

Vergaderjaar 2003–2004

**29 534**

## Bekostiging van de rechtspraak

**Nr. 3**

### VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 juli 2004

Binnen de vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Justitie d.d. 19 februari 2004 inzake de bekostiging van de rechtspraak een aantal vragen en opmerkingen aan de minister voor te leggen. De minister heeft de vragen bij brief van 14 juli 2004 beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,  
Coenen

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL) en Vacature (algemeen).

, Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GL) en Vergeer (SP).

## Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming deze brief met de aanbevelingen gelezen. Deze leden hebben nog enkele vragen:

### *Risico's en negatieve gedragseffecten*

De leden van de CDA-fractie vernemen dat het Lamicie-model niet verdwijnt wanneer in het baten-lasten stelsel de kostprijs per product-groep op sectorniveau zichtbaar is. Deze leden zijn nog niet overtuigd dat het Lamicie-model niet verdwijnt als er een duidelijke inzage is in de productie per sector. Zij worden hierover graag geïnformeerd.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het kabinet een groot voorstander is van het ontwikkelen van een eenduidig prognosemodel voor de rechtspraak. Het ontbreken van een eenduidig prognosemodel wordt door het onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) als een risico voor het huidige bekostigingsmodel gezien. Deze leden vragen of er van de te verwachten zaakinstroom bij de gerechten geen duidelijke inschatting kan worden gemaakt. Zo nee, kan worden uiteengezet wat precies de moeilijkheid is van het inschatten van deze verwachte instroom aan zaken bij de gerechten?

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het ministerie van Justitie aan de totstandkoming van een algeheel prognosemodel werkt waarbij momenteel een prognosemodel voor de strafrechtketen wordt ontwikkeld met directe betrokkenheid van de Raad voor de rechtspraak. Deze leden vragen of dit betekent dat er in de strafrechtketen ook een betere afstemming komt tussen de planning en control cyclus van parketten en gerechten.

### *Doelmatigheid*

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het kabinetsstandpunt voor het creëren van een doelmatigheidsstimulans door het koppelen van de centrale budgetten aan de zaaksproductie. Wel vragen zij of er een waarborg kan worden ingebouwd dat deze koppeling niet ten koste gaat van de bekostiging van de rechtspraak.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de Raad voor de rechtspraak het initiatief heeft genomen een benchmarkmodel te ontwikkelen op het bevorderen van doelmatigheid. Wanneer wordt de Kamer over dit model geïnformeerd?

### *Baten-lasten stelsel*

De leden van de CDA-fractie spreken hun waardering uit over de mogelijkheden van reserveren en het opbouwen van een eigen vermogen om bedrijfsrisico's en prijsfluctuaties op te vangen. Tevens spreken zij hun waardering uit over de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën zodat hieruit investeringen kunnen worden gefinancierd.

### *Aandachtspunt*

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de eerste twee jaren van de toepassing van de AMvB gebruik is gemaakt van artikel 9. Welk toezicht komt hierop en is jaarlijks aan te geven hoe vaak het wordt gebruikt? Deze leden vragen of dit overschrijdingen geeft van het totaal budget.

## Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie zijn ingenomen met het feit dat er een grondig en ontwikkelingsgericht onderzoek is gedaan naar de wijze waarop de rechtspraak wordt gefinancierd. Het is goed dat daarbij een vergelijking is gemaakt met andere sectoren van de overheid, zoals de gezondheidszorg en gemeenten. Als gevolg van het feit dat de minister (slechts) in algemene bewoordingen en niet duidelijk «aanbevelingsgevijs» reageert op het rapport voelen deze leden zich gedwongen eerst nog een aantal vragen te stellen, alvorens in te kunnen gaan op het ingenomen kabinetsstandpunt. Voorts zouden deze leden het wel zeer op prijs stellen als de minister nog eens expliciet zou aangeven welke aanbevelingen hij waarom niet zal overnemen en welke aanbevelingen wel en/of wanneer zijn/worden geïmplementeerd. Het kabinetsstandpunt is voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak. Onduidelijk blijft echter wat de opvatting is van de Raad. Deze leden worden graag alsnog in kennis gesteld van die opvatting.

### *Risico's en negatieve gedragseffecten*

- De minister werkt aan de totstandkoming van een compleet prognosemodel. Wat is de tijdsplanning voor de verschillende modules? Wat is de tijdsplanning voor het complete prognosemodel? Worden de afzonderlijke modules bij gereedkomen aan de Kamer gezonden?
- Het kabinetsstandpunt meldt dat bij de ontwikkeling van het complete prognosemodel en specifiek de prognosemodule strafrechtketen de Raad voor de rechtspraak direct wordt betrokken. Wordt de Raad bij de ontwikkeling van de andere sectoren even direct betrokken?

### *Aanbevelingen AEF*

### *Risico's of negatieve gedragseffecten*

De leden van de PvdA-fractie hebben over de risico's of negatieve gedragseffecten de navolgende vragen en opmerkingen:

- AEF beveelt aan het Lamicie-model, dat nu uit 48 zaakscategorieën bestaat te clusteren in negen clusters. Het kabinet stelt echter dat AEF clustering naar 11 zaakscategorieën aanbeveelt. Naar hoeveel clusters streeft het kabinet en welke zijn dat? Wat verklaart het verschil tussen de negen clusters van AEF en de 11 van het kabinet?
- AEF beveelt aan in het cluster strafrecht een onderscheid te maken tussen meervoudige en enkelvoudige Kamers. Tevens adviseert AEF dat er een maximum aantal meervoudige kamer zaken moet worden vastgesteld, dat is gerelateerd aan het aantal enkelvoudige kamer zaken. Dit om negatieve gedragseffecten te vermijden (het afdoen in meervoudige kamer, terwijl enkelvoudige kamer mogelijk zou zijn, hetgeen leidt tot hogere budgettoekenning). Het kabinet onderschrijft het risico van dit gedragseffect, maar gaat niet op de aanbeveling in. Wordt deze aanbeveling overgenomen? Zo ja, hoe wordt dan dat verhoudingsgetal bepaald? Hoeveel meervoudige kamer zaken zijn redelijk in relatie tot het aantal enkelvoudige kamer zaken? Is een landelijke norm hier mogelijk?
- Het Lamiciemodel hanteert per zaaksoort een tijdsdruk. Zo lang zal gemiddeld een zaak uit die categorie duren. AEF beveelt aan een mogelijkheid in te bouwen eenmaal per jaar beleidsmatige correcties in te voeren met betrekking tot die tijden. Dit zonder tijdschrijfonderzoek, maar in overeenstemming met Raad en minister. Hier wordt door het kabinet niet op ingegaan. Graag een reactie van de minister.
- Momenteel wordt er vanuit gegaan dat rechters en andere betrokkenen bij de rechtspraak 27 uur per week direct aan zaken werken.

Ofwel 75% van een volle werkweek. In de praktijk ligt dit hoger, aldus AEF. Aanbevolen wordt de normering meer in overeenstemming te brengen met de praktijk. Het kabinet refereert aan een onderzoek dat de Raad uitvoert naar dit verschijnsel en wacht op de uitkomsten daarvan. Wanneer is dat onderzoek gereed? Wordt daarin ook betrokken dat rechters wellicht meer uren werken dan een volledige werkweek? Wordt de normering uitsluitend bepaald op basis van feitelijke gegevens of wordt ook naar maximale belasting gekeken?

