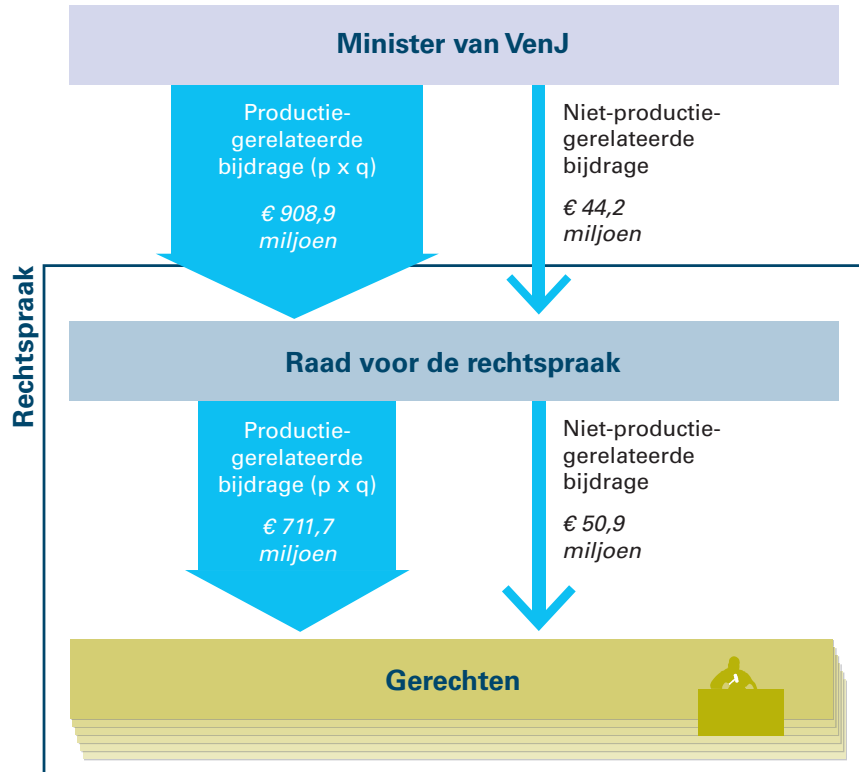
Een productgroep bestaat uit verschillende zaakscategorieën, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar het type zaak en de wijze van afhandeling. In totaal zijn er 11 productgroepen en 53 zaakscategorieën.

De Rechtspraak wordt sindsdien grotendeels bekostigd op basis van geleverde prestaties ( $p \cdot q$ ). Daarbij moet de hoogte van de jaarlijkse productiegerelateerde bijdrage van de minister van VenJ aan de Rechtspraak worden bepaald door het aantal zaken ( $q$ ) dat in een jaar wordt verwacht te vermenigvuldigen met de afgesproken prijs per productgroep<sup>4</sup> ( $p$ ). De minister van VenJ en de Raad spreken eens in de drie jaar de prijzen per productgroep af. De minister van VenJ moet prijzen hanteren, waarmee zaken tijdig en zorgvuldig kunnen worden afgehandeld.

De hoogte van de productiegerelateerde bijdrage voor 2015 was € 908,9 miljoen (zie figuur 2) voor ruim 1,6 miljoen rechtszaken. Ongeveer driekwart van de productiegerelateerde bijdrage wordt door de Raad doorgezet naar de gerechten; ongeveer een kwart wordt gebruikt voor centrale uitgaven, zoals huisvesting, ICT en opleidingen. De prijs-

zen die de Raad voor de rechten hanteert zijn verminderd met de centrale uitgaven. De Raad kan, indien beschikbaar, eigen middelen (eigen vermogen) toevoegen aan de bijdragen aan gerechten.

**Figuur 2** De geldstromen van de minister van VenJ naar de gerechten voor het jaar 2015



Bron: VenJ (2014b) en Raad voor de rechtspraak (2015c)

#### Krapte op de begroting

Eind augustus 2015 schreven de presidenten van de gerechten en de Raad in hun Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020 (MJP; Presidenten Raad Overleg, 2015) dat er vanaf 2016 financiële krapte verwacht wordt op de Rechtspraakbegroting. De kosten stijgen door noodzakelijke investeringen in het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) en het herstel van de balans tussen werkdruk en kwaliteit. KEI moet uiteindelijk voor een kostenverlaging zorgen, maar uit recente berekeningen van de Rechtspraak blijkt dat deze verlaging niet eerder dan in 2018 verwacht mag worden. In 2016 zijn de afgesproken prijzen onvoldoende om de kosten te dekken (Presidenten Raad Overleg, 2015). Dit komt onder meer doordat in deze afgesproken prijzen taakstellingen van het kabinet verwerkt zijn die in 2016 leiden tot lagere afgesproken prijzen.<sup>5</sup> De Raad verwacht daarnaast dat de Rechtspraak vanaf 2016 geen eigen vermogen meer beschikbaar heeft dat ingezet kan worden voor de budgettaire problematiek. Over het jaar 2015 zullen de kosten naar verwachting ook hoger zijn dan de geraamde opbrengsten, waardoor de Rechtspraak, net als in 2014, moet interen op het eigen vermogen. Een negatief eigen vermogen moet de minister van VenJ aanzuiveren. In het MJP vullen de presidenten van de gerechten en de Raad een deel van de benodigde bezuinigingen in en maken zij geld vrij om te investeren in KEI en behoud van kwaliteit. Ze stellen voor om de uitgaven aan huisvesting en bedrijfsvoering flink te verminderen. Maar, ook na invoering van het MJP blijven er volgens de Rechtspraak tekorten bestaan (Presidenten Raad Overleg, 2015). De bezuinigingsvoorstellen hebben tot veel verzet geleid bij betrokken rechters en burgemeesters.

5

In de afgesproken prijzen van 2014 tot en met 2016 is een taakstelling op de bedrijfsvoering verwerkt van structureel € 15 miljoen per jaar. Vanaf 2016 krijgt de Rechtspraak ook te maken met de efficiëntyaakstelling van het kabinet-Rutte/Asscher (3,2% in 2016, 7,3% in 2017 en 8,9% in 2018). Voor 2016 betekent dat een korting van € 32 miljoen.

In het najaar van 2015 zijn de minister van VenJ en de Raad de onderhandelingen over de prijzen voor 2017-2019 gestart.

De minister heeft kort voor de behandeling van zijn departementale begroting € 20 miljoen voor 2016 en € 25 miljoen voor 2017 en verder extra uitgetrokken voor de Rechtspraak. Het is voor ons onduidelijk waar dat geld precies voor bedoeld is. Mocht uiteindelijk meer geld nodig zijn, dan zal de minister dat in zijn Voorjaarsnota kenbaar maken. De departementale begroting van de minister is uiteindelijk goedgekeurd door het parlement.

### Wat speelt er binnen de Rechtspraak?

#### *Productiedruk en risico's op lagere kwaliteit: verbonden met prestatiebekostiging*

Binnen de Rechtspraak vindt een discussie plaats over productiedruk en de kwaliteit van rechtspraak. Al in december 2012 luidden raadsheren uit Leeuwarden in een manifest publiekelijk de noodklok over de ervaren productiedruk en hoe dat de kwaliteit van de rechtspraak aantast. Dit manifest werd door ruim 700 van de ongeveer 2500 rechters en raadsheren ondertekend. De raadsheren riepen de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen op prioriteit te geven aan kwaliteit en inhoud van het rechtspreken en minder te sturen op productiecijfers.

Verschillende onderzoeken die na het manifest zijn verschenen bevestigen het beeld dat rechters een hoge productiedruk ervaren en dat de kwaliteit van rechtspraak hieronder kan lijden.

In de gesprekken die de Raad naar aanleiding van het manifest heeft gevoerd met medewerkers van gerechten wordt het bekostigingssysteem vaak als achterliggende oorzaak genoemd voor de ervaren productiedruk. Dit systeem zou ertoe leiden dat een deel van de gerechtsbestuurders en managers eenzijdig de nadruk legt op productie (Raad voor de rechtspraak, 2013a).

De Raad (2013b) is van mening dat niet het bekostigingssysteem de productiedruk opdrijft, maar dat de wijze waarop het systeem binnen de gerechten wordt toegepast hieraan debet is.

Cruciaal is volgens de Raad dat rechters en raadsheren zelf consensus bereiken over wat in concrete situaties goede rechtspraak is. De Rechtspraak ontwikkelt daarom professionele standaarden per rechtsgebied (civiel, bestuur, straf en kanton).<sup>6</sup> Vanaf 2016 zal geleidelijk met deze standaarden moeten worden gewerkt (Presidenten Raad Overleg, 2015).

#### *Doelmatigheidsprikkels van prestatiebekostiging*

In 2005 zijn in de bekostiging van de Rechtspraak twee doelmatigheidsprikkels geïntroduceerd: de gerealiseerde productie wordt achteraf verrekend en de Rechtspraak mag eigen vermogen opbouwen. Verrekening van productiever verschillen moet de Rechtspraak prikkelen zoveel mogelijk zaken af te doen. Doet zij in een jaar meer zaken af dan afgesproken, dan krijgt ze voor iedere extra zaak 70% van de daarvoor afgesproken prijs uit een egalisatierekening van de Raad. Doet ze minder dan afgesproken dan moet ze voor iedere zaak die ze niet heeft gedaan 70% van de afgesproken prijs terugstorten in de egalisatierekening van de Raad.

De mogelijkheid om eigen vermogen op te bouwen moet de Rechtspraak prikkelen onder de afgesproken prijzen te produceren. Als de Rechtspraak zaken goedkoper kan afdoen dan de afgesproken prijzen, mag ze die winst namelijk tot op zekere hoogte houden. De dankzij deze prikkels gerealiseerde doelmatigheidswinst mag ze op korte termijn houden, maar kan op middellange termijn leiden tot een verlaging van de afgesproken prijzen in de volgende prijsonderhandeling. Als de Rechtspraak niet uitkomt met de afgesproken prijzen, dan teert ze in op het eigen vermogen. Het eigen vermo-

<sup>6</sup> De kantonrechtspraak is formeel geen rechtsgebied, maar een bijzondere vorm van rechtspraak.



gen van de Rechtspraak moet daarom toereikend zijn om de continuïteit van de Rechtspraak te waarborgen. In het uiterste geval moet de minister van VenJ een negatief eigen vermogen aanzuiveren.

### Wat concluderen we?

Ons onderzoek leidt tot de volgende conclusies.

#### Prestatiebekostiging begrensd door budgetplafond van minister

De hoogte van de jaarlijkse productiegerelateerde bijdrage van de minister van VenJ aan de Rechtspraak wordt weliswaar berekend door het aantal zaken (q) te vermenigvuldigen met de afgesproken prijs per productgroep (p), maar wordt uiteindelijk bepaald door de beschikbare middelen van de minister van VenJ.

Het veronderstelde openeindekarakter van prestatiebekostiging wordt daarmee begrensd door het budgetplafond van de minister. De bekostiging van de Rechtspraak heeft hiermee kenmerken van zowel prestatiebekostiging als budgetfinanciering.

De combinatie van prestatiebekostiging en een budgetplafond zorgt voor spanningen tussen de uitgangspunten van beide principes. Zo financierde de minister van VenJ door de budgettaire krapte de laatste jaren vooraf niet meer alle verwachte zaken. Zolang de Rechtspraak een goed gevulde egalisatierekening heeft en over eigen vermogen beschikt, kan zij het verschil opvangen. De Rechtspraak verwacht echter in 2016 geen eigen vermogen meer beschikbaar te hebben (Presidenten Raad Overleg, 2015). Daarnaast gaan de prijsonderhandelingen in de praktijk over de budgettaire consequenties voor de totale productiegerelateerde bijdrage op basis van bestaande prijzen en verwachte zaken. De prijzen worden niet herijkt op basis van objectieve informatie over gerealiseerde kostprijzen, werklast, doelmatigheid en kwaliteit. Door vooral het beschikbare budget als uitgangspunt te nemen is de financieringswijze grotendeels los komen te staan van de vraag wat er in de praktijk nodig is om zaken tijdig en zorgvuldig af te handelen.

#### Na invoering prestatiebekostiging zijn de stijgende kosten per rechtszaak gestopt

Sinds de invoering van prestatiebekostiging bij de Rechtspraak zijn de kosten<sup>7</sup> per rechtszaak na een lange periode van stijging (1983-2002) gestabiliseerd en zijn de verschillen tussen gerechten in kosten per rechtszaak kleiner geworden. Het is aannemelijk dat prestatiebekostiging hieraan heeft bijgedragen.

#### Doelmatigheidsprikkels leiden niet tot verdere verlaging van kosten per rechtszaak

Het budgetplafond heeft geleid tot kostenbeheersing op totaalniveau voor de minister van VenJ. De Raad en de door ons onderzochte gerechten zijn ook sterk gericht op kostenbeheersing. Zij sturen vooral op het realiseren van productieafspraken met de middelen die ze daarvoor krijgen, en niet zozeer op het realiseren van doelmatigheidswinst.

Dit komt omdat de doelmatigheidsprikkels in opzet en praktijk niet sterk zijn. Zo wordt de beloning van doelmatig gedrag afgezwakt doordat de Raad en de gerechten de gerealiseerde doelmatigheidswinst maar beperkt mogen houden. Bovendien moet een negatief eigen vermogen worden aangezuiverd door de minister van VenJ. Daarnaast resulteert verrekening van productieverschillen alleen bij meerproductie<sup>8</sup> in lagere kosten per rechtszaak. De afgelopen jaren bleek de uiteindelijke instroom van zaken lager dan verwacht. Daardoor lukte het de Rechtspraak vaak niet om de productieafspraken te halen, laat staan dat het mogelijk zou zijn geweest om meerproductie te realiseren. In jaren van minderproductie stijgen de gemiddelde kosten per rechts-

<sup>7</sup> Het gaat hier om reële kosten. De kosten zijn hierbij gecorrigeerd voor loon- en prijspeil.

<sup>8</sup> Meerproductie houdt in dat er meer geproduceerd is dan afgesproken.

zaak juist, omdat dan slechts 70% van de afgesproken prijs van de niet gerealiseerde productie hoeft te worden terugbetaald.

Verder zien we dat de driejaarlijks afgesproken prijzen niet verlaagd zijn door een aantoonbaar gerealiseerde productiviteitsstijging. Wel zijn de prijzen verlaagd door veranderingen in assortimentsmix en vooraf opgelegde doelmatigheidskortingen (tussen 2005 en 2010) en rijksbrede taakstellingen (sinds 2014). Tegelijkertijd werden de prijzen verhoogd door bijvoorbeeld veranderingen in wetgeving, investeringen in kwaliteit en tijdelijke tegemoetkomingen. Per saldo bleven de prijzen over het algemeen nagenoeg gelijk.

### Onduidelijk hoe de kwaliteit zich heeft ontwikkeld

De prijs van een rechtszaak moet worden bepaald door de gewenste kwaliteit en door de kosten die daarvoor gemaakt moeten worden. We zien dat de laatste jaren veel aandacht is uitgegaan naar kostenbeheersing. Het effect hiervan op de kwaliteit is echter niet duidelijk. We hebben op basis van de beschikbare kwaliteitsinformatie geen aanwijzingen dat de kwaliteit structureel is veranderd. Hoe de kwaliteit van gerechtelijke uitspraken zich heeft ontwikkeld is niet duidelijk, omdat daar geen goede indicator voor is. Of en in welke mate de kwaliteit van uitspraken wordt aangetast door de productiedruk, is onduidelijk.

Bij de driejaarlijkse herijking van de prijzen moet de minister van VenJ rekening houden met de kwaliteit van rechtspraak. Dit werd tot nu toe bemoeilijkt door beperkte informatie van de Rechtspraak over de ontwikkeling van de kwaliteit van gerechtelijke uitspraken en de mogelijkheden voor doelmatigheidsverbetering. Daar komt bij dat er tussen de minister van VenJ en de Rechtspraak geen overeenstemming bestaat over het gewenste kwaliteitsniveau.

Het ontbreken van goede informatie over de ontwikkeling van de kwaliteit en over de mogelijkheden voor doelmatigheidsverbetering, staat het maken van een goede afweging tussen kwaliteit en prijs in de weg.

Dat zo'n afweging nodig is, leiden we ook af uit prijsverschillen tussen vergelijkbare soorten zaken bij verschillende rechtsgebieden. Deze verschillen worden namelijk niet verklaard door die afweging, maar blijken historisch zo te zijn gegroeid. Een voorbeeld is de meervoudige behandeling van een verzoekschrift civiel (€ 1814) versus de meervoudige behandeling van een beroepschrift belasting (€ 4185).

Een te lage prijs kan risico's met zich meebrengen voor de zorgvuldige afhandeling van rechtszaken. We zien dat afgesproken prijzen in opzet weliswaar geen normerende werking beogen te hebben voor de afhandeling van individuele zaken, maar dat de hoogte van vergoedingen in de praktijk soms wel een rol speelt bij de beslissing om een zaak door één of drie rechters af te doen.

### Wat bevelen we aan?

Ons onderzoek en de lopende discussie over het budget en de kwaliteit van de Rechtspraak leiden tot de volgende aanbevelingen.

We bevelen de minister van VenJ aan:

- Maak in de departementale begroting bij beperking of verruiming van het budgetplafond voor de Rechtspraak duidelijk welke gevolgen dat heeft voor het aantal vooraf te financieren zaken, de gehanteerde prijzen en het gewenste kwaliteitsniveau van de rechtspraak. Maak ook duidelijk welke risico's daarmee samenhangen,

welke impact die risico's kunnen hebben, hoe die risico's moeten worden verkleind en hoe ze worden opgevangen als ze zich voordoen.

- Maak in het departementale jaarverslag duidelijk of de risico's zich hebben voorgedaan en hoe daarmee is omgegaan.

We bevelen de Rechtspraak aan:

- Investeer in betere informatie over kosten en kwaliteit van de Rechtspraak. Daarmee kan de minister van VenJ beter afwegen welke risico's er zijn voor de kwaliteit als er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor de Rechtspraak.
- Ontwikkel een manier waarmee de kwaliteit van uitspraken kan worden gevolgd. Bepaal samen met de minister van VenJ welk kwaliteitsniveau van de rechtspraak minimaal moet worden gerealiseerd. Betrek deze informatie bij de driejaarlijkse prijsherijking.
- Zorg voor cijfermatig inzicht in de oorzaken voor verschillen tussen afgesproken en gerealiseerde productgroeprijzen en ook in oorzaken voor productiviteitsverschillen tussen gerechten. Dit inzicht kan mogelijkheden bieden voor doelmatigheidsverbetering.
- Vergelijk en maak helder hoe het komt dat een rechtszaak van een bepaald type in het ene rechtsgebied zoveel meer mag kosten dan in het andere rechtsgebied, ook al is complexiteit (of eenvoud) op het oog vergelijkbaar. Gebruik die informatie om van elkaar te leren hoe werkprocessen doelmatiger kunnen worden ingericht en betrek hierbij de ontwikkeling van professionele standaarden per rechtsgebied.

#### *Wat zijn de bestuurlijke reacties?*

We hebben op ons onderzoek reacties ontvangen van de minister van Veiligheid en Justitie en van de Raad voor de rechtspraak.

##### *Reactie minister van Veiligheid en Justitie*

De minister van VenJ onderschrijft een deel van de conclusies uit ons rapport, maar hij vindt niet dat de hoogte van de jaarlijkse bijdrage voorziet in een begrenzing voor de geleverde prestaties van de Rechtspraak. De Rechtspraak beschikt namelijk over een egalisatierekening, waaruit een eventuele hogere productie kan worden gefinancierd, en een eigen vermogen, waarmee afwijkingen van de met de Raad afgesproken prijs kunnen worden opgevangen. Hij is daarom van mening dat het vaststellen van de hoogte van de bijdrage in de begroting van VenJ geen belemmering is voor het principe van prestatiebekostiging. Verder is de minister van mening dat de prijzen in het verleden wel degelijk zijn aangepast op grond van de informatie die de Raad heeft aangebracht en de overwegingen uit hoofde van kwaliteit of doelmatigheid. Hij vindt dan ook dat er geen sprake is van tegenstrijdige principes in het huidige bekostigingssysteem van de Rechtspraak.

Over onze aanbevelingen merkt de minister op dat hij in zijn begroting en jaarverslag al een beschrijving opneemt van de gevolgen van het gereserveerde budget voor de te financieren zaken en de gehanteerde prijzen. Hij betreft daarbij niet het gewenste kwaliteitsniveau, omdat hij als minister van VenJ geen rol heeft bij het vaststellen van de kwaliteit van de rechtspraak. Het onderwerp kwaliteit leent zich volgens hem er ook niet voor om in enkele indicatoren op te nemen in een begroting of verantwoording.

##### *Reactie Raad voor de rechtspraak*

De Raad kan zich in grote lijnen vinden in onze conclusies en aanbevelingen. Zo ook in onze conclusie dat de Rechtspraak in de praktijk te maken heeft met een mengvorm van prestatiebekostiging en budgetfinanciering.

