

Vergaderjaar 2003–2004

29 534

Bekostiging van de rechtspraak

Nr. 1¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2004

Inleiding

Hierbij treft u aan het kabinetsstandpunt inzake het eindrapport «Met recht gefinancierd» van het onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF). Dit rapport is in opdracht van het Ministerie van Justitie opgesteld en gaat over het ontwikkelingsgericht onderzoek inzake de bekostiging van de rechtspraak.

Het doel van dit onderzoek was:

- het inzichtelijk maken van de risico's van het huidige bekostigingsmodel;
- het aangeven van mogelijke verbeteringen in het bekostigingsmodel;
- het in kaart brengen van mogelijkheden van prikkels voor doelmatigheid;
- het aangeven van mogelijke negatieve gedragseffecten die in het model zijn besloten en
- het in kaart brengen van de gevolgen van een in te voeren baten-lasten stelsel voor de rechtspraak in 2005

(voor de volledige opdrachtformulering verwijs ik u naar bijlage 1). In het voorjaar van 2003 is het eindrapport door AEF opgeleverd. Dit eindrapport treft u bij deze brief separaat aan².

De reden waarom ik u pas nu informeer ligt in het volgende. Deze zomer zijn besprekingen gestart over de invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak. De invoering van dit stelsel lijkt een oplossing te kunnen bieden voor een aantal in het eindrapport gesignaleerde tekortkomingen in de bekostigingssystematiek. Daarom was het van belang eerst de hoofdelementen van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak te verkennen. Nu hiermee voldoende vordering is gemaakt kan ik mijn standpuntbepaling over de aanbevelingen in het AEF-rapport doen toekomen. Deze standpuntbepaling heb ik, conform de adviestaak van de Raad voor de rechtspraak (art 95 Wet R.O.), ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak.

¹ Eerder abusievelijk gedrukt onder 29 435, nr. 1.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Hieronder zal ik als eerste het huidige bekostigingsmodel kort aanhalen. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen uit het eindrapport van AEF weergegeven. Daarbij zal tevens ingegaan worden op de implementatie van de aanbevelingen. Hierbij moet vermeld worden dat een deel van de aanbevelingen van AEF behandeld wordt in het onderhavig standpunt en een ander deel zal worden meegenomen in de verdere gedachteontwikkeling van het in te voeren baten-lasten stelsel voor de rechtspraak. In bijlage 2 treft u een tabel aan, waar inzichtelijk wordt gemaakt welke aanbevelingen van AEF waar uitgewerkt c.q. behandeld worden.

Huidig bekostigingsmodel

In het thans geldende Besluit financiering rechtspraak (Staatsblad 390, 13 juli 2002) worden regels gesteld met betrekking tot de financiering van de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak vervult hierin een centrale rol. De Raad is belast met de verwerving van de middelen via zijn bij de Minister van Justitie in te dienen begrotingsvoorstel en met de verdeling van de in de Justitiebegroting voor de Raad uitgetrokken middelen over de gerechten. Het Besluit financiering rechtspraak regelt hoofdzakelijk de grondslagen waarop de Raad de middelen verwerft en de daarmee nauw samenhangende wijze waarop de Raad de toegekende middelen over de gerechten verdeelt.

Het totale budget voor de rechtspraak is te onderscheiden in twee delen, te weten een budget van de Raad en een budget van de gerechten. Het budget van de Raad kent een onderscheid in programmakosten en apparaatskosten. Onder programmakosten worden verstaan de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van landelijke taken op het terrein van huisvesting (huren, installaties), automatisering (uitvoeringsorganisatie ICT-bedrijf Rechterlijke Organisatie, landelijke infrastructuur) en opleiding (Studiecentrum Rechtspleging). Deze posten worden ook wel de centrale budgetten genoemd. Onder apparaatskosten worden verstaan de personele en bedrijfsvoeringkosten van de Raad voor de rechtspraak (het bureau van de Raad en het College van Afgevaardigden).