- AEF stelt vast dat financieringsregels als bij de rechtspraak mogelijk negatieve gedragseffecten meebrengen en pleit voor een periodieke toets op dit punt. De minister gaat hier niet specifiek op in. Graag een reactie van de minister.
- Geadviseerd wordt het aantal zaaks categorieën van 48 terug te brengen tot 11. Maar de minister kiest voor een andere wijze van vereenvoudiging. Het is de leden van de PvdA-fractie echter niet duidelijk hoe de productie in deze andere wijze van vereenvoudiging wordt gewogen. Daarnaast blijft het Lamicie-model met de 48 zaaks categorieën van belang, zo meldt het kabinetsstandpunt. Betekent dat in dit model geen vereenvoudiging komt?
- Ziet de minister nog (extra) mogelijkheden om in deze systematiek prikkels in te bouwen om alle ingekomen zaken steeds op de beste en meest snelle en doelmatige wijze af te doen. Zou de minister verder nog enige overwegingen willen wijden aan de vraag of en, zo ja, in welke mate, verdergaande (landelijke) specialisatie zou kunnen leiden tot efficiencywinst en hoe dit is te verwerken in de financierings-systematiek.
- Er wordt geadviseerd bij de invoering van nieuwe Lamicie-categorieën en bij nieuw tijdschrijfonderzoek standaard een toets in te voeren voor de mogelijke effecten voor ondoelmatig gedrag dan wel oneigenlijke effecten. Hoewel wordt afgezien van de voorgestelde vereenvoudiging, willen de leden van de PvdA-fractie graag de reactie van de minister horen op de invoering van een dergelijke toets.
- Het onderzoeksrapport pleit voor een vastlegging van het instrument «gerechtelijke verkenningen» – een tweejaarlijkse exercitie, waarbij het vooral gaat om een diepgaande trendanalyse, leidend tot aanpassingen van het prognosemodel en om een heldere rolverdeling tussen Raad, ministerie en gerechten. Hoe staat de minister tegenover een dergelijk instrument en is hij bereid dit voorstel over te nemen?

Op het gebied van de volumeregulering hebben deze leden de navolgende vragen en opmerkingen:

- AEF pleit voor een stevigere basis bij het beantwoorden van de vraag hoeveel zaken men bij een rechtbank verwacht dan wel hoeveel zaken een rechtbank daadwerkelijk heeft behandeld. Bij voorkeur wordt financiering geregeld op basis van realisatie, maar AEF voorziet wel problemen bij het invoeren van zo'n bekostigingsmodel. Streeft het kabinet naar een financieringsmodel op basis van realisatie? Zo ja op welke termijn? Zo nee, op welke wijze worden dan de nadelen van financiering op basis van prognoses ondervangen?
- AEF heeft twee specifieke adviezen. Ten eerste pleit AEF voor een eenduidige prognose-systematiek, die is opgebouwd uit prestaties voorafgaand jaar, achterstallig werk, landelijke en regionale trend en de realiseerbaarheid van groei/krimp. De noodzaak hiervan wordt door het kabinet onderstreept. Het kabinet is bezig voor de strafrechtketen een alomvattend prognosemodel op te stellen en zal naar andere sectoren over stappen als het voor het strafrecht klaar is. Op welke termijn is het prognosemodel voor de strafrechtketen gereed en wanneer voor de andere modellen? Wanneer is voor de gehele rechtspraakfinanciering een prognosemodel gereed? Wordt in dit model uitgegaan van de voorstellen van AEF?

- Het tweede voorstel van AEF betreft het instrument «gerechtelijke verkenningen». AEF pleit voor een vastlegging van de functie van deze tweejaarlijkse exercitie, waarbij het vooral zou moeten gaan om een diepgaande trendanalyse, leidend tot aanpassingen van het prognosemodel en om een heldere rolverdeling tussen de Raad, het ministerie en de gerechten. Het kabinet gaat hier niet op in. Kan de minister hierop een nadere reactie geven?

#### *Baten-lasten stelsel*

De leden van de PvdA-fractie hebben op het gebied van het baten-lasten stelsel de navolgende vragen en opmerkingen:

- Het baten-lasten stelsel vormt een bijdrage aan een meer resultaatgerichte sturing van de rechtspraak, aldus AEF. Welke eenmalige kosten zijn gemoeid met de overgang naar het baten-lasten stelsel?
- Het baten-lasten stelsel is ondersteunend voor het berekenen van de gemiddelde kostprijs van de zaakscategorieën. Dus kan de invoering van het baten-lasten stelsel een bijdrage leveren aan de modernisering van de financiering van de rechtspraak. Overgang naar baten-lasten stelsel voor de rechterlijke macht is deels vergelijkbaar met de instelling van agentschappen bij het Rijk. Ook daar gaat het om de invoering van een resultaatgerichte sturing (op basis van kostprijzen en productievolumes). De instelling van agentschappen wordt echter openlijk erkend als een risicovolle operatie, niet in het minst vanwege de verandering van de financiële administratie. Daarom is instelling van agentschappen pas toegestaan als aan groot aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze zijn niet allemaal van toepassing bij de rechtspraak, maar drie ervan zouden kunnen worden uitgelicht:
  1. Men is bezig met een goed functionerend kostprijsmodel. De al eerder genoemde tijdschrijfonderzoeken van de Raad voor de rechtspraak zijn een basis daarvoor. Een adequaat kostprijsmodel is echter nog niet gereed.
  2. De Algemene Rekenkamer heeft de laatste jaren een enkele maal aanmerkingen op het financieel beheer bij de gerechten gehad. Dat zou een signaal kunnen zijn dat het met het financieel beheer niet geheel op orde is, althans niet zodanig dat men voorbereid is op een intensieve operatie als overgang naar baten-lasten stelsel. Ook hier zijn verbeteracties gaande. De Rekenkamer moet haar oordeel over het financieel beheer 2003 echter nog geven (en wel op 18 mei aanstaande).
  3. Ook een adequaat in kaart gebrachte omgeving is van belang. Immers alleen dan kan op enige basis worden besloten tot investeringen of desinvesteringen. In de strafrechtketen is men bezig (mede in het kader van het veiligheidsplan) de onderlinge verhouding in de keten transparanter te maken. Onder meer wordt gewerkt aan een breed prognosemodel.

Op elk van deze voorwaarden zijn ontwikkelingen gaande. Het nu invoeren van een baten-lasten stelsel in de rechtspraak zou kunnen worden gezien als vlucht vooruit. Gelet op de hiervoor genoemde randvoorwaarden, waar wel aan wordt gewerkt, maar die niet voldoende zijn ingevuld om een succesvolle invoering van het baten-lasten stelsel per 1-1-2005 garanderen. Het risico bestaat van grote administratieve problemen zonder dat het grote voordeel van het baten-lasten stelsel (betere informatie over de kostprijs) wordt bereikt. Op welke wijze wordt met elk van deze drie problemen omgegaan? Zijn de rechtbanken klaar voor invoering van het baten-lasten stelsel per 1 januari aanstaande?

  - AEF doet ook vier specifieke aanbevelingen in dit verband. Ten eerste wordt gepleit voor een bescheiden risicobuffer in de kostprijs. Daarmee kan een kleine reserve worden opgebouwd. Het kabinet gaat hier niet specifiek op in. Zodoende is het ook onduidelijk wat onder

«bescheiden» wordt bestaan. Bovendien dient ook bedacht te worden dat deze opslag boven op de overheadopslag komt en eventuele opslagen. Daarnaast zou het opgebouwde eigen vermogen moeten worden gemaximeerd. Kan de minister een reactie geven op het voorstel tot het instellen van een risicobuffer? Wordt dit door het kabinet onderschreven? Kan worden aangegeven hoe hoog die opslag zou zijn en wat het maximale eigen vermogen is dat rechtbanken dan zouden mogen ontwikkelen?