De Raad benadrukt bij de constatering dat de kosten per zaak niet lager zijn geworden sinds 2005, dat dit niet betekent dat de doelmatigheid niet is toegenomen.

De Raad omarmt de conclusie dat kwaliteit omschreven dient te worden, maar stelt wel dat onderscheid gemaakt moet worden tussen kwaliteitsindicatoren behorend tot de bedrijfsvoering van de Rechtspraak en kwaliteitsindicatoren behorend tot het rechterlijk domein. Over de eerste categorie kwaliteitsindicatoren kunnen, aldus de Raad, afspraken worden gemaakt met de minister van VenJ. De Rechtspraak kan zich verplichten tot het leveren van een bepaald kwaliteitsniveau als de minister van VenJ daar de noodzakelijke middelen voor ter beschikking stelt. Voor de tweede categorie kwaliteitsindicatoren geldt dit nadrukkelijk niet, stelt de Raad. De rijksoverheid dient voldoende financiële middelen ter beschikking te stellen om handelen volgens deze kwaliteitseisen mogelijk te maken.

Over onze aanbeveling over de kwaliteit van uitspraken laat de Raad weten dat de Rechtspraak al een aantal jaren werkt aan de ontwikkeling van een instrument voor inhoudelijke toetsing van het rechterlijke werk. In de komende jaren wordt het toetsingsinstrument verder doorontwikkeld en worden de mogelijkheden onderzocht voor toepassing binnen andere rechtsgebieden.

De Raad merkt op dat een analyse van de verschillen tussen afgesproken en gerealiseerde productgroepprijzen reeds bij de prijsonderhandelingen wordt gemaakt, maar dat die analyse een complexe aangelegenheid is waarvoor (wetenschappelijk) onderzoek nodig is. De Raad is van mening dat de hoge kosten en relatief lange doorlooptijden van dergelijk onderzoek onvoldoende opwegen tegen de baten.

De Raad onderschrijft onze aanbeveling over de analyse van productiviteitsverschillen tussen gerechten en voert deze reeds uit. De Raad beziet of het mogelijk is om zijn kengetallen meer uitgesplitst te presenteren. De analyse en het duiden van verschillen wordt overgelaten aan de gerechtsbesturen.

De Raad deelt onze opmerking dat vragen mogen worden gesteld over de verschillen tussen prijzen van op het oog vergelijkbare zaken. De zoektocht naar verbetering en vereenvoudiging van de bekostiging van de gerechten door de Raad zal onverminderd worden voortgezet.

De volledige reacties zijn te raadplegen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

Het is juist, zoals de minister stelt, dat de daadwerkelijk geleverde prestaties van de Rechtspraak altijd gefinancierd worden. Achteraf wordt namelijk eventueel gerealiseerde meerproductie ook vergoed, zij het met de 70/30%-verrekenregel. Nacalculatie van meerproductie is dan in financiële zin relatief ongunstiger voor gerechten dan voor de minister (het omgekeerde is het geval bij minderproductie). In de praktijk zien we dat gerechten sturen op het realiseren van de productieafspraken. De minister financiert uiteindelijk de Rechtspraak desnoods via aanzuiveren van reserves, waardoor alle zaken kunnen worden afgedaan. Dat neemt niet weg dat wij spanning zien tussen het vaststellen van de om budgettaire reden beperkte bijdrage in de begroting en het principe van prestatiebekostiging. Uitgangspunt van prestatiebekostiging is dat de minister zijn bijdrage baseert op de objectieve prognoses van verwachte zaken (q) en die vooraf financiert. Gerechten zijn dan verzekerd van de bekostiging van de verwachte instroom en kunnen daarmee hun organisatie zodanig inrichten dat bijvoorbeeld oplopende werkvoorraden en doorlooptijden worden voorkomen. De praktijk is dat de minister minder dan de objectieve prognoses financiert en vooraf een beroep doet op de egalisatierekening en het eigen vermogen van de Rechtspraak. De egalisatiereke-

ning is echter bedoeld om achteraf onverwachte zaken te kunnen financieren. De minister heeft een lager budget vooraf wel altijd in zijn begroting toegelicht.

De minister stelt daarnaast dat de prijzen (p) zijn gebaseerd op de informatie die de Raad heeft aangedragen. Wij zagen in ons onderzoek dat de prijzen mede zijn vastgesteld op grond van deze informatie. Maar aangezien ook hier doelmatigheidsoverwegingen een rol speelden en het beschikbare budget als uitgangspunt werd genomen, werd net als de q ook de p beïnvloed door het vooraf beschikbaar gestelde budget. Op die manier is het bedoelde bekostigingsmodel (een realistische p inclusief doelmatigheidsprikkel maal een realistische q) losgelaten.

Aldus is een mengvorm ontstaan van prestatiebekostiging ( $p \cdot q$ ) en budgetfinanciering (budget bepaalt p en q), waarmee in ieder geval de financiële reserves van de gerechten uitgeput dreigen te raken, maar waarmee ook de kwaliteit van de Rechtspraak in het gedrang kan komen.

Het lijkt ons van belang dat de minister stuurt op zowel doelmatigheid via prestatiebekostiging als kwaliteit. Daarom moet de minister de Tweede Kamer goed informeren over de risico's voor de kwaliteit van de Rechtspraak als hij door budgettaire krapte minder geld ter beschikking kan stellen aan de Rechtspraak. Hiervoor is het nodig duidelijk te omschrijven wat onder kwaliteit wordt verstaan en wat daarvan wordt verwacht. Mogelijk kan dit met het door de Raad voorgestelde onderscheid in kwaliteitsindicatoren behorend tot de bedrijfsvoering van de Rechtspraak en kwaliteitsindicatoren behorend tot het rechterlijk domein. Voor beide type indicatoren moet de minister in zijn begroting de mogelijke consequenties aangeven als hij minder middelen ter beschikking kan stellen dan noodzakelijk. Het is aan de Rechtspraak om die informatie aan te leveren. De Tweede Kamer wordt hiermee beter in de gelegenheid gesteld om de hoogte van het budget voor de Rechtspraak af te wegen tegen de consequenties voor kwaliteit. Op die wijze kunnen de voordelen van prestatiebekostiging ( $p \cdot q$ ) beter en transparanter tot hun recht komen.

Wij zullen met belangstelling volgen hoe het instrument voor inhoudelijke toetsing van het rechterlijk werk verder wordt ontwikkeld en verbreed naar andere rechtsgebieden. Dat geldt ook voor de zoektocht naar verbetering en vereenvoudiging van de bekostiging van de gerechten door de Raad. We verwachten wel dat die zoektocht ook verklaringen oplevert voor prijsverschillen tussen ogenschijnlijk vergelijkbare zaken.

Ten slotte onderstrepen we nogmaals het belang van het analyseren van verschillen tussen afgesproken en gerealiseerde productgroepprijzen en productiviteitsverschillen tussen gerechten. Het is goed dat de Raad wil bezien of de presentatie van zijn kengetallen beter kan. Het blijft vervolgens belangrijk dat de Rechtspraak die kengetallen analyseert, duidt en benut om eventuele doelmatigheidsverbeteringen te realiseren.

### Leeswijzer

In hoofdstuk 1 beschrijven we de wijze waarop de Rechtspraak wordt bekostigd en specifiek de systematiek van prestatiebekostiging. In hoofdstuk 2 gaan we in op hoe de bekostiging in de praktijk vorm krijgt. In hoofdstuk 3 staat de ontwikkeling van de productiviteit en kwaliteit van de Rechtspraak centraal. We gaan in hoofdstuk 4 in op de werking van de doelmatigheidsprykkels. In hoofdstuk 5, ten slotte, vatten wij de belangrijkste punten uit de verschillende reacties op dit rapport samen en geven wij ons nawoord. In de bijlage Onderzoeksverantwoording beschrijven we de wijze waarop we het onderzoek hebben uitgevoerd.

# I Prestatiebekostiging Rechtspraak: het systeem

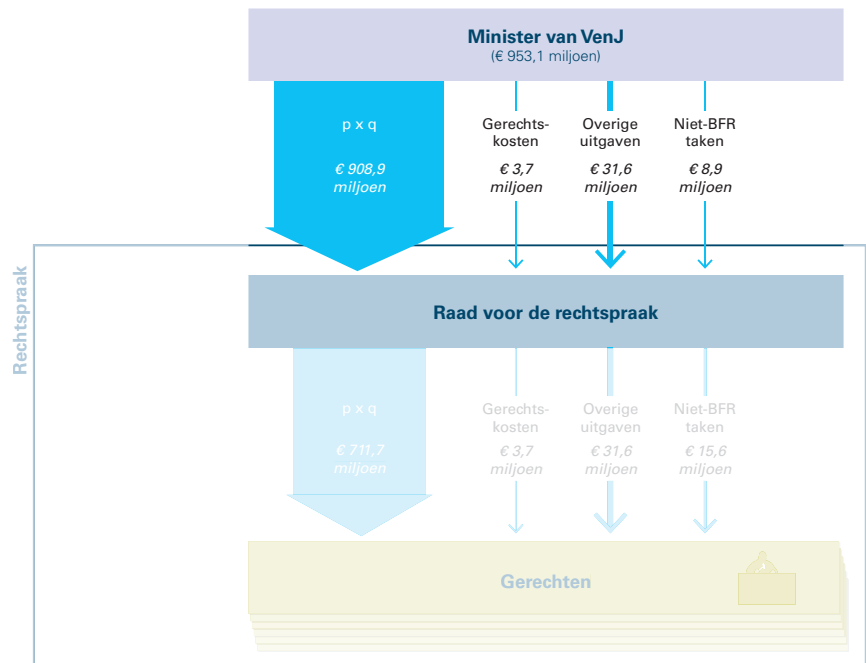
De Rechtspraak wordt grotendeels bekostigd door de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ). Het overgrote deel van de bijdrage van de minister is een productiegerelateerde bijdrage voor ruim 1,6 miljoen rechtszaken. De productiegerelateerde bijdrage is een vorm van prestatiebekostiging. De minister van VenJ wil de Rechtspraak namelijk per afgehandelde rechtszaak bekostigen. Deze prestatiebekostiging is in 2002 ingevoerd. Het moest, naast het transparanter en zakelijker maken van de verhoudingen tussen parlement (wetgevende macht) en Rechtspraak (rechtsprekende macht), de doelmatigheid van de Rechtspraak vergroten: een betere verhouding tussen ingezette middelen en geleverde prestaties.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de werking van het systeem van prestatiebekostiging van de Rechtspraak, op hoe de bijdrage aan de Raad voor afgehandelde rechtszaken wordt vastgesteld door de minister, en hoe dat gebeurt door de Raad voor de gerechten.

## I.1 Opbouw bekostiging Rechtspraak

De Rechtspraak wordt grotendeels bekostigd via de begroting van de minister van VenJ. Voor 2015 was de bijdrage aan de Rechtspraak begroot op € 953,1 miljoen (zie figuur 3).

**Figuur 3** Bekostiging Raad voor de rechtspraak door minister van VenJ voor het jaar 2015



Bron: VenJ (2014b)

De minister van VenJ bekostigt de Rechtspraak via de Raad voor de rechtspraak (hierna: Raad). De begrote bijdrage van de minister aan de Raad bestond in 2015 uit (VenJ, 2014b):

- een productiegerelateerde bijdrage van € 908,9 miljoen;
- een bijdrage voor gerechtskosten van € 3,7 miljoen;

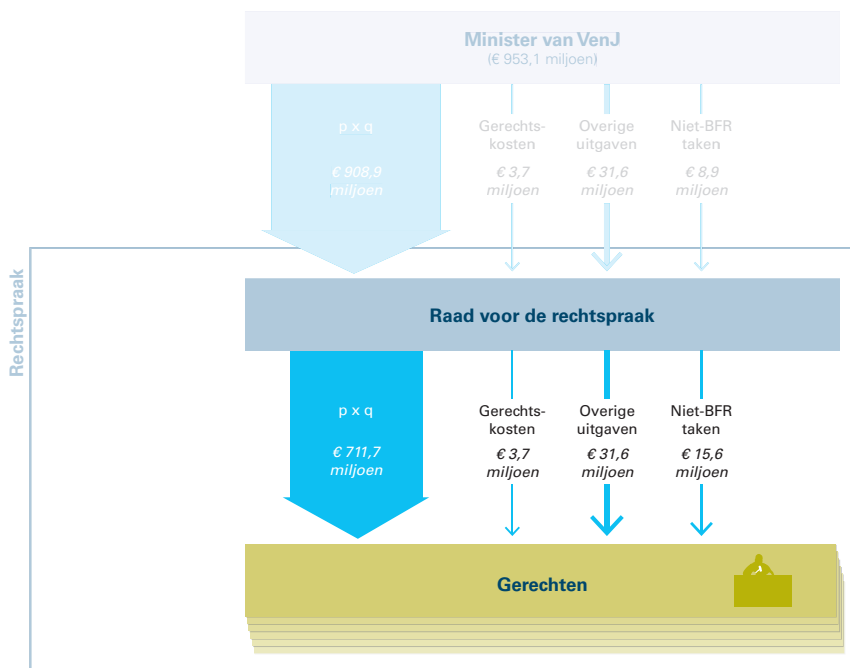
- een bijdrage voor overige uitgaven van € 31,6 miljoen;
- een bijdrage voor taken die niet voortvloeien uit het Besluit Financiering Rechtspraak (BFR) van 2005 van € 8,9 miljoen.

In dit onderzoek staat de productiegerelateerde bijdrage van de minister van VenJ aan de Rechtspraak centraal. Deze bijdrage is een vorm van prestatiebekostiging.

De bijdrage voor gerechtskosten is bedoeld voor voorzieningen ten behoeve van een zorgvuldige procesgang in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke zaken (zoals het oproepen van getuigen, het inschakelen van tolken etc.). De bijdragen voor overige uitgaven en taken die niet voortvloeien uit BFR 2005 zijn bedoeld voor bijzondere kamers, zogenoemde “megazaken”<sup>9</sup> en opgedragen taken ingevolge de wet op de rechtelijke organisatie en enkele andere wetten.

De Raad kent vervolgens budgetten toe aan de gerechten (zie figuur 4).

**Figuur 4** Bekostiging gerechten door Raad voor het jaar 2015



Bron: Raad voor de rechtspraak (2015c)

Hiervoor splitst de Raad de productiegerelateerde bijdrage<sup>10</sup> conform BFR 2005 in twee delen, waarbij de verdeling er voor 2015 als volgt uit zag (Raad voor de rechtspraak, 2015c):

- productiegerelateerde bijdrage voor de gerechten van € 711,7 miljoen;
- centraal door de Raad te beheren uitgaven (inclusief huisvesting gerechten) van € 288,2 miljoen.<sup>11</sup> Dit bedrag gaat dus niet door naar de gerechten.

De bijdrage van de minister voor gerechtskosten (€ 3,7 miljoen), de bijdrage voor overige taken (€ 31,6 miljoen) en de bijdrage voor taken die niet voortvloeien uit het BFR 2005 (€ 15,6 miljoen) worden ook door de Raad verdeeld over de gerechten.

In de volgende twee paragrafen gaan we in op de wijze waarop prestatiebekostiging op het niveau van minister-Raad en op het niveau van Raad-gerechten in opzet en praktijk is geregeld.

#### 9

Megazaken zijn meervoudige kamerzaken in strafzaken die meer dan drie zittingsdagen duren (BFR 2005). Sinds 2009 worden megazaken gefinancierd met een uurtarief. Megazaken worden achteraf verrekend tegen 100% van dit uurtarief.

#### 10

De Raad kan eigen middelen (eigen vermogen) toevoegen aan de bijdragen aan gerechten. Hierdoor kan de hoogte van de productiegerelateerde bijdrage die de Raad van de minister krijgt afwijken van de bijdrage die de Raad aan de gerechten verstrekt. In 2015 heeft de Raad de inzet van € 20 miljoen aan eigen vermogen begroot (Raad voor de rechtspraak, 2015c).

#### 11

Huisvestingskosten worden sinds 2012 ook centraal gedragen.

## 1.2 Vaststelling door minister van bijdrage aan Raad

### 1.2.1 Bepalen productiegerelateerde bijdrage vooraf

De hoogte van de jaarlijkse productiegerelateerde bijdrage moet vooraf worden bepaald door de geldende landelijke prijs voor een productgroep te vermenigvuldigen met het aantal verwachte zaken per productgroep ( $p \cdot q$ ). Een productgroep bestaat uit verschillende soorten zaakscategorieën, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar het type zaak en de wijze van afhandeling. In totaal worden 11 productgroepen en 53 zaakscategorieën onderscheiden. Zo bestaat de productgroep civiel bij rechtbanken bijvoorbeeld uit handelszaken en familiezaken en wordt daarbinnen onderscheid gemaakt in bijvoorbeeld uitspraken in arbeidszaken op tegenspraak en beschikkingen van arbeidszaken. Bij de bepaling van de productgroepprijzen moet rekening worden gehouden met de verhouding van aantallen zaken per zaakscategorie binnen een productgroep (assortimentsmix).

#### Bepaling $q$

De te realiseren aantallen worden sinds 2008 grotendeels gebaseerd op het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Voor vreemdelingenzaken wordt gebruik gemaakt van de prognose van de capaciteitsbehoefte meerjarenproductieprognose (MPP) in de vreemdelingenketen. De Raad dient in zijn begrotingsvoorstel de raming van het aantal zaken te baseren op (BFR 2005):

- de verwachte instroom voortkomend uit het prognosemodel;
- de werkvoorraad aan het begin van het jaar;
- de gewenste werkvoorraad aan het eind van het jaar.

Wanneer de minister afwijkt van het voorstel van de Raad moet hij deze afwijking beargumenteren in de ontwerpbegroting van VenJ die naar het parlement gaat (BFR 2005).

#### Bepaling $p$

De minister van VenJ moet de productgroepprijzen driejaarlijks vaststellen na onderhandelingen met de Raad (prijssakkoord).<sup>12</sup> Deze prijzen moeten volgens de BFR 2005 driejaarlijks herijkt worden op basis van:

- de in het verleden gerealiseerde kostprijs per productgroep;
- veranderingen in de verhouding van de aantallen zaken per zaakscategorie binnen de productgroep (de assortimentsmix);
- uitkomsten van periodieke werklastmetingen op het niveau van zaakscategorieën en aanvullende onderzoeken;
- overwegingen van kwaliteit op basis van informatie uit het kwaliteitssysteem;
- overwegingen van doelmatigheid.

### 1.2.2 Verrekenen productieverschillen achteraf

#### Verrekening productieverschillen via egalisatierekening

Jaarlijks vindt achteraf een verrekening van productieverschillen plaats: het verschil tussen het aantal zaken dat de minister vooraf gefinancierd heeft en het aantal dat daadwerkelijk gerealiseerd is. Die verrekening gebeurt via een zogenoemde egalisatierekening.

Als de Rechtspraak in een jaar meer produceert dan afgesproken, dan krijgt zij voor het meer geproduceerde 70% van de afgesproken prijs per productgroep uit de egalisatie-

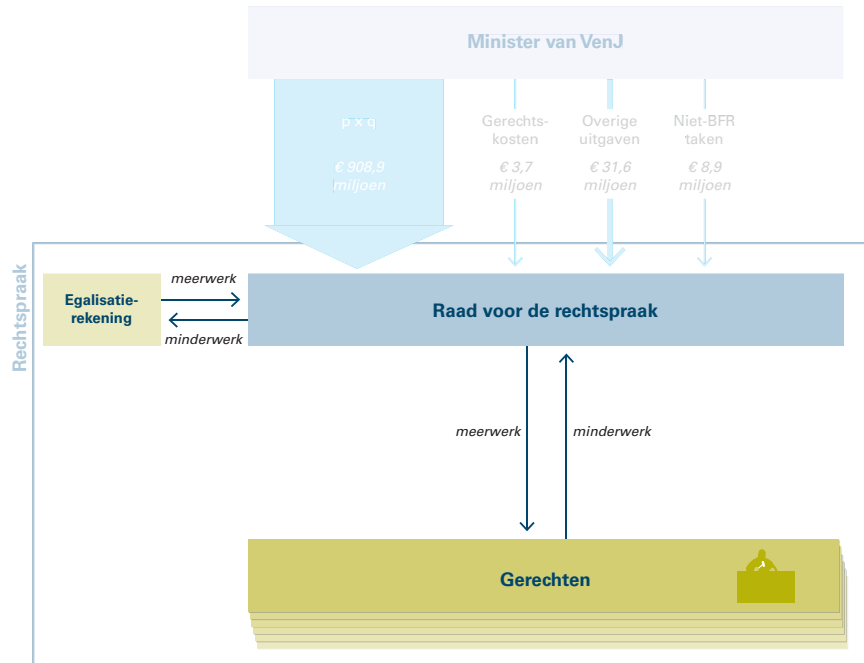
12

De prijzen worden in principe wel jaarlijks gecorrigeerd voor loon- en prijsbijstelling.