Het budget van de gerechten wordt voornamelijk bepaald door de werklast van de gerechten. Het betreft hier de financiering van de in het objectief werklastmetingssysteem (Lamicie-model) opgenomen zaken, de zogenaamde Lamiciezaken. Deze zaakscategorieën, in totaal 48, vormen de overgrote meerderheid van de in totaal door de gerechten af te handelen zaken. In het Lamicie-model wordt voor deze 48 zaakscategorieën beschreven hoeveel tijd gemoeid is met de afhandeling van zaken door rechters en ondersteunend personeel. Het betreft dan landelijk gemiddelde behandel tijden.

Het budget voor de Lamiciezaken wordt berekend door de totale behandel tijd per zaakscategorie te vermenigvuldigen met een tarief. Dit tarief wordt bepaald op basis van een middensom voor de personele kosten en de direct productieve uren. Voor de overheadkosten wordt een toeslag toegevoegd.

Daarnaast kent het budget van de gerechten nog financieringsgrondslagen voor de niet-Lamicie zaken (zoals bijvoorbeeld megazaken), voor de gerechtskosten (in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke zaken) en voor het innovatie- en projectbudget.

Belangrijkste aanbevelingen

In het eindrapport «Met recht gefinancierd» geeft AEF zijn aanbevelingen weer. Het merendeel van de aanbevelingen van het eindrapport wordt door zowel het Kabinet als de Raad voor de rechtspraak onderschreven.

Op dit moment worden reeds vele aanbevelingen nader uitgewerkt om vervolgens deze in de praktijk te implementeren. Hierna zal per onderzoeksdeelvraag ingegaan worden op de belangrijkste aanbevelingen en de wijze van implementatie hiervan. Daarbij zal eveneens aangegeven worden waar ik afwijk van de aanbevelingen van het eindrapport.

Risico's en negatieve gedragseffecten

Vereenvoudiging

Over de onderzoeksdeelvraag welke risico's het huidige bekostigingsmodel kent, wordt in het eindrapport aangegeven dat er nu teveel variabelen zijn in de basis van de financiering. De werklast van de gerechten wordt nu berekend op basis van 48 zaakscategorieën. In het rapport wordt aangegeven, dat door de grote hoeveelheid variabelen en de grote verschillen van zwaarte hierbinnen, de mogelijkheid bestaat van negatieve gedragseffecten. Hierbij wordt dan specifiek bedoeld op het uitlokken van gedragseffecten zoals in de wijze van het afdoen van zaken (vb het meer-voudig afdoen van een zaak die enkelvoudig afgedaan had kunnen worden).

Het eindrapport geeft aan dat het bekostigingsmodel sterk vereenvoudigd kan worden door het aantal zaakscategorieën van 48 terug te brengen tot 11. Deze 11 zaakscategorieën bepalen namelijk ruim 75% van het totale Lamicie-budget dat aan de Raad voor de rechtspraak wordt toegekend. Ik kies echter, in overeenstemming met de Raad voor de rechtspraak, voor een andere wijze van vereenvoudiging, die beter aansluit bij het in te voeren baten-lasten stelsel. De intentie is om de zaakscategorieën per sector te bundelen en hierdoor één bekostigingsvariabele per sector over te houden. Dit betekent dat de bekostiging op landelijk niveau gaat plaatsvinden op basis van de productie per sector (bijvoorbeeld Civiel, Straf en Bestuur). Dit wordt mogelijk wanneer in het baten-lasten stelsel de kostprijs per productgroep op sectorniveau zichtbaar is. Voor alle duidelijkheid wil ik aangeven dat het Lamicie-model niet verdwijnt. Het Lamicie-model met de 48 zaakscategorieën blijft namelijk van belang om de nodige analyses ten aanzien van de zaaksontwikkelingen en zaakssamenstelling te kunnen uitvoeren.

Prognosemodel

Uit het ontwikkelingsgericht onderzoek blijkt dat het noodzakelijk is om een eenduidig en betrouwbaar prognosemodel te ontwikkelen. Een prognosemodel is noodzakelijk om eenduidig en in de tijd consistent te kunnen vaststellen hoe de instroom van zaken en de productie bij de gerechten zich in de loop van de jaren zal ontwikkelen. Tot voor kort was een dergelijke systematiek slechts op basis van een «best guess» benadering aanwezig. De ontwikkeling van de zaaksinstroom werd namelijk door ieder gerecht op eigen wijze geprognosticeerd. Een eenduidig prognosemodel voor de rechtspraak ontbreekt dan ook en dit wordt door AEF gezien als risico van het huidig bekostigingsmodel. Het Kabinet is een groot voorstander van het ontwikkelen van een prognosemodel voor de rechtspraak.