- Ten tweede pleit AEF voor het afrekenen op basis van reële productie en niet op basis van prognoses. Dat vergt een aantal voorwaarden dat er toe bijdragen dat dit niet stel op sprong kan worden ingevoerd. Tot die tijd moet een systematiek gerealiseerd worden waarbij gerechten verantwoord worden of zij het aantal zaken, waarvoor zij gefinancierd worden, gerealiseerd hebben. Onduidelijk is wat er in de ogen van AEF zou moeten gebeuren als een gerecht ver onder over boven die prognose uit komt. Zal de minister deze oplossing ook nastreven? Zo ja, wordt er dan op basis van feitelijke realisatie nagecalculeerd?
- Ten derde acht AEF het bereiken van overeenstemming over de prijs van de producten van groot belang. Dat leidt er toe dat het toe te kennen budget louter op basis van het aantal zaken varieert. Hoe deze overeenstemming bereikt moet worden blijft voornamelijk in het midden. Het enige waar naar verwezen wordt is een onderzoek dat de Raad uitvoert naar tijdschrijven. Op welke wijze streeft het kabinet overeenstemming over de productprijzen na?
- Ten vierde pleit AEF voor een eenduidige systematiek voor de waardering van de werkvoorraden bij gerechten. Echter, indien wordt gekozen voor een baten-lasten stelsel waar bij «onderhanden werk» niet op de balans staat, is er geen behoefte aan deze eenduidigheid. Onduidelijk is of er sprake kan zijn van een baten-lasten stelsel dat geen rekening houdt met onderhanden werk. Zo'n aangepast stelsel is in financieel opzicht enigszins merkwaardig. Staat de minister een volledig baten-lasten stelsel voor, of een aangepaste versie er van?
- Aanleiding voor dit rapport is inzichtelijk maken van het huidige bekostigingsmodel en van een in te voeren baten-lasten stelsel. Het is de leden van de PvdA-fractie niet helder wat de minister concreet voor ogen staat als het gaat om vernieuwing van de bekostiging van de rechtspraak. Deze leden vragen naar de visie van de minister. Wil de minister daarin ook de vraag beantwoorden of het een financieringsmodel op basis van realisatie of een financieringsmodel op basis van prognose wenst, welke termijnen met de invoering gemoeid zijn en op welke wijze gesignaleerde nadelen worden ondervangen? Zal er na invoering van dit stelsel geen sprake meer zijn van scheefgroei, zo vragen deze leden.

#### *Definitie overhead*

De leden van de PvdA-fractie hebben over de definitie overhead de navolgende vragen en opmerkingen:

- Allereerst pleit AEF voor het aanpassen van de definitie van overhead, die vervolgens moet worden verwerkt in financieringssystematiek. Het bevreemdende aan deze aanbeveling is dat het alleen de registratie van het verschijnsel betreft en niet de feitelijke overhead. Gesuggereerd wordt derhalve dat de overhead lager is dan men denkt. Het kabinet gaat hier niet specifiek op in. Graag een reactie van de minister. Acht de minister de overhead bij gerechten te hoog? Zo ja, komt dit door de wijze van definitie van de overhead? In welke mate is de groei van overhead ten koste gegaan van de productiviteit van de gerechten?
- Een tweede advies hier betreft het zogenaamde «benchmarken». Dat wil zeggen dat de overhead van rechtbanken onderling wordt verge-

leken. Vervolgens zou kunnen worden geregeld dat een aantal bovengemiddeld functionerende rechtbanken als norm worden gesteld. Het kabinet verwijst naar een benchmarkmodel dat door de Raad wordt ontwikkeld. Inhoudelijk wordt niet op het voorstel gereageerd. Probleem bij de door AEF gepropageerde benadering lijkt dat er geen rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden. Bovendien ontbreekt een analyse van de oorzaken van de overheadgroei. Zo blijkt dat middelgrote rechtbanken de grootste overhead(groei) hebben. Een oorzaak voor dit verschijnsel is niet bekend. Wat heeft de groei van de overhead veroorzaakt? Is de minister voornemens om over te gaan tot normstelling aan de hand van een aantal bovengemiddeld presterende rechtbanken?

- Ten derde adviseert AEF in dit verband over te gaan tot een opslag van centrale budgetten voor huisvesting, ICT en opleiding. Enige uitwerking van dit advies ontbreekt. Op dit moment wordt door het kabinet gezien of in plaats van een dergelijke opslag de centrale budgetten opgenomen kunnen worden in de kostprijs van rechtszaken. Dat wil zeggen dat er een grotere autonomie kan ontstaan voor rechtbanken en een prikkel om de overhead te reduceren. Zou de opslag van de kostprijs van de productie voor rechtbanken vrij besteedbaar moeten zijn? Op welke termijn moet duidelijk zijn of deze oplossing mogelijk is?
- Is de groei van de overhead mogelijk een negatief gevolg van het financieringsmodel? En kan de minister (nog eens) duidelijk uiteenzetten wat er nu wel en wat niet wordt verstaan onder dit begrip? Aanvullend aan de aanbevelingen vragen deze leden de minister of hij een wijze van financiering mogelijk acht die het onderscheid wegneemt tussen primaire financiering en overheadfinanciering. Deze leden achten het niet uitgesloten dat dat beter dan nu prikkelt tot de meest doelmatige wijze van besteding van de middelen en meer dan nu prikkelt tot verandering en vernieuwing.

#### *Normering huisvesting*

Het is deze leden niet geheel duidelijk wie nu waarvoor verantwoordelijk is op het gebied van huisvesting en op welke wijze de normering daarvoor anders of beter genormeerd zou kunnen worden. Graag een reactie van de minister.

#### *Positionering begroting Raad*

«De bijzondere staatsrechtelijke positie van de Raad rechtvaardigt een bijzondere financieringsconstructie», aldus het rapport. Deze leden delen die opvatting. In het hoofdrapport wordt overwogen dat (op termijn) ook voor de rechtspraak gestreefd zou kunnen worden naar een eigen hoofdstuk op de rijksbegroting, bijvoorbeeld in de vorm van een «Fonds voor de rechtspraak». Wil de minister aangeven of hij zich kan vinden in dat perspectief? Deze leden zouden het overigens wenselijk vinden dat in dat hoofdstuk dan de financiering van alle rechterlijke colleges, inclusief onder meer de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, zouden worden opgenomen. Dat maakt het veel beter mogelijk dan nu om in een overleg met de regering te kunnen beslissen over de uitgaven voor de rechtspraak en de prestaties die daarvoor verwacht worden. Kan de minister aangeven wat daartegen pleit?

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het kabinetsstandpunt betreffende het eindrapport «Met recht gefinancierd».

Zij hechten er veel waarde aan dat organisaties die worden gefinancierd uit overheidsmiddelen doelmatig met hun geld omgaan. Dat komt ook het gezag en draagvlak van deze organisaties ten goede.

#### *Huidig bekostigingsmodel*

Het budget van de gerechten wordt voornamelijk bepaald door de werklust van de gerechten. Het thans gehanteerde Lamicie-model werkt pas dan adequaat als de normbedragen een reële waarde hebben. Daarvoor is nodig dat zij tijdig worden bijgesteld. De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak dit thans gebeurt, of dit een optimale waarde voor de normbedragen oplevert en hoe de juiste normwaardebepaling in het baten-lasten stelsel tot stand zal komen.