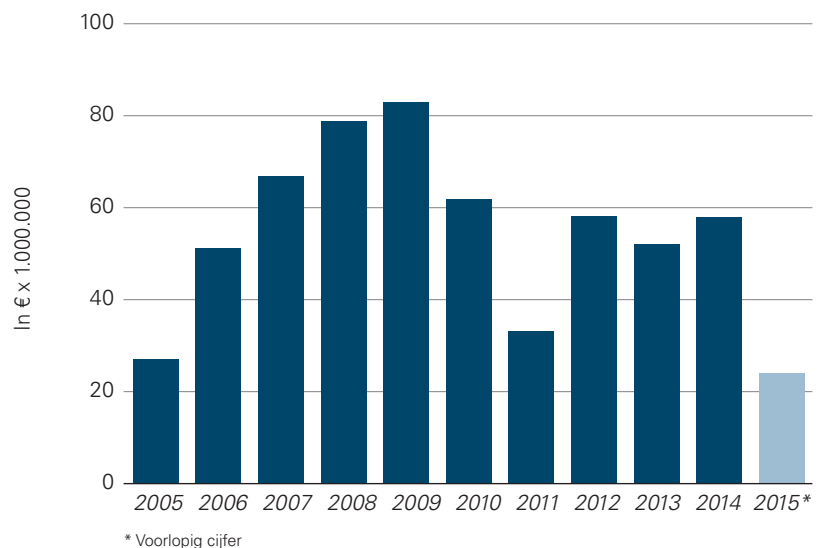
rekening. Als de Rechtspraak minder dan afgesproken produceert, dan moet zij 70% van de afgesproken prijzen van het niet geproduceerde deel in de egalisatierekening storten (BFR 2005; zie figuur 5).

**Figuur 5** Verrekening van gerealiseerde productieaantallen met afgesproken productieaantallen



De egalisatierekening staat op de balans van de Raad en wordt door de Raad beheerd. Het geld op de egalisatierekening wordt zonder rente aangehouden op een rekening-courant van het Ministerie van Financiën. Voor een egalisatierekening is gekozen om te vermijden dat de verrekensystematiek budgettaire consequenties heeft voor de begroting van het Ministerie van VenJ. In figuur 6 laten we de hoogte van de egalisatierekening zien tussen 2005 en 2015. De hoogte van de egalisatierekening in 2015 betreft een verwachte hoogte per 31 december 2015.

**Figuur 6** Hoogte egalisatierekening tussen 2005 en 2015 (in € 1.000.000)



Bron: jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2005-2014 en begroting Ministerie van Veiligheid en Justitie voor 2016

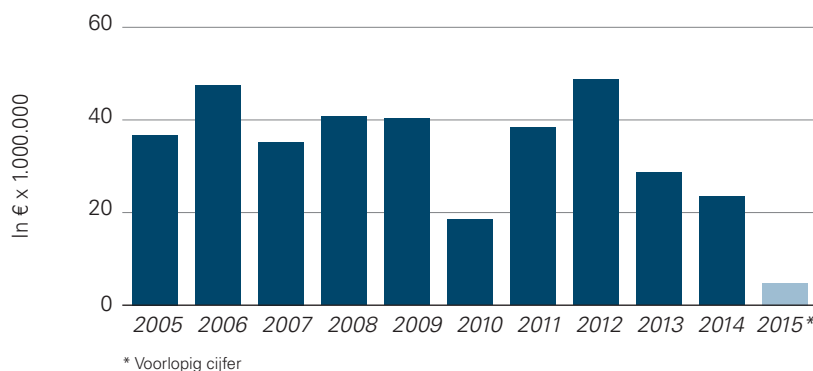
De egalisatierekening is, in lijn met het BFR 2005, bij aanvang door de minister van VenJ en de Rechtspraak gevuld. Het BFR 2005 regelt niet wat er moet gebeuren als de egalisatierekening is uitgeput. Wel is bij het prijsakkoord van 2011-2013 afgesproken om een maximum te stellen aan de omvang van de egalisatierekening, namelijk 5% van de gemiddelde baten van de afgelopen drie jaar. In 2010 is € 40,25 miljoen uit de egalisatierekening bestemd voor de productiegerelateerde bijdrage aan de Rechtspraak verspreid over vier jaar (2010 t/m 2013). In de figuur hierboven is dit bedrag niet zichtbaar. Daarna is het saldo van de egalisatierekening wederom opgelopen tot bijna € 58 miljoen in 2014 door gerealiseerde minderopbrengst.

In 2015 is weer geld uit de egalisatierekening bestemd voor de productiegerelateerde bijdrage aan de Rechtspraak (€ 33 miljoen). Daarmee resteert er een bedrag van ongeveer € 24 miljoen in de egalisatierekening voor verrekening van meer- en minderproductie.

#### Ontwikkeling eigen vermogen

Het verschil tussen begroting en realisatie resulteert, na verrekening van meer/minder productie, in een winst of verlies. Winst of verlies komt ten bate of laste van het eigen vermogen van de Rechtspraak. In figuur 7 laten we de hoogte van het eigen vermogen zien tussen 2005 en 2015. De hoogte van het eigen vermogen in 2015 betreft een verwachte hoogte per 31 december 2015.

**Figuur 7** Eigen vermogen Rechtspraak op 31-12, tussen 2005 en 2015 (in € 1.000.000)



Bron: jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2005 - 2014 en begroting Ministerie van Veiligheid en Justitie voor 2016

Het eigen vermogen van de Rechtspraak bestaat uit de som van de eigen vermogens van de gerechten, de landelijke diensten<sup>13</sup> en het bureau Raad. Het bestaat uit de exploitatiereserve en het onverdeeld resultaat<sup>14</sup> en mag minimaal 0 en maximaal 5% zijn van de gemiddelde jaarlijkse baten van de Rechtspraak over drie jaar. Als het eigen vermogen hoger is dan die 5% vloeit het bedrag daarboven terug naar de minister. In geval van een negatief vermogen zuivert de minister van VenJ dit aan (BFR 2005). Door de positieve resultaten in 2005 en 2006 kwam het eigen vermogen van de Rechtspraak als geheel boven de 5% uit en vond in 2007 een afdracht plaats aan de minister van VenJ van € 6,75 miljoen. In de figuur hierboven is dat bedrag niet meer zichtbaar. Het is niet voorgekomen dat de minister een negatief eigen vermogen van de Raad heeft moeten aanzuiveren.

De Rechtspraak verwacht in 2016 geen eigen vermogen meer beschikbaar te hebben (Presidenten Raad Overleg, 2015).

#### 13

Dit zijn het Landelijk Dienstencentrum (LDCR) voor de bedrijfsvoeringstaken, Spir-it voor ICT en Studiecentrum Rechtspleging (SSR) voor opleidingen.

#### 14

Het onverdeeld resultaat is het exploitatieresultaat over het jaar waarop de verslaglegging betrekking heeft.

#### Hardheidsclausule

De minister van VenJ en de Raad kunnen gebruik maken van een hardheidsclausule. Hiermee kunnen de afgesproken productieaantallen en de afgesproken prijzen tussentijds worden aangepast wanneer er sprake is van een dreigend verlies dat leidt tot een negatief eigen vermogen, een winst boven de 5% of een ingrijpende wijziging van omstandigheden met gevolgen voor de productie (BFR 2005).

### 1.3 Vaststelling door Raad van bijdrage aan gerechten

De Raad houdt een deel van de ontvangen productiegerelateerde bijdrage in voor centraal te beheren uitgaven (inclusief huisvesting). Vervolgens bekostigt zij de gerechten op soortgelijke wijze als de minister: vooraf een bijdrage op basis van prognoses en vastgestelde prijzen en achteraf een verrekening over de realisatie. De Raad hanteert hierbij geen prijzen per productgroep, maar fijnmaziger prijzen per zaakscategorie.

#### 1.3.1 Bepalen productiegerelateerde bijdrage vooraf

De hoogte van de productiegerelateerde bijdrage aan gerechten wordt vooraf bepaald door de voor dat jaar afgesproken prijzen per zaakscategorie (p) te vermenigvuldigen met het aantal af te handelen zaken per zaakscategorie (q), dat met het gerecht is overeengekomen. De Raad financiert de gerechten dus per zaakscategorie, waar de minister de Raad financiert per productgroep.<sup>15</sup>

##### Bepaling q

De Raad maakt met gerechten afspraken over het aantal af te handelen zaken per zaakscategorie. De afspraken komen tot stand op basis van bestuurlijk overleg tussen de Raad en de gerechten over productievoorstellen van de afzonderlijke gerechten. In dit productievoorstel kan een gerecht gemotiveerd afwijken van de landelijke prognoses van de Raad als dit volgens de Raad ook reëel is. Bij het bepalen van de te verwachten productie wordt gebruik gemaakt van:

- realisatiecijfers (op zaaksniveau) uit het verleden;
- de stand van de werkvoorraad;
- de verwachte instroom op basis van prognoses van de Raad;
- lokale omstandigheden.

Gerechtshoven maken daarnaast gebruik van het aantal zaken in de eerste lijn (uitspraken rechtbanken), omdat zij op basis daarvan het aantal zaken in hoger beroep kunnen inschatten. Voor strafzaken geldt verder dat ook afspraken met het Openbaar Ministerie een belangrijke rol spelen.

##### Bepaling p

De zaaksprijzen worden afgeleid van de productgroepprijzen die met de minister zijn overeengekomen.<sup>16</sup> Na aftrek van de centrale kosten bepaalt de Raad de zaaksprijs met behulp van de verwachte productieaantallen en gemiddelde behandeltijden (minuten) per zaakscategorie. De Raad stelt de gemiddelde behandeltijden eens in de drie jaar vast op basis van werklasmetingen.

##### Inzet eigen vermogen

De Raad kan eigen vermogen inzetten wanneer de Rechtspraak meer kosten dan opbrengsten raamt. Het eigen vermogen wordt in de praktijk gebruikt om de niet door

#### 15

Een productgroep bestaat uit verschillende soorten zaakscategorieën, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar het type zaak en de wijze van afhandeling. In totaal worden 11 productgroepen en 53 zaakscategorieën onderscheiden.

#### 16

De prijzen worden in principe wel jaarlijks gecorrigeerd voor loon- en prijsbijstelling.

de minister vooraf gefinancierde productie te financieren, te investeren in kwaliteit, innovatie en werkdrukverlaging en incidentele kosten te dekken.

### 1.3.2 Verrekenen productieverschillen achteraf

#### *Verrekening productieverschillen*

Sinds 2010 vindt verrekening tussen Raad en gerechten plaats tegen 70% van de afgesproken zaaksprijzen. Vóór 2010 vond verrekening van meer- of minderproductie tussen Raad en gerechten plaats tegen 70% van de gemiddelde afgesproken prijs per productgroep die de Raad voor de gerechten hanteerde (BFR 2005). Er was in 2008 en 2009 sprake van een overgangssituatie.

#### *Gevolgen eigen vermogen*

Het verschil tussen begroting en realisatie resulteert, na verrekening van meer/minder productie, in een winst of verlies van een gerecht. Een positief resultaat komt ten goede aan de exploitatiereserve van een gerecht; een negatief resultaat komt ten laste van de exploitatiereserve. De exploitatiereserve en het onverdeeld resultaat vormen samen het eigen vermogen, dat minimaal 0% en maximaal 5% dient te zijn van de gemiddelde jaarlijkse baten berekend over de laatste drie jaar. Als het eigen vermogen hoger is dan die 5% vloeit het bedrag daarboven terug naar de Raad. In geval van een negatief eigen vermogen zuivert de Raad dit aan (BFR 2005).

De Raad heeft het maximum eigen vermogen dat gerechten kunnen opbouwen per 2008 verlaagd naar 2%, om te stimuleren dat geld wordt ingezet en niet wordt gereserveerd. Per 2010 is het maximum verhoogd naar 3% van de gemiddelde jaarlijkse baten.

#### *Hardheidsclausule*

Ook tussen de Raad en de gerechten bestaat een hardheidsclausule. Artikel 38 van BFR 2005 regelt dat de Raad in overleg met een gerecht gemaakte afspraken over productie-aantallen en de afgesproken zaaksprijzen aanpast als:

- een dreigend verlies leidt tot een negatief vermogen voor een gerecht;
- een winst uitkomt boven de 5% van de gemiddelde jaarlijkse baten;
- een ingrijpende wijziging van omstandigheden met aantoonbare gevolgen voor de productie optreedt.

In de praktijk kunnen gerechten een beroep doen op deze hardheidsclausule als er sprake is van een negatief eigen vermogen door een fors lagere instroom van zaken dan verwacht en het gerecht kan aantonen dat het de financiële gevolgen niet zelf kan opvangen. Indien de Raad het beroep honoreert zal het negatieve eigen vermogen worden aangevuld tot € 0 zonder verdere voorwaarden.

## 2 Prestatiebekostiging: de praktijk

Zoals bleek uit het voorgaande hoofdstuk wordt de jaarlijkse productiegerelateerde bijdrage van de minister van VenJ aan de Rechtspraak berekend door het aantal zaken te vermenigvuldigen met de afgesproken prijs per productgroep. Omdat de uiteindelijke bijdrage wordt bepaald door de beschikbare middelen van de minister van VenJ, heeft de bekostiging van de Rechtspraak kenmerken van zowel prestatiebekostiging als budgetfinanciering. De combinatie van deze twee principes zorgt voor spanningen tussen de uitgangspunten van beide.

Welke spanningen dat in de praktijk zijn, komt in dit hoofdstuk aan de orde.

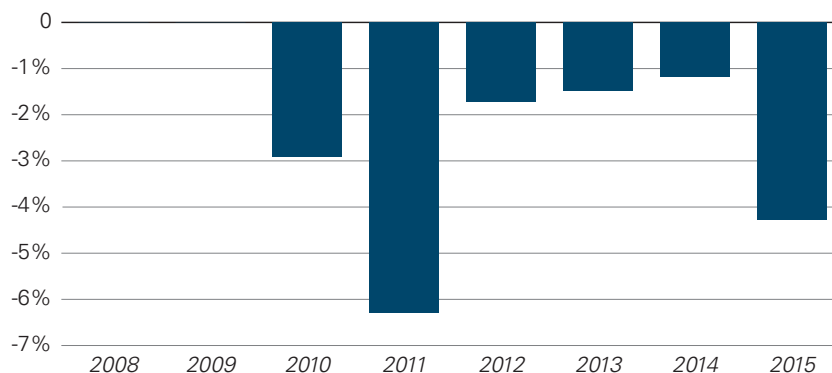
Achtereenvolgens gaan we in op de financiering van de prognoses door de minister, op de wijze waarop de prijzen voor productgroepen worden vastgesteld, op ontwikkelingen in werkvoorraden en doorlooptijden en op de verwachte krapte op de begroting van de Rechtspraak.

### 2.1 Afwijkende financiering van prognoses door minister

Om tijdige en zorgvuldige rechtspraak mogelijk te maken, moet de minister van VenJ in principe vooraf de prognoses financieren. Eventuele meerproductie wordt achteraf verrekend via de egalisatierekening. Gerechten zijn hierdoor verzekerd van een compensatie wanneer zij onverwachte instroom moeten opvangen. Hierdoor kan worden voorkomen dat werkvoorraden en doorlooptijden onnodig oplopen.

De minister van VenJ financiert de prognoses sinds 2010 niet langer volledig (zie figuur 8).

**Figuur 8** Procentuele verschil tussen geclaimde en gehonoreerde productiegerelateerde bijdrage tussen 2008 en 2015



Bron: begrotingen Ministerie van Justitie/VenJ (productiegerelateerde bijdrage), begrotingsvoorstel Raad voor de rechtspraak (claim productiegerelateerde bijdrage)

Terwijl in de eerste jaren van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ, 2008 en 2009) de minister de prognoses voor het desbetreffende begrotingsjaar volledig heeft gefinancierd, liggen de productieafspraken sinds 2010 onder de prognoses en productievoorstellen van de Raad. De afwijking van het productievoorstel van de Raad in de VenJ-begroting van 2015 bedroeg ruim € 40 miljoen, waarmee de toegekende productiegerelateerde bijdrage voor 2015 4,3% lager was dan de geclaimde productiegerelateerde bijdrage voor 2015 door de Raad.

De minister geeft in zijn ontwerpbegroting wel altijd een toelichting op de afwijking van de prognoses van de Raad. In de ontwerpbegrotingen van 2010 tot en met 2015 noemt de minister de lastig te voorspellen instroomontwikkeling vanwege de economische recessie en zijn beperkte financiële ruimte als de belangrijkste argumenten om de ingediende begroting van de Raad niet volledig te honoreren. Doordat de prijzen voor drie jaar vastliggen, worden productieafspraken door de minister naar beneden bijgesteld (q, minder zaken) om binnen het voorgenomen budget te blijven.

In de begroting van 2010 stelde de minister dat er een extra inspanning van de Rechtspraak nodig is om het oplopen van voorraden en doorlooptijden zoveel mogelijk te voorkomen. In de begrotingen van 2013, 2014 en 2015 deed de minister expliciet een beroep op de reserves van de Rechtspraak om de verwachte extra instroom te realiseren. Daarnaast kondigde de minister van VenJ aan dat hij zou kijken naar instroombeperkende maatregelen.

De Raad heeft op verschillende momenten zorgen geuit over de niet gefinancierde instroomprognoses. De minister stelt doorgaans dat hij de ontwikkeling van de instroom, werkvoorraden en de financiële positie van de Rechtspraak zal volgen en onder verwijzing naar de hardheidsclausule zo nodig maatregelen zal nemen. Tot dusver zijn dergelijke maatregelen niet nodig geweest, omdat de instroom sinds 2010 achter blijft bij de prognoses en er sinds 2011 minder zaken worden afgedaan dan afgesproken. Overigens geeft het PMJ op totaalniveau geen systematische overschatting van instroomprognoses in de periode 2008-2014 (Molenaar et. al, 2009; en eigen analyse op basis van recentere cijfers).

## 2.2 Wijze van vaststellen prijzen

De minister van VenJ moet prijzen hanteren, waarmee zaken tijdig en zorgvuldig kunnen worden afgehandeld. De minister stelt de productgroepprijzen driejaarlijks vast na onderhandelingen met de Raad (prijsakkoord).<sup>17</sup>

### 2.2.1 Prijzen niet herijkt op basis van objectieve informatie

De productgroepprijzen worden niet herijkt op basis van objectieve informatie over:

- de gerealiseerde kostprijs per productgroep;
- de werklast;
- de kwaliteit;
- de doelmatigheid.

#### *Gerealiseerde kostprijs per productgroep*

In de praktijk vormen verschillen tussen afgesproken productgroepprijzen en gerealiseerde kostprijzen per productgroep het startpunt van de driejaarlijkse onderhandeling. Deze verschillen kunnen kwalitatief door de Raad worden verklaard, bijvoorbeeld met doelmatiger werken, wijzigingen in assortimentsmix en meer/minder productie. De Raad heeft echter geen kwantitatief inzicht in de oorzaken van verschillen tussen gerealiseerde en afgesproken prijzen.

#### *Werklast*

Voorafgaand aan de prijsonderhandelingen voor de prijzen 2014-2016 is omwille van kostenbesparing dit keer geen werklastmeting uitgevoerd.

<sup>17</sup>

De prijzen worden in principe wel jaarlijks gecorrigeerd voor loon- en prijsbijstelling.

### Kwaliteit

De minister van VenJ en de Raad houden bij de driejaarlijkse prijsonderhandelingen rekening met informatie uit het kwaliteitssysteem RechtspraakQ. De mate waarin deze kwaliteitsinformatie aan bod komt, wisselt in de praktijk. Bovendien is er beperkt inzicht in de ontwikkeling van de kwaliteit van uitspraken (zie paragraaf 3.2.2).

Bij de onderhandelingen in 2009 over de prijzen voor 2011-2013 heeft de Raad een claim ingediend van totaal € 95,2 miljoen voor kwaliteit. Deze claim is uiteindelijk niet in het prijsakkoord opgenomen. De Raad wees erop dat de Rechtspraak nog niet alle kwaliteitsnormen haalt en dat sommige kwaliteitsnormen hier en daar aanscherping verdienen. De minister van VenJ zei in zijn reactie dat het kabinet andere verwachtingen heeft van kwaliteit, en in tijden van financiële krapte prioriteit geeft aan het voorkomen van voorraden en doorlooptijden. Bovendien had de minister in de prijzen 2008-2011 al een bedrag van structureel € 62 miljoen verwerkt voor kwaliteitsverbetering.

De Raad diende bij de onderhandelingen over de prijzen voor 2014-2016 geen aparte claim in voor kwaliteit. Wel vroeg de Raad om extra geld voor de toegenomen bewerkelijkheid van zaken en de versterking van het Toezichtbewind<sup>18</sup> (zie tabel 1). Wanneer de minister deze claims niet zou honoreren, zou dat volgens de Raad druk zetten op de kwaliteit van rechtspraak. De minister van VenJ heeft deze claims niet gehonoreerd vanwege de budgettaire krapte op de VenJ-begroting en omdat de lichter wordende assortimentsmix volgens de minister wees op minder bewerkelijke zaken. Voor 2014-2016 is uiteindelijk wel een tijdelijke tegemoetkoming opgenomen in het prijsakkoord om de balans tussen werkdruk en kwaliteit te bewaren, voor frictiekosten en voor investeringen in het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI). Het Manifest van Leeuwarden lijkt daarvoor de belangrijkste aanleiding te zijn geweest (zie paragraaf 3.2.3).

