



Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
financieringssysteem en
beheersstructuur van de
rechterlijke organisatie

BEHEERSSTRUCTUUR VAN DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
FINANCIERINGSSYSTEEM EN BEHEERSSTRUCTUUR VAN DE
RECHTERLIJKE ORGANISATIE***

***Begrotingsvoorbereiding 1996
Rapport nr. 9***

HOOFDSTUK 1 HOOFDLIJNEN EN AANBEVELINGEN

§ 1.1 Inleiding	blz 1
§ 1.2 Analyse	blz 1
§ 1.3 Oplossingsrichting: beheersverantwoordelijkheid voor de Zittende Magistratuur	blz 3
§ 1.4 Leeswijzer	blz 5

HOOFDSTUK 2 BEHEERSRELATIES EN -VERANTWOORDELIJKHEDEN

§ 2.1 Inleiding	blz 6
§ 2.2 Toelichting op de terminologie	blz 6
§ 2.3 Hoofdlijnen van de besturingsrelaties (anno 1994)	blz 7
§ 2.4 In gang gezette veranderingen na 1994	blz 9
§ 2.5 Nadere uitwerking van enkele beheersaspecten	blz 10

HOOFDSTUK 3 BESTURINGSINSTRUMENTARIUM, MIDDELEN EN WERKLAST

§ 3.1 Inleiding	blz 13
§ 3.2 De cyclus van planning en control, de gehanteerde controlvariabelen en periodieke doorlichting	blz 13
§ 3.3 Bijsturing	blz 15
§ 3.4 Verdeelmodel en samenstelling arrondissementsbudget	blz 16
§ 3.5 Werklast	blz 17

HOOFDSTUK 4 KNELPUNTEN EN ONDUIDELIJKHEDEN

§ 4.1 Inleiding	blz 19
§ 4.2 Knelpunten	blz 19
§ 4.3 Vragen voortvloeiend uit de reorganisatie van het Openbaar Ministerie	blz 22

HOOFDSTUK 5 OVERWEGINGEN

§ 5.1 Inleiding	blz 23
§ 5.2 Beheersverantwoordelijkheid voor de Zittende Magistratuur als oplossingsrichting	blz 23
§ 5.3 Beheersverantwoordelijkheid voor de Zittende Magistratuur tegen de achtergrond van de rechterlijke onafhankelijkheid	blz 25
§ 5.4 Een nadere uitwerking van het voorgestelde beheersmodel	blz 27
§ 5.5 Beheersing werklast	blz 30
§ 5.6 Invoeringskosten	blz 33
§ 5.7 Randvoorwaarden voor de verdere inrichting	blz 34

BIJLAGE 1: Samenstelling werkgroep

BIJLAGE 2: Taakopdracht

BIJLAGE 3: Agent-principaal-theorie

BIJLAGE 4: IOO-rapport

BIJLAGE 5: Werklastbeïnvloedende maatregelen van Justitie

BIJLAGE 6: Toetsingskader

BIJLAGE 7: Eerder uitgebrachte advies

HOOFDSTUK 1 HOOFDLIJNEN EN AANBEVELINGEN

§ 1.1 Inleiding

Het kabinet heeft de werkgroep "Beheersstructuur Rechterlijke Organisatie"¹ begin dit jaar de opdracht gegeven een analyse te maken van de organisatie van het beheer, de besturing en de werklust van de Rechterlijke Organisatie en aanbevelingen terzake te formuleren². Dit rapport vormt de weergave van deze analyse en de aanbevelingen.

Een samenvatting van de gemaakte analyse is weergegeven in paragraaf 2. De hoofdlijnen van de door de werkgroep aanbevolen oplossingsrichting zijn terug te vinden in paragraaf 3. Tot slot bevat paragraaf 4 een leeswijzer voor het rapport.

§ 1.2 Analyse

De organisatie

Het ministerie van Justitie en de Rechterlijke Organisatie zijn in beweging. Voor het departement is 1995 een overgangsjaar, waarin de voormalige departementsraad is vervangen door een bestuursraad. Daarbij zijn de Directoraten-Generaal opgeheven. Binnen Justitie draagt de Dienst Rechtspleging als opvolger van de Directie Rechterlijke Organisatie de verantwoordelijkheid voor de beheersmatige besturing van de Rechterlijke Organisatie.

De veranderingen binnen de Rechterlijke Organisatie hebben betrekking op het Openbaar Ministerie: het Plan van aanpak voor de reorganisatie van het Openbaar Ministerie is door het Kabinet aanvaard. Hoofdlijn van deze reorganisatie is dat het Openbaar Ministerie als eenheid gaat functioneren, met een landelijke leiding die wordt gevormd door het college van Procureurs-Generaal, en verantwoordelijkheden gaat dragen voor beleid en beheer zowel op landelijk niveau als op het niveau van de parketten.

De Zittende Magistratuur, bestaande uit meer dan 90 afzonderlijke, van elkaar onafhankelijke, niet in enige hiërarchische relatie tot elkaar staande colleges, draagt geen beheersverantwoordelijkheid.

De Rechterlijke Organisatie kent een arrondissementale beheersstructuur. De arrondissementen bestaan uit de desbetreffende rechtbank, de tot het arrondissement behorende kantongerechten, het arrondissementsparket en in voorkomende gevallen hogere rechterlijke colleges, landelijke diensten en het parket Procureur-Generaal. Binnen de arrondissementen is de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning budgethouder. Hij legt tegenover de Dienst Rechtspleging verantwoording af over het gevoerde financiële beheer. De reorganisatie van het Openbaar Ministerie leidt er toe dat de parketten uit de arrondissementale beheersstructuur verdwijnen, wat gevolgen zal hebben voor de

¹ De samenstelling van de werkgroep is weergegeven in bijlage 1

² De concrete taakopdracht is weergegeven in bijlage 2

positie van de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning. Ook de Dienst Rechtspleging zal de consequenties van de reorganisatie van het Openbaar Ministerie ondervinden. De beheersmatige besturing en de financiering van de parketten zal in de toekomst immers geschieden via het college van Procureurs-Generaal.

Besturing, middelen en werklast

Voor de besturing van de Rechterlijke Organisatie maakt de Dienst Rechtspleging onder meer gebruik van een systeem van planning en control: er is sprake van planvorming; management- en budgetafspraken worden gemaakt met de arrondissementen en voortgangsrapportages worden opgesteld. Zonodig vindt - vooral op basis van consensus - bijsturing plaats. Achteraf wordt verantwoording afgelegd.

Voor de verdeling van middelen hanteert Justitie een verdeelmodel waarbij instroom en zwaarte van de zaken de belangrijkste criteria zijn. De dienst Rechtspleging verstrekt aan ieder van de 19 arrondissementen één budget, dat de optelsom is van de bedragen voor de afzonderlijke instellingen binnen die arrondissementen. Binnen de arrondissementen kunnen desgewenst verschuivingen worden aangebracht. Tussen de werklast, beschikbare middelen en de kwaliteit van de produkten van de Rechterlijke Organisatie bestaat een zekere spanning. Met het oog hierop heeft Justitie in het verleden een aantal maatregelen genomen om de werklast beter te beheersen. Daarnaast zijn van tijd tot tijd extra middelen aan de Rechterlijke Organisatie toegevoegd.

Knelpunten

De volgende knelpunten op het gebied van beheer bij de Zittende Magistratuur worden ervaren: een geringe betrokkenheid bij planvorming, het ontbreken van een hiërarchie binnen de gerechten, het niet-dragen van beheersverantwoordelijkheid gekoppeld aan de moeilijke positie van de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning (wel verantwoordelijk voor het beheer, maar weinig zeggenschap over de gang van zaken binnen gerechten) en bevoegdheden ten aanzien van personeel die zijn verspreid over meerdere betrokkenen. Van verschillende zijden binnen de Zittende Magistratuur komen geluiden dat de kwaliteit van de rechtspraak in het geding dreigt te komen door het streven naar hogere produktiviteit.

Knelpunten betrekking hebbend op de gehele Rechterlijke Organisatie betreffen onder meer een te grote scheiding tussen rechtsgeleerd en niet-rechtsgeleerd personeel, een weinig evenwichtige samenstelling van het personeelsbestand, een scheve verdeling van middelen en een besturing die wellicht te sterk leunt op consensus.

Met de reorganisatie van het Openbaar Ministerie wordt beoogd ook een aantal knelpunten op het gebied van beheer op te lossen. De werkgroep plaatst hierbij wel een opmerking. De invulling van de besturingsrelatie tussen de Minister en het college van Procureurs-Generaal in het plan is een andere dan in het besturingsconcept van justitie, waarin de bestuursraad als hoogste ambtelijk orgaan de Minister adviseert over de te stellen prioriteiten.

§ 1.3 Oplossingsrichting : beheersverantwoordelijkheid voor de Zittende Magistratuur

De meest aangewezen oplossing

Om meerdere redenen is de werkgroep tot de slotsom gekomen dat een model, waarin beheersverantwoordelijkheden worden gelegd bij de Zittende Magistratuur zelf, de meest aangewezen oplossing is. Ten eerste past het leggen van beheersverantwoordelijkheden bij de Zittende Magistratuur bij de verantwoordelijkheid die de Zittende Magistratuur naar de mening van de werkgroep zelf draagt voor een doelmatige maar ook kwalitatief hoogwaardige rechtspraak. Dit geldt te meer in een periode van toenemende druk op de Rechterlijke Organisatie.

Ten tweede impliceert het laten voortbestaan van de DGO-structuur in de huidige vorm voor de Zittende Magistratuur continuering van het diffuse karakter van de beheersorganisatie: de Directeure Gerechtelijke Organisatie is wel budgetverantwoordelijke en verantwoordelijk voor het ondersteunend personeel, terwijl de gang van zaken binnen de gerechten hoofdzakelijk bepaald wordt door het rechtsgeleerd personeel.

Op zichzelf zou het denkbaar zijn concrete bevoegdheden die de Directeure Gerechtelijke Ondersteuning thans bezit toe te delen aan de Zittende Magistratuur. De werkgroep ziet ook in deze optie bezwaren, omdat daarmee een duaal systeem wordt ingevoerd, dat noopt tot regelmatig overleg over de grenzen van beider verantwoordelijkheid. Eén heldere verantwoordelijkheid, neer te leggen bij de Zittende Magistratuur, biedt meer garantie voor een adequate aanpak van het beheer.

Globale uitwerking van het model

Per gerecht wordt de integrale beheersverantwoordelijkheid toegekend aan een bestuurscollege, bestaande uit de president, de coördinerend vice-presidenten en de directeur beheer. Eindverantwoordelijke is de president, die in het college een beslissende stem heeft. Het bestuurscollege kan als bevoegd gezag de rechters algemene en bijzondere aanwijzingen geven, die echter geen betrekking mogen hebben op concrete rechterlijke beslissingen. De bestuurscolleges leggen over het gevoerde beheer verantwoording af aan de minister van Justitie, die politiek verantwoordelijk is voor het beheer van de Rechterlijke Organisatie als geheel. Gezien de ministeriële verantwoordelijkheid moet de minister als uiterste sanctie op gebrekkige of anderszins onaanvaardbare vervulling van de beheerstaken kunnen ingrijpen in de samenstelling van een bestuurscollege. Om te voorkomen dat hierdoor de rechterlijke onafhankelijkheid in gevaar komt zullen procedures voor mogelijke conflictsituaties moeten worden opgesteld: een onafhankelijk orgaan dat adviseert in conflictsituaties, en ontheffing uit een beheersfunctie door de Hoge Raad.

Randvoorwaarden

Bij nadere uitwerking van bovenstaand beheersmodel dient aan een

aantal randvoorwaarden te worden voldaan. Van belang is dat zoveel mogelijk de voordelen van de DGO-structuur behouden blijven, wat onder andere wil zeggen dat op lokaal niveau ten behoeve van de gewenste doelmatigheid in de uitvoering op beheersgebied zoveel als mogelijk wordt samengewerkt, dat de besturingsinstrumentaria van parketten en gerechten op elkaar worden afgestemd en dat ook op het gebied van verwerking van het zaaksaanbod beleidsmatige afstemming plaatsvindt tussen Openbaar Ministerie en de Zittende Magistratuur. Voor wat betreft de verdeling van middelen zal moeten worden gewaarborgd dat een centrale prioriteitsstelling plaatsvindt. De werkgroep ziet hier een taak weggelegd voor de bestuursraad van het ministerie van Justitie. Overigens constateert de werkgroep hier, zoals gezegd, spanning tussen de besturingsfilosofie van het ministerie van Justitie, volgens welke de bestuursraad deze taak inderdaad vervult, en het Plan van Aanpak voor de reorganisatie van het Openbaar Ministerie. De werkgroep adviseert de bestuursraad, waar mogelijk, gelet op de eigen aard van het Openbaar Ministerie, een gelijke positie ten aanzien van het College van Procureurs-Generaal toe te kennen. De Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie zal daarbij zorg kunnen dragen voor de nodige afstemming met de beleidsmatige prioriteiten van het college van Procureurs-Generaal. Het verdeelmodel dat Justitie hanteert moet worden aangepast omdat de huidige verdeelsystematiek niet op het nieuwe besturingsmodel is berekend. De werkgroep acht daarvoor een vereenvoudiging en meer consistente opzet van het onderliggende werklastmetingssysteem noodzakelijk. Tevens is het gewenst aan het systeem streeftijden voor het aantal af te handelen zaken per bestede gulden te koppelen, die als basis kunnen dienen voor evenwichtige managementafspraken tussen de minister van Justitie en de Zittende Magistratuur. Voorts zal het aantal te besturen organisaties met het oog op de organisatorische span of control niet te groot moeten zijn. In dit licht wijst de werkgroep er op dat bij het onverhoopt niet doorgaan van de integratie van de kantongerechten in de rechtbanken naar andere mogelijkheden zal moeten worden gezocht om de nadelige effecten van de dan ontstane grote span of control te beperken. Daarnaast is het voorkomen van overbelasting van het justitiële apparaat zeer belangrijk. De werkgroep acht dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van minister en de Rechterlijke Macht. Zonder de pretentie te hebben volledig te zijn of een totaaloplossing te bieden heeft de werkgroep een aantal suggesties gedaan om de toenemende werkdruk het hoofd te bieden. Onderstaand worden enkele daarvan kort gememoreerd (een uitgebreidere beschouwing is opgenomen in hoofdstuk 5).