De bekostiging van de gerechten gaat uit van de middensom van de personele kosten en de directe productieve uren. Je mag verwachten dat gerechten die duurder zijn dan gemiddeld hierdoor geprikkeld worden doelmatiger te werken zodat de kostprijzen zullen dalen. Is deze daling van de kostprijzen inmiddels opgetreden, zo vragen deze leden. Als nadeel van het huidige systeem wijst het eindrapport op de mogelijkheid van het ontstaan van negatieve gedragseffecten ten gevolge van de complexiteit van het Lamicie-model. De 48 zaakscategorieën vormen teveel variabelen. Kan de minister aangeven hoe die gedragseffecten precies plaatsvinden? Als oplossing wijst het rapport naar een vermindering van het aantal zaakscategorieën. De minister kiest echter voor een andere oplossing. Hij geeft aan een sectorale bekostiging in te willen voeren die bijvoorbeeld de sectoren civiel, straf en bestuur zal kennen. De leden van de VVD-fractie vragen of de minister kan garanderen dat met zijn keuze negatieve gedragseffecten zullen uitblijven. Is bijvoorbeeld gegarandeerd dat middelen bestemd voor de sector straf niet zullen worden aangewend in een andere sector? Is het mogelijk een intersectorale schuif toe te passen en zo ja wie beslist daarover? Is dat de Raad voor de rechtspraak of de minister van Justitie? Verder vragen deze leden of de keuze van de minister niet in wezen hetzelfde is als een beperking tot drie zaakscategorieën. Of worden er meer sectoren onderscheiden? Indien er met drie sectoren zal worden gewerkt, dan is het de vraag of er überhaupt nog van een effectieve meting sprake kan zijn op basis waarvan de normwaarde kan worden vastgesteld. Hoe zal deze bepaling tot stand gaan komen?

#### *Risico's en negatieve gedragseffecten*

Het kabinet is een groot voorstander van het ontwikkelen van een prognosemodel voor de rechtspraak. De leden van de VVD-fractie dringen hier al jaren op aan en herinneren zich de toezegging van de minister van Justitie een aantal jaren geleden, dat dit model al nagenoeg gereed zou zijn. Sterker nog het model voor de gehele justitieketen zou al snel ingevoerd gaan worden. Dat het kabinet zich nu voorstander verklaart van de ontwikkeling van een prognosemodel is mooi, maar stelt niet gerust. Als er nu nog een model ontwikkeld moet gaan worden, dan vragen deze leden, hoe zich dat verhoudt met de eerdere toezegging van de minister en wanneer dat dan gereed zal zijn en ingevoerd zal worden. Is de ontwikkeling van het prognosemodel voor de rechtspraak mede afhankelijk van het justitie-prognosemodel? Zal gewacht worden met invoering van het rechtspraak model tot gereedkoming van het justitiemodel? Hoe worden in het prognosemodel andere actoren dan Justitie betrokken zoals de politie? Meer politie leidt waarschijnlijk tot extra taken voor de gerechten, zo denken de leden van de VVD-fractie. Een andere vraag in dit verband is op welke wijze er wordt samengewerkt met het ministerie van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de totstandkoming van de beide modellen? Is er overeenstemming bereikt met Financiën over de

vorm en inhoud van de modellen, Zo neen, ten aanzien van welke onderwerpen bestaat er verschil van inzicht?

Recent is het document «Bestuurlijke verhoudingen Minister van Justitie – Raad voor de rechtspraak» opgesteld. Ook de leden van de VVD-fractie vragen wanneer dit stuk, vergezeld van een standpunt van het kabinet, naar de Kamer zal worden gezonden.

#### *Aandachtspunt*

Een vraag om meer geld wint aan gezag als de vragende organisatie er zelf alles aan heeft gedaan om zo doelmatig mogelijk te werken en als deze vraag op een adequate wijze is onderbouwd met gegevens over de kostprijzen van de producten en diensten en een goede prognose van de vraag naar deze goederen en diensten. De leden van de VVD-fractie sluiten zich dan ook aan bij de opmerkingen van AEF over het belang van geloofwaardigheid van en draagvlak voor het bekostigingsmodel. In dit kader vragen zij tevens wanneer het benchmarkmodel klaar is en wanneer de eerste resultaten van het benchmarkmodel beschikbaar zullen komen. Het onderzoek werd ingesteld met een aantal doelen. Zij spreken voor zich, maar wat ontbreekt, is het vergroten van de voorspelbaarheid van de bekostiging. Een verbetering van de objectivering van de kosteninschatting maakt de begrotingscyclus robuuster. Deze leden vragen de minister of hij deze doelstelling de zijne wil maken.

### **Beantwoording van de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Justitie inzake de bekostiging van de rechtspraak**

#### **1. Algemeen**

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af hoe het toezicht geregeld is op het gebruik van artikel 9 van het Besluit financiering rechtspraak.

In onderdeel a van artikel 9 van het Besluit financiering rechtspraak wordt aangegeven dat de werklasmeting (tijdschrijfonderzoeken) een belangrijke grondslag vormt voor de bekostiging van de rechtspraak. Onderdeel b wijst op de grenzen van het landelijk beschikbaar kader. Op de toepassing van deze artikelen door de Raad voor de rechtspraak vindt afzonderlijk geen toezicht plaats. Toezicht door de minister van Justitie op de wijze waarop de Raad voor de rechtspraak met de hem toegekende middelen om gaat, geschiedt overeenkomstig het in de wet voorziene systeem: de Raad voor de rechtspraak stelt op basis van de hem in de rijksbegroting ter beschikking gestelde middelen zijn jaarplan over het desbetreffende jaar vast. Daarin zijn de besteding van die middelen alsmede de daarbij gehanteerde uitgangspunten (verwachte prestaties) opgenomen. Deze uitgangspunten zijn ontleend aan het tussen de Raad voor de rechtspraak en de minister van Justitie afgesproken bekostigingskader waarvan de hoofdlijnen zijn neergeslagen in het Besluit financiering rechtspraak. In het daaropvolgende jaar legt de Raad voor de rechtspraak in zijn jaarverslag verantwoording af over de mate waarin de in het jaarplan voorziene prestaties zijn gerealiseerd (een en ander op basis van accountantsverklaringen bij de verantwoording door de afzonderlijke gerechten over de door hen gerealiseerde prestaties en bij het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak als geheel).

De minister van Justitie zendt het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak naar de Tweede Kamer en voegt daar zijn oordeel bij over de door de Raad voor de rechtspraak geleverde prestaties. Zonodig kan hij ten behoeve van dat oordeel (of als uitvloeisel daarvan) nadere gegevens aan de Raad voor de rechtspraak vragen dan wel nader onderzoek (doen) uitvoeren.

De leden van de PvdA-fractie vragen om nadere verduidelijking betreffende de vernieuwing van de bekostiging van de rechtspraak. Specifiek willen deze leden weten of het financieringsmodel gebaseerd zal gaan worden op basis van realisatie of op basis van prognose. Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie zich af of de minister eveneens de mening is toegedaan, dat een verbetering van de objectivering van de kosteninschatting de begrotingscyclus robuuster maakt.

Met de invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak en het daarbij behorende vernieuwde bekostigingssysteem wordt beoogd de begroting van de kosten van de rechtspraak te baseren op een zo goed mogelijke prognose van de zaaksinstroom, doch de afrekening te laten plaatsvinden op basis van de feitelijk gerealiseerde afdoening van zaken. Voorzover de feitelijke zaaksafdoening blijkt af te wijken van de geprognostiseerde zaaksinstroom, vindt binnen redelijke grenzen nadere afrekening tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechten plaats ten laste c.q. ten gunste van een speciaal daarvoor gecreëerde egaliserende rekening, een en ander tegen een daartoe vooraf afgesproken verrekenprijs (die lager is dan de in de begroting gehanteerde integrale kostprijs). Een dergelijk stelsel leidt naar het oordeel van de Raad voor de rechtspraak, de minister van Financiën en mij enerzijds tot een stabiele rijksbegroting op het onderdeel rechtspraak, en anderzijds vormt het een prikkel voor de gerechten om doelmatig te handelen en om doeltreffend te kunnen anticiperen op onverwachte gebeurtenissen gedurende het begrotingsjaar. Voor de precieze inrichting van dit model verwijs ik naar mijn brief over de voortgang van het baten lasten traject. (Kamerstukken II 2003/04, 29 534, nr. 2).

