

Vergaderjaar 2003–2004

29 534

Bekostiging van de rechtspraak

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2004

1. Inleiding

Op 19 februari jongstleden heb ik u het kabinetsstandpunt gestuurd over het eindrapport «Met recht gefinancierd».¹ Dit eindrapport is opgesteld naar aanleiding van het zogenaamde «ontwikkelingsgericht onderzoek» door het onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) naar de bekostiging van de rechtspraak. In het kabinetsstandpunt heb ik toegezegd u nader te informeren over de uitkomsten van de besprekingen over de invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak. Met deze brief kom ik deze toezegging na.

2. Historisch perspectief

Naar aanleiding van de in 1998 aangevangen moderniseringsoperatie van de rechterlijke organisatie is in 1999 een interdepartementaal beleidsonderzoek verricht naar de mogelijkheden van een prestatiegerichte bekostiging. Daarbij is toen onderzocht of de overgang naar een baten-lasten stelsel van meerwaarde zou zijn.² Op deze vraag werd een positief antwoord gegeven. Invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak werd wenselijk geacht om beter het verband tussen de gemaakte kosten en de geleverde productie (de kostprijs) te kunnen vaststellen. Het toenmalige Kabinet heeft in het kabinetsstandpunt op het IBO-eindrapport «Recht van spreken» aangegeven de aanbevelingen van het eindrapport in hoofdlijnen over te nemen.³ In de wet Raad voor de rechtspraak is dan ook uitgegaan van de invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak.⁴ Aangezien de invoering van een dergelijk stelsel complex is, heeft mijn ambtsvoorganger in overleg met de rechterlijke macht besloten deze niet tegelijk met de invoering van de wet Raad voor de rechtspraak tot stand te brengen, maar enkele jaren te wachten. In de tussentijd werd nog het zogenaamde ontwikkelingsgericht onderzoek gehouden.⁵ De uitkomsten van dit onderzoek (het rapport «Met recht gefinancierd») heb ik u 19 februari jl. doen toekomen. Ook in dit rapport wordt uitgegaan van

¹ Kamerstukken TK, vergaderjaar 2003–2004, 29 534, nr. 1.

² Eindrapport «Recht van spreken», Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de bedrijfsvoering Rechtspraak, juli 1999.

³ Kamerstukken TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 689, nr. 1.

⁴ Kamerstukken TK, vergaderjaar 1999–2000, 27 182, nr. 3, pag. 70.

⁵ Zie Nota van Toelichting bij het Besluit financiering rechtspraak 2002, Staatsblad 2002, 390, 13 juli 2002, pag. 17.

de wenselijkheid van de invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak.

Baten-lasten stelsel

Het baten-lasten stelsel is een ander begrotingsstelsel dan het kas-verplichtingenstelsel, dat thans geldt voor de rechtspraak. In het kas-verplichtingenstelsel worden de uitgaven geboekt op het moment van betaling. Dit in tegenstelling tot het baten-lasten stelsel waarin de gemaakte kosten worden gekoppeld aan prestaties en de kosten worden geboekt op het moment dat die prestaties worden geleverd. Met behulp van het baten-lasten stelsel worden de kosten dus direct gekoppeld aan de producten. In samenhang met het resultaatgerichte besturingsmodel biedt dit de mogelijkheid om de organisatie te sturen en bekostigen op basis van de prestaties die het levert. Het sturen op geleverde prestaties is een belangrijke doelmatigheidsprikkel binnen het model.

Daarnaast schrijft het kas-verplichtingenstelsel voor dat het beschikbaar budget van een begrotingsjaar in dat desbetreffende jaar moet worden besteed. Anders gezegd, mogelijk resterend budget mag niet meegenomen worden naar een volgend begrotingsjaar. In het baten-lasten stelsel is deze ruimte (in beperkte mate) er wel. Door de (beperkte) mogelijkheid van reservering biedt het baten-lasten stelsel de mogelijkheid om een buffer te vormen om fluctuaties in de exploitatie op te vangen.