Meer dan in het verleden zal rekening moeten worden gehouden met de werklastgevolgen van nieuwe regelgeving. De expertise van de Rechterlijke Macht en de advocatuur is hierbij van groot belang. De werkgroep acht het in dit verband denkbaar een tripartite toetsingscommissie te installeren, waarin naast genoemde partijen het ministerie van Justitie deelneemt. Voorts moet de ingezette ontwikkeling om procedures te verkorten en te vereenvoudigen met kracht worden voortgezet en kan onderzoek worden gedaan naar de

mogelijkheid van uitbreiding van vormen van alternatieve geschillenbeslechting. Het voortouw voor deze mogelijkheden om in te spelen op werklasterontwikkelingen ligt naar de mening van de werkgroep bij de minister van Justitie.

Voorts zal met het oog op een flexibele en doelmatige bedrijfsvoering gekomen moeten worden tot een integratie van werkzaamheden van rechtsgeleerd en niet-rechtsgeleerd personeel, zal meer dan nu het geval is gebruik moeten worden gemaakt van elders binnen de Rechterlijke Macht aanwezige expertise en kan meer accent worden gelegd op de mogelijkheid van comparitie en bemiddeling.

De werkgroep beveelt voorts aan één aanspreekpunt of 'loket' binnen het ministerie van Justitie te creëren van waaruit de coördinatie, communicatie en informatie-uitwisseling tussen het ministerie en het veld kan plaatsvinden met betrekking tot het signaleren van obstakels in de rechtspraktijk en het aanleveren van meer of minder concrete ideeën voor vergroting van de efficiency en beperking van de werklaster.

Tot slot zijn er randvoorwaarden in de personele en organisatorische sfeer. Belangrijk acht de werkgroep dat in de toekomst bij selectie, opleiding en benoeming van leden van de Rechterlijke Macht ook wordt gelet op hun beheersorganisatorische vaardigheden.

§ 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de organisatie van het ministerie Justitie en de Rechterlijke Organisatie, de tussen de actoren bestaande relaties en de verdeling van beheersbevoegdheden beschreven.

Hoofdstuk 3 beschrijft de besturing, financiering en werklaster van de Rechterlijke Organisatie.

Hoofdstuk 4 geeft een knelpuntenanalyse.

In hoofdstuk 5 geeft de werkgroep een aantal overwegingen en wordt de gewenste oplossingsrichting op hoofdlijnen weergegeven.

HOOFDSTUK 2 BEHEERSRELATIES EN -VERANTWOORDELIJKHEDEN

§ 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft tot doel de beheersrelaties en -verantwoordelijkheden van de Rechterlijke Organisatie te beschrijven. Om helderheid te scheppen is in paragraaf 2 een toelichting op de voor de Rechterlijke Organisatie gehanteerde terminologie gegeven. Voor de rest van het hoofdstuk is het volgende van belang.

Ten eerste kunnen beheer en beleid niet los van elkaar worden gezien. Om deze reden zal onderstaand -op hoofdlijnen- ook aandacht worden besteed aan beleidsaspecten.

Ten tweede zijn zowel het ministerie van Justitie als de Rechterlijke Organisatie in beweging.

Laatstgenoemde constatering leidt tot complicaties bij de beschrijving van de beheersrelaties en -verantwoordelijkheden. Er is daarom ervoor gekozen een opstappunt te kiezen in de situatie anno 1994 (§ 3) om later de ontwikkelingen nadien te beschrijven (§ 4). Voor de beschrijving van de situatie anno 1994 zal ondermeer gebruik worden gemaakt van de principaal-agenttheorie.

Tot slot worden in paragraaf 5 enkele belangrijke beheersaspecten nader uitgediept.

§ 2.2 Toelichting op de terminologie

Rechterlijke Macht

De Rechterlijke Macht bestaat uit de Zittende Magistratuur (zie onder) en het Openbaar Ministerie (zie onder). De inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de Rechterlijke Macht zijn uitgewerkt in de Wet op de Rechterlijke Organisatie.

Zittende Magistratuur

De Zittende Magistratuur heeft tot taak de berechting van geschillen van civiel-, straf- en bestuursrechtelijke aard. De Zittende Magistratuur is conform de leer van de trias politica in deze taak onafhankelijk van de minister van Justitie.

De Zittende Magistratuur bestaat uit het rechtsgeleerd personeel¹ bij de gerechten, zijnde de 62 kantongerechten, 19 arrondissementsrechtbanken, 5 gerechtshoven en 5 hogere / bijzondere rechterlijke colleges. De gerechten staan niet in hiërarchische relatie tot elkaar. Ook tussen de leden van de Zittende Magistratuur bestaan geen hiërarchische verhoudingen.

De leden van de Zittende Magistratuur worden voor het leven benoemd (onder de aantekeningen dat een zware ontslagprocedure bestaat voor

¹Met rechtsgeleerd wordt bedoeld op rechterlijke ambtenaren. Het onderscheidend criterium rechtsgeleerd personeel versus niet-rechtsgeleerd personeel heeft geen betrekking op (verschillen in) juridische kennis.

disfunctioneren).

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie, ook wel de staande magistratuur genoemd, heeft krachtens de Wet op de Rechterlijke Organisatie als kerntaak de handhaving van het recht, en meer in het bijzonder de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Het Openbaar Ministerie bestaat uit het rechtsgeleerd personeel¹ bij de 19 arrondissementsparketten en 5 parketten Procureur-Generaal.

Het Openbaar Ministerie valt hiërarchisch onder de Minister van Justitie. De Procureur-Generaal bij de Hoge Raad vervult een hiervan te onderscheiden functie.

Rechterlijke Organisatie

De Rechterlijke Organisatie omvat de Rechterlijke Macht en enkele niet tot de Rechterlijke Macht behorende (administratiefrechtelijke) colleges alsmede het totale daarbij behorende ondersteunende personeel.

Arrondissement

Nederland is verdeeld in 19 arrondissementen. Elk arrondissement bestaat uit een aantal kantongerechten, een rechtbank en een arrondissementsparket. In vijf arrondissementen zijn daarnaast nog een gerechtshof en een parket Procureur-Generaal gesitueerd. Tenslotte maken nog enkele hogere rechtscolleges en een aantal landelijke diensten onderdeel uit van de arrondissementale organisaties².

§ 2.3 Hoofdpijnen van de besturingsrelaties (anno 1994)

In deze paragraaf worden mede aan de hand van schema 1 de beheersmatige - en beleidsmatige besturing van de Rechterlijke Organisatie anno 1994 geschetst. De verleden tijd zal worden gehanteerd waar na 1994 duidelijke veranderingen zijn opgetreden.

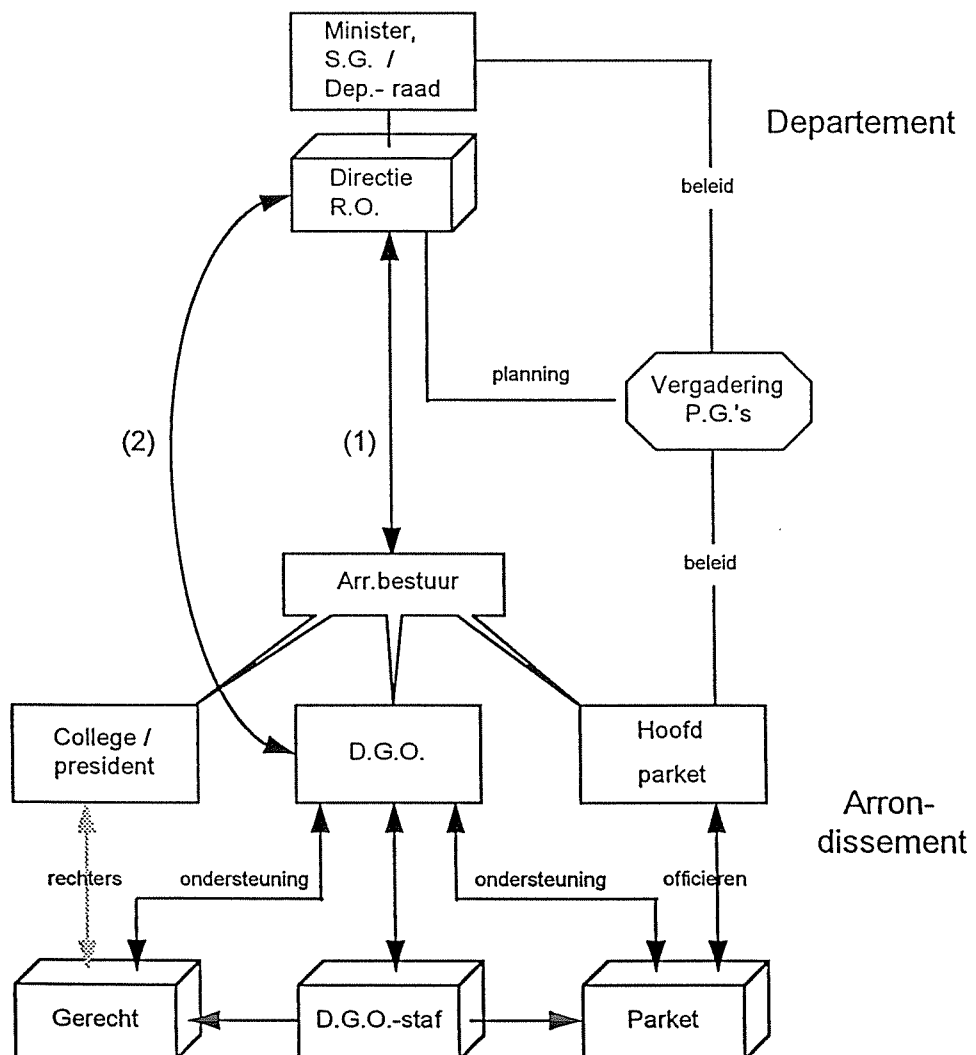
Beheer

De minister van Justitie is tegenover de Staten-Generaal verantwoordelijk voor het functioneren van de Rechterlijke Organisatie als geheel en de doelmatige aanwending van de middelen die daarvoor worden gebruikt. Als hoogste ambtelijk orgaan adviseerde in 1994 de Departementsraad de bewindslieden van Justitie bij de politieke besluitvorming. De Departementsraad bestond uit de Directeuren-Generaal, die ieder aan het hoofd van een Directoraat-Generaal stonden, en werd voorgezeten door de Secretaris-Generaal van Justitie. In de raad was de Directeur-Generaal Rechtspleging belast

¹ Zie vorige voetnoot

² Voorbeelden van een hoog rechterlijke college respectievelijk een landelijke dienst zijn de Hoge Raad in het arrondissement Den Haag en het Centraal Justitieel Incasso Bureau in Leeuwarden.

Schema 1. Beheersorganisatie RO (1994)



met de ontwikkeling en het beheer van de Rechterlijke Organisatie en de rechtshulp.

Binnen het Directoraat-Generaal Rechtspleging droeg het hoofd van de Directie Rechterlijke Organisatie de verantwoordelijkheid voor het beheer van de gehele Rechterlijke Organisatie.

De beheersmatige besturing van de Rechterlijke Organisatie richt zich op de arrondissementen. Er zijn dus 19 besturingsrelaties. Aan elk arrondissement is een Directeur Gerechtelijke Ondersteuning toegevoegd met zijn staf. De Directeur Gerechtelijke Ondersteuning is naast budgetverantwoordelijke hoofd van dienst van al het niet-rechtsgeleerd personeel binnen het arrondissement, is aanspreekpunt voor het beheer van het arrondissement en draagt zorg voor de uitvoering. Onder hem ressorteren een hoofd parket ondersteuning en een hoofd gerechtelijke ondersteuning (behorend tot de DGO-staf). Deze functionarissen zijn verantwoordelijk voor een goede dienstverlening aan het rechtsgeleerd personeel en vormen daarmee de rechterhand van de hoofdofficier van justitie (hoofd parket) respectievelijk de president van de rechtbank.

De hoofdofficier van Justitie is hoofd van dienst van het rechtsgeleerd personeel binnen zijn parket.

De President is formeel geen hoofd van dienst van het rechtsgeleerd personeel. Besluiten over het functioneren van een rechterlijk college worden in een collegevergadering, bestaande uit alle leden van het Rechterlijk college, genomen.