De ontwikkeling van een prognosemodel voor de rechtspraak wordt trouwens in een groter geheel geplaatst. Er wordt een algeheel prognosemodel voor de Justitieketen ontwikkeld, waarin de rechtspraak één van de ketenpartners is. Het prognosemodel voor de rechtspraak maakt onderdeel uit van dit Justitie-prognosemodel. Het Justitie-prognosemodel heeft als doel om beleidsneutrale prognoses te vormen van de te verwachten

ontwikkelingen binnen de justitieketen ter onderbouwing van de totale Justitiebegroting (zie ook baten-lasten stelsel).

Het Ministerie van Justitie werkt modulair aan de totstandkoming van het algeheel prognosemodel. Op dit moment wordt een prognosemodule ontwikkeld voor de strafrechtketen. Vervolgens worden modules ontwikkeld voor de andere rechtsgebieden. Bij de ontwikkeling van het algeheel prognosemodel en specifiek de prognosemodule strafrechtketen wordt de Raad voor de rechtspraak direct betrokken.

Betrouwbaarheid tijdschrijfonderzoek

In het eindrapport wordt eveneens als mogelijk risico van het huidig bekostigingsmodel aangegeven, dat de betrouwbaarheid van het tijdschrijfonderzoek niet optimaal is. Hierbij wordt hoofdzakelijk bedoeld op de elementen representativiteit en selectie van tijdschrijfperiodes. De Raad voor de rechtspraak heeft inmiddels deze aandachtspunten meegenomen in zijn nieuwe aanpak voor de nieuw te plegen tijdschrijfonderzoeken. Zo zijn de geoffreerde methodieken getoetst en beoordeeld door een extern wetenschappelijk bureau. Deze externe toetsing zal ook plaatsvinden nadat de onderzoeken zijn uitgevoerd, maar dan gericht op de uitvoering.

Aan het onderwerp tijdschrijfonderzoek is de aanbeveling gerelateerd om de normering van de directe productiviteit voor rechterlijk personeel in overeenstemming te brengen met de praktijk. AEF constateert op dit punt dat de directe productiviteit van rechterlijk personeel stelselmatig hoger ligt dan het gehanteerde uitgangspunt. Deze discrepantie tussen model en praktijk kan leiden tot minder waarde en overtuigingskracht van het Lami-ciemodel.

De Raad voor de rechtspraak is in het kader van het aantal direct productieve uren per fulltime equivalent een onderzoek gestart. Met dit onderzoek wordt de in het Besluit financiering rechtspraak vastgelegde verhouding tussen direct en indirect productieve uren gezien. Aan de hand van de onderzoeksresultaten zal de Raad voor de rechtspraak voorstellen doen aan de Minister van Justitie ten aanzien van de normering van directe productiviteit.

Vorm van sturing

De Minister van Justitie heeft diverse sturingsinstrumenten ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak, mede gelet op het feit om te voldoen aan de maatschappelijke vraag naar rechtspraak. De sturingsinstrumenten zijn onder meer het onderling overleg (dialoog) met de Raad voor de rechtspraak en de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing (voorschriften). In het eindrapport constateert AEF dat in de dagelijkse praktijk hoofdzakelijk voor de dialoog wordt gekozen en niet voor de directe, juridisch gefaciliteerde sturing (voorschriften).

Door de gekozen vorm van sturing, de dialoog, is naar de mening van AEF een mogelijke risico te onderkennen in de vorm van vrijblijvendheid. AEF doet op dit onderdeel dan ook de aanbeveling om te streven naar een grote mate van transparantie zowel op het terrein van zaaksproductie en financiële gegevens alsmede op de gerealiseerde maatschappelijk effecten. Hierbij moet gedacht worden aan de indicatoren doorlooptijden en werkvoorraden.