Een ander verschil tussen de twee begrotingsstelsels is dat in het baten-lasten stelsel voor grote investeringen, bijvoorbeeld bij automatiseringsprojecten, leningen worden afgesloten. Deze leningen kunnen over meerdere jaren worden afgelost. Anders gezegd, de investering wordt over verschillende jaren afgeschreven. In het kas-verplichtingenstelsel is dit niet mogelijk en zullen deze investeringen in één keer gefinancierd moeten worden. Een en ander leidt in het baten-lasten stelsel tot een grotere flexibiliteit in de bekostiging van de organisatie.

Indien de beoogde regeling op bovengenoemde wijze wordt ingevoerd houdt dit tevens in dat de rechtspraak voldoet aan de instellingsvoorwaarden van het Ministerie van Financiën inzake de invoering van een baten-lasten stelsel. Thans zijn de besprekingen die in overleg met het ministerie van Financiën en met de Raad voor de rechtspraak zijn gevoerd over de invoering van het baten-lastenmodel en het in dat kader te hanteren bekostigingsmodel in een afrondende fase voor wat betreft de cijfermatige invulling van het model. De resultaten van dit overleg luiden als volgt.

3. Resultaten besprekingen

Integrale kostprijs

De invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak maakt het mogelijk de rechtspraak te bekostigen op een zo integraal mogelijke kostprijs. In de overeen te komen prijs per af te handelen rechtszaak zullen daarom componenten worden opgenomen voor huisvesting, opleiding, automatisering en innovatie. Tot nu toe worden in het bestaande bekostigingssysteem hiervoor nog aparte bedragen aan de Raad toegekend. In het nieuwe systeem zullen alleen nog voor gerechtskosten en een aantal zeer specifieke, kleinere uitgaven aparte bijdragen worden toegekend.

Vereenvoudiging

In de voorgenomen nieuwe systematiek zal de bekostiging door het ministerie van Justitie aan de Raad voor de rechtspraak gebaseerd worden op volume- en prijsafspraken voor in eerste instantie negen zogenaamde productgroepen. Aan deze volume- en prijsafspraken liggen de uitkomsten van een goed werkend prognosemodel ten grondslag. Dit prognosemodel is van cruciaal belang omdat hiermee de onvermijdelijke werklust voor de rechtspraak wordt gedefinieerd.

Voor elk van de negen productgroepen geldt een bepaalde prijs per afgehandelde zaak. Deze productgroepen zijn:

- civiel rechtbank,
- straf rechtbank,
- bestuur rechtbank,
- kanton rechtbank,
- Centrale Raad van Beroep (CRvB),
- civiel gerechtshof,
- straf gerechtshof,
- belasting gerechtshof,
- College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB).

In de nabije toekomst zullen er nog twee productgroepen bij komen, te weten «vreemdelingen rechtbank» en «belasting rechtbank». Hiermee wordt een aanzienlijke vereenvoudiging gerealiseerd ten opzichte van het huidige bekostigingssysteem dat uitgaat van de 48 zaakscategorieën van het zogenaamde werklustmetingssysteem. De huidige financieringswijze is op deze wijze te complex en gedetailleerd gebleken. Overigens blijft het systeem van werklustmeting met 48 zaakscategorieën van belang voor de gerechten en de Raad voor de rechtspraak. Zo wordt het systeem gebruikt om de nodige analyses ten aanzien van de zaaksontwikkelingen en zaaksamenstelling te kunnen uitvoeren. Het te hanteren model voor het prognostiseren van de instroom is bijvoorbeeld geënt op het stelsel van zaakscategorieën; ook de periodieke meting van de gemiddelde behandel tijden zal op het niveau van de 48 zaakscategorieën blijven plaatsvinden. Dit bevordert de betrouwbaarheid van de periodieke herijking van de per productgroep vast te stellen prijzen per afgehandelde zaak.