Ik beseft dat ook nadat dit nieuwe bekostigingsmodel is ingevoerd er spanning kan blijven bestaan tussen wat wenselijk is aan budget en wat beschikbaar is. Juist daarom acht ik het van groot belang dat met een verdere ontwikkeling van het prognosemodel voor de rechtspraak in de toekomst nog duidelijker in kaart wordt gebracht hoe de werklast van de gerechten er in de toekomst uit zal zien, zodat de begroting daarop nog beter kan worden afgestemd.

De leden van de PvdA-fractie delen de opvatting van AEF in het eindrapport aangaande het punt dat de bijzondere staatsrechtelijke positie van de Raad voor de rechtspraak een bijzondere financieringsconstructie rechtvaardigt. Deze leden vragen wat de minister hiervan vindt.

De bijzondere staatsrechtelijke positie van de (Raad voor de) rechtspraak komt naar mijn oordeel adequaat tot uitdrukking in het in 2002 ingevoerde nieuwe wettelijk stelsel. Daarnaast wordt sinds de Justitiebegroting 2004 aan de begroting van de Raad voor de rechtspraak een eigenstandige positie toegekend, en wel doordat daarvoor een afzonderlijk wetsartikel (zie artikel 3 van de Wet van 4 maart 2004 tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, Stb. 2004, 91) is geïntroduceerd. In het beleidsartikel wordt ingegaan op de wijze waarop de minister van Justitie invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel, welke financiële bijdrage de minister van Justitie aan de Raad voor de rechtspraak ter beschikking stelt en eventueel op grond van welke argumenten afgeweken wordt van de begroting van de Raad voor de rechtspraak. De feitelijke vertaling van deze bijdrage in concrete doelstellingen (enprestaties) van de Raad en de gerechten komt terug in het aparte wetsartikel van de Raad voor de rechtspraak.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of expliciet zou kunnen worden aangegeven welke aanbevelingen van AEF worden overgenomen en welke niet en wanneer de aanbevelingen worden geïmplementeerd. Daarbij wordt tevens gevraagd wat de opvatting is van de Raad voor de rechtspraak.

Bij het opstellen van het kabinetsstandpunt op het AEF-rapport «Met recht gefinancierd» heeft het kabinet niet op elke aanbeveling afzonderlijk een standpunt geformuleerd, maar is uitgegaan van de belangrijkste bevindingen die te vatten zijn in enkele thema's. Zo zijn de aanbevelingen die betrekking hebben op het baten-lasten stelsel (bijvoorbeeld afreken-systematiek en risicobuffer), samengevoegd en is hierop een kabinets-standpunt weergegeven. Een ander thema is de doelmatigheid, waarin de aanbevelingen omtrent hoe om te gaan met de centrale budgetten en het voeren van een benchmarking worden aangehaald. Voor deze gebundelde aanpak is gekozen om een heldere en constructieve kabinetsreactie te formuleren aangezien de aanbevelingen in het rapport veelal onderling gerelateerd en verweven zijn. Een overzicht zoals door de leden van de PvdA-fractie wordt gevraagd is dan ook niet aanwezig. De Raad voor de rechtspraak heeft wel op de afzonderlijke aanbevelingen een reactie geformuleerd. Bij deze beantwoording is deze reactie als bijlage bijgevoegd.<sup>1</sup> De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre het document «bestuurlijke verhoudingen Minister van Justitie – Raad voor de rechtspraak» verzonden zal gaan worden naar de Tweede Kamer. Het werkdocument «Bestuurlijke verhoudingen Minister van Justitie – Raad voor de rechtspraak» is opgesteld om intern binnen het Ministerie van Justitie richting te geven aan de ontwikkeling van de bestuurlijke relatie tussen de Minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak. Het document is ter hand gesteld aan de Algemene Rekenkamer. Dit in verband met het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het feitelijke functioneren van de toezichtsrelatie van het Ministerie van Justitie op de Raad voor de rechtspraak (Kamerstukken II 2003/04, 29 540, nr 13, blz. 36). Gezien het karakter en het doel van het document lag het minder voor de hand dit stuk aan de Tweede Kamer te doen toekomen, maar indien de Kamer daar niettemin prijs op zou stellen bestaat tegen toezending uiteraard geen bezwaar.

## 2. Lamicie-model

De leden van de CDA-fractie zijn nog niet overtuigd dat het Lamicie-model niet verdwijnt zodra er een duidelijke inzage in de productie per sector is. Het werklasmetingssysteem Lamicie berust op een tweetal pijlers: een categorie-indeling voor zaken en een objectieve meting van de gemiddelde tijdsbesteding voor die categorieën van zaken. De werklasmeting wordt uitgedrukt door de aantallen zaken te vermenigvuldigen met de gemiddelde tijdsbesteding per zaakscategorie, uitgedrukt in minuten. De meting van de werklasmeting is, in het nieuwe bekostigingssysteem dat ik voorsta, met name van belang voor een analyse (door de Raad voor de rechtspraak en de gerechten) van de gerealiseerde prestaties en – mede op basis daarvan – voor de periodieke herijking van de prijzen, waarover de minister van Justitie driejaarlijks met de Raad voor de rechtspraak afspraken maakt. Om op een meer geaggregeerd niveau prijsafspraken te maken is een noodzakelijke verdieping in de achtergronden van gerealiseerde prijsveranderingen nodig. Daarnaast is het Lamicie-systeem van belang om de effecten van systeemwijzigingen ex ante in te schatten en ex post te meten. Het Lamicie-model blijft derhalve een belangrijke basis voor de bekostiging van de rechtspraak.

De leden van de PvdA-fractie willen graag een reactie van de minister met betrekking tot de aanbeveling van AEF over het inbouwen van een mogelijkheid om eenmaal per jaar beleidsmatige correcties in te voeren met betrekking tot de behandeltijden.

De Raad voor de rechtspraak en ik zijn van oordeel dat de periodiciteit van de tijdschrijfonderzoeken ten aanzien van de zaakscategorieën dient te worden bekort van vijf naar drie jaar. Daarmee wordt aansluiting gevonden met de driejaarlijkse te houden prijsonderhandelingen. Overi-

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gens zal het nieuwe Besluit financiering rechtspraak de opening bieden aan de Raad voor de rechtspraak en mijzelf om vanwege systeemwijzigingen nieuwe prijsafspraken te maken. Normaliter gebeurt dit eenmaal in de drie jaar.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag nadere informatie ontvangen over hoe om gegaan gaat worden met de bevinding van AEF dat de normering van de directe productiviteit bij rechters lager is dan in de praktijk blijkt.

In het nieuwe bekostigingssysteem worden eens per drie jaar op geaggregeerd niveau met de Raad afspraken gemaakt over de prijzen. Deze prijsafpraak is de uitkomst van een onderhandelingsproces waarin de gerealiseerde prijzen in de voorliggende periode, de samenstelling van de zaakscategorieën binnen een productgroep, de uitkomsten van de tijdschrijfonderzoeken en afwegingen over doelmatigheid en kwaliteit worden meegenomen. Bij de analyse van de gerealiseerde prijzen zal zo nodig worden bezien of er sprake is van overbelasting bij de rechterlijke macht en of de kwaliteit niet in het gedrang komt.

De leden van de PvdA-fractie willen graag een reactie van de minister op de aanbeveling van AEF om bij de invoering van nieuwe Lamicie-categorieën en bij een nieuw tijdschrijfonderzoek standaard een toets in te voeren voor de mogelijke effecten voor ondoelmatig gedrag dan wel oneigenlijke effecten.