In het kader van het verder vormgeven van het onderwerp toezicht is recent het document «Bestuurlijke verhoudingen Minister van Justitie – Raad voor de rechtspraak» opgesteld. In dit document wordt uiteengezet

welke wettelijke verantwoordelijkheden aan de Minister van Justitie zijn toebedeeld en hoe de Minister van Justitie aan deze verantwoordelijkheden vorm en inhoud geeft.

Doelmatigheid

Centrale budgetten

Ten aanzien van de onderzoeksdeelvraag welke mogelijkheden van prikkels voor doelmatigheid er zijn, geeft AEF ondermeer aan dat de centrale budgetten (huisvesting, automatisering en opleiding) niet afzonderlijk gefinancierd zouden moeten worden. Doordat de centrale budgetten niet direct gekoppeld zijn aan de zaaksproductie ontbreekt hierin een doelmatigheidstimulans. Gelijk aan de normering voor de overhead (component van tarief per minuut) stelt AEF voor om een opslag aan te brengen voor de centrale budgetten. Met het aanbrengen van een dergelijke opslag wordt een koppeling bewerkstelligd tussen de centrale budgetten en de zaaksproductie en zodoende een doelmatigheidsprikkel gecreëerd.

Door AEF wordt wel aangegeven dat de normering van huisvestingslasten (specifiek investeringen voor de lange termijn) bezien moet worden met betrekking tot de te verwachten groei en de overeenstemming hierin tussen het Ministerie van Justitie en de Raad van de rechtspraak. Hiermee wordt bedoeld om voor deze meerjarenuitgaven een voorziening te treffen, die de Raad voor de rechtspraak in staat stelt om bij terugvallende instroom en daarmee productie deze vaste lasten te kunnen blijven financieren. Op deze wijze wordt stabiliteit verkregen op het huisvestingsbeleid bij de rechtspraak.

Het kabinet staat niet onwelwillend tegenover het aanbrengen van een opslag voor de centrale budgetten. Op dit moment wordt echter bezien of in plaats van een dergelijke opslag de centrale budgetten opgenomen kunnen worden in de kostprijs van de productie. Hierbij is een randvoorwaarde dat er een verband gelegd moet worden tussen de uitputting van de centrale budgetten en de productieomvang van de gerechten. Hiermee wordt de rechtspraak (nog meer) gestimuleerd een voor het bedrijfsproces optimale keuze te maken bij de inzet van middelen. Bij de voorbereidingen van de invoering van het baten-lasten stelsel (zie hierna) zal dit onderwerp nog nader worden uitgewerkt.

Benchmarking

Een andere prikkel voor doelmatigheid die genoemd wordt in het eindrapport is benchmarking. Deze benchmarking heeft een complementaire functie naast het bekostigingsmodel. In hoofdlijnen zal de benchmarking zich moeten richten op de elementen kwaliteit en doelmatigheid.

De resultaten van de benchmarking kunnen gebruikt worden voor onderlinge visitatie en auditing (collegiale toetsing). Daarnaast kan het instrument benchmarking ingezet worden om het niveau van de overhead bij de gerechten te iken. De relatief efficiënte gerechten kunnen bij deze ijking als referentiekader dienen. De Raad voor de rechtspraak heeft het initiatief genomen een benchmarkmodel te ontwikkelen op het bevorderen van doelmatigheid.

Baten-lasten stelsel

Uit het eindrapport blijkt dat aan het gehanteerde uitgangspunt van prestatiegerichte bekostiging van (en binnen) de rechtspraak op dit moment onvoldoende vorm wordt gegeven. De bekostiging van de recht-

spraak is nu hoofdzakelijk geënt op de door de gerechten geprognosticeerde instroom van de aantallen zaken. Om meer prikkels tot prestatie in te bouwen wordt door AEF aanbevolen een afrekensystematiek te ontwikkelen op basis van de gerealiseerde output en niet op basis van prognoses. Hierdoor ontstaat een directe relatie tussen de productie (zakaantallen) en de financiële middelen. Het in te voeren baten-lasten stelsel voor de rechtspraak, een ander deelvraag van het ontwikkelingsgericht onderzoek, biedt hiervoor mogelijk een uitkomst. AEF geeft aan dat een dergelijk baten-lasten stelsel de eerder genoemde afrekensystematiek, het afrekenen op gerealiseerde output, mogelijk maakt. In het IBO-rapport «Recht van spreken» (juli 1999) werd al gepleit voor de invoering van een baten-lasten stelsel binnen de rechtspraak om te komen tot een resultaatgerichte besturing en bedrijfsvoering.