### Doelmatigheid

De minister van VenJ en de Raad gaan bij de driejaarlijkse prijsonderhandelingen in op doelmatigheid. Hierbij ligt de nadruk op nog te realiseren doelmatigheidswinst in plaats van gerealiseerde doelmatigheidswinst. Zo hebben de Raad en de minister van Justitie in 2005 afgesproken dat er jaarlijks een doelmatigheidskorting van 1% op het productiegerelateerde budget moest worden gerealiseerd oplopend tot 6% in 2010. Daarmee zou de Rechtspraak worden gevrijwaard van verdere taakstellingen.

In het prijsakkoord van 2011-2013 is geen doelmatigheidskorting opgenomen en zijn ook geen taakstellingen ingeboekt. Bij het laatste prijsakkoord (prijzen voor 2014-2016) zijn er voor het eerst wel rijksbrede taakstellingen in de prijzen verwerkt (zie tabel 1). In de afgesproken prijzen van 2014 tot en met 2016 is een taakstelling op de bedrijfsvoering verwerkt van structureel € 15 miljoen per jaar. Vanaf 2016 krijgt de Rechtspraak ook te maken met de efficiencytaakstelling van het kabinet-Rutte/Asscher (3,2% in 2016, 7,3% in 2017 en 8,9% in 2018). Voor 2016 betekent dat een korting van € 32 miljoen.

### 18

De rechter houdt toezicht op de bewindvoerder die het vermogen en/of goederen beheert van iemand die niet meer zelf voor zijn financiële zaken kan zorgen.

**Tabel 1** Voorstel Raad voor de rechtspraak t.b.v. prijsakkoord voor de periode 2014-2016  
(in €1.000.000) en uiteindelijke prijsakkoord

	Voorstel Raad 2014-2016	Prijsakkoord 2014	Prijsakkoord 2015	Prijsakkoord 2016
Nieuw beleid/wetgeving	+ €15,1	+ €7,5	+ €7,5	+ €7,5
Assortimentsmix	- €19	- €19	- €19	- €19
Diversen	+ €8,5			
Deelonderzoeken	+ €25			
Versterken toezicht bewindvoering, curatele en mentorschap	+ €10			
Taakstelling bedrijfsvoering		- €15	- €15	- €15
Tijdelijke tegemoetkoming 2014-2016		+ €26,5	+ €26,5	€26,5
Efficiencytaakstelling Rutte-Asscher				- €32
<b>Totaal</b>	<b>+ €39,6</b>	<b>€0</b>	<b>€0</b>	<b>- €32</b>

Het budgettaire kader van de Rechtspraak zal de komende jaren niet stijgen, ook al stijgt het aantal zaken. Om stijgende voorraden te voorkomen is de Rechtspraak door de minister uitgenodigd om duidelijk te maken in hoeverre zij in staat is een arbeidsproductiviteitsstijging in het primaire proces te realiseren.

#### *Prijsonderhandelingen niet per productgroep*

De prijsonderhandelingen gaan over budgettaire consequenties op de totale productiegerelateerde bijdrage op basis van bestaande prijzen en verwachte zaken en niet direct over afzonderlijke productgroepprijzen. Doordat de Raad geen kwantitatief inzicht heeft in de oorzaken van verschillen tussen gerealiseerde en afgesproken prijzen kijkt het Ministerie van VenJ vooral of de Rechtspraak op totaalniveau is uitgekomen met de productiegerelateerde bijdrage. Na onderhandelingen vinden mutaties plaats op de productiegerelateerde bijdrage door wijzigingen in assortimentsmix per productgroep, gevolgen van wet- en regelgeving op de bewerkelijkheid van zaken per productgroep en overwegingen van kwaliteit en doelmatigheid. Daarna wordt de totale productiegerelateerde bijdrage vastgesteld en worden hiervan vervolgens nieuwe productgroepprijzen afgeleid. Door in de prijsonderhandelingen vooral het beschikbare budget als uitgangspunt te nemen is de financieringswijze grotendeels los komen te staan van de vraag wat er in de praktijk nodig is om zaken tijdig en zorgvuldig af te handelen.

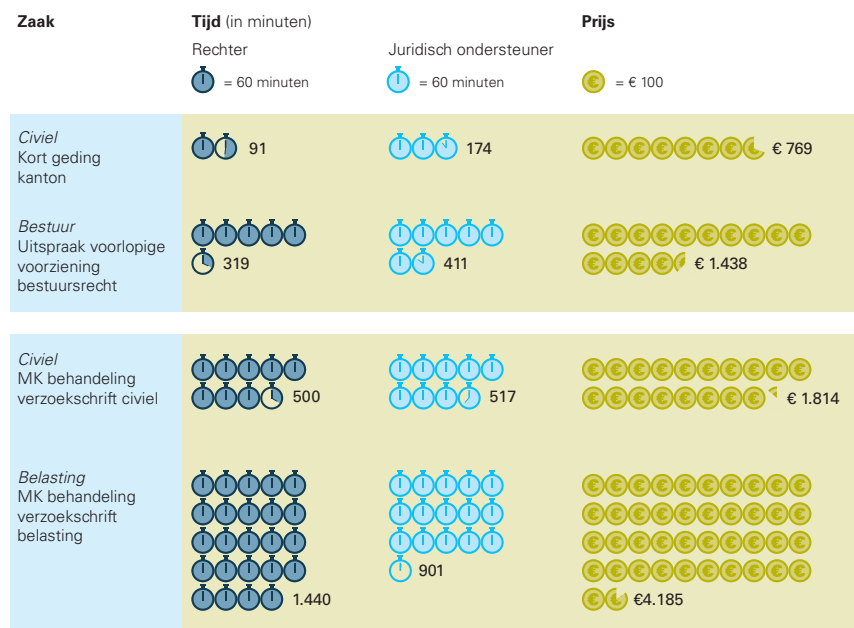
#### **2.2.2 Prijsverschillen tussen rechtsgebieden**

Het bekostigingssysteem houdt prijsverschillen tussen rechtsgebieden in stand. Bij de introductie van prestatiebekostiging zijn de prijzen voor zaken binnen rechtsgebieden vastgesteld op basis van de geschatte kosten per zaak, ongeacht mogelijke verschillen in doelmatigheid tussen rechtsgebieden. Sindsdien worden deze prijzen bij de prijsonderhandelingen alleen aangepast naar aanleiding van veranderingen in de zwaarte van zaken als gevolg van nieuw beleid of wetgeving en gewijzigde assortimentsmix. Daardoor worden historisch gegroeide verschillen in prijzen en behandel tijden van vergelijkbare soorten zaken bij verschillende rechtsgebieden in stand gehouden. Mogelijk blijven hierdoor mogelijkheden voor doelmatiger werken onbenut.

In figuur 9 geven we twee voorbeelden, die door de Rechtspraak zelf zijn genoemd, van vergelijkbare zaken die verschillen in prijzen en behandel tijden.



**Figuur 9** Voorbeelden van verschillen in prijzen en gemiddelde behandelzeiten van vergelijkbare zaken bij verschillende rechtsgebieden voor 2014-2016



Joris Fiselier Infographics

Bron: Raad voor de rechtspraak (2014a)

Verschillen in behandelzeiten en daarmee prijzen van zaken tussen rechtsgebieden zijn historisch zo gegroeid. Behandelwijzen zijn vaak vastgelegd in procesreglementen en afspraken over zittingstijden. Hierdoor veranderen gemiddelde behandelzeiten niet zo eenvoudig.

De Raad heeft wel geprobeerd om historisch gegroeide prijsverschillen tussen rechtsgebieden recht te trekken door gerechtshoven in 2014 te financieren op basis van het type werkproces (ongeacht het rechtsgebied). Inmiddels is echter besloten om dit experiment stop te zetten.

#### Experiment met proces financiering bij de gerechtshoven

Na een eerste pilot in 2012 bij de rechtbanken en gerechtshoven in Den Haag en Den Bosch heeft de Raad in 2014 geëxperimenteerd met een nieuwe wijze van prestatiebekostiging van de gerechtshoven, aangeduid met Proces Financiering (PROFI). PROFi moest zorgen voor een vereenvoudiging van het aantal zaakscategorieën, en bijdragen aan ontschotting van rechtsgebieden en integraliteit van bestuur. Uit ons casuonderzoek blijkt dat dit bij de gerechtshoven in Amsterdam en Den Haag ook heeft geleid tot een herverdeling van geld tussen rechtsgebieden. De volgende typen zaken werden onderscheiden:

- administratieve zaken;
- lichte zaken;
- standaardzaken;
- Meervoudige Kamer-zaken.

In november 2014 heeft de Raad, na afstemming met de presidenten van de gerechtshoven, besloten om te stoppen met PROFI met ingang van 1 januari 2016. De voornaamste reden is dat er al veel veranderingen gaande zijn en een definitieve invoering van PROFI te veel zou vergen van de verandercapaciteit van de Rechtspraak. Bovendien zou de invoering extra ICT-kosten met zich mee brengen in verband met een andere telling van zaken. Daarnaast voorziet de Raad ook dat invoering van PROFI in een tijd van budgettaire krapte zou leiden tot veelvuldige discussies tussen Raad en gerechten over financiële claims, omdat PROFI een andere verdeling van het budget met zich meebrengt dan daarvoor.

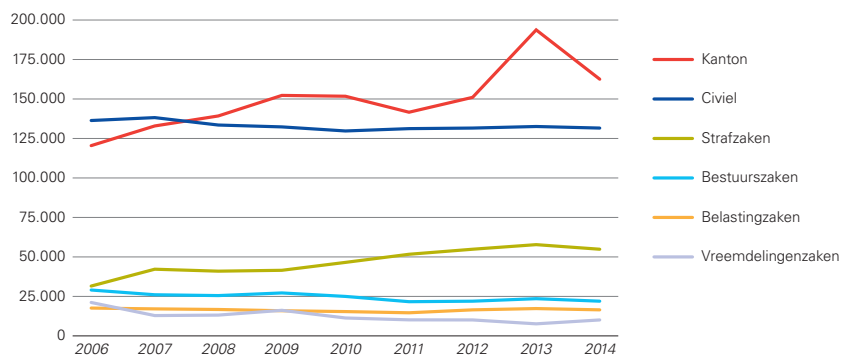
## 2.3 Werkvoorraden en doorlooptijden in relatie tot financiering

Toereikende financiering moet voorkomen dat werkvoorraden en doorlooptijden onnodig oplopen. Hierna laten we de ontwikkeling van de werkvoorraden en doorlooptijden zien vanaf 2006.

### Ontwikkeling werkvoorraden

Terwijl de omvang van de werkvoorraad bij sommige rechtsgebieden in de periode 2006 tot 2014 niet wezenlijk is veranderd (bijvoorbeeld bij civiele zaken van rechtbanken), is de werkvoorraad bij kanton- en strafzaken van rechtbanken wel gestegen (zie figuur 10).

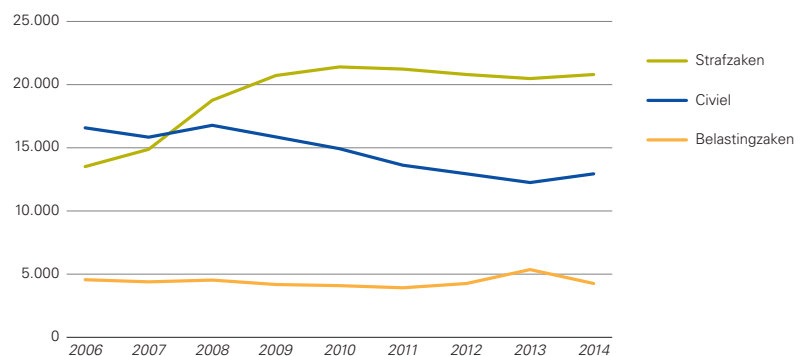
**Figuur 10** Ontwikkeling werkvoorraden rechtbanken tussen 2006 en 2014 (in aantal zaken)



Bron: jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2005-2014

Bij de gerechtshoven zijn de werkvoorraden bij straf toegenomen (zie figuur 11). Deze toename van werkvoorraden geeft een indicatie dat het in de praktijk niet altijd lukt om flexibel in te spelen op fluctuaties in de vraag.

**Figuur 11** Ontwikkeling werkvoorraden gerechtshoven tussen 2006 en 2014 (in aantal zaken)



Bron: jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2005-2014

### Ontwikkeling doorlooptijden

De doorlooptijden van rechtszaken zijn in de loop van de tijd verbeterd, maar voldoen nog niet allemaal aan de daarvoor gestelde normen. Kantonzaken en familierechtelijke zaken bij rechtbanken voldoen over het algemeen al geruime tijd aan de normen. Nog ver van de norm is de doorlooptijd van belastingzaken. De rechtszaken bij de gerechtshoven zijn korter gaan duren, maar alleen familierechtelijke en handelszaken voldoen aan de norm.

Tabel 2 geeft inzicht in de ontwikkeling van doorlooptijden van verschillende soorten zaken tussen 2005 en 2013. In de tweede kolom is de termijn waarbinnen een zaak afgehandeld dient te zijn opgenomen. In de derde en vierde kolom staan de gemiddelde doorlooptijden (in weken) in 2005 en 2013.

**Tabel 2** Gemiddelde doorlooptijd in weken 2005 en 2013 en % zaken binnen termijn 2013 en norm 2013

	Gehanteerde termijn	2005	2013
Rechtbank -kanton			
Handelszaak met verweer	6 maanden	16	17
Handelszaak zonder verweer (verstek)	6 weken	1	2
Familiezaak	-	4	11
Strafzaak (overtreding)	1 maand	8	7 b
Rechtbank -civiel			
Handelszaak met verweer	1 jaar	82	67
Handelszaak zonder verweer (verstek)	6 weken	5	9
Scheidingszaak rechtbank	1 jaar	17	15
Verzoekschrift aan kinderrechter	3 maanden	7	8
Strafzaak politierechter	5 weken	5	6
Strafzaak meervoudige kamer	6 maanden	14	17
Rechtbank -bestuur			
Bodemprocedure, regulier	9 maanden	43	36
Belastingzaak	1 jaar	38	46
Gerechtshof			
Handelszaak	2 jaar	70	57
Familiezaak	1 jaar	29	33
Belastingzaak	1 jaar	81	62
Strafzaak (MK + EK)	9 maanden	31 a	42
Centrale Raad van Beroep			
Bodemzaak	-	87	80
College van Beroep voor het Bedrijfsleven			
Bodemzaak	-	67	93

a betreft 2006; b betreft 2010

Bron: Raad voor de rechtspraak, z.d.

Uit het Jaarverslag 2014 van de Raad (Raad voor de rechtspraak, 2015a) blijkt dat de doorlooptijd sinds 2013 bij ongeveer een derde van het totaal aantal onderscheiden zaakscategorieën is verbeterd.

## 2.4 Verwachte krapte op de begroting van de Rechtspraak

Eind augustus 2015 schreven de presidenten van de gerechten en de Raad in hun Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020 (MJP; Presidenten Raad Overleg, 2015) dat er vanaf 2016 financiële krapte verwacht wordt op de Rechtspraakbegroting. De kosten stijgen door noodzakelijke investeringen in het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) en het herstel van de balans tussen werkdruk en kwaliteit. KEI moet uiteindelijk voor een kostenverlaging zorgen, maar uit recente berekeningen van de Rechtspraak blijkt dat deze verlaging niet eerder dan in 2018 verwacht mag worden. In 2016 zijn de afgesproken prijzen onvoldoende om de kosten te dekken (Presidenten Raad Overleg, 2015). Dit komt onder meer doordat in deze afgesproken prijzen taakstellingen van het kabinet verwerkt zijn die in 2016 leiden tot lagere afgesproken prijzen.<sup>19</sup> De Raad verwacht daarnaast dat de Rechtspraak vanaf 2016 geen eigen vermogen meer beschikbaar heeft dat ingezet kan worden voor de budgettaire problematiek. Over het jaar 2015 zullen de kosten naar verwachting ook hoger zijn dan de geraamde opbrengsten, waardoor de Rechtspraak, net als in 2014, moet interen op het eigen vermogen. Een negatief eigen vermogen moet de minister van VenJ aanzuiveren.

In het MJP vullen de presidenten van de gerechten en de Raad een deel van de benodigde bezuinigingen in en maken zij geld vrij om te investeren in KEI en behoud van kwaliteit. Ze stellen voor om de uitgaven aan huisvesting en bedrijfsvoering flink te verminderen. Maar, ook na invoering van het MJP blijven er volgens de Rechtspraak tekorten bestaan (Presidenten Raad Overleg, 2015). De bezuinigingsvoorstellen hebben tot veel verzet geleid bij betrokken rechters en burgemeesters. In het najaar van 2015 zijn de minister van VenJ en de Raad de onderhandelingen over de prijzen voor 2017-2019 gestart.

De minister heeft kort voor de behandeling van zijn departementale begroting € 20 miljoen voor 2016 en € 25 miljoen voor 2017 en verder extra uitgetrokken voor de Rechtspraak. Het is voor ons onduidelijk waar dat geld precies voor bedoeld is. Mocht uiteindelijk meer geld nodig zijn, dan zal de minister dat in zijn Voorjaarsnota kenbaar maken. De departementale begroting van de minister is uiteindelijk goedgekeurd door het parlement.

### 19

In de afgesproken prijzen van 2014 tot en met 2016 is een taakstelling op de bedrijfsvoering verwerkt van structureel € 15 miljoen per jaar. Vanaf 2016 krijgt de Rechtspraak ook te maken met de efficiëncytaakstelling van het kabinet-Rutte/Asscher (3,2% in 2016, 7,3% in 2017 en 8,9% in 2018). Voor 2016 betekent dat een korting van € 32 miljoen.

## 3 Gerealiseerde productiviteit en kwaliteit sinds prestatiebekostiging

Sinds de invoering van prestatiebekostiging bij de Rechtspraak zijn de kosten<sup>20</sup> per rechtszaak na een lange periode van stijging (1983-2002) gestabiliseerd en zijn de verschillen tussen gerechten in kosten per rechtszaak kleiner geworden. Het is aannemelijk dat prestatiebekostiging hieraan heeft bijgedragen.

We hebben op basis van de beschikbare kwaliteitsinformatie geen aanwijzingen dat de kwaliteit structureel is veranderd. Hoe de kwaliteit van gerechtelijke uitspraken zich heeft ontwikkeld is niet duidelijk, omdat daar geen goede indicator voor is. Of en in welke mate de kwaliteit van uitspraken wordt aangetast door de productiedruk, is onduidelijk.

Hieronder gaan we in op de gevolgen van prestatiebekostiging voor de productiviteit van de Rechtspraak en, voor zover na te gaan, voor de kwaliteit van het rechterlijk functioneren.

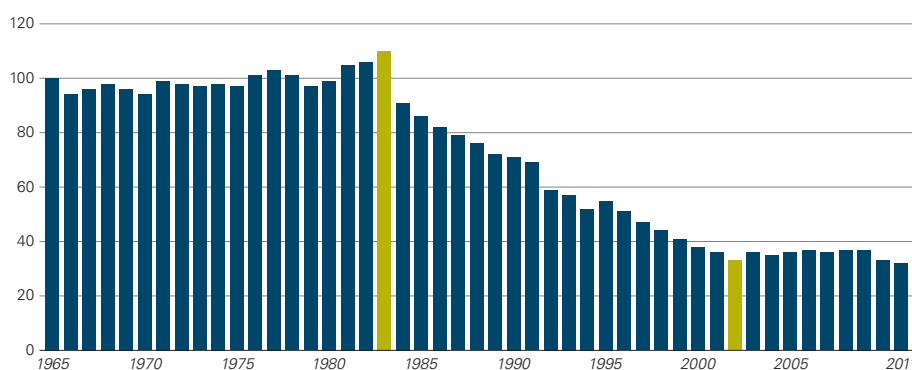
### 3.1 Ontwikkeling productiviteit sinds invoering prestatiebekostiging

#### 3.1.1 Stabilisatie productiviteit Rechtspraak sinds invoering prestatiebekostiging

Verschillende studies concluderen dat voor de Rechtspraak als geheel de productiviteit sinds 2002 is gestabiliseerd na een periode van een dalende productiviteit (Dumaj et al., 2014; Van Tulder & Van der Torre, 2010; Raad voor de rechtspraak, 2012).

De stabilisatie van de productiviteit komt het duidelijkst naar voren in de studie van Dumaj et al. (2014) naar de productiviteit van de rechterlijke macht tussen 1965 en 2011.<sup>21</sup> In figuur 12 geven we de productiviteit per jaar weer in indexcijfers met 1965 als basisjaar.