Met AEF ben ik het eens dat een dergelijke toets een extra toegevoegde waarde kan hebben naast de bestaande tijdschrijfonderzoeken. Of er zo'n extra toegevoegde waarde behoefte zal bestaan, hangt tevens af van het bekostigingssysteem en de doelmatigheidsprikkels die dat systeem op zichzelf al bevat. Ik ben van oordeel dat het nieuwe systeem vanaf 2005 deze prikkels aanzienlijk sterker bevat dan tot nu toe het geval was. Bij de beoordeling van de opzet van toekomstige nieuwe tijdschrijfonderzoeken zullen deze aspecten in het overleg tussen de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie worden bezien.

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister hoe vaak de normen van het Lamicie-model worden bijgesteld.

In het huidige Besluit financiering rechtspraak is vastgelegd dat de behandeltijden voor de Lamicie-zaakscategorieën tenminste eenmaal per vijf jaar worden geijkt door middel van geobjectiverde tijdschrijfonderzoeken. Maar de Raad voor de rechtspraak is, gezien de ervaringen tot nu toe, voornemens om de frequentie op drie jaar te stellen, zodat daarmee aansluiting wordt gevonden met de driejaarlijkse prijsafspraken tussen de Raad voor de rechtspraak en de minister. Dit voornemen heeft mijn instemming.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de negatieve gedragseffecten kunnen worden voorkomen met de nieuwe financierings-systematiek.

Mogelijke negatieve gedragseffecten wil ik onder meer tegen gaan, door prijsafspraken op een hoger aggregatieniveau te maken en niet voor elke afzonderlijke zaakscategorie.

De leden van VVD-fractie vragen zich tevens af of een «intersectorale schuif» van middelen mogelijk is en wie hierin bevoegd is.

Met de invoering van het integraal management bij de rechtspraak is beoogd om het gerechtsbestuur van een gerecht zoveel mogelijk in staat te stellen te bepalen hoe de budgetten intern naar de sectoren worden gealloceerd. De met de Raad voor de rechtspraak gemaakte managementafspraken, waarin aangegeven wordt welke realisatie van zaken te verwachten is bij de diverse sectoren van het desbetreffende gerecht,

zullen hierbij uiteraard een belangrijke rol spelen. Alleen voor vreemdelingenzaken geldt op dit moment dat schuiven naar andere sectoren niet mogelijk is. Dit hangt samen met de afwijkende financieringsbasis voor deze zaken.

### **3. Vereenvoudiging**

De leden van de PvdA-fractie vragen nadere informatie over welke wijze van vereenvoudiging wordt nagestreefd en welke gevolgen dit heeft voor het Lamicie-model.

In mijn eerder aangehaalde brief van 21 april jl. heb ik u geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de invoering van het batenlasten stelsel voor de rechtspraak. In deze brief licht ik onder meer toe dat de bekostiging van de Raad voor de rechtspraak gebaseerd zal worden op volume- en prijsafspraken voor in eerste instantie negen zogenaamde productgroepen en dat in de nabije toekomst nog twee productgroepen toegevoegd zullen worden. De bekostiging wordt hiermee sectoraal van opzet. Hiermee bedoel ik dat de sectorale indeling van een gerecht leidraad is geweest voor het definiëren van de productgroepen. Het Lamicie-model met de 48 zaakscategorieën blijft daarbij als basis voor de productiemeting bestaan. Dit is nodig met het oog op het maken van analyses voor de zaaksontwikkelingen en -samenstelling.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe in de productgroep Straf rekening wordt gehouden met de verhouding tussen de enkelvoudige en meervoudige zaken. Dit mede gelet op de door AEF geconstateerde mogelijkheid van gedragseffecten.

De door AEF in haar rapport genoemde negatieve gedragseffecten worden bij de invoering van één kostprijs voor de productgroep straf voorkomen. In de productgroep straf zal sprake zijn van een kostprijs gebaseerd op het landelijk gemiddelde van enkelvoudige en meervoudige zaken. De landelijk gemiddelde verhouding tussen meervoudige kamer en enkelvoudige kamer is al jaren zeer constant (11/89).

### **4. Prognosemodel**

De leden van de fracties van zowel het CDA, PvdA en VVD hebben nadere vragen gesteld over het prognosemodel rechtspraak. Daarbij gaat het onder meer over de inhoud van het prognosemodel, de tijdsplanning en de relatie met de andere partners in de strafrechtketen.

De Ministeries van Justitie, Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Algemene Zaken zijn bezig met de ontwikkeling van een integraal prognosemodel voor de Justitieketen (verder: het prognosemodel). Het ministerie van Justitie heeft daarbij het voortouw. De opzet van het prognosemodel is om enkele eerdere binnen het justitieveld gehanteerde prognosemodellen te integreren tot één geheel en het model verder uit te breiden, opdat het model het hele justitieterrein bestrijkt.

Het doel van het nieuwe model is het genereren van beleidsneutrale prognoses met betrekking tot de vraag naar justitiediensten ter onderbouwing van de begroting. Met «beleidsneutraal» wordt bedoeld dat het model geen rekening houdt met «mogelijke» effecten van beleidsinterventies. Deze effecten zullen afzonderlijk moeten worden gerationaliseerd door het zogeheten «beleidsrijk maken van de prognoses». Wel rekent het model met «feitelijke» effecten van beleidsinterventies (bijvoorbeeld doordat een wijziging plaatsvindt in aanbodcapaciteit). Het uiteindelijke te realiseren prognosemodel staat ten dienste van de begrotingsvoorbereiding van zowel het ministerie van Justitie als ook de Raad voor de rechtspraak. De ontwikkeling van het prognosemodel vindt daarom op onderdelen plaats in nauwe samenspraak met de Raad voor de rechtspraak.

In het prognosemodel worden kwantitatieve verbanden gelegd tussen

verklarende variabelen (zoals criminaliteit, economie, demografie, sociale cohesie, aanbodcapaciteit e.d.) en te verklaren variabelen (waaronder de vraag naar rechterlijke tussenkomst uitgesplitst naar diverse type zaken). Prognoses vinden in hoofdlijnen plaats op basis van historisch stabiel gebleken verbanden.

De ontwikkeling van het prognosemodel kent een modulaire aanpak. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan de eerste versie van de module «veiligheidsketen» en is een begin gemaakt met de ontwikkeling van de modules Civiel en Bestuur. Naar verwachting zullen in het voorjaar van 2005 de eerste versies van deze laatstgenoemde modules beschikbaar zijn.

De leden van de VVD-fractie refereren aan een toezegging van de minister van Justitie van enkele jaren geleden, dat het prognosemodel al nage-noeg gereed zou zijn.

Het prognosemodel waar de VVD naar verwijst is het capaciteitsprognosemodel. Dit model is sinds enkele jaren gereed en maakt het mogelijk om periodiek scenario's te berekenen die als basis dienen voor een meer gefundeerd (middel)lange termijn wervingsbeleid. Voor verdere informatie over dit capaciteitsprognosemodel verwijs ik u naar mijn brief d.d. 11 september 2001 (Kamerstukken II 2000–2001, 26 352, nr. 49).

## **5. Baten-lasten stelsel**

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag welke eenmalige kosten zijn gemoeid met de overgang naar het baten-lasten stelsel.

De kosten die de Raad voor de rechtspraak maakt voor de voorbereiding en invoering van dit stelsel bedragen € 4,5 mln.. Deze kosten bestaan onder meer uit de uitgaven voor externe inzet, systeemaanpassingen en opleidingen en zijn verdeeld over de jaren 2002 tot en met 2004. Daarnaast is er sprake van een aanzienlijke extra inzet van het reguliere personeel, met name van de financiële afdelingen van de Raad voor de rechtspraak en de gerechten, die niet afzonderlijk is te kwantificeren.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de randvoorwaarden en tijdsplanning van de invoering van het baten-lasten stelsel. In hoeverre zijn de rechtbanken klaar voor de invoering van het baten-lasten stelsel per 1 januari 2005?