Herijking kostprijzen

De kostprijs van een zaak zal in het nieuwe bekostigingssysteem elke drie jaar opnieuw worden geijkt en vastgesteld. Bij deze herijking maken de Raad en de minister van Justitie niet slechts afwegingen over doelmatigheid maar ook over kwaliteit. Ten grondslag aan de afwegingen liggen gegevens over de gerealiseerde prijs in de afgelopen periode, wijzigingen in de zaaksamenstelling, de uitkomsten van tijdschrijfonderzoeken en informatie uit het kwaliteitssysteem van de rechtspraak. Een dergelijke, in bestuurlijk overleg tot stand gekomen overeenstemming over de geldende kostprijzen past in de thans geldende bestuurlijke verhouding.

Verrekensystematiek

Om meer prikkels voor de gerechten tot prestatie en doelmatigheid in het systeem op te nemen en ook om de gerechten ruimte te bieden slagvaardig te kunnen reageren op onverwachte ontwikkelingen in de instroom van rechtszaken is een verrekensystematiek ontwikkeld voor het geval de rechtspraak (c.q. de individuele gerechten) met meer of minder zaken worden geconfronteerd dan in de jaarplannen was afgesproken. Deze verrekensystematiek houdt in dat gerechten die meer hebben geproduceerd dan afgesproken, voor dat meerwerk een extra opbrengst

ontvangen. Daar tegenover staat dat gerechten die minder hebben geproduceerd dan afgesproken een financiële afdracht moeten doen. Verrekening van meer- en minderproductie vindt echter niet plaats tegen de volledige kostprijs. Het ligt in de rede bij de verrekening een aantal voor een langere periode vastliggende kosten (bijvoorbeeld huisvestingskosten) uit te sluiten. Over het precieze verrekenpercentage moeten nog nadere afspraken worden gemaakt.

Egalisatierekening

Indien de voorgestane verrekensystematiek zonder meer zou worden toegepast zou dit budgettaire consequenties kunnen hebben voor de Justitiebegroting als totaal. Op het moment dat de gerechten gezamenlijk meer zouden produceren dan met de Raad voor de rechtspraak is afgesproken zou het te verrekenen productieverval ten koste dreigen te gaan van de middelen die voor de andere sectoren van Justitie moeten zijn. Om ongewenste budgettaire consequenties te vermijden hebben de Raad voor de rechtspraak, de minister van Financiën en ondergetekende besloten een egalisatierekening te vormen waar de verrekening van productieverval plaatsvindt. In het geval dat meer wordt geproduceerd dan is afgesproken, gaat dit ten laste van de egalisatierekening. Is het omgekeerde het geval dan zal de rechtspraak een financiële afdracht doen die ten goede komt aan de egalisatierekening. De hoogte van de egalisatierekening is tevens het plafond van de verrekening van meerproductie, dat wil zeggen dat het bedrag dat voor meerproductie kan worden uitgekeerd nooit hoger zal zijn dan het bedrag dat totaal op de egalisatierekening staat.

4. Conclusie

Met de invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak en het bijbehorende bekostigingssysteem met inbegrip van verrekensystematiek en egalisatierekening, is een meer prestatiegerichte bekostiging van de rechtspraak mogelijk met meer prikkels voor doelmatigheid.

Daarnaast kan de rechtspraak met het baten-lasten stelsel slagvaardiger inspelen op onverwachte ontwikkelingen binnen de rechtspraak, met name onverwachte ontwikkelingen in het aanbod van zaken. Tenslotte bevordert het baten-lasten stelsel een transparante en zakelijke verhouding tussen de Raad voor de rechtspraak en de minister van Justitie.

Het is de bedoeling het nieuwe bekostigingssysteem en de invoering van het baten-lasten stelsel te laten ingaan per 1 januari 2005.

5. Verdere traject

Naar aanleiding van de resultaten van de besprekingen worden de elementen van de nieuwe bekostigingssystematiek nader uitgewerkt. Op basis hiervan ben ik begonnen met het opstellen van een vernieuwde AMvB Besluit financiering rechtspraak. De verwachting is dat de concept-AMvB, na consultatie van de daarvoor in aanmerking komende instanties, medio november 2004 conform de voorhangprocedure zal worden voorgelegd worden aan de Staten-Generaal.

Daarna volgt advisering van de Raad van State, hetgeen impliceert dat de vernieuwde AMvB begin 2005 gepubliceerd kan worden in het Staatsblad en inwerking kan treden.

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