In alle arrondissementen is in een overeenkomst vastgelegd hoe binnen het arrondissement de onderlinge bestuurlijke verhoudingen tussen de hoofdofficier van justitie, de president van de rechtbank en de kantonrechters oudste in rang (te samen ook wel genoemd de functionele autoriteiten) en de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning zijn geregeld. In de meeste arrondissementen heeft dit geleid tot het oprichten van een arrondissementsbestuur, waar door Justitie managementafspraken mee worden gemaakt. Er is geen wettelijke regeling waarin de collectieve verantwoordelijkheid van een arrondissementsbestuur is vastgelegd.

Beleid

De minister van Justitie draagt conform de leer van de trias politica geen verantwoordelijkheid voor de rechtspraak.

Voor het Openbaar ministerie is de minister van Justitie eindverantwoordelijk voor het gevoerde beleid. Tot en met 1994 was de vergadering van de vijf Procureurs-Generaal belast met het vaststellen van de landelijke beleidsdoelstellingen van het Openbaar Ministerie. De vergadering werd voorgezeten door de Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie. De Procureurs-Generaal waren individueel portefeuillehouder voor een aantal van de landelijke beleidsdoelstellingen van het Openbaar Ministerie. Daarnaast onderhielden zij binnen hun eigen ressort een besturingsrelatie met de hoofdofficiëren van justitie van de arrondissementsparketten.

Essenties op basis van de principaal-agenttheorie

De essenties van de besturingsrelaties zijn weergegeven in schema 2. In het bovenste deel van het schema zijn de beleidsmatige besturingsrelaties weergegeven. Conform de theorie zoals weergegeven in bijlage 3 kan de besturingsrelatie tussen de minister en het Openbaar Ministerie worden gezien als een principaal-agentrelatie.

De verhouding tussen de minister en de Zittende Magistratuur in zijn hoedanigheid als rechtsprekende macht kan tegen de achtergrond van de trias politica per definitie niet worden gezien als een pa-relatie. Als bij de laatste constatering de beheersmatige besturing wordt betrokken komt duidelijk het dilemma naar voren waar de minister van Justitie voor staat: zij is tegenover de Staten-Generaal verantwoordelijk voor het functioneren van de Rechterlijke Organisatie als geheel en de doelmatige aanwending van de middelen die daarvoor worden gebruikt, maar haar zeggenschap op het functionele vlak over de rechter vindt beperking in de leer van de trias politica.

De arrondissementale beheersconstructie (onderste deel van het schema) kan worden gezien als een poging aan dit dilemma tegemoet te komen. Extra schakels zijn toegevoegd om de Zittende Magistratuur voor wat betreft de beheersaspecten 'in te bouwen' in een systeem van principaal-agent-relaties.

Tussen ministerie en arrondissement is een principaal-agentrelatie tot stand gebracht voor wat betreft het beheer via de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning. De Directeur Gerechtelijke Ondersteuning kan voor deze aspecten worden beschouwd als 'agent' van de 'principaal' Directie Rechterlijke Organisatie.

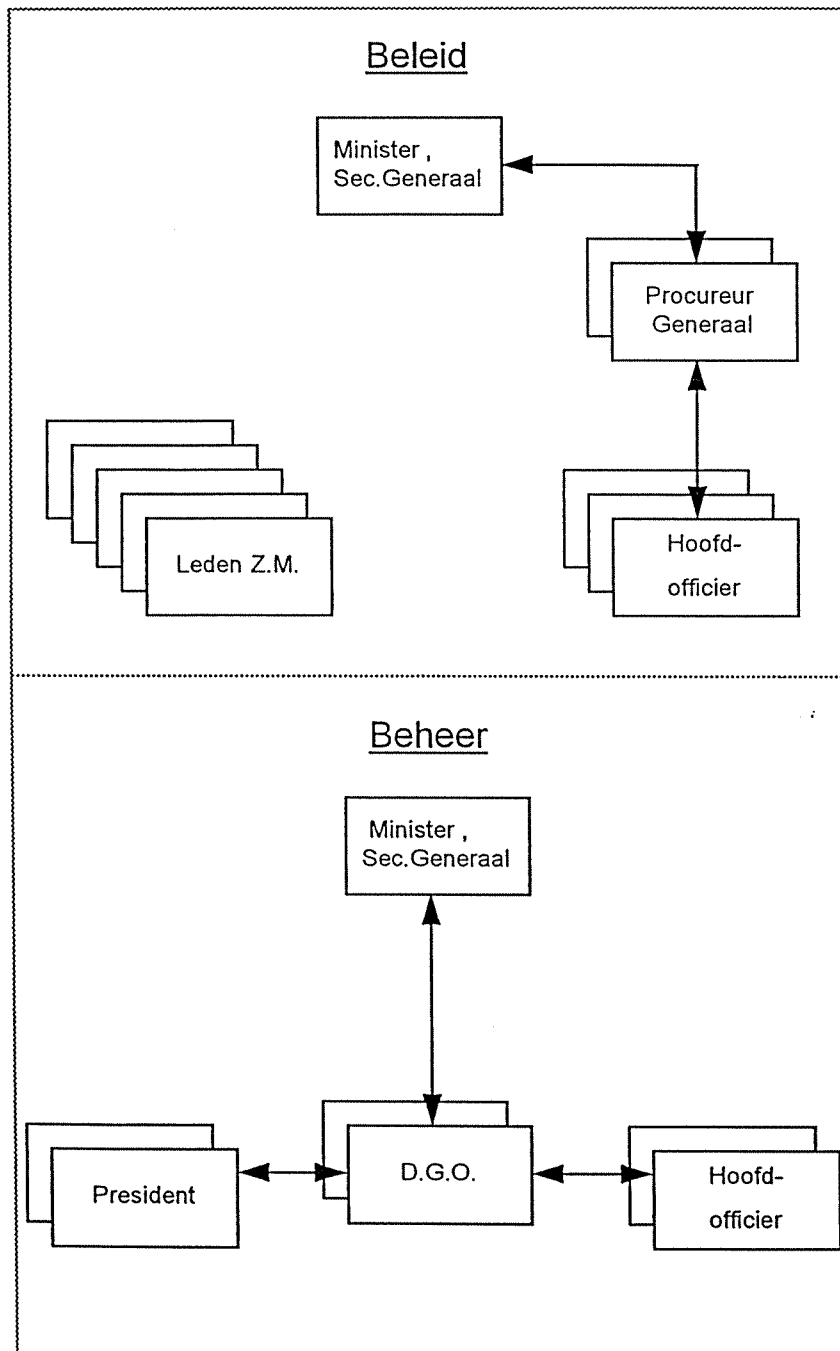
Boven geconstateerd dilemma keert evenwel terug in de diffuse verhoudingen binnen een arrondissement: formeel gesproken zou men kunnen stellen dat de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning als budgethouder 'principaal' is binnen het arrondissement voor het beheer. De functionele autoriteiten zijn in dit beeld dan 'agent', omdat zij als uitvoerder van de rechtspraak gebonden zijn aan het toegekende deelbudget voor het parket of gerecht. Functioneel gezien geldt echter het omgekeerde: De Directeur Gerechtelijke Ondersteuning voert als 'agent' facilitair het beheer uit om het de functionele autoriteiten als 'principaal' mogelijk te maken de rechtspraak uit te voeren.

§ 2.4 In gang gezette veranderingen na 1994

Ministerie van Justitie

Met ingang van 1 april 1995 zijn de Directoraten-Generaal binnen justitie opgeheven en is onder voorzitterschap van de Secretaris-Generaal als hoogste ambtelijke orgaan voor de advisering van de bewindslieden een Bestuursraad geformeerd. Vanaf 1 september geldt de overgang naar de nieuwe structuur voor het gehele departement. De Dienst Rechtspleging als opvolger van de Directie Rechterlijke Organisatie blijft ook in de nieuwe situatie verantwoordelijk houden voor het beheer van de Rechterlijke Organisatie. Door de ontwikkelingen binnen het Openbaar Ministerie (zie hieronder) wordt

Schema 2. Besturingsrelaties (1994)



deze verantwoordelijkheid beperkt.

Openbaar Ministerie

Inmiddels is in het kader van de reorganisatie Openbaar Ministerie een college van Procureurs-Generaal gevormd dat naast beleidsbevoegdheden ook beheersbevoegdheden heeft: op 1 januari 1995 heeft de minister van Justitie de Procureur-Generaal te Den Haag benoemd tot voorzitter van een college van Procureurs-Generaal en hem in die hoedanigheid als eerstverantwoordelijke belast met de reorganisatie van het Openbaar Ministerie. Vervolgens is in het 'Plan van aanpak reorganisatie OM' van mei 1995 door de Minister van Justitie het standpunt van het kabinet weergegeven over de reorganisatie van het Openbaar Ministerie. De minister heeft daarbij de hoofdlijnen van het advies van de Commissie Openbaar Ministerie (Commissie Donner) gevolgd. Bij de behandeling van het Plan door de Tweede Kamer op 28 juni jl. kreeg het plan op hoofdlijnen de instemming van een meerderheid van de Kamer.

Als kerntaak van het Openbaar Ministerie ziet de minister de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Voor het goed uitoefenen van deze kerntaak acht zij het van belang dat het Openbaar Ministerie als één organisatie wordt geconstrueerd en met instrumenten wordt toegerust om als zodanig te functioneren. Het Openbaar Ministerie dient hiertoe intern transparante besturingsrelaties te gaan onderhouden en zal zelf verantwoordelijkheid gaan dragen voor het beheer en personeelsmanagement.

§ 2.5 Nadere uitwerking van enkele beheersaspecten

'Beheer' kan in een aantal aspecten worden onderscheiden, waarvan financiën en personeel voor de heroverwegingsactiviteiten het meest relevant zijn. Bovenstaand kwamen deze aspecten reeds op hoofdlijnen aan de orde. Onderstaand worden ze uitgediept. Beschreven wordt hoe de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van deze aspecten binnen de Rechterlijke Organisatie zijn verdeeld. Noodzakelijkerwijs zal ook hier soms teruggegrepen moeten worden op de situatie anno 1994 omdat nog niet duidelijk is hoe de verantwoordelijkheidsverdeling na de in gang gezette veranderingen zal zijn. Ten aanzien van een aantal van deze witte vlekken ziet de werkgroep een taak voor zich weggelegd.

Financiën

De financiële bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn binnen de Rechterlijke Organisatie vergaand gedecentraliseerd. Van het totale budget van 977 miljoen voor 1996 wordt 94% doorgebudgetteerd naar de arrondissementen. Op drie niveaus worden budgetverantwoordelijken onderscheiden:

1. Justitiebreed: Departementsraad/bestuursraad;
2. Totaal Rechterlijke Organisatie: hoofd Directie Rechterlijke Organisatie/hoofd Dienst Rechtspleging;
3. Arrondissement: Directeur Gerechtelijke Ondersteuning.

ad 1. Departementsraad/bestuursraad

De Departementsraad droeg, bijgestaan door de centrale directies Personeelszaken en Financieel Economische Zaken, in 1994 zorg voor het justitiebreed stellen van prioriteiten, de verdeling van de financiële middelen over de justitie-onderdelen en het toezicht op de uitvoering. Dit ten behoeve van de Minister van Justitie die vanzelfsprekend eindverantwoordelijk is voor de doelmatige aanwending van de door de begrotingswetgever voor de Rechterlijke Organisatie beschikbaar gestelde middelen. In het nieuwe besturingsconcept van justitie zal de kort geleden gevormde bestuursraad deze taak overnemen (er is op dit punt een spanning met het Plan van Aanpak voor de reorganisatie van het Openbaar Ministerie. De werkgroep komt daar in hoofdstuk 5 op terug).

ad 2. Directie Rechterlijke Organisatie/Dienst Rechtspleging

De Directie Rechterlijke Organisatie droeg - binnen de door de Departementsraad gestelde randvoorwaarden - zorg voor de verdeling van de financiële middelen over de arrondissementen. Het hoofd van de Directie Rechterlijke Organisatie legde over het gevoerde financieel beheer en de geleverde prestaties van de Rechterlijke Organisatie als geheel via de Directeur-Generaal Rechtspleging verantwoording af aan de Departementsraad. De Dienst Rechtspleging als opvolger van de Directie Rechterlijke Organisatie zal deze verantwoordelijkheid voor wat betreft het Openbaar Ministerie overdragen aan het college van Procureurs-Generaal.

ad 3. Directeur Gerechtelijke Ondersteuning

De Dienst Rechtspleging kent gelijk zijn voorganger aan de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning als budgethouder van het arrondissement middelen toe en maakt met het arrondissementsbestuur als geheel afspraken over de gegeven dit budget te leveren prestaties. De Directeur Gerechtelijke Ondersteuning legt rechtstreeks aan de Dienst Rechtspleging verantwoording af over het gevoerde financieel beheer binnen het arrondissement. De relatie tussen de Dienst Rechtspleging en de functionele autoriteiten binnen het arrondissementsbestuur is gericht op de te leveren prestaties, waarvoor zij als professional eerst-verantwoordelijk zijn. Een nadere uitwerking van de financiële en personele bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het arrondissement is terug te vinden in de Begrotingsvoorschriften en andere regelgeving van het ministerie van Justitie.

De Directeur Gerechtelijke Ondersteuning en de functionele autoriteiten van het arrondissement overleggen op basis van deelplannen (zie § 3.2 over de cyclus van planning en control) binnen het arrondissementsbestuur over de verdeling van middelen naar de parketten en gerechten. Binnen de gemaakte afspraken draagt de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning met zijn staf vervolgens zorg voor de uitvoering.