Het eindrapport van AEF «Met recht gefinancierd» geeft als aanbeveling een afrekensystematiek te hanteren waarbij de financiering van de rechtspraak plaatsvindt op basis van gerealiseerde productie. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat dit niet een openeinde regeling impliceert. De financiering van de rechtspraak zal wel dienen plaats te vinden binnen de beschikbare budgettaire kaders.

Daarnaast biedt het stelsel de rechtspraak de mogelijkheden van reserveren en het opbouwen van een eigen vermogen. Met dit eigen vermogen kunnen bedrijfsrisico's en daarmee prijsfluctuaties opgevangen worden. Tevens biedt het baten-lasten stelsel de rechtspraak de mogelijkheid om gebruik te maken van de leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën. Hieruit kunnen investeringen, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting of automatisering, worden gefinancierd. Deze aanbeveling wordt door het Kabinet en door de Raad voor de rechtspraak onderschreven.

Aandachtspunt

Met nadruk vraagt AEF in het eindrapport aandacht voor de geloofwaardigheid van en het draagvlak voor het bekostigingsmodel. In het Besluit financiering rechtspraak is de mogelijkheid opgenomen (artikel 9: toereikendheid middelen op de rijksbegroting) om een deel van de bepalingen van deze AMvB ten aanzien van de budgetomvang buiten werking te stellen. De ervaring tot nu toe leert dat reeds in de eerste twee jaren van de toepassing van de AMvB (in 2002 en 2003) gebruik is gemaakt van dit artikel 9. Wanneer ook in de komende jaren wordt afgeweken van het uit de systematiek voortvloeiende budget voor de rechtspraak, komt de geloofwaardigheid van en draagvlak voor het model sterk onder druk te staan.

Het draagvlak voor het bekostigingsmodel kan volgens AEF (verder) vergroot worden door nadrukkelijk inzichtelijk te maken wat de (financierings)behoefte van de rechtspraak is. Dit kan ondermeer bereikt worden door het uitwerken van diverse aanbevelingen van het eindrapport, die gericht zijn op het verhogen van de beoogde soberheid en doelmatigheid. Hierbij moet gedacht worden aan het ontwikkelen van een door alle partijen geaccepteerd en eenduidig prognosemodel, het verder implementeren van het kwaliteitssysteem en het inbedden van doelmatigheidsprikkels.

Slot

Op dit moment vinden de voorbereidingen plaats voor het invoeren van het baten-lasten stelsel bij zowel de Raad voor de rechtspraak als de gerechten. In dit kader wordt bezien op welke wijze in het bekostigingsstelsel evenwicht kan worden gevonden tussen doelmatigheid en borging van toegankelijkheid en kwaliteit van de rechtspraak. De bespre-

kingen hierover zijn nog gaande. De inrichting van een baten-lasten stelsel zal een grote impact hebben op de uiteindelijke vormgeving van het bekostigingsmodel en daarmee op het nieuwe Besluit financiering rechtspraak. Over de uitkomsten hiervan zal ik u het voorjaar van 2004 berichten.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

0. Aanleiding

In het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak is aangegeven dat in een AMvB regels worden gesteld voor de financiering van de rechtspraak. Eind 2000 is een notitie afgerond met de hoofdlijnennotitie zijn financieringsgrondslagen uitgewerkt voor bepalen van te budget voor de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. Aangezien de organisatie sterk in ontwikkeling is, het een nieuw bekostigingstelsel betreft waarmee ervaring moet worden opgedaan en per 2002–2004 van toepassing te laten zijn. Tijdens de bespreking van het bekostigingsmodel met de diverse belanghebbenden is naar voren gekomen dat er vroegtijdig zicht dient te worden verkregen op de uiteindelijke contouren van het bekostigingstelsel voor de periode na 2004 zodat tijdens de periode van 2002–2004 aspecten van het uiteindelijke model kunnen worden getoetst op hun waarde.