**Figuur 12** Productiviteit rechterlijke macht tussen 1965 en 2011 (indexcijfers, 1965=100)



Bron: Dumaj et al. (2014)

Dumaj et al. (2014) onderscheiden twee trendbreuken in de productiviteit van de rechterlijke macht: in 1983 en in 2002. Na 1983 kent de productiviteit een sterke daling. Dit werd volgens dezelfde studie veroorzaakt door een sterke stijging van de materiaalkosten als gevolg van benodigde investeringen in ICT en huisvesting, terwijl de productie (vooral civiel en kanton) afnam door de verhoging van griffierechten, afschaffing van de gratis admmissieprocedure<sup>22</sup> in 1984 en de invoering van de Wet Mulder<sup>23</sup> in 1991.

20

Het gaat hier om reële kosten. De kosten zijn hierbij gecorrigeerd voor loon- en prijspeil.

21

Het betreft hier een studie naar de productiviteitsontwikkeling van de rechterlijke macht. De rechterlijke macht bestaat uit de Rechtspraak en het OM. De kostenontwikkeling van de rechterlijke macht (kosten voor personeel en materieel) is in deze studie gecorrigeerd voor de ontwikkeling in de productie en van de prijzen voor ingezette middelen. Als de kosten na correctie nog steeds groeien, is er sprake van een daling in de productiviteit, en vice versa.

22

Het gaat hier om een vrijstelling van griffierechten.

23

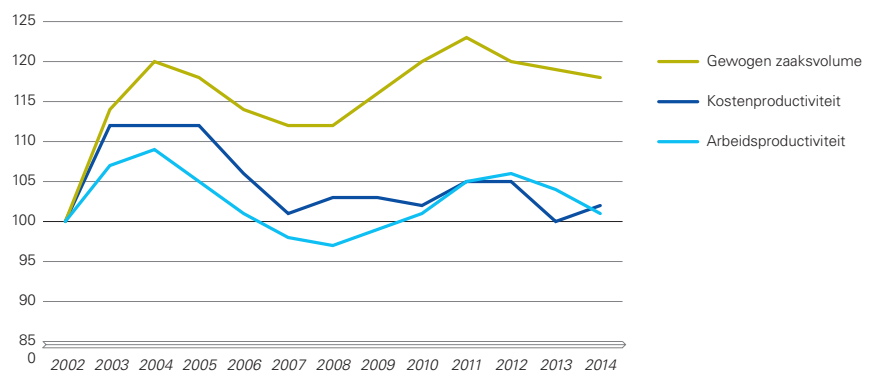
De afhandeling van verkeersovertradingen gebeurt daardoor niet meer door de kantonrechter, maar door het Centraal Justitieel Incasobureau.

Vanaf 2002 stabiliseert de productiviteit. Dumaij et al. (2014) concluderen dat dit het gevolg kan zijn van een aantal oorzaken:

- systematische verdeling (sinds 2002) door de Raad van de budgetten over de gerechten aan de hand van een tarievenstelsel;
- opschaling van rechtbanken in 1999;
- invoering van een kwaliteitssysteem in 2001 ter continue verbetering van de organisatie;
- invoering van doelmatigheidsprikkels in het bekostigingssysteem;
- toename van het aantal kantonzaken in de periode van 2002-2010 door de verhoging van de competentiegrens voor kantonrechters in 1999 en de economische crisis (sinds 2008).

De Raad geeft sinds 2002 in het jaarverslag inzicht in de productiviteit van de rechtspraak. Zij maakt daarbij onderscheid in kostenproductiviteit (aantal zaken per euro) en arbeidsproductiviteit (de productie per arbeidsjaar).<sup>24</sup> In figuur 13 laten we deze ontwikkelingen zien.

**Figuur 13** Kostenproductiviteit, arbeidsproductiviteit en de gewogen zaaksvolume van de Rechtspraak tussen 2002 en 2014 (indexcijfers, 2002=100)



Bron: Raad voor de rechtspraak (2015a)

#### 24

De productie wordt gebaseerd op een gewogen optelling van afgehandelde zaken, waarbij rekening gehouden wordt met veranderingen in de assortimentsmix van een aantal zaaksgroepen. De weging vindt plaats met behulp van de zaaksprizen inclusief centrale opslagen. De kosten zijn gecorrigeerd voor loon- en prijspeil.

#### 25

Omdat tussen zaken grote verschillen in behandeltdijden kunnen bestaan, worden zaaks aantallen vermenigvuldigd met de gemiddelde genormeerde behandeltdijd per zaakscategorie en ontstaat het gewogen zaaksvolume.

Uit de cijfers van de Raad blijkt dat sinds 2002 geen aantoonbare structurele productiviteitswinst is geboekt. De arbeids- en kostenproductiviteit van de rechtspraak liggen in 2014 op ongeveer hetzelfde niveau als in 2002.

We zien dat de kostenproductiviteit na een stijging in 2002 weer daalt na 2005 en vanaf 2007 stabiliseert. De arbeidsproductiviteit laat in de periode 2002-2014 meer een golfbeweging zien. Met een aanvankelijke stijging in 2002, daalt deze in 2004 om vervolgens in 2008 weer te stijgen en in 2012 weer te dalen (Raad voor de rechtspraak, 2015a). De arbeidsproductiviteit beweegt mee met de omvang van het gewogen zaaksvolume<sup>25</sup>: bij een toename van de productie neemt ook de arbeidsproductiviteit toe en andersom.

Het gegeven dat de productiviteit in 2014 nagenoeg gelijk is aan 2002 geeft mogelijk een vertekend beeld, omdat de productiviteitscijfers van de Raad geen inzicht geven in mogelijke veranderingen in de aard of totstandkoming van een product. Hoewel er wel rekening wordt gehouden met veranderingen in assortimentsmix (de verhouding van aantallen zaken per zaakscategorie binnen een productgroep) kunnen zaakscategorieën in de loop van de tijd makkelijker of moeilijker zijn geworden en daardoor sneller of langzamer worden afgedaan.

De Raad (2015a) zegt dat de verbetering van de motivering van strafvonnissen (Promis) en maatschappelijke veranderingen (zoals de toename van de omvang van processtukken<sup>26</sup> hebben bijgedragen aan de toename van de bewerkelijkheid van zaken en laat op dit moment onderzoek uitvoeren naar de mate waarin deze veranderingen zijn opgetreden.

Doordat de Rechtspraak sinds de invoering van prestatiebekostiging een vrij stabiele vergoeding krijgt per afgehandelde zaak (zie paragraaf 4.3.3) is het aannemelijk dat prestatiebekostiging heeft bijgedragen aan de stabilisatie van de productiviteit.

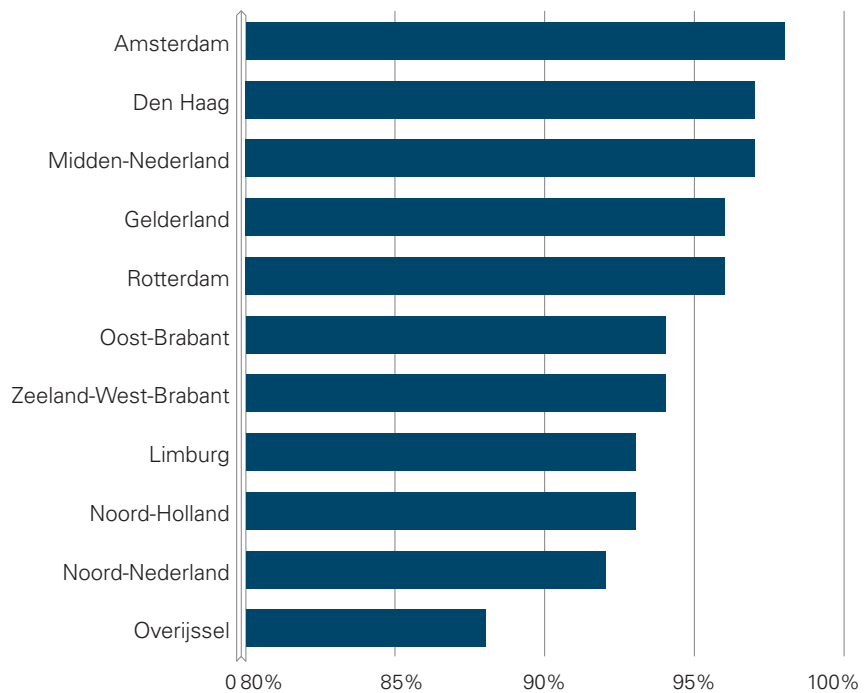
### 3.1.2 Productiviteitsverschillen tussen gerechten sinds invoering prestatiebekostiging

Door de invoering van prestatiebekostiging zouden er volgens de Raad meerjarig geen grote productiviteitsverschillen meer moeten bestaan tussen gerechten, omdat gerechten dezelfde prijs krijgen per zaak. Er kunnen weliswaar van jaar tot jaar productiviteitsverschillen tussen gerechten ontstaan, maar de financiële kaders zorgen er in beginsel voor dat de productiviteit van gerechten meerjarig niet te veel uiteen gaat lopen (Raad voor de rechtspraak, 2014b).

De Raad rapporteert over productiviteitsverschillen tussen gerechten door middel van de scores van gerechten (en daarbinnen rechtsgebieden) op de zogenaamde kostenproductiviteitsindicator (zie bijlage 1). Deze indicator geeft inzicht in het verschil tussen de afgesproken en gerealiseerde prijs per gerecht. Een score onder de 100% betekent dat er boven de afgesproken prijs is geproduceerd, een score boven de 100% betekent dat er onder de afgesproken prijs is geproduceerd.

Anno 2014 was het verschil tussen de minst productieve rechtbank (Overijssel: 88%) en de meest productieve rechtbank (Amsterdam: 98%) 10%. In figuur 14 laten we dat zien.

**Figuur 14** Kostenproductiviteit rechtbanken in 2014



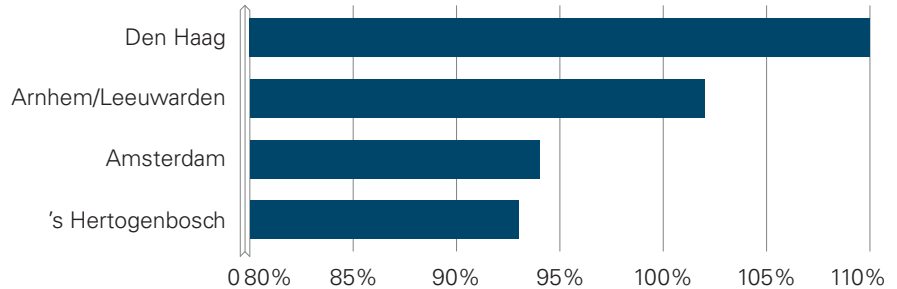
Bron: Raad voor de rechtspraak (2015b)

#### 26

Partijen lijken steeds meer niet alleen in te gaan op de kern van het geschil, maar ook op alle andere punten die juridisch gezien aanknopingspunten bieden om de tegenpartij iets te verwijten. Dit leidt tot een toename van processtukken. De rechter moet op alle aangevoerde gronden ingaan. Dit geeft veel werk en maakt zaken gecompliceerder. De vonnissen zijn daardoor uitgebreid en de totstandkoming ervan kost meer tijd.

Het verschil tussen het minst productieve gerechtshof ('s-Hertogenbosch: 93%) en het meest productieve gerechtshof (Den Haag: 110%) was 17%. Dat laten we in figuur 15 zien.

**Figuur 15** Kostenproductiviteit gerechtshoven in 2014



Bron: Raad voor de rechtspraak (2015b)

Om te bepalen of de verschillen tussen gerechten in de loop van de tijd kleiner of groter zijn geworden, hebben we de relatieve spreiding<sup>27</sup> berekend. De berekening laat zien dat de verschillen tussen rechtbanken sinds 2009 kleiner zijn geworden: de relatieve spreiding van rechtbanken is namelijk afgenomen van 5% in 2009 naar 3% in 2014 (zie tabel 3). De verschillen tussen gerechtshoven namen eerst af om vervolgens weer toe te nemen: de relatieve spreiding nam tussen 2009 en 2011 af van 7% naar 3%, om daarna weer toe te nemen naar 7% in 2014.

**Tabel 3** Relatieve spreiding kostenproductiviteit gerechten 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rechtbanken	5%	4%	3%	3%	2%	3%
Gerechtshoven	7%	5%	3%	5%	5%	7%

Bron: kengetallen kostenproductiviteitsvergelijking rechtbanken en gerechtshoven 2009-2014, bewerkt door Algemene Rekenkamer

## 3.2 Veranderingen in kwaliteit

### 3.2.1 Meten van het kwaliteitsniveau van rechtspraak

Er zijn kwaliteitsindicatoren voor de ontwikkeling van hoger beroep en cassatie en de ontwikkeling van klachten en wrakingen. Daarnaast heeft de Raad in samenspraak met de gerechten een kwaliteitssysteem ontwikkeld: RechtspraakQ, om het kwaliteitsniveau van rechtspraak te monitoren. Aan de hand van kwaliteitsnormen, periodiek klantwaarderingsonderzoek en een periodieke visitatie van de kwaliteitszorg binnen de Rechtspraak wordt de kwaliteit van de rechterlijke organisatie en meer in het bijzonder het rechterlijk functioneren gemeten (BFR 2005).

Hieronder geven we de ontwikkeling weer op de beschikbare kwaliteitsindicatoren.

#### Ontwikkeling percentage hoger beroep en cassatie

De percentages voor hoger beroep en cassatie zijn tussen 1995 en 2010 niet veel veranderd (Van Tulder & van der Torre, 2012), maar zijn bij de meeste zaakscategorieën sinds 2009 wel licht toegenomen (Raad voor de rechtspraak, 2014b).

27

De relatieve spreiding geeft de mate van spreiding van gerechten aan in kostenproductiviteit ten opzichte van het gemiddelde. De spreiding van gerechten op de kostenproductiviteitsindicator is berekend door de standaarddeviatie te berekenen. De relatieve spreiding is vervolgens berekend door de standaarddeviatie te delen door het gemiddelde.



### Ontwikkeling aantal klachten en wrakingen<sup>28</sup>

Het aantal klachten en wrakingen is fors toegenomen, maar het aantal gehonoreerde klachten bleef vrijwel ongewijzigd (Van Tulder & van der Torre, 2012). Het aantal gehonoreerde wrakingsverzoeken steeg van vijftien in 2009 naar veertig in 2014 (Raad voor de rechtspraak, 2015a).

### Ontwikkeling kwaliteitsnormen

De Rechtspraak heeft de afgelopen jaren verschillende kwaliteitsnormen geïntroduceerd. De volgende kwaliteitsnormen gelden op dit moment:

- **Permanente educatie:** De norm is gemiddeld dertig opleidingsuren per jaar c.q. een minimum van negentig uren verspreid over een termijn van drie jaar. Dit geldt voor iedere raadsheer, rechter en juridisch medewerker.
- **Goede bewijsmotivering en daarmee meer inzicht in de redenering achter de rechterlijke uitspraak (Promis):** De norm is dat minimaal 50% van de meervoudige uitspraken in strafzaken, inclusief megazaken, volgens de Promismethode wordt afgedaan.
- **Doorlooptijden:** Er zijn termijnen vastgesteld per rechtsgebied per type zaak waarbinnen een normpercentage van het totaal aantal zaken moet zijn afgedaan.
- **Aantal meervoudige afdoeningen (MK):** Er zijn per rechtsgebied minimumpercentages vastgesteld voor de meervoudige afdoening van zaken (verhouding EK/MK).
- **Reflectie:** Iedere raadsheer, rechter en juridisch medewerker moet jaarlijks deelnemen aan een intervisie- en/of reflectietraject.

Het beeld van de ontwikkeling van scores op deze normen is wisselend (Van Tulder & Van der Torre, 2010: 172-175). Zo is het percentage rechters, raadsheren en juridisch medewerkers dat voldoet aan de norm voor permanente educatie de afgelopen jaren gedaald (Raad voor de rechtspraak, 2015b). Het percentage uitspraken van de meervoudige kamer in strafzaken dat volgens de Promismethode is opgesteld is sinds de invoering van de norm toegenomen. Rechtbanken voldoen ruimschoots aan de Promisnorm en verbeteren zich elk jaar licht. Gerechtshoven haalden de norm in 2014 nog net niet. De doorlooptijden van rechtszaken zijn in de loop van de tijd wel verkort, maar voldoen nog niet allemaal aan de normen (zie hoofdstuk 2). Het aandeel Meervoudige Kamer-zaken is de afgelopen jaren bij veel rechtsgebieden toegenomen, maar in de rechtsgebieden civiel handel, civiel familie en vreemdelingenzaken worden de streefpercentages niet gehaald (Raad voor de rechtspraak, 2015b). Ook de normen voor reflectie worden nog niet gehaald. Bij rechters en raadsheren daalden de gemiddelde realisaties in 2014 ten opzichte van 2013. Reflectie van juridisch medewerkers liet in 2014 wel een verbetering zien (Raad voor de Rechtspraak, 2015a)

#### 28

Wie betrokken is in een rechtszaak en redenen heeft om te denken dat de rechter een zaak niet onpartijdig kan beoordelen, kan vragen deze rechter te laten vervangen door een andere rechter. Een dergelijk verzoek tot vervanging wordt wraking genoemd.

#### 29

Professionals: (vertegenwoordigers van) advocaten, officieren van justitie, gemeenten, bureaus jeugdzorg, Raad voor de kindbescherming, rechtsbijstandsverzekeraars, gerechtsdeurwaarders, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Belastingdienst, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en Sociale Verzekeringsbank.

### Ontwikkeling van klantwaardering professionals en rechtzoekenden

Gerechten doen periodiek onderzoek naar de tevredenheid van onder andere burgers. Hierin waarden professionals<sup>29</sup> en rechtzoekenden verschillende aspecten van de dienstverlening. In 2011 en 2014 is dit landelijk bij alle gerechten uitgevoerd, daarvoor is twee keer lokaal een klantwaarderingsonderzoek onder professionals uitgevoerd. Het aandeel tevreden professionals is in 2014 gedaald van 74% naar 70% en het aandeel ontevreden professionals is gelijk gebleven, namelijk 10%. Professionals zijn vooral tevreden over het rechterlijk functioneren en ontevreden over doorlooptijden (Regioplan, 2011; Regioplan, 2015).

Het aandeel tevreden rechtzoekenden is gestegen van 81% naar 84% en het aandeel ontevreden rechtzoekenden is gedaald van 6% naar 5%. Rechtzoekenden zijn vooral

tevreden over het rechterlijk functioneren, de uitspraak en bereikbaarheid/informatieverstrekking en ontevreden over doorlooptijden (26%) (Regioplan, 2011; Regioplan, 2015).

#### Visitatie

Een visitatiecommissie bezoekt eens per vier jaar de gerechten om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de kwaliteitszorg. Uit het laatste visitatierapport blijkt dat de commissie op basis van de gesprekken met de medewerkers van de Rechtspraak het vertrouwen heeft gekregen dat de kwaliteit van het dagelijks werk in de afgelopen jaren gewaarborgd is gebleven (Cohen, 2014). De commissie stelt echter ook dat de overstijgende kwaliteitszorg in de Rechtspraak onder druk staat.

Zo ontbreken landelijke standaarden voor belangrijke kwaliteitsinstrumenten zoals vakinhoudelijk overleg, intervisie, meelesen en leren uit hoger beroep of zijn onvoldoende duidelijk. Volgens de visitatiecommissie zouden medewerkers ook minder ruimte ervaren om kwaliteit te leveren dan vier jaar geleden.

De visitatiecommissie verklaart de toegenomen druk op de kwaliteitszorg enerzijds door de reeks opeenvolgende organisatorische veranderingen (Herziening Gerechtelijke Kaart, nieuwe bestuursstructuur en programma Kwaliteit en Innovatie) en anderzijds doordat gerechtsbesturen in de praktijk vooral sturen op productie, doorlooptijden en landelijke kwaliteitsnormen. De visitatiecommissie verklaart het gebrek aan sturing op kwaliteit deels door de organisatiecultuur, waarin veel ruimte bestaat voor het gebruik van eigen werkpraktijken en kwaliteitsnormen, en waarin weinig ruimte is voor feedback.

### 3.2.2 Beperkt inzicht in ontwikkeling kwaliteit van uitspraken

De beschikbare kwaliteitsindicatoren geven beperkt inzicht in de ontwikkeling van de kwaliteit van uitspraken. De kwaliteit van uitspraken wordt namelijk indirect gemeten met het percentage hoger beroep en cassatie en met de klantwaardering van professionals en rechtzoekenden over deskundigheid, rechtseenheid en motivering.

Hoewel de mogelijkheid om in hoger beroep en cassatie te gaan een belangrijke waarborg vormt voor de juridische kwaliteit van de rechtspraak, geven de genoemde percentages niet direct inzicht in de ontwikkeling van de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van uitspraken. Ook andere redenen dan kwaliteit kunnen namelijk een rol spelen bij aantekenen van beroep of cassatie. Het aantal *gegronde* zaken in hoger beroep en cassatie zou wellicht beter bruikbaar zijn, maar deze resultaten worden niet structureel bijgehouden.

De Rechtspraak experimenteert momenteel met peer reviews om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van uitspraken (VenJ, 2014a).