Duidelijk zal zijn dat de in gang gezette veranderingen bij het Openbaar Ministerie ook voor de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning en voor de arrondissementen wijzigingen zullen brengen. In het plan van aanpak voor de reorganisatie van het Openbaar Ministerie staat

vermeld dat de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning tijdens de beheersovergang verantwoordelijk blijft.

Personeel

De regelingen en verdeling van bevoegdheden zijn verschillend voor (1) het rechtsgeleerd en (2) het niet-rechtsgeleerd personeel van de parketten en gerechten. Vooral voor de tweede groep zullen naar aanleiding van de dit jaar in gang gezette veranderingen wijzigingen gaan optreden.

ad 1. Rechtsgeleerd personeel

Het rechtsgeleerd personeel (naast de Zittende Magistratuur en de leden van het Openbaar Ministerie de gerechtsauditeurs en rechterlijke ambtenaren) valt niet onder de arbeidsvoorwaardenregeling van het burgerlijk rijkspersoneel, maar heeft een eigen arbeidsvoorwaardenregeling. De hoofdofficier van justitie/Procureur-Generaal is hoofd van dienst van het rechtsgeleerd personeel binnen het parket respectievelijk parket Procureur-Generaal. Tussen de president van een gerecht en de overige leden van het college bestaat geen hiërarchische relatie. Besluiten over het functioneren van een rechterlijk college worden in een collegevergadering, bestaande uit alle leden van het college, genomen. Het openstellen van een bestaande formatieplaats gebeurt in overleg tussen de betrokken functionele autoriteit (bijvoorbeeld de president van de rechtbank) en de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning als budgetverantwoordelijke. De leden van de Zittende Magistratuur en het Openbaar Ministerie worden benoemd door de kroon. De benoeming van een lid van de Zittende Magistratuur is zoals gezegd een benoeming voor het leven. In het geval van een uitbreiding van de totale formatie van het rechtsgeleerd personeel moet deze eerst worden goedgekeurd door het ministerie van Justitie.

ad 2. Niet-rechtsgeleerd personeel

De Directeur Gerechtelijke Ondersteuning is het hoofd van dienst van al het niet-rechtsgeleerd personeel binnen het arrondissement. Uitgezonderd enkele hogere sleutelfiguren is de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning bevoegd binnen de geldende begrotingsvoorschriften het rang- en functieniveau vast te stellen. Hij verzorgt met zijn staf de werving en selectie en stelt functionarissen aan. Voor wat betreft het ondersteunend personeel van het Openbaar Ministerie gaat deze verantwoordelijkheid over naar de hoofdofficier van justitie.

HOOFDSTUK 3 BESTURINGSINSTRUMENTARIUM, MIDDELEN EN WERKLAST

§ 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal in de eerste plaats worden ingegaan op de besturing en bijsturing van de Rechterlijke Organisatie. Bij besturing gaat het in het algemeen om de vraag hoe bewerkstelligd kan worden dat de gewenste produkten of diensten door de uitvoeringsorganisatie worden voortgebracht en dat het uitvoeringsproces zo doelmatig mogelijk plaatsvindt. Een belangrijk instrument voor besturing is planning. Hiermee wordt immers vooraf bepaald in welke richting de uitvoering zich dient te ontwikkelen. Voorts is van belang dat door middel van monitoring ook control plaatsvindt. In paragraaf 2 komt de planning en control-cyclus van Justitie aan de orde. Daarbij wordt tevens ingegaan op de gehanteerde controlvariabelen en het systeem van periodieke doorlichting.

In paragraaf 3 zullen de instrumenten die Justitie heeft om, indien de uitvoering daartoe aanleiding geeft, bij te sturen en het gebruik van deze instrumenten in de praktijk aan de orde komen.

In paragraaf 4 wordt ingegaan op de middelen die voor de Rechterlijke Organisatie beschikbaar zijn. Aan de orde komen de verdeelmethodiek en de samenstelling van het arrondissementsbudget.

In paragraaf 5 wordt ingegaan op de werklust.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de in gang gezette veranderingen voor het Openbaar Ministerie ook gevolgen hebben voor de in dit hoofdstuk beschreven zaken. Aangezien over de toekomstige besturing en verdeling der middelen nog weinig duidelijkheid is, zal in dit hoofdstuk de situatie worden weergegeven zoals deze in het verleden was en vooralsnog (gedurende de overgangperiode) zal zijn.

§ 3.2 De cyclus van planning en control, de gehanteerde controlvariabelen en periodieke doorlichting

Cyclus van planning en control

De planning en control-cyclus van de Rechterlijke Organisatie sluit aan op de justitiebrede begrotingscyclus en de daar achterliggende tijdsplanning zoals deze wordt aangegeven door het Ministerie van Financiën (de ontwerpbegroting, de miljoenennota, meerdere voortgangsrappportages en uiteindelijk de slotwet).

Onderscheiden worden:

1. de planvorming;
2. het maken van management- en budgetafspraken;
3. voortgangsrappportages, bijsturing en verantwoording.

Ad 1. Planvorming (mei - oktober)

Op basis van de ontwerpbegroting stelt de Dienst Rechtspleging in juni voor de minister van Justitie een plannings- en verdeelbrief op over de door de Rechterlijke Organisatie als geheel te bereiken

resultaten voor het volgende begrotingsjaar. In deze brief wordt doorgaans de lijn van voorgaande jaren doorgetrokken, waarbij rekening wordt gehouden met nieuw beleid. De doelstellingen betreffen de verwerkingscapaciteit, de verschillende aspecten van de bedrijfsvoering en het beleid van het Openbaar Ministerie. De prioriteiten van het Openbaar Ministerie worden geformuleerd in de vergadering van Procureurs-Generaal. De Zittende Magistratuur heeft geen formele inbreng in de plannings- en verdeelbrief¹.

Daarnaast staat in de brief opgenomen van welk voorlopig budget het arrondissement bij de planvorming kan uitgaan. Bij majeure veranderingen van de ontwerpbegroting in de Miljoenennota worden in september nog bijstellingen in de plannings- en verdeelbrief doorgegeven. Uitgaande van de kaders en beleidsprioriteiten in de plannings- en verdeelbrief stellen de parketten en gerechten van het arrondissement op een standaard voorgeschreven wijze een onderdeelplan op. In een aparte overlegronde bespreekt de hoofdofficier in september het concept-onderdeelplan voor het parket door met de Procureur-Generaal van het betreffende ressort. In deze ronde komt ook de uitvoering binnen het parket van het lopende jaar aan de orde. Begin oktober worden de onderdeel-plannen samengebracht tot een totaal arrondissementsplan en verzonden naar de Dienst Rechtspleging.

Ad 2. Budget- en managementafspraken (november - december)

In een begrotingsronde in november, waaraan de leiding van de Dienst Rechtspleging en het arrondissementsbestuur deelnemen, worden de plannen van de arrondissementen besproken en worden daarop aansluitend managementafspraken over de budgetten en de resultaten gemaakt. In december worden deze afspraken in een brief vastgelegd en wordt het budget van het arrondissement voor het komende jaar vrijgegeven.

Ad 3. Voortgangsbewaking en verantwoording

Elk kwartaal rapporteren de arrondissementen aan de Dienst Rechtspleging over de uitvoering aan de hand van een aantal kengetallen. De Procureurs-Generaal worden vanuit de Dienst Rechtspleging van informatie voorzien over de uitvoering binnen de parketten en de beleidsprioriteiten van het Openbaar Ministerie. In de maanden mei en september worden voortgangsbesprekingen gehouden. In het geval van uitvoeringsproblemen kan het voorkomen dat de managementafspraken worden bijgesteld.

Controlvariabelen

De Dienst Rechtspleging hanteert een aantal kengetallen als controlvariabelen voor de prestatiemeting. Drie groepen van kengetallen zijn te onderscheiden:

- financiële en personele gegevens (budgetuitputting, personeelsbezetting);

¹ Wel is het gebruikelijk dat de Nederlandse Vereniging Van Rechtspraak over de inhoud van de plannings- en verdeelbrief wordt geconsulteerd.

- de verwerkingscapaciteit;
- beleidsprioriteiten van het Openbaar Ministerie.

De kengetallen over de verwerkingscapaciteit betreffen de instroom van zaken, het aantal afgehandelde zaken, de doorlooptijd en de werkvoorraad per parket en gerecht.

De vergadering van Procureurs-Generaal heeft naast doelstellingen over de verwerkingscapaciteit aparte kengetallen bepaald voor de belangrijkste beleidsprioriteiten van het Openbaar Ministerie zoals fraude, milieu, zware criminaliteit en voor de kwaliteit van de afdoening bij het parket¹.

Periodieke doorlichting

Sinds kort gebruikt de Rechterlijke Organisatie de periodieke doorlichting als spiegel voor het eigen functioneren. Het in 1993 en 1994 ontworpen doorlichtingsinstrument is modulair van opbouw en gericht op het functioneren van het arrondissement als geheel of een dienst daarbinnen. Als onderzoeksmethoden worden gehanteerd deskstudy, interviews, personeels- en omgevingsenquêtes en werkconferenties. Met de feitelijke doorlichtingen is een team in Utrecht belast.

§ 3.3 Bijsturing

De volgende instrumenten staan de Dienst Rechtspleging in beginsel ter beschikking om de arrondissementen zonodig bij te sturen:

1. overtuiging/consensus;
2. het voorwaardelijk beschikbaar stellen van middelen direct gekoppeld aan een afgesproken doel;
3. het terugtrekken van beheersbevoegdheden, indien het arrondissement meerjarig de afgesproken prestaties niet bereikt;
4. doorlichten van het functioneren van het arrondissement;
5. sancties in de sfeer van het personeelsbeleid (uitsluitend ten aanzien van niet voor het leven benoemde functionarissen).

ad 1. Indien de geleverde prestaties afwijken van de gemaakte managementafspraken overlegt de Dienst Rechtspleging met het arrondissement hoe met extra inspanningen en een bijstelling van de plannen het arrondissement als uitvoerder alsnog de afspraak kan halen. Bijsturing vindt dan uiteindelijk plaats op basis van consensus. Deze vorm van bijsturing komt regelmatig voor.

¹ Voor een totaal overzicht van de binnen het Openbaar Ministerie ontwikkelde kengetallen voor de prestatiemeting kan worden verwezen naar het eindrapport van het project 'Versterking Openbaar Ministerie' van januari 1995. In dit rapport worden naast een aantal lokale de volgende landelijke doelstellingen gekwantificeerd:

- terugbrengen technische sepots;
- terugbrengen kale beleidssepots;
- verhoging aantal transacties;
- verkorting doorlooptijden OM afdoeningen;
- verkorting doorlooptijden rechterlijke afdoening.

ad 2. Indien het verstrekken van een totaalbudget en het maken van afspraken over het totaal van de verrichte prestaties tot onbevredigende resultaten blijft leiden, kan de Dienst Rechtspleging de besturing aanscherpen door op onderdelen aan arrondissementen doelbudgetten toe te kennen en afzonderlijk de bijbehorende prestaties te volgen. De Dienst Rechtspleging maakt van deze mogelijkheid slechts sporadisch gebruik. Omgekeerd wordt wel concrete planvorming om een knelpunt op te lossen gestimuleerd door een deel van de financiering voor centrale rekening te nemen¹.

ad 3. In een extreme situatie kan het voorkomen dat de Dienst Rechtspleging een arrondissement tijdelijk onder curatele stelt en beheersbevoegdheden terugtrekt. De afgelopen jaren is dit slechts in een sporadisch geval gebeurd.

ad 4. Het instrument van periodieke doorlichting wordt niet gebruikt voor doorlichtingen van een arrondissement dat onvoldoende functioneert, zonder dat hierover overeenstemming bestaat met het arrondissementsbestuur.

ad 5. Het door Justitie gevoerde beleid inzake management development biedt mogelijkheden om een manager bij gebleken onvoldoende geschiktheid te verplaatsen. Van deze mogelijkheden is de afgelopen jaren een aantal keren gebruik gemaakt.

Uit het voorafgaande blijkt dat het ministerie van Justitie de hiervoor genoemde instrumenten zeer behoedzaam toepast en voor bijsturing vooral streeft naar consensus met de functionele autoriteiten en de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning. Zo komt het vaker voor dat het arrondissementsbestuur zelf een onbevredigende situatie aantreft en ter oplossing richting Justitie voorstellen voor bijsturing doet dan andersom. Deze werkwijze wordt als het meest effectief beschouwd, omdat in de Rechterlijke Organisatie relatief veel hoogwaardige professionals werkzaam zijn, die in het geval van de Zittende Magistratuur zelfs niet hiërarchisch met het departement verbonden zijn.

§ 3.4 Verdeelmodel en samenstelling arrondissementsbudget

Verdeelmodel

De verdeling van financiële middelen over de arrondissementen in de hiervoor genoemde plannings- en verdeelbrief gebeurt op basis van objectieve criteria met behulp van het zogenaamde verdeelmodel. Voor

¹ Een recent voorbeeld betreft de werkvoorraden bij het gerechtshof Leeuwarden, die zijn ingelopen door een combinatie van doelmatiger werken bij het eigen hof, de bereidheid van andere hoven om tijdelijk capaciteit uit te lenen en een eenmalige financiële bijdrage van het departement.

een uitgebreide beschrijving van het verdeelmodel en aanbevelingen terzake is een opdracht verleend aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. Zijn rapportage is opgenomen in bijlage 4. Onderstaand worden enkele hoofdlijnen geschetst.

Het belangrijkste criterium in het model is de instroom van rechtszaken, waarbij rekening wordt gehouden met de zwaarte van de verschillende soorten zaken.