Om dit te bewerkstelligen moet er een ontwikkelingsonderzoek worden uitgevoerd naar de beperkingen van het huidige model en mogelijke innovaties en vereenvoudigingen. Niet uitgesloten is de mogelijkheid dat de uitkomsten van het ontwikkelingsonderzoek nog tot beperkte aanpassingen van de financieringsgrondslagen voor de periode 2002–2004 leiden. De hoofdlijnen van het bekostigingsmodel (IBO-ZM) staan echter niet meer ter discussie.

De behoefte aan het ontwikkelingsonderzoek is ook door de bewindslieden en betrokkenen vanuit de ZM onderschreven. Enerzijds om te laten onderzoeken in welke richting het model zich in de toekomst dient te ontwikkelen anderzijds als externe toets en validering van het concept bekostigingstelsel voor de periode van 2002–2004.

1. Doel van het ontwikkelingsonderzoek

Het bekostigingstelsel zoals uitgewerkt in de hoofdlijnennotitie heeft het karakter van een verdeelsysteem. De grondslagen zijn gericht op het vaststellen van een budget voor de Rechtspraak en de verdeling van de middelen over de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. Het grootste deel van het budget wordt vastgesteld op basis van het geprognostiseerde aantal zaken (Q) vermenigvuldigd met de kostprijs (P). De uiteindelijke realisatie van het aantal zaken (Q) heeft vooralsnog geen invloed op het budget voor het desbetreffende jaar. Verrekening van het verschil tussen geprognostiseerde en gerealiseerde aantal zaken vindt niet plaats. De gerechten ondervinden derhalve geen financiële consequenties van het niet behalen van het geprognostiseerde aantal zaken. De vraag die echter resteert is of het model voldoende prikkels bevat om een doelmatige en doeltreffende rechtspraak te stimuleren en niet aanzet tot ongewenst strategisch gedrag. De uitkomsten van de ze vragen en mogelijke suggesties ter verbeteringen van het bekostigingstelsel moeten de aanzet geven voor de contouren van het stelsel voor 2004 e.v.

Samengevat is het doel van het onderzoek het inzichtelijk maken van de risico's en mogelijke verbeteringen van het voorgestelde bekostigingstelsel zodat deze tijdens de eerste werkingsperiode van de AMvB van 2002–2004 kunnen worden getoetst op hun waarde. Hiermee wordt bewerkstelligd dat vroegtijdig een beeld wordt verkregen van de ontwikkelingsrichting van het voorgestelde bekostigingsmodel in de hoofdlijnennotitie.

2. Afbakening en aanpak

Van de onderzoekers wordt verwacht dat zij, op basis van hun eigen expertise en onderzoek naar ervaringen elders met soortgelijke bekostigingsmodellen, een advies formuleren waarin de risico's en mogelijke verbeteringen van het bekostigingsmodellen, een advies formuleren waarin de risico's en mogelijke verbeteringen van het bekostigingsmodel worden uiteengezet. De onderzoekers dienen hierbij in ieder geval een antwoord te geven op de volgende vragen:

- Is het zinvol om ten behoeve van de vereenvoudiging van het bekostigingsmodel dat de minister gebruikt om het budget voor de rechtspraak vast te stellen het aantal variabelen te beperken? In het model wordt er nu gewerkt met 48 zaakscategorieën. In de uitwerking dient aandacht te worden besteed aan de voor- en nadelen van het beperken van het aantal variabelen en de wijze waarop dit kan worden bewerkstelligd.
- Het bekostigingsmodel moet doelmatig en doeltreffend werken bevorderen. De onderzoekers moeten bezien of het huidige model hierin voldoende voorziet en welke alternatieve en aanvullende prikkels mogelijk zijn?
- Welke negatieve gedragseffecten kunnen door het huidige model worden opgeroepen bij de financier, de Raad en de gerechten en op welke wijze kunnen deze effecten worden voorkomen?
- Het grootste deel van het budget voor de rechtspraak wordt, eenvoudig gesteld, berekend door het vermenigvuldigen van de geprognosticeerde output (het aantal zalen) met de daarvoor vastgestelde kostprijs. Van groot belang is derhalve een betrouwbare prognose van de output. In het bekostigingsmodel is nu voorgesteld de instroom van de zaken in de jaren t-2 en t-3 als uitgangspunt te nemen gecorrigeerd voor significante trendmatige en beleidsmatige (nieuwe wetgeving)ontwikkelingen. De vraag aan de onderzoekers is te bezien of:
 - deze indicatoren voldoende houvast bieden voor een betrouwbare voorspellingen van de output;
 - aan deze indicatoren risico's kleven;
 - alternatieve indicatoren voor de toekomstige werklust denkbaar zijn.
- Ten aanzien van het voorgaande punt geldt dat de betrouwbaarheid (juist en volledig) en continuïteit van de informatie cruciaal is voor een goede werking van het bekostigingsstelsel. Kan aangegeven worden of en eventueel welke risico's op dit terrein worden gelopen?
- Tot en met 2007 heeft de Raad voor de rechtspraak enige vrijheid bij het verdelen van de middelen over de gerechten teneinde de bestaande scheefgroei in de budgetten voor de gerecht recht te trekken. Algemeen gedragen wordt het standpunt dat de Raad nu en in de toekomst over enige financiële- en beleidsmatige ruimte moet beschikken om invloed te kunnen uitoefenen op de gerechten. Aan de onderzoekers wordt gevraagd te bezien of het bekostigingsmodel nu en in de toekomst voldoende ruimte aan de Raad biedt om invloed uit te oefenen en eventuele suggesties aan te reiken ter verbetering van de positie van de Raad;
- Voor de 48-zaakscategorieën worden landelijke gemiddelde behandel-tijden vastgesteld. Op lokaal niveau kunnen er echter significante afwijkingen ontstaan als gevolg van de invloed van omgevingsfactoren (bijvoorbeeld de werkwijze van de advocatuur). Op welke wijze kunnen deze lokale afwijkingen onderling worden gecorrigeerd?
- Een vraag die mogelijk samenhangt met de hiervoor genoemde invloed van de omgevingsfactoren betreft een analyse naar de oorzaken van huidige schreefgroei in de budgetten. De onderzoekers worden verzocht deze oorzaken in kaart te brengen en aan te geven in

hoeverre deze (mogelijk objectieve) factoren in het verleden en in de toekomst een afwijking rechtvaardigen van de landelijke normen bij het toekennen van de budgetten aan de gerechten?

- Centraal in het bepalen van het budget staat de kostprijs per minuut. Deze bestaat uit een looncomponent en een opslag voor overhead (excl. Huisvesting, ICT en opleidingen). Deze opslag voor overhead is bepaald op basis van ervaringsgegevens. De vraag is nu op welke wijze komende jaren tot een nadere validering van deze norm voor overhead kan worden gekomen?
- Welke consequenties heeft de invoering van het baten-lasten stelsel per 2004 voor het bekostigingsmodel?
- Welke risico's kleven er aan de wijze waarop de bijzondere zaken (bijv. mega-zaken) in het bekostigingsmodel zijn opgenomen en welke alternatieven zijn er denkbaar?

Naast bovenstaande vragen wordt aan de onderzoekers verzocht op basis van eigen expertise en onderzoek bestuurlijke risico's, beheersbaarheid, verbeteringen en vereenvoudigingen te signaleren en aanbevelingen te formuleren.