### 3.2.3 Risico op verlies kwaliteit door productiedruk

In december 2012 luidden raadsheren uit Leeuwarden in een manifest publiekelijk de noodklok over de ervaren productiedruk en hoe dat de kwaliteit van rechtspraak aantast. Dit manifest werd door ruim 700 van de ongeveer 2500 rechters en raadsheren ondertekend. De raadsheren riepen de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen op prioriteit te geven aan kwaliteit en inhoud van het rechtspreken en minder te sturen op productiecijfers. De afgelopen jaren zijn volgens de raadsheren namelijk productienormen en budgetten leidend geworden: met de beschikbare mensen en middelen diende ieder jaar weer een hoge productie te worden gerealiseerd. Niet de kwaliteit van het door hen geleverde werk, hun inzet en hun specifieke eigenschappen,

maar de kwantiteit bepaalde volgens hen grotendeels het oordeel over hun functioneren. Het heeft er in hun ogen toe geleid dat de kwaliteit zodanig onder druk is komen te staan dat veel zaken niet de aandacht kunnen krijgen die ze verdienen en dat onverantwoorde keuzes worden gemaakt om aan de productie-eisen tegemoet te komen (Raadsheren Leeuwarden, 2012).

Verskillende onderzoeken die na het manifest zijn verschenen bevestigen het beeld dat rechters een hoge productiedruk ervaren en dat de kwaliteit van rechtspraak hieronder kan lijden. Uit een inventarisatie van de Raad voor de rechtspraak blijkt wel dat individuele rechters en medewerkers de werkdruk verschillend ervaren. Er zijn ook grote verschillen tussen locaties en sectoren<sup>30</sup> (Raad voor de rechtspraak, 2013d). Strafrechters blijken de meeste werkdruk te ervaren (Fruytier et al, 2013). Ander onderzoek toont aan dat er veel wordt overgewerkt binnen de Rechtspraak:

- rechters gemiddeld 12,6 uur per week, 38% van hun tijd;
- raadsheren gemiddeld 15,3 uur per week, 43% van hun tijd;
- juridisch ondersteuners bij rechtbanken en gerechtshoven gemiddeld 4,1 respectievelijk 5,4 uur per week, respectievelijk 13% en 16% van hun tijd (Raad voor de rechtspraak, 2015).

Verder zien we dat de Rechtspraak de landelijke kwaliteitsnormen nog lang niet altijd haalt. Tenslotte blijkt uit het laatste rapport van de visitatiecommissie dat de overstijgende kwaliteitszorg in de Rechtspraak onder druk staat, onder meer door een sterke focus op productie (Cohen, 2014; zie ook vorige paragraaf).

In de gesprekken die de Raad naar aanleiding van het manifest heeft gevoerd met medewerkers van gerechten wordt het bekostigingssysteem vaak als achterliggende oorzaak genoemd voor de ervaren productiedruk. Dit systeem zou ertoe leiden dat een deel van de gerechtsbestuurders en managers eenzijdig de nadruk legt op productie (Raad voor de rechtspraak, 2013a).

De Raad (2013b) is van mening dat niet het bekostigingssysteem de productiedruk opdrijft, maar dat de wijze waarop het systeem binnen de gerechten wordt toegepast hieraan debet is. Het bekostigingssysteem heeft volgens de Raad, zoals elk ander systeem dat ook heeft, beperkingen en voordelen. De Raad onderkende zelf bijgedragen te hebben aan de dominantie van productie en financiën door in onder meer de bestuurlijke overleggen met de gerechtsbesturen steeds te sturen op een sluitende begroting bij de geldende afgesproken prijzen. De Raad heeft daarom in 2013 zijn opstelling herzien: als blijkt dat gerechten, na alle mogelijke maatregelen te hebben genomen, alleen in staat zijn de kwaliteit te handhaven door in de rode cijfers te gaan, dan zij dat zo. De Raad neemt hiervoor de verantwoordelijkheid en zal regering en parlement nadrukkelijk voorhouden dat de samenleving te allen tijde verzekerd moet zijn van kwalitatief goede rechtspraak.

Cruciaal is volgens de Raad (2013a) dat rechters en raadsheren zelf consensus bereiken over wat in concrete situaties goede rechtspraak is. Dergelijke professionele standaarden zijn - afgezien van de bestaande kwaliteitsnormen - grotendeels impliciet en onuitgesproken. De Rechtspraak ontwikkelt momenteel professionele standaarden per rechtsgebied. Deze standaarden moeten de rechter houvast bieden bij het maken van de afwegingen tussen kwaliteit, kwantiteit en werkdruk. Per zaakscategorie worden normen voor deskundige rechtspraak vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden

### 30

Bij een aantal gerechten is sprake van afdelingen en teams in plaats van sectoren. Daar waar sector(en) staat, kan ook afdeling(en) of team(s) gelezen worden.

met het belang van de kwaliteit van het rechterlijk werk, maar ook met de behoeften van partijen en samenleving en de kosten van rechtspraak. Vanaf 2016 zal geleidelijk met de professionele standaarden worden gewerkt (Presidenten Raad Overleg, 2015).

## 4 Doelmatigheidsprikkels van prestatiebekostiging

De prestatiebekostiging van de Rechtspraak bevatte tussen 2002 en 2004 nog geen expliciete prikkels voor doelmatigheid: de verwachte kosten werden gefinancierd en er vond geen nacalculatie plaats. De Rechtspraak bepaalde grotendeels zelf de productieprognoses en de benodigde vergoeding per type zaak. (BFR 2002; AEF, 2003). In 2005 zijn prikkels voor doelmatigheid geïntroduceerd: de gerealiseerde productie wordt achteraf verrekend en de Rechtspraak mag eigen vermogen opbouwen. (BFR 2005). In dit hoofdstuk beschrijven we de werking van deze prikkels in opzet en praktijk.

### 4.1 Verrekening van productiefverschillen achteraf

#### 4.1.1 Doel: doelmatiger werken

De jaarlijkse verrekening van meer/minder productie tegen 70% van de afgesproken prijzen beoogt gerechten te prikkelen om doelmatiger te werken. Extra productie resulteert achteraf namelijk in een extra opbrengst uit de egalisatierekening: gerechten ontvangen 70% van de afgesproken prijs voor het aantal zaken dat zij meer gedaan hebben. Gerechten die hun productieafspraken niet halen, moeten achteraf een afdracht doen aan de egalisatierekening: zij betalen 70% van de afgesproken prijs voor het aantal zaken dat zij minder gedaan hebben. Deze gerechten zullen dan naar maatregelen moeten zoeken om de resultaten te verbeteren (BFR 2005).

Deze prikkel wordt in opzet beperkt, doordat:

- gerealiseerde doelmatigheidswinst door de Rechtspraak maar beperkt mag worden behouden: als het eigen vermogen hoger is dan 5% van de gemiddelde jaarlijkse baten van de Rechtspraak over drie jaar dan wordt het eigen vermogen afgeroomd door de minister van VenJ;
- een negatief eigen vermogen wordt aangezuiverd door de minister van VenJ.

#### 4.1.2 Praktijk: prikkel voor goede productieplanning

Het verrekenen van productiefverschillen geeft de door ons onderzochte gerechten in de praktijk een prikkel om vooraf een goede productieplanning te maken en vervolgens te sturen op het realiseren van deze productieafspraken. Productieafspraken tussen gerechtsbesturen en sectoren worden in Amsterdam en Den Haag steeds meer gevolgd door de interne planning- en controlcyclus. Bij de gerechtshoven Amsterdam en Den Haag maken afdelingshoofden en teamvoorzitters ook productieafspraken met individuele raadsheren.

De door ons onderzochte gerechten spelen in op fluctuaties in de vraag door te schuiven met personeel binnen het gerecht, personeel uit te wisselen tussen gerechten en meer of minder plaatsvervangers in te zetten. De gerechten in Amsterdam en Den Haag geven daarbij wel aan dat dat in de praktijk lastig is. Dit komt omdat nieuw personeel vaak niet snel kan worden aangetrokken of ingewerkt. Bovendien zijn rechters en raadsheren voor het leven benoemd en zij kunnen daarom niet ontslagen worden. Ook is de roulatie van rechters en raadsheren tussen rechtsgebieden in de praktijk soms beperkt. Fluctuaties in de vraag lijken in de praktijk voornamelijk opgevangen te worden door een stijging of daling van de arbeidsproductiviteit. Uit de ontwikkeling

van de arbeidsproductiviteit (zie figuur 13) blijkt namelijk dat de arbeidskosten in de praktijk maar beperkt mee bewegen met schommelingen in de productie.

De Raad houdt toezicht op de realisatie van productieafspraken door middel van periodieke bestuurlijke overleggen. Verrekening van meer/minder werk tegen 70% brengt het risico met zich mee op calculerend gedrag bij het maken van productieafspraken. Bij te hoge productieafspraken mogen gerechten aan het einde van het jaar namelijk 30% van de afgesproken prijs behouden. Om dit gedrag te voorkomen analyseert de Raad de productievoorstellen van de gerechten op realisme. De Raad beschikt hiervoor over cijfers uit het verleden over de mate waarin gerechten en rechtsgebieden productieafspraken hebben gerealiseerd inclusief toelichtingen op afwijkingen, de stand van de werkvoorraad en de verwachte instroom op basis van prognoses. De uitkomst van de analyse kan zijn dat de Raad de gerechten vraagt hun voorstellen aan te passen. Daarnaast kan de Raad ook afspreken om productieverschillen achteraf te verrekenen tegen 100% van de afgesproken prijs in plaats van 70%. Voor vreemdelingenzaken is daarentegen in een aantal jaren juist afgesproken om meerproductie te verrekenen tegen 130% om het overdragen en overnemen van zaken door gerechten te stimuleren. We zien dat de laatste jaren veelal sprake is van minderproductie: de productie is lager dan afgesproken. De instroom is de laatste jaren lager dan verwacht, waardoor productieafspraken niet worden gehaald. Wij hebben geen signalen ontvangen van calculerend gedrag door gerechten bij het maken van productieafspraken.

## 4.2 Prijsprikkel

### 4.2.1 Doel: onder de afgesproken prijs produceren

De vaste vergoeding voor de gerealiseerde productie in combinatie met de mogelijkheid om eigen vermogen op te bouwen beoogt gerechten financieel te prikkelen om onder de afgesproken prijs te produceren (Meijerink et al., 1999). Verschillen tussen afgesproken en gerealiseerde prijzen leiden - na verrekening van meer/minder productie - tot een winst of verlies. Die verschillen komen ten bate of laste van het eigen vermogen van de gerechten. Zij kunnen deze reserves inzetten om risico's in de bedrijfsvoering op te vangen, maar ook om nieuwe initiatieven te ontplooiën (BFR 2005).

De prijsprikkel bestaat in opzet alleen op het niveau van de totale productiegerelateerde kosten en niet op het niveau van de afzonderlijke productgroep- of zaaksprijzen, omdat de gerechten integraal verantwoordelijk zijn en het budget naar eigen inzicht mogen besteden. De afgesproken prijzen per zaakscategorie zijn in opzet dus niet normerend voor de tijd die aan een individuele zaak wordt besteed.

Doordat de minister de Rechtspraak sinds 2005 bekostigt op basis van integrale kostprijzen wordt aangenomen dat de prijsprikkel ook doorwerkt op de centrale uitgaven door de Raad (Justitie, 2004a). Deze uitgaven maken immers ook onderdeel uit van de productiegerelateerde bijdrage van de minister (zie hoofdstuk 1).

Net als bij de verrekening van productieverschillen, geldt ook hier dat de prikkel in opzet wordt beperkt, doordat gerealiseerde doelmatigheidswinst op de prijs door de Rechtspraak maar beperkt mag worden behouden en een negatief eigen vermogen moet worden aangezuiverd door de minister van VenJ.

#### 4.2.2 Prijsprikkel in de praktijk bij de Raad

De Raad stuurt in de praktijk op een sluitende begroting en een optimale verdeling van de productiegerelateerde bijdrage van VenJ in de centraal door de Raad te beheren uitgaven en de productiegerelateerde bijdrage voor de gerechten.

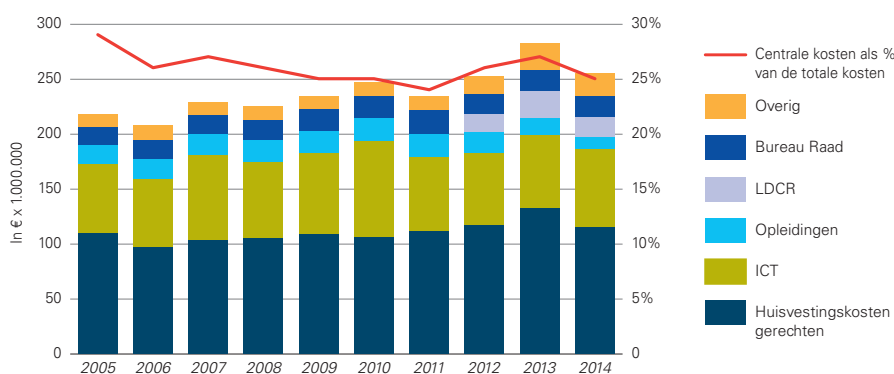
De centrale uitgaven (inclusief huisvesting) en de productiegerelateerde bijdrage voor de gerechten zijn de belangrijkste kostenposten op de begroting van de Raad. Onder centrale uitgaven vallen huisvestingskosten, ICT-kosten, opleidingskosten, bedrijfsvoeringskosten (Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak), en de kosten voor het Bureau van de Raad. De productiegerelateerde bijdrage voor de gerechten bestaat uit de kosten die gerechten maken voor het primaire proces en overhead.

In 2015 heeft de Raad geen sluitende begroting kunnen presenteren (VenJ, 2014b). In 2015 verwacht de Rechtspraak dat de kosten hoger zijn dan de thans geraamde opbrengsten. Dan zal zij moeten interen op het eigen vermogen. De Rechtspraak verwacht in 2016 geen eigen vermogen meer beschikbaar te hebben (Presidenten Raad Overleg, 2015).

##### Sturing op centrale uitgaven

De centrale uitgaven vormen al jaren ongeveer een kwart van de totale kosten van de Rechtspraak (zie figuur 16).

**Figuur 16** Ontwikkeling centrale kosten, uitgesplitst naar onderdeel (in € 1.000.000)



Bron: jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2005-2014

De Raad probeert de centrale uitgaven te beperken om zoveel mogelijk budget vrij te maken voor het primaire proces. Zo zijn de prijsverlagende mutaties uit het laatste prijsakkoord (zie hoofdstuk 2) wel evenredig doorberekend in de centrale budgetten en de prijsverhogende mutaties niet. Verder heeft de Raad verschillende ondersteunende taken gecentraliseerd om kosten te besparen. We hebben niet onderzocht of deze centralisaties daadwerkelijk een kostenbesparing hebben opgeleverd.

Uit het jaarplan 2014 van de Raad blijkt dat er nog 125.000 m<sup>2</sup> te veel aan gerechtsgebouwen gehuurd wordt uitgaande van de geldende ruimtenormen binnen de Rechtspraak. De Raad verwacht dat deze overmaat op termijn zal toenemen en is daarom van plan locaties af te stoten en inwoning door derden te realiseren. Hiermee wil de Raad op lange termijn 10% besparen op huisvestingskosten (Raad voor de rechtspraak, 2014a).

*Sturing op productiegerelateerde bijdrage voor gerechten*

De Raad heeft een toezichthoudende rol richting de gerechten en stuurt de gerechten aan op een sluitende begroting.

De Raad houdt bestuurlijke overleggen met de gerechten om zicht te houden op de mate waarin gerechten uitkomen met het toegekende budget. In de overleggen hanteert de Raad de zogenoemde *bestuurlijke escalatieladder*: als de Raad het idee heeft dat het niet goed gaat met een gerecht, worden de gesprekken strenger en wordt er zo nodig bij de herbenoeming van de bestuurders rekening mee gehouden.

Met gerechten die tekortkomen en waar het eigen vermogen moet worden aangezuiverd, wordt een terugbetalingsregeling afgesproken, of er worden schulden kwijtgescholden.

**Sturing op productiegerelateerde kosten gerechten in de praktijk**

Gerechthof Den Haag had in 2011 een fors negatief resultaat, waardoor het eigen vermogen moest worden aangezuiverd door de Raad. Daarna heeft het gerechtshof gewerkt aan het verbeteren van processen, waardoor capaciteit is teruggedrongen, en heeft het kritisch gekeken naar de kosten voor de bedrijfsvoering. Hierdoor zijn functies verdwenen bij IT, control en secretariaat, is een digitale bibliotheek ingevoerd en is een analyse gemaakt van de benodigde vierkante meters. Omdat het gerechtshof in 2012 en 2013 wel een sluitende begroting presenteerde, heeft de Raad de schuld van 2011 kwijtgescholden.

Naar aanleiding van het Leeuwarden Manifest (Raadsheren Leeuwarden, 2012), waarin raadsheren publiekelijk de noodklok luidden over de productiedruk binnen gerechten en de nadelige gevolgen voor de kwaliteit, heeft de Raad de gerechten meegedeeld voortaan minder op een sluitende begroting te zullen sturen (zie paragraaf 3.2.3).

**4.2.3 Prijsprikkel in de praktijk bij gerechten**

De door ons onderzochte gerechten sturen in de praktijk op een sluitende begroting en een evenwichtige verdeling van werklust tussen de verschillende rechtsgebieden. De door ons onderzochte gerechten zijn dus niet zozeer gericht op het onder de afgesproken prijs produceren.

*Sturen op een sluitende begroting*

Bij het opstellen van de begroting vergelijken de door ons onderzochte rechtbanken de verwachte kosten voor de productie met de opbrengsten die daar tegenover staan. Als de verwachte kosten hoger zijn dan de verwachte opbrengsten, kijken de rechtbanken of zij dat met eigen vermogen kunnen dekken of dat zij moeten besparen. Als er een begrotingsoverschot is, bekijken de rechtbanken of zij kunnen investeren in kwaliteit of werkdrukverlaging, of dat zij reserveren voor het eigen vermogen.

De door ons onderzochte rechtbanken zijn voorzichtig geweest met het inzetten van eigen vermogen. Zo heeft rechtbank Den Haag in 2011, 2012 en 2013 voorzichtig begroot en was er aan het eind van het jaar telkens een overschot dat door de Raad werd afgeroomd. In 2014 besloot de rechtbank daarom eigen vermogen in te zetten om werkdruk te verlichten en presenteerde hij voor het eerst in jaren een begroting met een - zij het klein - negatief financieel resultaat.



Terwijl de door ons onderzochte rechtbanken de afgelopen jaren sluitende of positieve begrotingen presenteerden, gold dat niet voor de door ons onderzochte gerechtshoven. Het gerechtshof Amsterdam begrootte van 2011 tot 2014 jaarlijks een door de Raad erkend tekort. Het gerechtshof boekte in die jaren ook structureel een negatief financieel resultaat, waardoor het eigen vermogen jaarlijks werd aangezuiverd door de Raad. Gerechtshof Den Haag begrootte in 2011 en 2012 ook een tekort, maar boekte alleen in 2011 een negatief financieel resultaat. Het eigen vermogen van gerechtshof Den Haag werd in 2011 door de Raad aangezuiverd.

*Sturen op een evenwichtige verdeling van werklast*

De Raad realiseert een evenwichtige verdeling van werklast tussen rechtsgebieden door de ontvangen gelden zo goed mogelijk te verdelen naar afdelings- of sectorbudgetten. Hoewel hierbij steeds meer sprake lijkt van maatwerk, bepalen de afgesproken prijzen nog grotendeels de interne verdeling van het beschikbare budget tussen rechtsgebieden.

#### 4.2.4 **Prijsprikkel in de praktijk bij rechters/raadsheren**

De bekostigingssystematiek beoogt niet dat rechters en raadsheren een prikkel ervaren om zaken zo goedkoop mogelijk af te doen, maar toch zien we dit in de praktijk gebeuren. Zo wordt de keuze om een zaak door één rechter (Enkelvoudige Kamer) of door drie rechters (Meervoudige Kamer) te laten behandelen in de praktijk soms beïnvloed door de hoogte van de vergoeding voor die zaak. Dit levert een risico op voor de zorgvuldige afhandeling van rechtszaken.

De Raad houdt toezicht op het aandeel Meervoudige Kamer-zaken om te voorkomen dat kostenoverwegingen de kwaliteit van de afdoening negatief beïnvloeden. Ook de ontwikkeling van professionele standaarden moet bijdragen aan het maken van een correcte afweging. Uit de kengetallen rapportage 2013 van de Raad blijkt dat er grote verschillen zijn tussen rechtbanken in het aantal Meervoudige Kamer-zaken. Ook staat in deze rapportage dat voor “handelszaken en familierechtelijke zaken [...] sturing op het behalen van de norm soms bemoeilijkt [wordt] door de beperkte financiële ruimte. Deze sectoren ontvangen geen compensatie voor de relatief dure afdoening door drie rechters en zijn dan soms niet in staat de MK-behandeling te intensiveren” (Raad voor de rechtspraak, 2014).