Het verdeelmodel werkt globaal als volgt. Bij de binnenkomst van een rechtszaak wordt het moment van binnenkomst en het type zaak vastgelegd. Deze kengetallen vormen de basis om de werklast die op een parket of gerecht afkomt te bepalen. Uit de wijze van afdoening wordt afgeleid hoe bewerkelijk de verschillende soorten zaken landelijk gemiddeld zijn. Het aandeel in de werklast van een parket of gerecht wordt vervolgens bepaald door de instroom van de rechtszaken op basis van de gemiddelde bewerkelijkheid te wegen. Tenslotte wordt nog een toeslag gegeven voor de staf van de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning en de overige door het arrondissement verleende diensten en worden waar nodig correcties aangebracht vanwege nieuwe ontwikkelingen of beleid.

De uitkomst van het verdeelmodel geeft slechts een ruwe indicatie van het aandeel dat een arrondissement op grond van objectieve criteria zou dienen te krijgen van het totale budget voor de Rechterlijke Organisatie. Gezien deze foutenmarge gebruikt de Dienst Rechtspleging de uitkomsten van het verdeelmodel met een grote bandbreedte bij het geleidelijk corrigeren van de historisch ontstane verschillen tussen de feitelijke verdeling van middelen en de verdeling volgens objectieve criteria (de zogenaamde scheefgroei).

Samenstelling arrondissementsbudget

Het arrondissement krijgt jaarlijks een budget toebedeeld voor het totaal van de personele en materiële uitgaven. Het budget voor de personele uitgaven omvat al het rechtsgeleerd en het ondersteunend personeel dat werkzaam is in het arrondissement. In het materiële budget zijn middelen begrepen voor organisatie- en bureaunkosten, onderhoud van de huisvesting en kantoorautomatisering binnen het arrondissement. Grote investeringen op het gebied van de automatisering (ten behoeve van de centraal voorgeschreven primaire processystemen) en de huisvesting worden rechtstreeks gefinancierd door de Dienst Rechtspleging respectievelijk de Rijksgebouwendienst.

§ 3.5 Werklast

Indien de werklast, die op de Rechterlijke Organisatie afkomt de productiecapaciteit te boven gaat, heeft Justitie als geheel een aantal mogelijkheden om de instroom van zaken bij te sturen danwel de zaken minder bewerkelijk te maken. Deze mogelijkheden zijn verschillend voor strafzaken en bestuurs- en civiele zaken.

In het geval van strafzaken kan Justitie met een handhavingsbeleid en wijzigingen in de wettelijke regelingen de instroom van zaken be-

invloeden¹. De bewerkelijkheid van de strafzaken kan Justitie vanzelfsprekend slechts beperkt beïnvloeden.

Plaatselijk kunnen de parketten afspraken maken met de opsporingsinstanties over het aantal aan te brengen zaken. Zij kunnen een beleid voeren bij het aanhangig maken van strafzaken bij het gerecht en kunnen daarmee ook de instroom van strafzaken in beperkte mate reguleren.

De gerechten hebben geen directe mogelijkheid om de instroom van bestuurszaken en civiele zaken te beïnvloeden. De stijging van het aantal bestuurs- en civiele zaken als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen is voor het gerecht een gegeven. Ook nieuwe wetgeving (zoals recentelijk de wetgeving voor terugdringen van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid) en de toenemende procedurele eisen die in het kader van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens worden gesteld leiden tot extra en meer bewerkelijke zaken.

Het ministerie van Justitie beschikt wel over een aantal indirecte mogelijkheden om meer evenwicht te brengen tussen de grotendeels exogene toevloed van zaken naar de gerechten in verhouding tot de verwerkingscapaciteit. Deze zijn:

- preventieve maatregelen, waaronder een afdeling die wetsvoorstellen toetst op de werkbaarheid en uitvoeringsgevolgen;
- een rekening-courant stelsel, waarmee gepoogd wordt in geval van wijzigingen in regelingen of wetten door partijen buiten Justitie, de werklastgevolgen op deze partij te verhalen;
- het ontwerpen van wettelijke en procedurele regelingen waarmee de afhandeling van zaken wordt vereenvoudigd;
- het veranderen van de toegangsdrempel naar het gerecht bijvoorbeeld door een wijziging in de hoogte van de verschuldigde griffierechten.

Een totaaloverzicht van werklastverhogende ontwikkelingen en daar tegenover staande maatregelen die Justitie heeft genomen om de werklast te verminderen is terug te vinden in bijlage 5 van dit rapport. Op het thema werklastreductie wordt nader ingegaan in paragraaf 5.5.

¹ Een voorbeeld is de wetgeving MULDER om een aantal overtredingen bestuursrechtelijk af te handelen. Bij de uitvoering van deze wet doet zich overigens een aantal niet beoogde complicaties voor dat er toe leidt dat het doel voorbij dreigt te worden geschoten.

HOOFDSTUK 4 KNELPUNTEN EN ONDUIDELIJKHEDEN

§ 4.1 Inleiding

In de beheersorganisatie e.a. zoals in het voorgaande hoofdstuk beschreven treedt een aantal knelpunten op¹. Deze worden in paragraaf 2 beschreven. Een aantal knelpunten geldt voor de gehele Rechterlijke Organisatie. Daarnaast zijn er knelpunten die meer specifiek betrekking hebben op de Zittende Magistratuur. Specifieke knelpunten voor het Openbaar Ministerie zijn reeds onderkend in de rapportage van de Commissie Openbaar Ministerie. In het door het Kabinet vastgestelde Plan van aanpak reorganisatie Openbaar Ministerie, dat de hoofdlijnen van het advies van genoemde commissie volgt, is weergegeven hoe deze knelpunten moeten worden verholpen. De werkgroep heeft de strategische keuzes voor het Openbaar Ministerie eerder onderschreven en heeft deze als uitgangspunt gehanteerd voor haar eigen onderzoeken. Tegelijkertijd heeft zij echter moeten constateren dat het plan van aanpak reorganisatie Openbaar Ministerie van mei weinig concreet is over de gevolgen van de veranderingen bij het Openbaar Ministerie voor zijn partner, de gerechten, waarmee het de beheersinfrastructuur deelt. Ook over de besturingsrelatie tussen het Openbaar Ministerie en het departement is het plan niet op alle punten even duidelijk². Op deze onduidelijkheden zal worden ingegaan in paragraaf 3.

§ 4.2 Knelpunten

Cultuurverschillen binnen de Rechterlijke Organisatie

Binnen de parketten en gerechten is een afnemende maar nog steeds bestaande scheiding tussen het rechtsgeleerd en het overig personeel waar te nemen. Een scheiding die ook tot uitdrukking komt in het feit dat het rechtsgeleerd personeel een eigen arbeidsvoorwaardenregeling kent. Ook tussen het Openbaar Ministerie en de Zittende Magistratuur en tussen de parketten en gerechten van de eerste aanleg en de hoger beroep instanties bestaan cultuurverschillen. Al deze verschillen maken het opereren als één organisatie moeilijk.

Bijsturing te vaak op basis van consensus

Een knelpunt is dat Justitie voor bijsturing erg sterk leunt of (gezien de diffuse bestuurlijke verhoudingen) moet leunen op consensus. Afgevraagd moet worden of dit voldoende is om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de

¹ Deze knelpunten zijn mede gestoeld op het in bijlage 6 opgenomen toetsingskader

² Zie in deze het in bijlage 7 opgenomen advies van de werkgroep aan de Minister van Justitie in zake het concept-reorganisatieplan van 28 april 1995

doelmatige aanwending van de aan de rechterlijke organisatie toebedeelde middelen.

Verdeling middelen over parketten en gerechten

Belangrijk kenmerk van de beheersstructuur is dat het arrondissementsbestuur (vooralsnog) verantwoordelijk is voor de verdeling van middelen binnen het arrondissement naar het parket en de gerechten. Het bereiken van consensus hierover wordt thans bemoeilijkt door het ontbreken van op alle punten vergelijkbare productiegegevens over de parketten en gerechten. Het arrondissementsbestuur, dat geen formele status heeft, komt hiermee onder extra druk te staan.

Voorts is sprake van een 'scheve' verdeling van middelen : sommige delen van een arrondissement worden in verhouding tot de werklast relatief overbedeeld, terwijl andere delen verhoudingsgewijs te weinig krijgen (zie de analyse van het IOO in bijlage 4). In de toekomst zal dit probleem zonder maatregelen meer pregnant naar voren komen als de budgetten voor parketten en gerechten worden gescheiden.

Weinig evenwichtige samenstelling personeel

Vergeleken met andere bedrijfstakken hebben de parketten en gerechten een samenstelling van het personeel met een bijzonder groot kader hoog opgeleiden (het rechtsgeleerd personeel), een klein midden kader en tenslotte weer een groot kader van relatief laag opgeleid administratief personeel. Het beleid dat het ministerie voert om hierin meer evenwicht te brengen¹ verloopt vrij moeizaam gezien de hiervoor genoemde culturele verschillen en de scheiding in personeelsbevoegdheden en arbeidsvoorwaardenregelingen.

Vraagtekens bij het evenwicht tussen kwaliteit en doelmatigheid

Van steeds meer zijden van de Zittende Magistratuur komen geluiden naar voren dat met het streven naar verhoging van de doelmatigheid de kwaliteit van de rechtspraak in het geding dreigt te komen. Omdat in het huidige systeem van werklastmeting algemeen geaccepteerde streefnormen voor het aantal rechtszaken dat afgehandeld kan worden zonder dat de kwaliteit daarbij in het geding komt ontbreken, is niet duidelijk of het gevreesde kwaliteitsverlies zich daadwerkelijk voordoet.

Geringe betrokkenheid bij de planvorming

De Zittende Magistratuur wordt niet direct betrokken bij de planvorming van Justitie zoals deze jaarlijks wordt weergegeven in de plannings- en verdeelbrief. Dit kan tot fricties leiden op het moment dat op lokaal niveau managementafspraken worden gemaakt.

Open- eindkarakter werkzaamheden rechterlijke colleges

De afwachende positie die de Zittende Magistratuur inneemt en voor

¹ Een beleid van delegatie van werkzaamheden naar de ondersteuning wordt gevoerd door nieuwe functies zoals stafjuristen te introduceren.

een belangrijk deel moet innemen als onafhankelijk oordelende partij brengt met zich mee dat zij weinig of geen invloed kan uitoefenen op het aantal zaken dat op het gerecht afkomt. Aangezien de management-afspraken betrekking hebben op aantallen met een bepaald budget af te handelen zaken, kan door onvoorziene groei van instroom de situatie ontstaan dat de feitelijke instroom niet geheel kan worden afgehandeld en achterstanden ontstaan of groter worden.

Besturing binnen gerechten

Binnen de Zittende Magistratuur als onafhankelijke rechtsprekende macht bestaat geen hiërarchie. Er is ook geen formele regeling van het bestuur binnen de gerechten. Het ontbreken van een bestuurscollege betekent dat besluiten over de gang van zaken in een rechtbank of gerechtshof in consensus door het gehele college moeten worden genomen. Dit bevordert niet de daadkracht van de besturing.

Geen beheersverantwoordelijkheden bij Zittende Magistratuur

In de huidige beheersstructuur met een Directeur Gerechtelijke Ondersteuning liggen zowel de beheersverantwoordelijkheden als de uitvoering daarvan geheel bij managers (hoofd Dienst Rechtspleging, Directeuren Gerechtelijke Ondersteuning) die niet professioneel zijn op het rechtsterrein. In de praktijk zijn echter de functionele autoriteiten (rechters) in sterke mate bepalend voor de gang van zaken binnen de gerechten, zonder dat zij daarvoor beheersverantwoordelijkheid hoeven te dragen en daarop worden beoordeeld. Met andere woorden: de principaal-agent-relaties zijn onduidelijk. Dit maakt de positie van genoemde managers moeilijk.

In het plan van aanpak voor de reorganisatie van het Openbaar Ministerie wordt een soortgelijk probleem voor de parketten verholpen door hoofdofficieren van justitie integraal manager te maken, met zowel beleids- als beheersverantwoordelijkheid.

De bevoegdheden ten aanzien van het personeel liggen in verschillende handen

Voor wat betreft de gerechten is de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning en niet een functionele autoriteit als de president hoofd van dienst van het niet-rechtsgeleerd personeel. Voorts kan worden opgemerkt dat de president van de rechtbank formeel weinig of geen bevoegdheden heeft richting het rechtsgeleerd personeel. De informele zeggenschap van de president is sterk afhankelijk van zijn persoon en verschilt mitsdien per rechtbank. De benoeming van de Zittende Magistratuur gebeurt bij Koninklijk Besluit.

Dermate verspreid liggende bevoegdheden belemmeren een organisatie vaak in het doelmatig functioneren. Ter vergelijking kan worden vermeld dat conform het plan van aanpak voor de reorganisatie van het Openbaar Ministerie de hoofdofficier van justitie ook verantwoordelijkheid gaat dragen voor personeelsmanagement.