Om het baten-lasten stelsel per 1 januari 2005 te kunnen invoeren zijn de Raad voor de rechtspraak en de gerechten druk doende met de vele activiteiten die deze invoering moeten bewerkstelligen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het opstellen van een omgevingsanalyse en een kostprijsmodel. Het zogeheten BiFi-team van het ministerie van Financiën, belast met onder meer de invoering van baten-lasten stelsels bij de Rijksoverheid, heeft onlangs positief geadviseerd over het invoeringstraject baten lasten stelsel voor de rechtspraak.

Daarnaast heeft de rechtspraak de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de bedrijfsvoering van de gerechten. De afzonderlijke onderdelen van het beheer (Europese aanbesteding, activa en verplichtingen) hebben verhoogde aandacht gekregen. Die inspanningen hebben ertoe geleid dat de rechtspraak over 2003 een goedkeurende verklaring heeft ontvangen. De invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak is complex, maar de voorbereidingen hiervoor zijn ver gevorderd. De geplande streefdatum van invoering is dan ook onverkort 1 januari 2005.

De leden van de PvdA-fractie vragen de minister of er een bescheiden risicobuffer in de kostprijs wordt opgenomen, zoals AEF heeft aanbevolen en wat het maximale eigen vermogen van de gerechten is.

In de nieuwe bekostigingssystematiek dient het eigen vermogen van de gerechten en de raad voor de rechtspraak als buffer voor onvoorziene

zaken. Daarnaast zal een zogeheten egalisatierekening worden geïntroduceerd ten laste waarvan extra prestaties, die gedurende de loop van een begrotingsjaar van de rechtspraak kunnen worden gevraagd, kunnen worden bekostigd. Een afzonderlijke risico-opslag is naast deze voorzieningen niet nodig. Ten aanzien van het eigen vermogen van de Raad voor de rechtspraak en de gerechten geldt de rijksbrede regeling dat het eigen vermogen maximaal 5% van de gemiddelde realisatie van de afgelopen drie jaar mag zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of er een nacalculatie plaatsvindt op basis van de feitelijke realisatie.

In mijn brief van 21 april jl. heb ik aangegeven dat ik voornemens ben om een verrekensystematiek te hanteren, waarmee de meer of minder productie van de gerechten (feitelijke realisatie) ten opzichte van wat is afgesproken wordt verrekend. Deze verrekening zal plaatsvinden middels de egalisatierekening. Voor de werking van deze egalisatierekening verwijs ik u naar de brief van 21 april en het onder 1. «*Algemeen*» gegeven antwoord op de desbetreffende vragen van de PvdA-fractie en de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag op welke wijze het kabinet overstemming nastreeft over de productprijzen.

In de eerder aangehaalde brief van 21 april jl. wordt aangegeven op welke wijze de productprijzen worden vastgesteld. Daaraan kan worden toegevoegd dat elke minister van Justitie vanzelfsprekend overeenstemming met de Raad voor de rechtspraak nastreeft over de te hanteren productprijzen. Indien dit in een uitzonderlijk geval niet mocht lukken, zal in de Justitiebegroting dit verschil van inzicht expliciet moeten worden gemaakt en beargumenteerd, opdat de Kamer zich daarover desgewenst een oordeel kan vormen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij het in te voeren baten-lasten stelsel voor de rechtspraak de werkvoorraden worden gewaardeerd en dit zichtbaar wordt op de balans.

Ik heb na overleg met de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Financiën gekozen voor een systematiek, waarbij het onderhanden werk niet op de balans wordt opgenomen. Hiervoor is een tweetal argumenten doorslaggevend geweest. In de eerste plaats zal de onderhandenwerkvoorraad bij de gerechten jaarlijks maar marginaal verschillen waardoor deze informatie weinig toevoegt aan de prestaties van de gerechten. In de tweede plaats zou dit aanzienlijke wijzigingen (en daarmee samenhangende kosten) in de registratie van de zaaksproductie betekenen. Gezien de geringe meerwaarde van deze informatie in relatie tot de benodigde inspanning is er dus vanaf gezien om deze informatie jaarlijkse te waarderen en op de balans te zetten.

De leden van de VVD-fractie stellen dat gerechten die duurder zijn dan gemiddeld, geprikkeld worden om doelmatiger te gaan werken zodat de kostprijzen zullen dalen. In hoeverre is deze daling van de kostprijzen inmiddels opgetreden?

Tussen de Minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak zullen elke drie jaar kostprijzen worden vastgesteld voor de afzonderlijke productgroepen. De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat hij de lokale kostprijs van de gerechten zal monitoren. De informatie die hieruit naar voren zal komen en de jaarlijkse verantwoording van de rechtspraak zullen duidelijk moeten maken hoe de gerealiseerde kostprijs zich verhoudt tot de overeengekomen kostprijs.

Uit de jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak over 2002 en 2003 blijkt dat in deze jaren de gerechten gezamenlijk een aanzienlijke productiviteitsstijging en daarmee een lagere prijs per zaak hebben gerealiseerd.

## 6. Centrale budgetten

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het kabinetsstandpunt voor het creëren van een doelmatigheidsstimulans door het koppelen van de centrale budgetten aan de zaaksproductie. Wel vragen zij of er een waarborg kan worden ingebouwd dat deze koppeling niet ten koste gaat van de bekostiging van de rechtspraak.

In mijn brief van 21 april jl. heb ik aangegeven dat in de integrale kostprijs componenten worden opgenomen voor huisvesting, opleiding, automatisering en innovatie. Bij de driejaarlijkse prijsherijking, zoals die wordt voorzien, zal ook steeds de hoogte van opslagen voor de centrale uitgaven worden bezien. Verder wordt thans nog in overleg met het ministerie van Financiën bezien of en zo ja hoe met de uitvoeringsrisico's vanwege bijvoorbeeld de vaste kosten van de rechtspraak bij een dalende productie wordt omgegaan.

Voor de leden van de PvdA-fractie is het niet geheel duidelijk hoe de verantwoordelijkheid op het gebied van de huisvesting is geregeld. Daarbij vragen deze leden zich af op welke wijze de normering van de huisvesting anders dan wel beter genormeerd kan worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot de Veegwet modernisering rechterlijke organisatie (Kamerstukken TK 2003–2004, 28 958 nr. 5) is, met betrekking tot het onderwerp huisvesting van de gerechten en de Raad aangegeven, dat de zorg voor deze onderwerpen nog altijd feitelijk is opgedragen aan de Rijksgebouwendienst (RGD). Het voorgaande is ook vastgelegd in een aanwijzingsbesluit «huisvestingszorg rechtspraak» (Staatscourant 1 juni 2004, nr. 101, blz. 16). Wat de normering betreft wordt verwezen naar de hierboven gegeven antwoorden op de desbetreffende vraag van de CDA-fractie.

## 7. Overhead

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de definitie van het begrip overhead en in welke mate de groei van overhead ten koste is gegaan van de productiviteit van de gerechten.