### 4.3 **Gerealiseerde effecten van doelmatigheidsprikkels**

Hiervoor constateerden we dat de doelmatigheidsprikkels een minder sterke uitwerking hebben op het gedrag van de Raad en gerechten dan beoogd. We laten nu zien in hoeverre het beoogde effect van de doelmatigheidsprikkels is gerealiseerd.

#### 4.3.1 **Beoogd effect: gunstiger verhouding middelen-productie**

Zowel de verrekening van productieverschillen als de prijsprikkel moeten op korte termijn resulteren in lagere kosten per rechtszaak. De verrekening van productieverschillen resulteert alleen bij meerproductie in lagere kosten per rechtszaak (met dezelfde middelen meer produceren). We gebruiken de gerealiseerde meer/minder opbrengst als indicator voor de gerealiseerde doelmatigheidswinst op het volume. We lichten deze indicator in paragraaf 4.3.2 toe.

De prijsprikkel moet resulteren in positieve financiële resultaten en daarmee doelmatigheidswinst genereren op de prijs (hetzelfde produceren met minder middelen). Er is sprake van doelmatigheidswinst op de prijs als de Rechtspraak onder de afgesproken

prijs kan werken. We gebruiken het financiële resultaat na verrekening van meer/minder opbrengst als indicator voor gerealiseerde doelmatigheidswinst op de prijs. We lichten deze indicator ook in paragraaf 4.3.2 toe.

Gerealiseerde doelmatigheidswinst op volume of prijs op de korte termijn mag de Rechtspraak tot op zekere hoogte behouden. Op de middellange termijn worden de mogelijkheden voor doelmatigheidswinst echter naar verwachting ingeperkt. Bij de driejaarlijkse herijking van de productgroepprijzen betreft de minister van VenJ namelijk de gerealiseerde kostprijzen en overwegingen van doelmatigheid (BFR 2005). Gerealiseerde doelmatigheidswinst zal dan leiden tot lagere prijzen (AEF, 2006). Als indicator voor de gerealiseerde effecten van doelmatigheidsprikkels op middellange termijn gebruiken we daarom de ontwikkeling van de afgesproken prijzen. In paragraaf 4.3.3 gaan we daarop in.

#### 4.3.2 Gerealiseerde effecten op korte termijn

*Effecten verrekening van productieverschillen korte termijn: meer/minder opbrengst*

De verrekening van productieverschillen moet resulteren in doelmatigheidswinst op het volume. Als de Rechtspraak namelijk meer produceert dan afgesproken, dan dalen naar verwachting de kosten per afgehandelde zaak, omdat de Rechtspraak dan 70% van de prijs krijgt voor de extra afgehandelde zaken. Minderopbrengst zal de facto resulteren in hogere kosten per prestatie, omdat de Rechtspraak 70% van de prijs voor de niet afgehandelde zaken moet terugbetalen, en dus 30% mag worden behouden.

Uit tabel 4 (derde rij) blijkt dat er vaker sprake was van minder- dan van meeropbrengst.

**Tabel 4** Meer/minder opbrengst en niet verrekende minderproductie tussen 2005 en 2014 (in € 1.000.000; een negatief getal is minderopbrengst, een positief getal is meeropbrengst)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Meer/minder opbrengst vóór hardheidsclausule	€ 2,2	-€ 9,5	-€ 29,1	-€ 26,3	-€ 11,7	€ 2,9	€ 12,9	-€ 40,1	-€ 11,1	-€ 16,8
Beroep op hardheidsclausule			€ 13,4	€ 14,4	€ 7,4	€ 3,0	€ 5,9	€ 7,5	€ 9,7	€ 11,1
Meer/minder opbrengst na hardheidsclausule	€ 2,2	-€ 9,5	-€ 15,7	-€ 11,9	-€ 4,3	€ 5,9	€ 18,8	-€ 32,6	-€ 1,4	-€ 5,7

Bron: jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2005-2014

Tussen 2005 en 2014 was slechts drie keer sprake van een meeropbrengst. Dat er vaak sprake was van minderopbrengst hangt nauw samen met de instroom van zaken. De ontwikkeling van de meer- en minderproductie, en daarmee de meer/minder opbrengst, beweegt mee met de ontwikkeling van meer en minder instroom.

De verrekening van productieverschillen resulteert alleen bij meerproductie in lagere kosten per rechtszaak. De afgelopen jaren bleek de uiteindelijke instroom van zaken lager dan verwacht. Daardoor lukte het de Rechtspraak vaak niet om de productieafspraken te halen, laat staan dat het mogelijk zou zijn geweest om meerproductie te realiseren.

Door toepassing van de hardheidsclausule - waarmee de Raad afgesproken productie-aantallen en prijzen tussentijds kan aanpassen wanneer er sprake is van een dreigend verlies bij gerechten - vond de afgelopen jaren met name voor vreemdelingenzaken geen verrekening plaats van productiever verschillen (zie tabel 4, tweede rij). In 2014 bijvoorbeeld was de minderopbrengst € 16,8 miljoen vóór toepassing van de hardheidsclausule, na toepassing ervan was de minderopbrengst € 5,7 miljoen. De gerealiseerde minderopbrengst (de negatieve bedragen in tabel 4) is daardoor sinds 2007 in feite kleiner geworden en de gerealiseerde meeropbrengst (de positieve bedragen in tabel 4) groter.

*Effecten prijsprikkel korte termijn: financiële resultaten na verrekening meer/minder opbrengst*

De prijsprikkel beoogt de Rechtspraak te prikkelen onder de afgesproken prijzen te produceren en daarmee doelmatigheidswinst te realiseren op de prijs. De financiële resultaten geven, na verrekening van meer/minder opbrengst, een indicatie voor de mate waarin doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd op de prijs. Als de Rechtspraak namelijk een positief financieel resultaat boekt zijn de kosten van de productie in dat jaar lager dan de opbrengsten (en daarmee lager dan de afgesproken prijzen). Als de Rechtspraak een negatief financieel resultaat boekt zijn de kosten hoger dan de opbrengsten (en daarmee hoger dan de afgesproken prijzen). De financiële resultaten worden wel vertekend door:

- de verrekening van meer/minderopbrengst tegen 70% van de afgesproken prijzen;
- de toegepaste hardheidsclausule voor meer/minder opbrengst;
- de resultaten van de productie die geen deel uitmaken van de productiegerelateerde bijdrage (zie hoofdstuk 1);
- de vooraf ingeboekte doelmatigheidskorting van cumulatief 1% in de jaren 2008-2010.

De financiële resultaten voor de Rechtspraak waren over 2005-2014 wisselend. In vijf jaren was er sprake van een positief en in vijf jaren van een negatief financieel resultaat (zie derde rij van tabel 5).<sup>31</sup> Dit betekent dat even vaak doelmatigheidswinst als doelmatigheidsverlies lijkt te zijn gerealiseerd op de prijs.

**Tabel 5** Financieel resultaat Rechtspraak tussen 2005 en 2014 (in €1.000.000)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Resultaat vóór verrekening meer/minder opbrengst	€ 24,2	€ 33,7	€ 10,3	€ 15,9	€ 4,1	-€ 26,8	€ 1,2	€ 43,4	-€ 19,2	€ 0,6
Gerealiseerde meer/minder opbrengst na hardheidsclausule	€ 2,2	-€ 9,5	-€ 15,7	-€ 11,9	-€ 4,3	€ 5,9	€ 18,8	-€ 32,6	-€ 1,4	-€ 5,7
Financieel resultaat rechtspraak	€ 26,3	€ 24,2	-€ 5,4	€ 4,0	-€ 0,2	-€ 20,8	€ 20,0	€ 10,7	-€ 20,6	-€ 5,1

Bron: jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2005-2014

#### 4.3.3 Gerealiseerde effecten op middellange termijn

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat er door de Rechtspraak sinds 2005 op korte termijn waarschijnlijk wisselend winst is gerealiseerd op de prijs, maar nauwelijks op het volume. Op totaalniveau zijn de gerealiseerde winsten en verliezen echter niet groot (zie tabel 6). Dit komt overeen met de bevinding dat de productiviteitsontwikkeling sinds 2005 wisselend, maar vrij stabiel is (zie ook hoofdstuk 3).

31

Het positieve resultaat in de beginjaren is deels - volgens afspraak - in de egaliseriëkening gestort en deels ten goede gekomen aan het eigen vermogen.

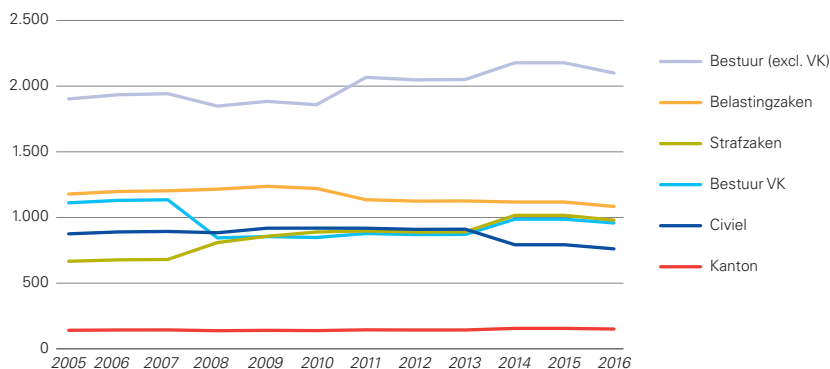
**Tabel 6** Financieel resultaat Rechtspraak tussen 2005 en 2014 (in €1.000.000)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Financieel resultaat rechtspraak	€ 26,3	€ 24,2	- € 5,4	€ 4,0	- € 0,2	- € 20,8	€ 20,0	€ 10,7	- € 20,6	- € 5,1
Totaal baten	€ 791,7	€ 820,5	€ 847,7	€ 875,9	€ 927,3	€ 969,8	€ 1.009,5	€ 994,5	€ 1.024,9	€ 1.022,5
Resultaat als % baten	3%	3%	-1%	0%	0%	-2%	2%	1%	-2%	-1%

Bron: jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2005-2014

De afgesproken prijzen zijn op de middellange termijn dan ook niet verlaagd als gevolg van aantoonbaar gerealiseerde doelmatigheidswinst. Eventueel gerealiseerde doelmatigheidswinst komt ook niet direct tot uitdrukking in de gerealiseerde productgrieprijzen die het uitgangspunt vormen voor de driejaarlijkse prijssherijking (zie ook hoofdstuk 2).

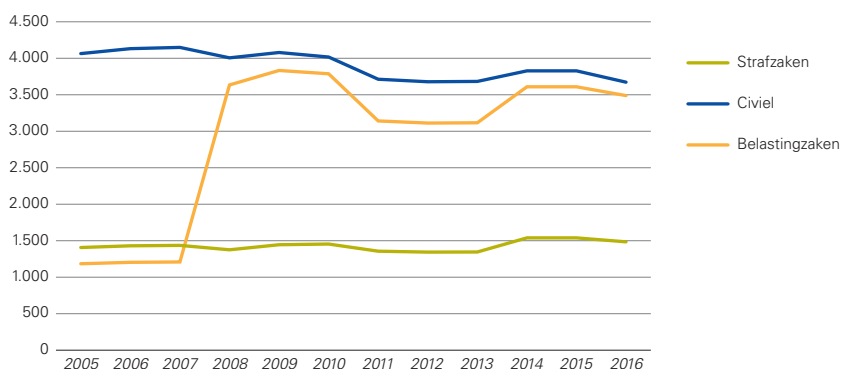
Over een langere periode bekeken zijn de afgesproken prijzen over het algemeen niet veel veranderd (zie ook figuur 17 en 18).

**Figuur 17** Ontwikkeling afgesproken prijzen productgroepen rechtbanken van 2005 tot en met 2016 (prijspeil 2012; in € x 1)

Bron: jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2005-2012; Begroting VenJ 2013; CPI (CEP 2012), bewerkt door Algemene Rekenkamer

Uitzondering is een forse stijging van de afgesproken prijs voor Belastingzaken van gerechtshoven. Deze prijsstijging wordt veroorzaakt doordat rechtbanken sinds 2005 de relatief lichte belastingzaken in eerste aanleg hebben overgenomen van de gerechtshoven. Belastingzaken in tweede aanleg worden nog wel door gerechtshoven behandeld. Hierdoor zijn zaken van gerechtshoven gemiddeld zwaarder geworden, waarvoor bij de prijssherijking 2008-2010 is gecorrigeerd.

**Figuur 18** Ontwikkeling afgesproken prijzen productgroepen gerechtshoven van 2005 tot en met 2016 (prijspeil 2012; in € x 1)



Bron: jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2005-2012; Begroting VenJ 2013; CPI (CEP 2012), bewerkt door Algemene Rekenkamer

De kleinere veranderingen in afgesproken productgroepprijzen komen in het algemeen door wijzigingen in assortimentsmix en als gevolg van veranderingen in wet- en regelgeving. Wijzigingen in assortimentsmix hebben over het algemeen gezorgd voor een verlaging van afgesproken prijzen, terwijl veranderingen in beleid of wetgeving juist voor een verhoging van prijzen hebben gezorgd. Verder hebben overwegingen van kwaliteit de prijzen verhoogd, terwijl opgelegde doelmatigheidskortingen en taakstellingen de prijzen hebben verlaagd. De wijze van prijsbepaling en de rol van doelmatigheids- en kwaliteitsoverwegingen is in hoofdstuk 2 aan bod geweest.

## 5 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VenJ heeft op 6 april 2016 gereageerd op ons onderzoek. De Raad voor de rechtspraak heeft op 25 maart 2016 gereageerd op ons onderzoek.<sup>32</sup>

Wij geven in dit hoofdstuk de reacties van de minister van VenJ en de Raad voor de rechtspraak samengevat weer. De integrale reacties zijn te raadplegen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 5.1 Reactie minister van VenJ

De minister van VenJ voelt zich door ons rapport gesterkt in de overtuiging dat het huidige bekostigingssysteem naar behoren werkt en gehandhaafd dient te blijven.

#### *Prestatiebegroting en budgetplafond*

De minister van VenJ onderschrijft een deel van de conclusies uit ons rapport, maar hij vindt niet dat de hoogte van de jaarlijkse bijdrage voorziet in een begrenzing voor de geleverde prestaties van de Rechtspraak. De Rechtspraak beschikt namelijk over een egalisatierekening, waaruit een eventuele hogere productie kan worden gefinancierd, en een eigen vermogen, waarmee afwijkingen van de met de Raad afgesproken prijs kunnen worden opgevangen. Hij is daarom van mening dat het vaststellen van de hoogte van de bijdrage in de begroting van VenJ geen belemmering is voor het principe van prestatiebekostiging. Verder is de minister van mening dat de prijzen in het verleden wel degelijk zijn aangepast op grond van de informatie die de Raad heeft aangebracht en de overwegingen uit hoofde van kwaliteit of doelmatigheid. Hij vindt dan ook dat er geen sprake is van tegenstrijdige principes in het huidige bekostigingssysteem van de Rechtspraak.

#### *Aanbevelingen*

De minister merkt op dat hij in zijn begroting en jaarverslag al een beschrijving opneemt van de gevolgen van het gereserveerde budget voor de te financieren zaken en de gehanteerde prijzen. Hij betreft daarbij niet het gewenste kwaliteitsniveau, omdat hij als minister van VenJ geen rol heeft bij het vaststellen van de kwaliteit van de rechtspraak. Het onderwerp kwaliteit leent zich volgens hem er ook niet voor om in enkele indicatoren op te nemen in een begroting of verantwoording.

### 5.2 Reactie Raad voor de rechtspraak

De Raad kan zich in grote lijnen in onze conclusies en aanbevelingen vinden.

#### *Prestatiebegroting en budgetplafond*

De Raad kan zich vinden in onze conclusie dat in de praktijk het budgetplafond van de minister van VenJ het budget van de Rechtspraak bepaalt en dat er in feite sprake is van een mengvorm van prestatiebekostiging en budgetfinanciering.

32

Naast onderstaande inhoudelijke reactie zijn tekstsuggesties gedaan, die we, zover het feitelijke verbeteringen betrof, hebben overgenomen.

#### *Kosten per rechtszaak*

De Raad benadrukt bij onze constatering dat de kosten per zaak niet lager zijn geworden sinds 2005, dat dit niet betekent dat de doelmatigheid niet is toegenomen. Zo is volgens de Raad de kwaliteit van de Rechtspraak verbeterd en zijn er de afgelopen jaren steeds vaker en steeds sterkere signalen dat de zwaarte van zaken is toegenomen. Het afdoen van een zaak in 2005 is zodoende lang niet altijd vergelijkbaar met een zaak uit 2015. Ondanks gelijkblijvende kosten is er wel degelijk sprake van doelmatigheidsvergroting.

#### *Kwaliteitsindicatoren*

De Raad omarmt de conclusie dat kwaliteit omschreven dient te worden, maar stelt wel dat onderscheid gemaakt moet worden tussen kwaliteitsindicatoren behorend tot de bedrijfsvoering van de Rechtspraak en kwaliteitsindicatoren behorend tot het rechterlijk domein. Over de eerste categorie kwaliteitsindicatoren kunnen, aldus de Raad, afspraken worden gemaakt met de minister van VenJ. De Rechtspraak kan zich verplichten tot het leveren van een bepaald kwaliteitsniveau als de minister van VenJ daar de noodzakelijke middelen voor ter beschikking stelt. Ontbreken die middelen dan zal ook de kwaliteit lager zijn. Te denken valt aan huisvesting en Arbo-omstandigheden. Voor de tweede categorie kwaliteitsindicatoren geldt dit nadrukkelijk niet, zo stelt de Raad. Het gaat hier namelijk om de professionele kwaliteit en de rechterlijke afweging. De kwaliteitseisen zijn niet onderhandelbaar, vanwege de positie van de Rechtspraak. De rijksoverheid dient voldoende financiële middelen ter beschikking te stellen om handelen volgens deze kwaliteitseisen mogelijk te maken.

#### *Kwaliteit van rechterlijke uitspraken*

De Rechtspraak werkt al een aantal jaren aan de ontwikkeling van een instrument voor inhoudelijke toetsing van het rechterlijk werk, om onderbouwd zicht te krijgen op de kwaliteit van uitspraken. Via verschillende pilots is in het rechtsgebied civiel geëxperimenteerd met de ontwikkeling van kwaliteitstoetsing. In de komende jaren wordt het toetsingsinstrument verder doorontwikkeld voor de civiele rechtspraak en worden de mogelijkheden onderzocht voor toepassing binnen andere rechtsgebieden, zoals bestuursrechtspraak.

#### *Cijfermatig inzicht in oorzaken van verschillen*

De Raad merkt op dat een analyse van de verschillen tussen afgesproken en gerealiseerde productgroepprijzen reeds bij de prijsonderhandelingen wordt gemaakt, maar dat die analyse een complexe aangelegenheid is. Meerdere factoren spelen gelijktijdig een rol en kunnen lastig geïsoleerd worden. De benodigde informatie is bovendien lang niet altijd aanwezig in de geautomatiseerde systemen van de Rechtspraak, zodat (wetenschappelijk) onderzoek nodig is. De Raad is van mening dat de hoge kosten en relatief lange doorlooptijden van dergelijk onderzoek onvoldoende opwegen tegen de baten.

De Raad onderschrijft onze aanbeveling over de analyse van productiviteitsverschillen tussen gerechten en voert deze reeds uit. De analyse en het duiden van verschillen wordt overgelaten aan de gerechtsbesturen evenals de beslissing om meer of minder productiviteit op een bepaald rechtsgebied te accepteren. De Raad stuurt bewust op hoofdlijnen, een positief eigen vermogen van de gerechten. De Raad beziet of het mogelijk is om zijn kengetallen meer uitgesplitst te presenteren, bijvoorbeeld door

ook vergelijkingen tussen specifiek primair proces en ondersteunend proces mogelijk te maken.

#### Prijverschillen

De Raad deelt onze opmerking dat vragen mogen worden gesteld over de verschillen tussen prijzen van op het oog vergelijkbare zaken. De Raad benadrukt dat die prijsverschillen niet alleen veroorzaakt worden door verschillen in kwaliteit en doelmatigheid, maar ook door verschillen in wet- en regelgeving per rechtsgebied. De zoektocht naar verbetering en vereenvoudiging van de bekostiging van de gerechten door de Raad zal onverminderd worden voortgezet.