3. Opzet onderzoek

Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de DG WRR. De onderzoekers rapporteren hun resultaten aan een begeleidingsgroep onder leiding van een gerespecteerd «buitenstaander». De begeleidingsgroep zal als volgt worden samengesteld:

- vertegenwoordiger NVvR
- vertegenwoordiger Raad voor de rechtspraak/LBO
- vertegenwoordiger presidentenvergadering/commissie B&B
- vertegenwoordiger Raad voor het Openbaar Bestuur
- Directeur Drp
- Directeur DFEZ of DAD
- Gerespecteerd buitenstaander met expertise op het terrein van besturing- en bekostigingsmodellen
- Secretaris

Ten einde de onderzoekers een goede toegang tot de organisatie te geven, de mogelijkheid te bieden om vragen te beantwoorden en tussenproducten te beoordelen zal er onder de stuurgroep een klankbordgroep als volgt worden samengesteld:

- vertegenwoordiger NVvR
- vertegenwoordiger Raad voor de rechtspraak/LBO
- vertegenwoordiger commissie B&B
- vertegenwoordiger DFEZ of DAD
- Gerespecteerd buitenstaander met expertise op het terrein van besturings- en bekostigingsmodellen
- Secretaris

4. Tijdshorizon

De uitkomsten van het onderzoek moeten in het voorjaar 2002 gereed zijn zodat eventuele aanbevelingen kunnen worden verwerkt in de AMvB die op het begrotingsjaar 2004 van toepassing zal zijn.

5. Selectie onderzoeksbureau

Het onderzoeksbureau dient deskundig te zijn op het gebied van besturingsvraagstukken. Zij moet een beeld kunnen vormen van zowel de politieke en bestuurlijke implicaties als de bedrijfseconomische risico's van het voorgestelde bekostigingsmodel.

Na het vaststellen van de definitieve lijst met mogelijke opdrachtnemers zal Drp de bureaus benaderen met het verzoek om een offerte op te stellen.

De klankbordgroep maakt vervolgens een voorselectie waarna de belangrijkste kandidaten worden uitgenodigd voor een korte presentatie aan de begeleidingsgroep. Op voorstel van de begeleiding neemt de DG WWR vervolgens het besluit aan welk bureau de opdracht wordt gegund.

Aanbevelingen AEF

In het onderstaand schema wordt aangegeven welke aanbevelingen van AEF in welk traject behandeld worden. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt in het kabinetstandpunt en het baten-lasten traject. Dit onderscheid is gemaakt aangezien een aantal aanbevelingen uit het eindrapport «Met recht gefinancierd» van AEF op dit moment nader worden ingevuld in het traject van de invoering van het baten-lasten stelsel bij de rechtspraak. Onder het kopje Kabinetstandpunt wordt ook de indeling van onderwerpen aangehouden zoals deze in de brief «kabinetstandpunt eindrapport» wordt gehanteerd.

Aanbevelingen AEF	
1. Kabinetstandpunt	
• risico's/negatieve gedragseffecten	<ul style="list-style-type: none">– financieringsmodel in negen clusters (1.1)– afdoeningsprofiel voor strafsector (1.2)– tussentijdse correctie zaakstijden (1.3)– normering directe productiviteit (1.4)– toets gedragseffecten (1.5)– prognosemodel (2.1)– definitie functie Gerechtelijke Verkenningen (2.2)– afrekensystematiek (4.2)– onderzoeksmethodiek tijdschrijven (5.1)– scheefgroefactoren (5.2)– regiegeld (5.3)– gerechtelijke verkenningen (6.4)– betrouwbaarheid Lamicie-administratie (7.1)– programma versterking bedrijfsvoering (7.2)
• doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none">– herijking volgens benchmarksysteem (3.2)– integrale opslag centrale budgetten (3.3)– vormgeven P&V kaders (6.1)– benchmarking (6.2 + 7.3)– budgetbeheer huisvesting (8.2)– productiviteitseffecten opleidingen (8.3)– dienstverlening ICTRO (8.4)
• baten-lasten stelsel	<ul style="list-style-type: none">– risicobuffer (4.1)– afrekensystematiek (4.2)– overeenstemming over productprijzen (4.3)– werkvoorraden (4.4)
• aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none">– positionering begroting Raad– bestuurlijk draagvlak model
2. Baten-lasten traject	<ul style="list-style-type: none">– normering directe productiviteit (1.4)– definitie overhead (3.1)– integrale opslag centrale budgetten (3.3)– risicobuffer (4.1)– afrekensystematiek (4.2)– overeenstemming over productprijzen (4.3)– werkvoorraden (4.4)– werkvoorraden en doorlooptijden (6.3)– IJking overheadniveau (8.1)– Normering huisvesting (9)