§ 4.3 Vragen voortvloeiend uit het reorganisatieplan van het Openbaar Ministerie

De rol van de nieuwe bestuursraad

Naar de mening van de werkgroep sluit de invulling van de besturingsrelatie tussen de Minister en het college van Procureurs-Generaal in het Plan van Aanpak niet aan bij het besturingsconcept van Justitie: In het besturingsconcept van het ministerie adviseert de bestuursraad als hoogste ambtelijke orgaan de minister over de justitiebreed te stellen prioriteiten en de daaruit volgende beheers- en beleidsmatige kaders voor de sectoren. In het reorganisatieplan Openbaar Ministerie (blz. 21) wordt het overleg tussen de minister van Justitie en het College van Procureurs-Generaal als het forum bij uitstek gezien om te besluiten over de beheers- en beleidsmatige kaders voor het Openbaar Ministerie en heeft de Bestuursraad daarbij alleen een voorbereidende taak.

De positie van de Dienst Rechtspleging

Duidelijk is dat de reorganisatie van het Openbaar Ministerie en met name het leggen van beheersverantwoordelijkheid bij het Openbaar Ministerie zelf gevolgen zullen hebben voor de taken van de Dienst Rechtspleging. Onduidelijk is wat deze gevolgen precies zullen zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of de Dienst verantwoordelijkheden blijft houden voor bepaalde facilitaire diensten voor de gehele Rechterlijke Organisatie zoals huisvesting en landelijke automatiseringssystemen.

De organisatie van het beheer in de arrondissementen

Hier geldt grosso modo hetzelfde als voor de dienst Rechtspleging. Ook de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning, tot voorheen verantwoordelijk voor het beheer van het parket, en zijn staf zullen de gevolgen van de reorganisatie ondervinden. Onduidelijk is welke rol zij zullen spelen in een toekomstige uitvoeringsorganisatie van het beheer voor het parket en hoe deze organisatie wordt ingebed in het gehele arrondissement.

Slotopmerking

De werkgroep beveelt aan aan bovenstaande punten aandacht te besteden bij de nadere uitwerking van het Plan van Aanpak voor de reorganisatie van het Openbaar Ministerie.

HOOFDSTUK 5. OVERWEGINGEN

§ 5.1 Inleiding

In paragraaf 2 zal worden betoogd dat voor de oplossing van de geconstateerde knelpunten een model waarbij de Zittende Magistratuur beheersverantwoordelijkheid krijgt de meest voor de hand liggende optie is. Tevens wordt op hoofdlijnen geschetst hoe zo'n model er uit zou kunnen zien. In paragraaf 3 zal vervolgens worden ingegaan op de onafhankelijkheid van de rechter in relatie tot de beheersverantwoordelijkheid en zal een keuze worden gemaakt uit de verschillende opties die er zijn om het bestuur van de gerechten in te richten. Daarna zal in paragraaf 4 het gewenste model nader worden uitgewerkt. In paragraaf 5 komt het onderwerp beheersing werklast aan de orde, waarna paragraaf 6 stilstaat bij de invoeringskosten. Tot slot worden in paragraaf 7 randvoorwaarden geformuleerd waaraan bij nadere uitwerking van het voorgestane model moet worden voldaan.

§ 5.2 Beheersverantwoordelijkheid voor de Zittende Magistratuur als oplossing

Twee richtingen mogelijk

De werkgroep heeft twee richtingen uitgewerkt voor een nieuwe beheersstructuur van de Rechterlijke Organisatie. In de eerste richting blijft de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning beheersverantwoordelijk voor de gerechten, hetgeen een continuering is van de huidige situatie bij de gerechten. In de tweede richting gaat de Zittende Magistratuur verantwoordelijkheid dragen voor het beheer en heeft de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning ook voor de gerechten alleen een ondersteunende rol.

Voor beide richtingen heeft de werkgroep onderzocht wat de mogelijkheden zijn om de in hoofdstuk 4 gesignaleerde knelpunten op te lossen. Uiteindelijk hebben de volgende overwegingen de keuze van de werkgroep bepaald:

- 1) Ten eerste past het leggen van beheersverantwoordelijkheden bij de Zittende Magistratuur bij de verantwoordelijkheid die de Zittende Magistratuur naar de mening van de werkgroep zelf draagt voor een doelmatige maar ook kwalitatief hoogwaardige rechtspraak en het evenwicht dat tussen beide behoort te bestaan. Dit geldt te meer in een periode van toenemende druk op de Rechterlijke Organisatie.
- 2) De DGO-structuur kenmerkt zich door diffuse en tweeslachtige besturingsverhoudingen. De besturing van de gerechten zelf ligt in verschillende handen en is voor een deel zelfs niet geregeld, waardoor noch de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning noch de Zittende Magistratuur zich volledig verantwoordelijk kan voelen voor de resultaten. Op het moment dat de Zittende Magistratuur beheersverantwoordelijkheid gaat dragen,

zullen heldere besturingsverhoudingen ontstaan.

Voor de werkgroep is een nevenargument dat in een structuur, waarin de leiding van de parketten beheersverantwoordelijkheid draagt, maar dit niet het geval is voor de Zittende Magistratuur, een onevenwichtige situatie ontstaat, waarin een arrondissementale organisatie voor het beheer niet goed kan worden ingebed. Naar de verwachting van de werkgroep zal dit op termijn leiden tot het uiteenvallen van de arrondissementale uitvoeringsorganisatie voor het beheer met alle gevolgen van dien: hoge kosten door kapitaalvernietiging en een terugslag op het gebied van de produktiviteit.

Op zichzelf zou een tussenmodel denkbaar zijn waarbij concrete bevoegdheden die de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning thans bezit toe worden gedeeld aan de Zittende Magistratuur. De werkgroep ziet ook in deze optie bezwaren, omdat daarmee een duaal systeem wordt ingevoerd, dat noopt tot regelmatig overleg over de grenzen van beider verantwoordelijkheid. Eén heldere verantwoordelijkheid, neer te leggen bij de Zittende Magistratuur, biedt meer garantie voor een adequate aanpak van het beheer.

De werkgroep acht derhalve een model waarin zowel het Openbaar Ministerie als de Zittende Magistratuur beheersverantwoordelijkheid draagt als de meest aangewezen weg om de knelpunten op te lossen. In een dergelijk model staat voorop dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak zelf gewaarborgd blijft. Onderstaand wordt het model in hoofdlijnen weergegeven.

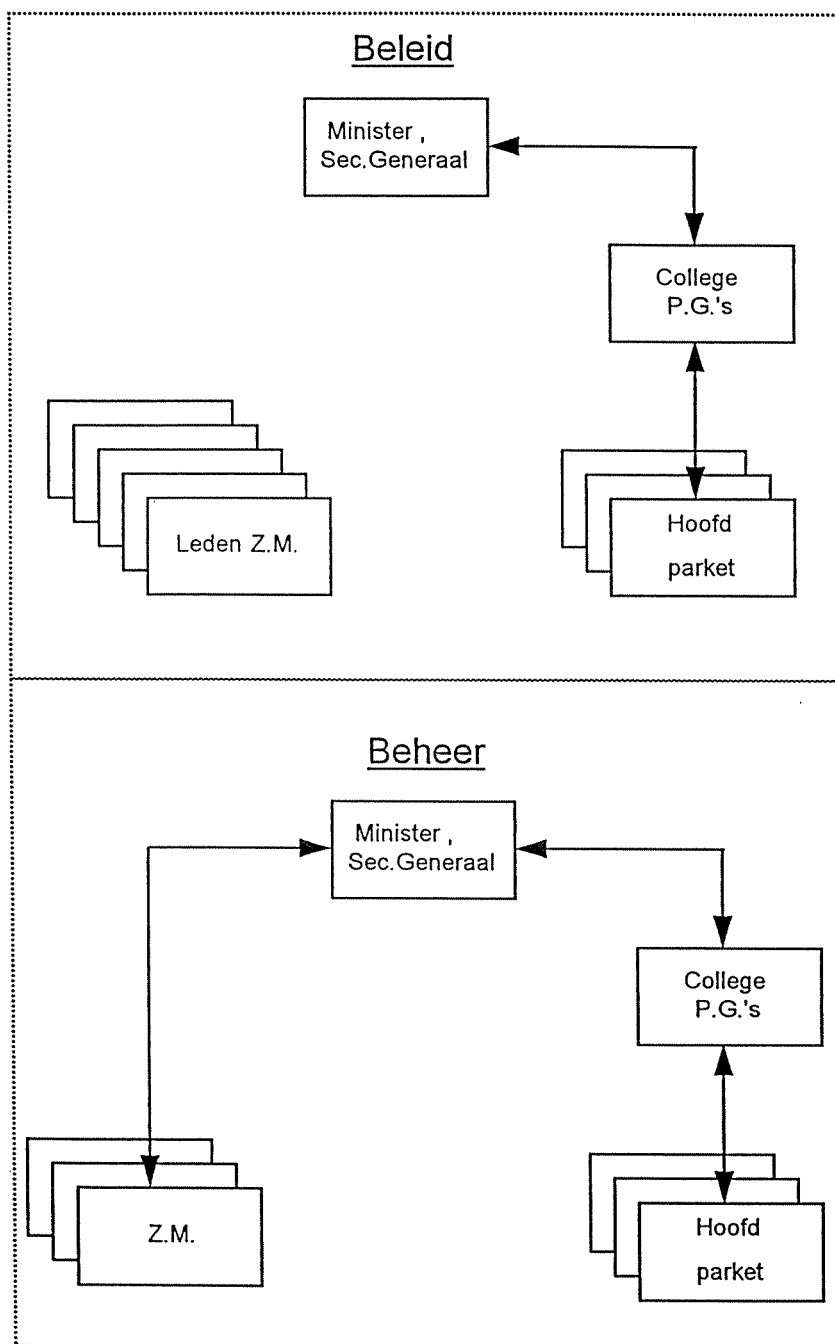
Een mogelijk model

In schema 3 wordt geschetst welke besturingsrelaties binnen de Rechterlijke Organisatie zouden ontstaan als de Zittende Magistratuur beheersverantwoordelijkheid gaat dragen.

Aan de rechterzijde van het schema is weergegeven dat het Openbaar Ministerie conform het eerder ook door de werkgroep onderschreven Plan van Aanpak naast beleids- ook beheersbevoegdheden gaat dragen. Het college van Procureurs-Generaal gaat voor het Openbaar Ministerie een directe relatie onderhouden met de minister van Justitie en beschikt over een eigen budget. Over de aanwending van het budget worden vooraf met het Ministerie afspraken gemaakt. Het college verdeelt vervolgens het budget over de parketten en maakt met het hoofd van het parket afspraken over de resultaten. Het hoofd van het parket heeft een grote vrijheid in het besteden van de middelen en is hoofd van dienst voor het rechtsgelerd en ondersteunend personeel binnen het parket. Over de resultaten van het parket legt hij tussendoor en achteraf verantwoording af aan het college. Het college doet dit op zijn beurt weer richting het Ministerie. De principaal-agentrelaties zijn hiermee eenduidig vastgesteld.

Aan de linkerzijde van het schema is de situatie voor de Zittende Magistratuur weergegeven. Beleidsmatig zijn en blijven de gerechten

Schema 3. Voorstel besturingsrelaties



conform de leer van de trias politica onafhankelijk van de minister. Nieuw is dat tussen de minister en de gerechten beheersmatige besturingsrelaties worden gecreëerd. In onderscheid met het Openbaar Ministerie is er geen tussenschakel tussen minister en gerechten. Belangrijk vraagpunt is bij wie en op welke wijze binnen een gerecht de beheersverantwoordelijkheden worden gelegd. De vraag speelt daarbij hoe de Zittende Magistratuur beheersverantwoordelijkheden kan dragen en hierover verantwoording kan afleggen zonder dat de onafhankelijkheid van het rechterlijk oordeel in het geding komt. Hier wordt in de volgende paragraaf op ingegaan.

§ 5.3 Beheersverantwoordelijkheid voor de Zittende Magistratuur tegen de achtergrond van de rechterlijke onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid Rechterlijke Macht

Hierboven is aangegeven dat de werkgroep bij voorkeur de beheersverantwoordelijkheid legt bij de gerechten en dat mitsdien de gerechten verantwoording verschuldigd zijn aan de minister van Justitie voor het beheer. De Zittende Magistratuur is voor wat betreft de inhoud van de rechtspraak onafhankelijk. De rechter past de wet toe naar overtuiging en geweten. In die taak kan en mag de minister van Justitie niet interfereren.

Voor de reikwijdte van de rechterlijke onafhankelijkheid is van belang dat deze begrensd wordt door de normen, die door de wet in formele zin worden gesteld. Aan deze is ook de rechter immers gebonden. Slechts verdragsrecht kan de rechter nopen tot buiten toepassing laten van de nationale formele wet. Dit gebeurt overigens de laatste jaren in toenemende mate door de werking van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens en de interpretatie daarvan door het Hof te Straatsburg. De wetgever kan dus binnen de ruimte, die internationale verdragen hem laten, de rechter de maat stellen. Het wezenlijke van de onafhankelijkheid van de Rechter (als instituut) is daarin gelegen, dat hij bij zijn rechtsprekende taak in gebondenheid aan het recht geheel vrij staat ten opzichte van andere staatsmachten en bestand is tegen oneigenlijke beïnvloeding. Hoewel dus ware onafhankelijkheid bovenal een kwestie van geestesgesteldheid is, behoren er waarborgen te zijn deze te bevorderen en deze zijn te vinden in de benoeming voor het leven, de grootst mogelijk mate van invloed van de Zittende Magistratuur zelf bij bevorderingen en waar mogelijk vrijheid bij de inrichting van het rechterlijk bedrijf. De spanning tussen onafhankelijkheid en beheersverantwoordelijkheid manifesteert zich extern in de beperktheid van de budgetten en de daardoor geboden noodzaak van efficiency en het stellen van prioriteiten, waaromtrent verschil van inzicht kan ontstaan tussen Zittende Magistratuur en ministerie, en intern in de noodzaak tot stroomlijning en optimalisering van de verwerking van het zaaksaanbod binnen de colleges, waartoe sturing onontbeerlijk is.