Om de overhead exact te kunnen vaststellen is enerzijds een eenduidige definitie nodig en anderzijds een juiste vastlegging van betreffende gegevens. Op dit moment bestaan op beide vlakken geen volledig sluitende afspraken. Dit komt omdat de gerechten op dit moment, voornamelijk vanwege de verschillen in grootte, nog aanzienlijke verschillen qua organisatorische inrichting kennen. Het is dan moeilijk eenduidig vergelijkbaar de overhead vast te stellen. Echter de Raad voor de rechtspraak is desondanks bezig om te komen tot een eenduidige definitie van de overhead. In de nieuwe bekostigingssystematiek die ik voorsta zal de overhead op een andere wijze worden benaderd. Met de Raad voor de rechtspraak zullen elke drie jaar afspraken worden gemaakt over de prijs per productgroep. De Raad voor de rechtspraak maakt op zijn beurt afspraken met de gerechten over de te hanteren prijzen. Het is aan de gerechten om afwegingen te maken hoe de beschikbare middelen zo doelmatig mogelijk kunnen worden besteed. Het systeem bevat hiertoe een prikkel omdat de prijswinst ten goede komt aan het eigen vermogen van het desbetreffende gerecht. Het voorgaande laat onverlet dat gerechten zich onderling willen vergelijken ten aanzien van de overhead en dat bij diepte-onderzoeken naar de prijsverschillen overhead van betekenis zal blijven.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de opslag voor centrale budgetten in de kostprijs voor de gerechten vrij besteedbaar moeten zijn. In de bekostigingssystematiek zoals ik die voorsta, zal in de relatie tussen de Raad voor de rechtspraak en de minister van Justitie sprake zijn van een zo integraal mogelijke kostprijs. Dit impliceert mede een opslag voor

de centrale budgetten (waaronder huisvesting, automatisering en opleiding). In de relatie tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechten kunnen deze centrale budgetten centraal bij de Raad voor de rechtspraak gehouden worden. Met andere woorden, in de te hanteren kostprijzen richting de gerechten zal dan geen opslag opgenomen worden voor de centrale budgetten. De reden voor deze systematiek is dat het kosten betreffen van activiteiten voor de gerechten die meer doelmatig of meer hoogwaardig landelijk georganiseerd kunnen worden (bijvoorbeeld automatisering) of dat de risico's van dien aard zijn dat deze beter door de Raad voor de rechtspraak kunnen worden gedragen (huisvesting).

De leden van de PvdA-fractie vragen of er een wijze van financiering mogelijk is, die het onderscheid wegneemt tussen primaire – en overhead financiering. Dit met het oog op een meer doelmatige wijze van besteding van middelen en prikkelingen voor verandering en vernieuwing. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van oordeel dat, onder meer om de doelmatigheid binnen de rechtspraak te stimuleren, het onderscheid in primaire en overhead financiering beter kan vervallen. In de bekostiging die ik nu voorsta, is er sprake van een zo integraal mogelijke kostprijs (zie meergenoemde brief d.d. 21 april jl.). Hierin worden, naast de al eerder beschreven centrale budgetten, ook de kosten voor de overhead in opgenomen. De rechtspraak wordt hiermee (nog meer) gestimuleerd een voor het bedrijfsproces optimale keuze te maken bij de inzet van de beschikbare middelen.

## **8. Benchmarkmodel**

De leden van het CDA en de VVD hebben vragen over het benchmarkmodel van de Raad voor de rechtspraak, onder andere over wanneer het model gereed is en wanneer de eerste resultaten beschikbaar zullen komen.

De afgelopen twee jaren heeft de Raad voor de rechtspraak aan de hand van het Lamicie-systeem gegevens verzameld over de werklust van de afzonderlijke gerechten en dit binnen de rechtspraak gebruikt voor een rechtvaardige toedeling van middelen naar de gerechten. De prestaties van een afzonderlijk gerecht worden daarbij niet alleen gespiegeld aan de gemiddelde behandel tijden, zoals deze in het huidige financieringsbesluit vastliggen, maar ook vergeleken met de prestaties van gelijksoortige gerechten. Een en ander zal hebben bijgedragen aan de prestatieverbetering van de rechtspraak als geheel zoals deze in de jaarverslagen van de Raad over 2002 en 2003 naar voren zijn gekomen.

De overgang naar het baten-lasten stelsel per 1 januari 2005 maakt het mogelijk een betere koppeling te leggen tussen gemaakte kosten en geleverde productie. In de begroting van het ministerie van Justitie voor 2005 zal daarom worden uitgegaan van de tariefafspraken, die met de Raad voor de rechtspraak worden gemaakt voor de te onderscheiden productgroepen. Het onderliggende systeem van productiemeting en kosten-toerekening zal zowel in de tijd gezien als tussen de gerechten onderling (dit laatste voor de budgettoedeling van de Raad aan de gerechten) naar mijn verwachting meer consistente en betrouwbare informatie gaan opleveren dan thans het geval is. De realisatiecijfers aan de hand waarvan vergelijkingen kunnen worden gemaakt, zullen de komende jaren worden verzameld en aan de orde komen bij de driejaarlijks te maken prijsafspraken. Verder wijs ik erop dat de Raad voor de rechtspraak in zijn jaarverslag over 2003 een internationale vergelijking heeft opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de minister voornemens is om over te gaan tot normstelling aan de hand van een aantal bovengemiddeld presterende rechtbanken.

Met de invoering van het baten-lasten stelsel per 1 januari 2005 maakt de minister van Justitie afspraken met de Raad voor de rechtspraak over de integrale kostprijs per productgroep. In deze integrale kostprijs zijn alle kosten, dus ook de kosten die als overhead kunnen worden gezien, begrepen. In het nieuwe systeem ligt het niet op de weg van de minister om over te gaan tot een aparte normstelling voor de overheadcomponent uit de integrale kostprijzen. Iets anders is dat verschillen in prestaties tussen gerechten in onderlinge vergelijking zichtbaar zullen worden en voor de Raad voor de rechtspraak aanleiding zullen zijn om te betrekken bij de jaarlijkse toedeling van middelen aan de afzonderlijke gerechten. Dit mechanisme vormt een prikkel voor doelmatig opereren voor de gerechten. Dat zal zijn effecten hebben bij de driejaarlijkse vaststelling van de kostprijzen voor de productgroepen.

## **9. Doelmatigheid**

De leden van de PvdA-fractie vragen of er (extra) mogelijkheden zijn om prikkels in de systematiek te bouwen om alle inkomende zaken steeds op de beste en meest snelle en doelmatige wijze af te doen. Daarbij stellen deze leden ook de vraag of en zo ja in welke mate verdergaande (landelijke) specialisatie zou kunnen leiden tot efficiencywinst en hoe dit te verwerken is in de financieringssystematiek.

Voor de mogelijkheden tot prikkeling van doelmatigheid verwijs ik u naar mijn eerdere beantwoording. Voor wat betreft specialisatie bij de ZM kan ik aangeven dat dit binnen de rechtspraak de nodige aandacht heeft (zie onder meer het Jaarplan voor de rechtspraak 2004). Bij deze specialisatievraag zal onder meer bezien worden of specialisatie kan leiden tot verbetering in de (werk)processen en verbeterde doelmatigheid binnen de rechtspraak. Dit staat echter los van het bekostigingssysteem. En voorts blijft het een belangrijk aandachtspunt dat het streven naar doelmatigheid niet ten koste mag gaan van de kwaliteit. Los van de gebrekkige dienstverlening aan de justitiabelen die zou kunnen voortvloeien uit het teruglopen van de kwaliteit, kan dit laatst op termijn ook zijn repercussies hebben op een toenemende belasting van de appèl-colleges en de Hoge Raad.

## **10. Gerechtelijke verkenningen**

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de minister tegenover het instrument «gerechtelijke verkenningen» staat en in hoeverre de minister dit instrument wil invoeren.

In het prognosemodel voor de Justitieketen, dat op dit moment wordt ontwikkeld, wordt ook de door AEF aanbevolen diepgaande trendanalyse opgenomen. Een afzonderlijk systeem van «gerechtelijke verkenningen» lijkt in dat licht dan ook niet noodzakelijk.