### 5.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Het is juist, zoals de minister stelt, dat de daadwerkelijk geleverde prestaties van de Rechtspraak altijd gefinancierd worden. Achteraf wordt namelijk eventueel gerealiseerde meerproductie ook vergoed, zij het met de 70/30%-verrekenregel. Nacalculatie van meerproductie is dan in financiële zin relatief ongunstiger voor gerechten dan voor de minister (het omgekeerde is het geval bij minderproductie). In de praktijk zien we dat gerechten sturen op het realiseren van de productieafspraken. De minister financiert uiteindelijk de Rechtspraak desnoods via aanzuiveren van reserves, waardoor alle zaken kunnen worden afgedaan. Dat neemt niet weg dat wij spanning zien tussen het vaststellen van de om budgettaire reden beperkte bijdrage in de begroting en het principe van prestatiebekostiging. Uitgangspunt van prestatiebekostiging is dat de minister zijn bijdrage baseert op de objectieve prognoses van verwachte zaken (q) en die vooraf financiert. Gerechten zijn dan verzekerd van de bekostiging van de verwachte instroom en kunnen daarmee hun organisatie zodanig inrichten dat bijvoorbeeld oplopende werkvoorraden en doorlooptijden worden voorkomen. De praktijk is dat de minister minder dan de objectieve prognoses financiert en vooraf een beroep doet op de egalisatierekening en het eigen vermogen van de Rechtspraak. De egalisatierekening is echter bedoeld om achteraf onverwachte zaken te kunnen financieren. De minister heeft een lager budget vooraf wel altijd in zijn begroting toegelicht.

De minister stelt daarnaast dat de prijzen (p) zijn gebaseerd op de informatie die de Raad heeft aangedragen. Wij zagen in ons onderzoek dat de prijzen mede zijn vastgesteld op grond van deze informatie. Maar aangezien ook hier doelmatigheidsoverwegingen een rol speelden en het beschikbare budget als uitgangspunt werd genomen, werd net als de q ook de p beïnvloed door het vooraf beschikbaar gestelde budget. Op die manier is het bedoelde bekostigingsmodel (een realistische p inclusief doelmatigheidsprikkel maal een realistische q) losgelaten.

Aldus is een mengvorm ontstaan van prestatiebekostiging ( $p \cdot q$ ) en budgetfinanciering (budget bepaalt p en q), waarmee in ieder geval de financiële reserves van de gerechten uitgeput dreigen te raken, maar waarmee ook de kwaliteit van de Rechtspraak in het gedrang kan komen.

Het lijkt ons van belang dat de minister stuurt op zowel doelmatigheid via prestatiebekostiging als kwaliteit. Daarom moet de minister de Tweede Kamer goed informeren over de risico's voor de kwaliteit van de Rechtspraak als hij door budgettaire krapte minder geld ter beschikking kan stellen aan de Rechtspraak. Hiervoor is het nodig duidelijk te omschrijven wat onder kwaliteit wordt verstaan en wat daarvan wordt verwacht. Mogelijk kan dit met het door de Raad voorgestelde onderscheid in kwaliteitsindicatoren behorend tot de bedrijfsvoering van de Rechtspraak en kwaliteitsindicatoren



behorend tot het rechterlijk domein. Voor beide type indicatoren moet de minister in zijn begroting de mogelijke consequenties aangeven als hij minder middelen ter beschikking kan stellen dan noodzakelijk. Het is aan de Rechtspraak om die informatie aan te leveren. De Tweede Kamer wordt hiermee beter in de gelegenheid gesteld om de hoogte van het budget voor de Rechtspraak af te wegen tegen de consequenties voor kwaliteit. Op die wijze kunnen de voordelen van prestatiebekostiging (p\*q) beter en transparanter tot hun recht komen.

Wij zullen met belangstelling volgen hoe het instrument voor inhoudelijke toetsing van het rechterlijk werk verder wordt ontwikkeld en verbreed naar andere rechtsgebieden. Dat geldt ook voor de zoektocht naar verbetering en vereenvoudiging van de bekostiging van de gerechten door de Raad. We verwachten wel dat die zoektocht ook verklaringen oplevert voor prijsverschillen tussen ogenschijnlijk vergelijkbare zaken.

Ten slotte onderstrepen we nogmaals het belang van het analyseren van verschillen tussen afgesproken en gerealiseerde productgroepprijzen en productiviteitsverschillen tussen gerechten. Het is goed dat de Raad wil bezien of de presentatie van zijn kengetallen beter kan. Het blijft vervolgens belangrijk dat de Rechtspraak die kengetallen analyseert, duidt en benut om eventuele doelmatigheidsverbeteringen te realiseren.

## Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

### Probleemstelling en onderzoeksvragen

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de vraag of prestatiebekostiging heeft bijgedragen aan een grotere doelmatigheid van prestaties van de Rechtspraak. Wat precies het effect is geweest van de invoering van prestatiebekostiging op de doelmatigheid van de prestaties van de Rechtspraak is niet eenduidig vast te stellen. Een situatie om mee te vergelijken, waarin prestatiebekostiging niet is ingevoerd, is er namelijk niet. Onze probleemstelling hebben we daarom als volgt geformuleerd:

*Is het plausibel dat prestatiebekostiging van de Rechtspraak heeft bijgedragen aan een grotere doelmatigheid van de prestaties van de Rechtspraak, en waarom wel of niet?*

Om meer inzicht te krijgen in de bijdrage van prestatiebekostiging aan de ontwikkeling van de productiviteit en kwaliteit van rechtspraak stonden de volgende twee onderzoeksvragen centraal:

1. In hoeverre is de productiviteit van de Rechtspraak verbeterd, met behoud van kwaliteit, sinds de invoering van prestatiebekostiging?
2. Werken doelmatigheidsprikkels en kwaliteitswaarborgen van prestatiebekostiging in de praktijk zoals bedoeld en waarom wel of niet?
  - a. Op welke manier beoogt prestatiebekostiging de doelmatigheid van de Rechtspraak te verhogen met behoud van kwaliteit?
  - b. In hoeverre werken deze doelmatigheidsprikkels en kwaliteitswaarborgen in de praktijk en waarom (niet)?

Op basis van de antwoorden op deze vragen hebben we een uitspraak gedaan over de plausibiliteit van de bijdrage van prestatiebekostiging aan de doelmatigheid van de prestaties van de Rechtspraak.

### Begrippen en normen

#### *Doelmatigheid van prestaties*

Doelmatigheid van prestaties gaat om de vraag of dezelfde prestaties met de inzet van minder middelen gerealiseerd kunnen worden, dan wel om de vraag of niet méér prestaties verwezenlijkt kunnen worden met dezelfde inzet van middelen. Doelmatigheid is daarmee een relatief begrip en kan alleen worden bepaald in relatie tot een referentiepunt: de Rechtspraak is doelmatiger ten opzichte van het verleden, of het ene gerecht is doelmatiger dan het andere gerecht.

De doelmatigheid van de prestaties van de Rechtspraak kan tot uitdrukking worden gebracht in de verhouding tussen de kosten en de kwantiteit, én kwaliteit van de prestaties. Alleen wanneer een productiviteitsstijging plaatsvindt met behoud van kwaliteit kan worden gesproken van een grotere doelmatigheid. Hetzelfde geldt voor doelmatigheidsverschillen tussen gerechten.

### Productiviteit

Productiviteit is een maatstaf voor de hoeveelheid prestaties die men kan realiseren per eenheid input (euro of arbeidsjaar). Bij prestaties gaat het in de Rechtspraak om het (gewogen) aantal afgehandelde zaken.

### Kwaliteit

Om de kwaliteit van rechtspraak te meten en monitoren maakt de Rechtspraak gebruik van indicatoren die betrekking hebben op verschillende kwaliteitsdimensies: juridisch-inhoudelijke kwaliteit, onpartijdigheid en integriteit, bejegening ter zitting en de doorlooptijd van behandelde zaken (Raad voor de rechtspraak, 2006a; 2006b). Deze kwaliteitsindicatoren kunnen objectief of subjectief gemeten worden en betrekking hebben op het product of proces van rechtspraak.

## Onderzoeksmethoden per onderzoeksvraag

### Onderzoeksvraag 1

Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden hebben we enerzijds gebruik gemaakt van beschikbaar kwantitatief onderzoek naar de productiviteits- en kwaliteitsontwikkeling van de Rechtspraak. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van informatie van de Rechtspraak zelf over de ontwikkeling van de productiviteit en kwaliteit en de ontwikkeling van productiviteitsverschillen tussen gerechten.

De Raad geeft sinds 2002 in het jaarverslag inzicht in de ontwikkeling van de productiviteit van de rechtspraak en sinds 2009 inzicht in de ontwikkeling van productiviteitsverschillen in de kengetallen rapportage. In het jaarverslag maakt de Raad onderscheid in de ontwikkeling van kostenproductiviteit (de productie per euro) en arbeidsproductiviteit (de productie per arbeidsjaar). De productie wordt gebaseerd op een gewogen optelling van afgehandelde zaken, waarbij rekening gehouden wordt met veranderingen in de assortimentsmix van een beperkt aantal zaaksgroepen. De weging vindt plaats met behulp van de voor de gerechten vastgestelde zaaksprijzen inclusief centrale opslagen. In de kengetallen rapportage worden productiviteitsverschillen gerapporteerd door middel van de scores van gerechten (en daarbinnen sectoren) op de zogenaamde kostenproductiviteitsindicator. We hebben gebruik gemaakt van de spreiding van scores van gerechten op de kostenproductiviteitsindicator om inzicht te krijgen in productiviteitsverschillen.

#### Kostenproductiviteitsindicator

De kostenproductiviteitsindicator is afkomstig uit de kengetallenrapportages van de Rechtspraak en geeft de verhouding aan tussen de financieringswaarde van de productie en de daadwerkelijke kosten van de productie:

- Een score van 100% betekent dat de gerealiseerde productie evenveel heeft gekost als de daarvoor vastgestelde prijs.
- Een score boven de 100% betekent dat er *onder* de afgesproken prijs is geproduceerd.
- Een score beneden de 100% geeft aan dat er *boven* de afgesproken prijs is geproduceerd.

De kostenproductiviteitsindicator geeft inzicht in het verschil tussen afgesproken en gerealiseerde prijs per gerecht. Het gerecht dat het hoogste scoort kan aangemerkt worden als best practice, ook al is de score ten opzichte van de afgesproken prijs negatief. De afwijking van andere gerechten tot deze hoogste score geeft de omvang van productiviteitsverschillen aan. Het is dus geen goede

maat voor de beoordeling van de doelmatigheid van gerechten op zich, maar het geeft wel het minst vertekende beeld van doelmatigheidsverschillen tussen gerechten op het niveau van de sectoren.

Kanttekening is wel dat de scores van individuele gerechten op de kostenproductiviteitsindicator vanaf 2012 mogelijk vertekend zijn door de Herziening van de Gerechtelijke Kaart. Door die herziening is het aantal gerechten verminderd, zijn er reorganisatievoorzieningen getroffen en is er bij fusiegerechten sprake geweest van productieverliezen. Al deze factoren kunnen de scores hebben beïnvloed.

Ook kunnen de scores van individuele gerechten zijn vertekend door specifieke omstandigheden zoals:

- lage of juist hoge kosten voor exploitatie door de huisvestingssituatie;
- verschillen in zaakswaarte waarmee geen rekening mee wordt gehouden binnen de bekostigings-systematiek;
- schommelingen in de productie;
- de wijze waarop kosten worden toegerekend.

#### Onderzoeksvraag 2

Om de tweede onderzoeksvraag te beantwoorden hebben we eerst een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie. Aan de hand van documentanalyse en gesprekken op het Ministerie van VenJ en bij de Raad voor de rechtspraak hebben we onderzocht welke doelmatigheidsprikkels werden en worden beoogd met prestatiebekostiging van de Rechtspraak. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van inzichten uit de beleidswetenschappelijke methode.<sup>33</sup>

Vervolgens hebben we nagegaan of de beoogde doelmatigheidsprikkels van prestatiebekostiging en waarborgen voor kwaliteit in de praktijk ook werken zoals bedoeld en waarom wel of niet. Dit hebben we gedaan door eerst na te gaan hoe de beoogde prikkels en waarborgen in de praktijk worden ervaren en welk gedrag ze veroorzaken. Hiervoor hebben we gesprekken gevoerd op het Ministerie van VenJ, bij de Raad voor de rechtspraak en met medewerkers uit het primaire proces en de ondersteuning van de sectoren straf, civiel (handel en familie) en bestuur (bestuur en belasting) van de rechtbanken van Amsterdam en Den Haag en van de sectoren straf, civiel (handel en familie) en belasting van de gerechtshoven Amsterdam en Den Haag (zie ook casusselectie hierna).<sup>34</sup> Ook hebben we relevante documentatie bestudeerd, zoals onderhandelingsdossiers, verslagen van bestuurlijke overleggen, verantwoordingsstukken en managementinformatie.

Daarna hebben we onderzocht of de beoogde effecten van de doelmatigheidsprikkels en waarborgen voor kwaliteit in de praktijk ook worden gerealiseerd. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van beschikbare data en verantwoordingsinformatie. De gebruikte indicatoren worden in het rapport toegelicht.

#### Selectie van gerechten

Om inzicht te krijgen in de doorwerking van prestatiebekostiging op het niveau van gerechten hebben we onderzoek gedaan bij de rechtbank en het gerechtshof van Amsterdam en de rechtbank en het gerechtshof van Den Haag. Voor deze gerechten is - na afstemming met de Raad voor de rechtspraak - gekozen omdat de rechtbank en het gerechtshof van Den Haag gemiddeld gezien het meest productief waren in de

#### 33

De beleidswetenschappelijke methode bestaat uit verschillende stappen waarmee de veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen kunnen worden gereconstrueerd en beoordeeld (zie bijvoorbeeld Klein Haarhus & Leeuw, 2004).

#### 34

Het casuonderzoek richtte zich niet op het tuchtrecht, Centrale Raad van Beroep, College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Raad van State, Hoge Raad, megazaken en toezicht. Aanvankelijk maakte de sector kanton ook onderdeel uit van het onderzoek, maar vanwege benodigde inperking van het onderzoek is deze uiteindelijk buiten beschouwing gelaten.

periode tussen 2009 en 2012, terwijl het gerechtshof van Amsterdam gemiddeld gezien het minst productief was en de Amsterdamse rechtbank gemiddeld gezien de op-vier-na minst productieve rechtbank was in dezelfde periode. De gerechten zijn verder vergelijkbaar qua schaalgrootte en geografische ligging (vanwege mogelijke grotestedenproblematiek) en waren tijdens de onderzoeksperiode niet verwickeld in grote reorganisaties in verband met de Herziening van de Gerechtelijk Kaart.

## Bijlage 2 Gebruikte afkortingen

AEF	Onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix
BFR	Besluit financiering rechtspraak
BW	Burgerlijk Wetboek
EK	Enkelvoudige Kamer (waar één rechter rechtspreekt)
HGK	Herziening Gerechtelijke Kaart
ICT	Informatie- en communicatie technologie
JO	Juridisch Ondersteuner
KEI	Kwaliteit en Innovatie
LCDR	Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak
MK	Meervoudige Kamer (waar minimaal drie rechters rechtspreken; meestal over zware of ingewikkelde zaken)
MPP	Meerjarenproductieprognose (vreemdelingenketen)
OM	Openbaar Ministerie
PE	Permanente Educatie
PMJ	Prognosemodel Justitiële Ketens
PROFI	Proces Financiering (experimentele bekostigingssystematiek die uitgaat van zaakzwaarte)
Promis	Project Motiveringsverbetering in Strafvonnissen
Raad	Raad voor de rechtspraak
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (van het Ministerie van Veiligheid en Justitie)

## Literatuur

### Externe publicaties

Andersson Elffers Felix (AEF) (2003). *Met recht gefinancierd. Ontwikkelingsgericht onderzoek financiering rechtspraak. Hoofdrapport/Aanbevelingen/Bijlagen*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.

Andersson Elffers Felix (AEF) (2006). *Bekostiging, doelmatigheid, kwaliteit rechtspraak. Verslag symposium bekostiging commissie Deetman*, Utrecht, 26/10/2006.

Boone, M., P. Kramer, P. Langbroek, S. Otlhof en J. van Ravesteijn (2006). *Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld, Breedtestudie evaluatie Wet organisatie en bestuur gerechten en Wet Raad voor de rechtspraak*. KPMG Business Advisory Services B.V. i.s.m. Universiteit Utrecht - Faculteit der Rechtsgeleerdheid in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Utrecht/Den Haag/Amstelveen

Dumaij, A.C.M., T. Niaounakis, en T. Urlings (2014). *Productiviteitstrends bij de rechterlijke macht. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling van rechtspraak en Openbaar Ministerie tussen 1965 en 2011*. Delft: IPSE Studies/TU Delft

Cohen (2014). *Rapport visitatie gerechten 2014*. Den Haag.

Fruytier, B., J. Dijkers, M. Keesen, J. Janssen, I. van den Berg, N. Vale-ton, R. Schouten (2013) *Werkdruk bewezen. Eindrapport werkdrukonderzoek rechterlijke macht*, Hogeschool Utrecht/Radboud Universiteit Nijmegen

Justitie (2004a). *Bekostiging van de rechtspraak*. Brief van de minister van Justitie d.d. 19 februari 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 534, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Meijerink et al. (1999). *Recht van spreken, interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering rechtspraak*. Ronde 1998 - juli 1999, rapport nr. 7. Bijlage bij Brief van de minister van en de staatssecretaris van Justitie d.d. 16 juli 1999. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 689, nr 1. Den Haag: Sdu.

Molenaar, D.E.G. (2009). *Terug naar de Toekomst. Het beroep op justitie, 1997-2007: raming en realisatie*. WODC/Raad voor de rechtspraak.

Presidenten Raad Overleg (2015). *Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020*. 31 augustus 2015.

Raad voor de rechtspraak (2006a). *Kwaliteit kost tijd. Kwaliteit in de bekostiging*. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2006b). *Project Kengetallen*. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2007). *Jaarplan 2007*. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2011). *Kengetallen 2011*. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2012). *Factsheet productiviteit rechtspraak*, d.d. 16-01-2012. <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Nieuws/Pages/Factsheet-over-productiviteit-rechtspraak.aspx>, geraadpleegd op 7 juli 2015.

Raad voor de rechtspraak (2013a). *Voorlopige opbrengst dialoog Raad en gerechten*. Brief van 21 februari 2013 aan iedereen werkzaam in de Rechtspraak. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2013b). *Opbrengst 2e serie bijeenkomsten Raad en gerechten*. Brief van 8 juli 2013 aan iedereen werkzaam in de Rechtspraak. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2013c). *Rondetafelgesprek in Tweede Kamer over werkdruk, kwaliteit en vernieuwing*, d.d. 19 september 2013. <https://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Rondetafelgesprek-in-Tweede-Kamer-over-werkdruk-kwaliteit-en-vernieuwing.aspx>, geraadpleegd op 14 oktober 2015.

Raad voor de rechtspraak (2013d). *Jaarverslag 2012*. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2014a). *Jaarplan 2014*. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2014b). *Kengetallen 2013*. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2014c). *Jaarverslag 2013*. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2015a). *Jaarverslag 2014*. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2015b). *Kengetallen 2014*. Den Haag.

Raad voor de rechtspraak (2015c). *Jaarplan 2015*. Den Haag.

Raadsheren Leeuwarden (2012). *Manifest*. <http://www.rechtspraak.nl/actualiteiten/nieuws/pages/reactie-Raad-voor-de-rechtspraak-op-kritisch-manifest-raadsheren.aspx>, geraadpleegd op 12 maart 2015.

Regioplan (2011). *Klantwaardering Rechtspraak 2011*. Amsterdam: Regioplan.

Regioplan (2015). *Klantwaardering Rechtspraak 2014*. Amsterdam: Regioplan.

Van der Torre, A., Jonker, J., van Tulder, F., Steeman, T., & Paulides, G. (2007). *Rechtspraak: productiviteit in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Raad voor de rechtspraak.

Van Tulder & Van der Torre (2010). *Rechtspraak*, In: B. Kuhry & F. de Kam (red.) *Waar voor ons belastinggeld?* Den Haag: SCP.

VenJ (2014a). Brief van minister van VenJ, d.d. 22 mei 2014, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 279, nr. 199. Den Haag: Sdu.



VenJ (2014b). Memorie van toelichting bij de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 34 000 VI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenJ (2015a). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 200 VI, nr. 1.

VenJ (2015b). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 VI, nr. 1.

### **Wet- en regelgeving**

Wet op de rechtelijke organisatie (1827). Wet van den 18den April 1827, op de zamenstelling der Regterlijke magt en het beleid der Justitie (Wet RO).

Wet Raad voor de rechtspraak (2001). Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de instelling van de Raad voor de rechtspraak (Wet Raad voor de rechtspraak).

Besluit financiering rechtspraak (2002). Besluit van 13 juli 2002, houdende regels inzake de financiering van de rechtspraak. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

Besluit financiering rechtspraak (2005). Besluit van 28 januari 2005, houdende nieuwe regels inzake de financiering van de rechtspraak in verband met het invoeren van een baten-lastenstelsel en het verrekenen van productiever schillen. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

### Onderzoeksteam

Drs. N. (Niels) Donker (projectleider)  
G.P. (Gé) Knol (projectleider)  
Mr. drs. H.M.W.G. (Lenemieke) Goossens  
J.F.M. (Jeanine) Strijk  
Drs. R.E. (Ronnie) Takens  
A.N. (Nynke) de Witte MSc

### Voorlichting

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

### Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Marie Cécile Thijs/Hollandse Hoogte

Den Haag, april 2016



# Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid

2016