De explosieve toename van het aantal door de rechter te behandelen zaken, de daarmee samenhangende groei van de organisatie en de

toegenomen complexiteit van de maatschappij leiden er toe dat meer dan ooit de verantwoordelijkheid op de Zittende Magistratuur rust aan redelijke eisen van snelheid, bestendigheid en eenheid van rechtspraak te voldoen. Het is onvermijdelijk dat rechters zich gezamenlijk beraden en afspraken maken over werkwijze, prestaties, over rechterlijk beleid met betrekking tot zich herhaald voordoende vragen. Het overnemen van deze verantwoordelijkheid, die primair bij de Zittende Magistratuur zelf ligt, door de formele wetgever - door het treffen van organisatorische maatregelen zoals het binden van procedures voor de rechter aan een bepaalde termijn - behoort een ultimum remedium te zijn. De wetgever is daartoe in een bepaald geval reeds overgegaan uit hoofde van noodzakelijke totstandkoming op korte termijn van maatregelen (Deltawet grote rivieren).

Samengaan beheer en rechterlijk beleid

De minister van Justitie draagt rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de inrichting van de beheersinfrastructuur van de Rechterlijke Macht. Met het delegeren van deze verantwoordelijkheid naar de gerechten zouden de functionele autoriteiten van elk individueel gerecht naast hun rechtsprekende taak verantwoordelijkheid gaan dragen voor het beheer van de middelen. De werkgroep stond voor de vraag of rechtspraak en beheer gekoppeld danwel gescheiden moesten worden. Naar het oordeel van de werkgroep liggen werkwijze en inhoud dicht naast elkaar. Juist omdat de uitoefening van de rechterlijke functie zo dicht bij de werkwijze van het gerecht ligt en deze weer door de toerusting ervan beïnvloed wordt, pleit de werkgroep ervoor de beheersverantwoordelijkheid niet losgekoppeld te houden van de rechterlijke functie. Kwaliteit en doelmatigheid kunnen dan op evenwichtige wijze worden bevorderd.

Bestuursstructuur gerechten

De werkgroep stelt voor de integrale beheersverantwoordelijkheid per gerecht toe te kennen aan een bestuurscollege, bestaande uit de president, de coördinerend vice-presidenten en de directeur beheer. In de gedachtengang van de werkgroep wordt het bestuurscollege bevoegd gezag, zowel over de rechters als de ondersteuning. Het bestuurscollege kan als bevoegd gezag de rechters algemene en bijzondere aanwijzingen geven, die echter geen betrekking mogen hebben op concrete rechterlijke beslissingen. Aanstelling en ontslag van rechters blijft geschieden middels Koninklijk Besluit. Het bestuurscollege wordt wel bevoegd tot aanstelling en ontslag van de ondersteuning en is tevens formatiehouder, d.w.z. besluit over het aantal en rangsniveau van de in het gerecht te onderscheiden ondersteunende functies. Tenslotte wordt het bestuurscollege budgethouder van het totaal van de uitgaven ten behoeve van het gerecht.

Naar het oordeel van de werkgroep dient de president van het gerecht voorzitter te zijn van het bestuurscollege en eindverantwoordelijke jegens de minister en zal hij een beslissende stem moeten hebben in het bestuurscollege.

Voor een uitwerking van een aantal verschillende modellen van een bestuurscollege verwijst de werkgroep naar de discussienota "Het

besturen van de rechtspraak" van 1 juli 1995.

Afleggen van verantwoording over beheer

De minister van Justitie kan als politiek verantwoordelijke voor het beheer van de Rechterlijke Organisatie algemene aanwijzingen geven aan de gerechten omtrent de besteding der middelen. De bestuurscolleges leggen op het punt van beheer verantwoording af aan de minister van Justitie. De minister van Justitie kan sancties aanwenden ten aanzien van het bestuurscollege.

Vergeleken met de huidige situatie zal voor wat betreft het afleggen van verantwoording over het beheer sprake zijn van graduele verschillen. Ook nu zijn er zelden vergaande conflicten. In een nieuw stelsel zal dit waarschijnlijk niet anders zijn. Voorwaarde is wel dat het ministerie van Justitie en de gerechten adequaat worden toegerust voor het verrichten van hun taken binnen nieuwe verhoudingen; goede besturingsinformatie zal voorhanden moeten zijn.

Niettemin moet rekening gehouden worden met conflicten tussen de minister van Justitie en een bestuurscollege op het punt van beheer: over de verdeling van de middelen, over de verantwoording achteraf, of bij tussentijdse knelpunten. Voor die situaties is het wenselijk een orgaan in te stellen, onafhankelijk van de minister van Justitie dat een adviesfunctie vervult voor de bestuurscolleges en de minister van Justitie. Dit orgaan zou kunnen worden samengesteld uit hoge, van de regering onafhankelijke overheidsfunctionarissen, bestaande uit een Rechtbankpresident, een President van een gerechtshof en de voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor het geval een lid van het bestuurscollege danwel een daartoe niet behorende rechter zijn beheerstaak niet goed vervult moet het mogelijk zijn dit lid van zijn functie te ontheffen. Alsdan is het wezenlijk dat de rechterlijke onafhankelijkheid gewaarborgd blijft. Zelfs de schijn van inbreuk op de rechterlijke onafhankelijkheid moet worden vermeden.

De werkgroep stelt voor in dat geval de minister van Justitie respectievelijk de president de bevoegdheid te geven betrokkene bij de Hoge Raad voor te dragen voor ontheffing op grond van ongeschiktheid voor zijn beheersfunctie. De Hoge Raad beslist, na conclusie van de Procureur-Generaal, over de ontheffing. In het geval van ontheffing doet de Hoge Raad aan de Kroon een aanbeveling voor een passende andere rechterlijke functie voor betrokkene.

Ontheffing is een vergaande maatregel. Als het enigszins kan, moet deze maatregel vermeden worden door een potentieel conflict op te lossen, primair via het reguliere overleg tussen de dienst Rechtspleging en het betrokken gerecht (zie de mogelijkheden in paragraaf 3.3). Voorts kan de bemiddeling worden gevraagd van het bovengenoemde orgaan van onafhankelijke overheidsfunctionarissen.

§ 5.4 Een nadere uitwerking van het voorgestelde beheersmodel

In paragraaf 2 is slechts op hoofdlijnen weergegeven hoe het beheersmodel voor de Rechterlijke Organisatie er uit zou kunnen zien. Of dit model daadwerkelijk een oplossing is voor de eerder geschetste

knelpunten hangt af van de verdere uitwerking. Aan de hand van schema 4 wordt onderstaand de uitwerking van de werkgroep toegelicht. Twee aspecten staan daarbij centraal:

- een evenwichtige benadering van de twee onderdelen van de Rechterlijke Organisatie: de parketten en de gerechten;
- een goede beheersinfrastructuur: de uitvoeringsorganisatie van het beheer voor de parketten en gerechten.

Evenwichtige benadering parketten en gerechten

De werkgroep hecht er aan het belang van een evenwichtige prioriteitenstelling binnen de Rechterlijke Organisatie te onderstrepen. In het arrondissementale beheersmodel verdeelde de Directie Rechterlijke Organisatie, opgevolgd door de Dienst Rechtspleging, de middelen voor de gehele Rechterlijke Organisatie en bewaakte binnen het arrondissement de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning het evenwicht tussen de parketten en gerechten.

In de toekomst komt de adviserende verantwoordelijkheid voor een evenwichtige verdeling en de prioriteitenstelling naar de mening van de werkgroep te liggen bij de Bestuursraad. In schema 4 is deze besturende rol van de Bestuursraad aangegeven door de verbindingspijlen tussen het Openbaar Ministerie en de Minister/Bestuursraad respectievelijk tussen de Zittende Magistratuur en de Minister/Bestuursraad.

De taken van de Dienst Rechtspleging zijn daarbij de volgende. De Dienst onderhoudt namens de Minister de contacten met de gerechten, verdeelt middelen over individuele gerechten, maakt managementafspraken met de gerechten en ziet toe op de naleving daarvan. Daarnaast heeft de Dienst Rechtspleging in de visie van de werkgroep een taak om toe te zien op een doelmatige gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie voor de gehele Rechterlijke Organisatie. Hierop wordt verder in deze paragraaf ingegaan.

Een goede beheersinfrastructuur

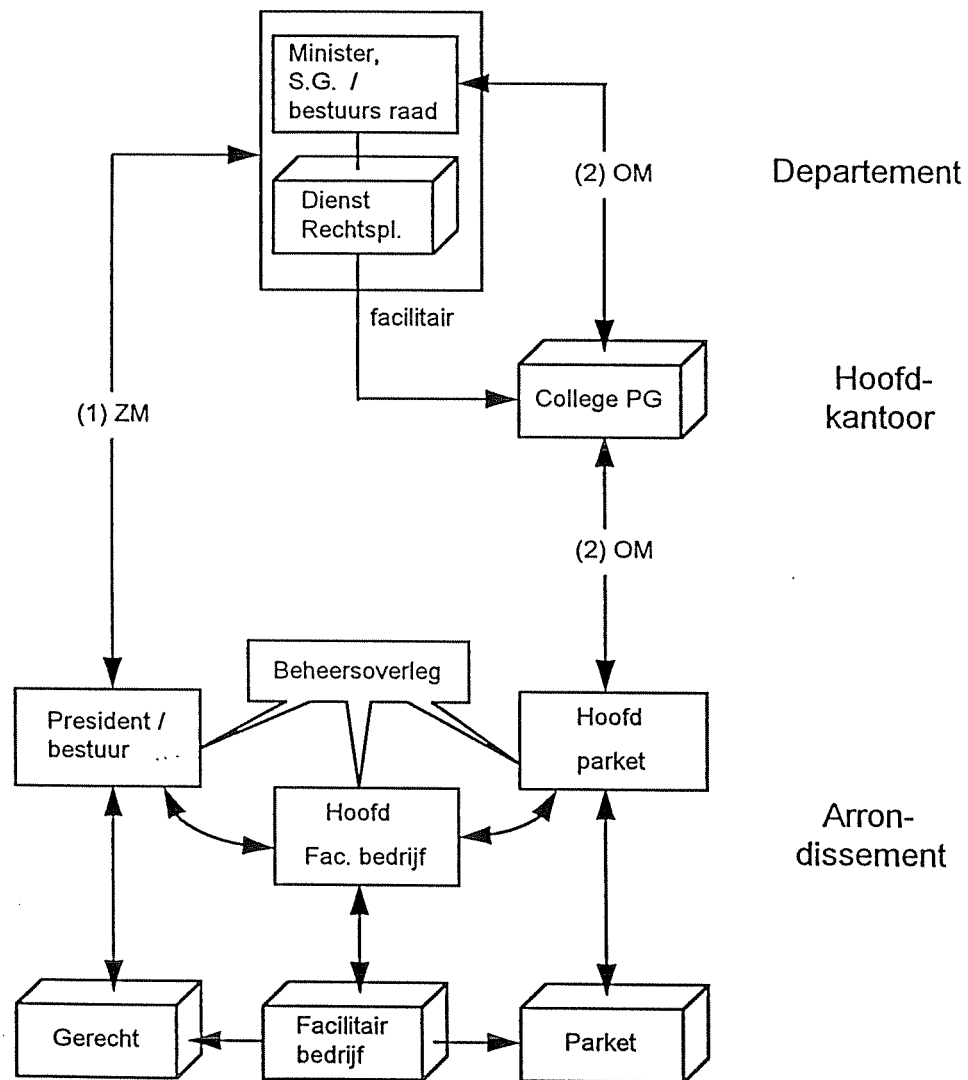
Onderstaand worden de volgende elementen van de beheersinfrastructuur voor de parketten en gerechten belicht :

1. de noodzaak van een gemeenschappelijk beheersinfrastructuur;
2. de omvang en besturing van het arrondissementaal beheer;
3. de bekostiging en verantwoording van het arrondissementaal beheer;
4. de centrale beheersinfrastructuur.

Ad 1. De noodzaak van een gemeenschappelijke beheersinfrastructuur

In het model zoals beschreven in paragraaf 2 zou de splitsing op het gebied van beheer tussen Openbaar Ministerie en Zittende Magistratuur ver doorgevoerd kunnen worden : niet alleen wordt het budget voor de Rechterlijke Organisatie geheel over parketten en gerechten verdeeld,

Schema 4. Voorstel nieuwe
beheersorganisatie RO



- (1) ZM : managementafspraken beheer
(2) OM : managementafspraken beleid + beheer

maar bovendien krijgen de leidinggevendenden van de parketten en gerechten binnen het kader van de gemaakte managementafspraken volledige bestedingsvrijheid. Zij zouden in zo'n variant naar believen zelf beheerstaken kunnen uitvoeren, of deze kunnen uitbesteden aan de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning of een andere uitvoerder.

De werkgroep ziet in de praktijk weinig mogelijkheden om dit doelmatig en zonder verlies van kwaliteit te doen en acht het daarom van belang dat de mogelijkheden vooralsnog worden beperkt. Dit kan als volgt worden toegelicht:

Aan de ene kant is de omvang van de parketten en gerechten eenvoudigweg te klein om een doelmatige eigen beheersorganisatie te onderhouden, die aan de bestaande regelgeving voor het zelfstandig beheer van middelen voldoet. Juist dit was een belangrijke reden om een tiental jaren geleden te kiezen voor de huidige DGO-structuur en per arrondissement een professioneel beheer ten behoeve van de parketten en gerechten op te bouwen. Eventuele voorstellen om beheerstaken toch bij parketten en gerechten apart onder te brengen zouden derhalve op zijn minst op centraal niveau op de doelmatigheid en werkbaarheid moeten worden bezien.

Ad 2. Omvang en besturing beheer arrondissement

De vraag stelt zich hierbij hoe groot het pakket moet zijn dat vooralsnog bij of via de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning (beter kan worden gesproken over het Hoofd Beheer Arrondissement) dient te worden afgenomen en hoe de besturing vorm kan krijgen.

Wat het eerste betreft komen de taken op het gebied van de financiële functie (betaalfunctie, financiële administratie, budgetbeheer, comptabele administratieve organisatie), de automatisering en de personele functie (werving personeel, toepassing rechtspositionele kaders en arbeidsvoorwaarden, salarisadministratie) het meest in aanmerking om gemeenschappelijk te worden uitgevoerd. Daarnaast zijn er ook een aantal kostencategorieën, waarvan het evident ondoelmatig is om deze apart voor de parketten en gerechten te beheren (men kan denken aan algemene uitgaven voor huisvesting, bibliotheken, bewaking en de infrastructuur voor de automatisering). Het beheer van deze uitgaven gebeurt ook gemeenschappelijk door het Hoofd Beheer van het arrondissement.

De besturing van de beheersorganisatie van het arrondissement kan gebeuren in een zogenaamd beheersoverleg (zie schema 4). In dit overleg maken de leidingen van de parketten en de gerechten afspraken met het Hoofd Beheer van het arrondissement over het te voeren gemeenschappelijk beheer en de daarvoor te verstrekken middelen. Het Hoofd Beheer draagt vervolgens zorg voor de uitvoering en legt hierover verantwoording af aan de leiding van de parketten en gerechten in het beheersoverleg.

Ad 3. Bekostiging en verantwoording beheer arrondissement

Om de positie van het Hoofd Beheer helder te maken (een 'agent' van

de leiding van parketten en gerechten op het gebied van beheer, die geld krijgt voor het uitvoeren van bepaalde taken) en het kostenbewustzijn bij de leiding van de parketten en gerechten te vergroten pleit de werkgroep ervoor, onverlet de hiervoor genoemde samenwerking, zoveel als mogelijk de budgetten voor de gerechten en de parketten uit te splitsen. Er is mitsdien geen principaal-agentrelatie meer tussen de voormalige Directeur Gerechtelijke Ondersteuning (het nieuwe Hoofd Beheer) en de Dienst Rechtspleging. De verantwoording over de doelmatige besteding van middelen gebeurt ook voor de gemeenschappelijke beheersuitgaven via de leidingen van de parketten en gerechten richting het college van Procureurs-Generaal en de Dienst Rechtspleging door zoveel als mogelijk gemeenschappelijke beheerskosten aan de gerechten en parketten toe te rekenen.

Ad 4. Centrale beheersinfrastructuur

Ook op centraal niveau bepleit de werkgroep vanuit het oogpunt van een doelmatige aanwending van overheidsmiddelen voor continuering van de samenwerking op een aantal beheersterreinen. Het gaat hier om taken die ten behoeve van de gehele Rechterlijke Organisatie worden verricht. Bekende voorbeelden zijn de centrale justitiële documentatie, de incasso-inspanningen, opleidingen voor de Rechterlijke Macht en de ondersteuningsorganisatie voor de landelijke automatiseringssystemen. Maar ook gebieden als de informatievoorziening van en aan het college van Procureurs-Generaal en de dienst Rechtspleging lenen zich voor centrale samenbundeling.

Het ligt voor de hand dat de organisaties die deze beheerstaken op dit moment voor de gehele Rechterlijke Organisatie vervullen deze taken ook in de toekomst zullen uitoefenen. De aansturing van deze organisaties kan, zoals thans het geval is, blijven liggen bij de Dienst Rechtspleging.

Tot slot kan de werkgroep zich voorstellen dat de Dienst Rechtspleging rechtstreeks aan het college van Procureurs-Generaal een beperkt aantal ondersteunende diensten verleent. In paragraaf 7 komt de werkgroep hier op terug.

§ 5.5 Beheersing werklast

Algemeen

De beste organisatie zal vastlopen als het werkaanbod leidt tot overbelasting. Van overbelasting is reeds sprake bij de Rechterlijke Organisatie. Sommigen spreken zelfs van een daardoor ontstane noodsituatie, die tot ingrijpende maatregelen noopt. Naar de mening van de werkgroep is het zo goed mogelijk opvangen van de overbelasting een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en de Rechterlijke Macht. Maatregelen liggen soms binnen het competentiebereik van het ministerie, soms ligt het primaat bij de Rechterlijke Macht.

Primaire verantwoordelijkheid minister van Justitie

De wetgever is in het verleden vaak te weinig bedacht geweest op de werklastervolgen van nieuwe regelgeving. De werkgroep acht het van belang dat hierin verbetering komt. De werkgroep acht het gewenst dat -meer dan thans het geval is- expertise in de Rechterlijke Macht ter beschikking komt van de wetgever.

Teneinde te kunnen beschikken over een deskundig, vanuit de praktijk gevoed oordeel omtrent de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van voorstellen en de daaraan verbonden werklaster voor de Rechterlijke Organisatie, bijvoorbeeld ten behoeve van de Inspectie Rechtshandhaving, acht de werkgroep het denkbaar om een tripartite toetsingscommissie te installeren, waarin zowel wetgevingsexperts als vertegenwoordigers van de Rechterlijke Macht en advocatuur zitting nemen. Op dit punt kan een relatie worden gelegd met het programma Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit.

De genoemde toetsingscommissie zou de opdracht moeten krijgen om werklastereffecten voor de Rechterlijke Organisatie zo concreet mogelijk te monitoren.

Voorts zou vanuit Justitie een onderzoek naar de mogelijkheden tot uitbreiding van vormen van alternatieve geschillenbeslechting kunnen worden gestart. Daarbij zou ook gelet dienen te worden op relevante ontwikkelingen terzake in het buitenland.

De minister van Justitie heeft reeds maatregelen bevorderd ter verkorting en vereenvoudiging van procedures. Deze lijn zou met kracht moeten worden voortgezet. Het aandeel van mondelinge vonnissen moet noodzakelijkerwijs stijgen. De kort-geding-procedure zal ook meer moeten worden toegepast, evenals meer in het algemeen de inzet van de *unus iudex*. De werkgroep wijst voorts op de voorstellen van de Gemengde Commissie¹ inzake de versnelling van de civiele procedure. Met de thans in gang te zetten experimenten in zes arrondissementen kan op korte termijn waardevolle ervaring worden opgebouwd; mede hierop kan in het departementale project "doelmatigheid civiele procedures" worden voortgebouwd.

Wat betreft de afbakening van het strafrechtelijk domein heeft de werkgroep met belangstelling kennisgenomen van het recent uitgebrachte rapport van de commissie-Korthals Altes, waarin onder andere wordt voorgesteld om een afzonderlijke categorie (veelvoorkomende) misdragingen te definiëren, die administratief afgedaan zouden kunnen worden; voorbeelden hiervan zijn het rijden onder invloed tot een bepaald promillage en winkeldiefstal.

Het bovenstaande overziende, acht de werkgroep het van groot belang om voorafgaande aan de implementatie van werklasterbeperkende maatregelen goed te luisteren naar de partners in het rechterlijk

¹

Bestaande uit vertegenwoordigers van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten.

bedrijf (w.o. de advocatuur), onder medeweging van ieders verantwoordelijkheden en belangen. Bij de discussie over de werklasteringen is naar de mening van de werkgroep een dragende rol weggelegd voor het ministerie van Justitie. Wetswijziging zal in veel gevallen het noodzakelijke sluitstuk zijn.

Wat betreft de dragende rol van het ministerie van Justitie, beveelt de werkgroep aan één aanspreekpunt binnen het ministerie van Justitie te creëren (bijvoorbeeld in de vorm van een projectbureau), van waaruit de coördinatie, communicatie en informatie-uitwisseling tussen het ministerie en de betrokken (functionele) autoriteiten kan plaatsvinden. Het zou moeten gaan om een gestructureerde en structurele 'aanjaagfunctie', waarbij zowel binnen Justitie als naar buiten toe één duidelijk loket wordt gecreëerd voor zowel het signaleren van obstakels in de rechtspraktijk als het aanleveren van meer of minder concrete ideeën hoe de efficiency van het rechterlijk bedrijf kan worden vergroot en de werklastering kan worden beperkt. Externe publicaties kunnen de gedachtenontwikkeling stimuleren en concretiseren.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid

De explosieve toename van het aantal door de Rechterlijke Macht te behandelen zaken, de daarmee samenhangende groei van de organisatie en de toegenomen complexiteit van de maatschappij leiden er toe dat meer dan ooit de verantwoordelijkheid op de Rechterlijke Macht rust aan redelijke eisen van snelheid, bestendigheid en eenheid van rechtspraak te voldoen. Rechters en officieren van Justitie zullen zich moeten beraden over werkwijze, prestaties en beleid met betrekking tot zich herhaald voordoende vragen. Het is mede om deze reden dat de werkgroep heeft gekozen voor een beheersmodel waarin de Zittende Magistratuur beheersverantwoordelijkheid gaat dragen.

Hiermee geeft de werkgroep tevens aan dat initiatieven voor verbeteringen van de verwerkingscapaciteit niet alleen een verantwoordelijkheid betreffen van het ministerie van Justitie, maar met name ook vanuit het lokale niveau zullen moeten voortkomen. Op lokaal niveau is immers het best het subtiële evenwicht tussen kwaliteit, kosten en kwantiteit te bewaken. De werkgroep heeft er kennis van genomen dat op lokaal niveau al talrijke initiatieven zijn ontplooid. Onderstaand heeft de werkgroep een aantal concrete suggesties gedaan die mogelijkerwijs een stukje kunnen bijdragen aan de vergroting van de verwerkingsmogelijkheden op lokaal niveau.

1. Integratie van werkzaamheden van rechtsgeleerd en niet-rechtsgeleerd personeel

Integratie van werkzaamheden van rechtsgeleerd - en niet-rechtsgeleerd personeel kan de flexibiliteit van de bedrijfsvoering verbeteren en wellicht leiden tot kostenbesparingen die het mogelijk maken meer zaken af te handelen.

2. Gebruikmaken van expertise elders

Gerechten zouden meer dan nu gebruik kunnen maken van bij andere gerechten beschikbare expertise. Meer dan ooit zal gebruik moeten worden gemaakt van de situatie, dat de Rechterlijke Macht ten

principale een eenheid is.

3. Comparitie

Meer accent zou moeten worden gelegd op het bereiken van compromissen door geïntensiveerde toepassing van comparitie van partijen. Een training van rechters, speciaal voor het houden van comparities, zou gewenst zijn. Medewerking van advocaten aan het bereiken van compromissen, vergt speciale training ook aan die zijde.

4. Bemiddeling

In Nederland is bemiddeling tussen partijen nog niet echt van de grond gekomen. Het zou echter denkbaar zijn dat rechters bij de behandeling van zaken partijen adviseren hun zaak ter bemiddeling voor te leggen aan externe deskundigen. Zeker in -gecompliceerde - zaken, die specifieke deskundigheid vergen, zou deze methode tot een snellere afdoening kunnen leiden. Als bezwaar tegen deze methode wordt wel aangevoerd, dat partijen de daarmee gepaard gaande kosten te hoog vinden. Dit aspect is niet te onderschatten. Alleen indien externe expertise tegen redelijke kosten is te verkrijgen is dit middel adequaat. Zulks veronderstelt, dat bemiddeling primair moet worden gezien als een officium nobile, dat wordt uitgeoefend ten behoeve van de rechterlijke macht. Zo bezien onderscheidt de bemiddelaar zich ten principale niet van degenen die bereid zijn hun expertise als rechter-plaatsvervangers ter beschikking te stellen tijdens of na de uitoefening van hun hoofdfunctie.

Slotopmerking

De voorgestelde beheersstructuur en de genoemde werklastbeheersende maatregelen vormen geen panacee voor alle problemen. Voor een antwoord op de vraag hoe de overbelasting van de Rechterlijke Organisatie effectief en op een verantwoorde wijze kan worden opgelost zal een analyse moeten worden gepleegd van zowel de omvang van de werklast als van de impact van de bovenstaande werklastbeheersende maatregelen. Daarnaast zullen maatregelen gezien moeten worden die tegemoet komen aan in de praktijk ervaren problemen in de infrastructuurle sfeer.

De werkgroep acht een dergelijke analyse op korte termijn gewenst, maar heeft deze - mede gelet op haar taakopdracht - niet zelf verricht. Het betreft primair de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie, in samenspraak met het ministerie van Financiën; de uitkomsten kunnen aan de orde worden gesteld in het kader van het reguliere begrotingsoverleg.

§ 5.6 Invoeringskosten

Het nieuwe beheersmodel betekent een relatief ingrijpende verandering van de bestaande beheersorganisatie en zal ongeveer 2,5 jaar gaan beslaan. Voor de veranderingen bij het Openbaar Ministerie en de gevolgen, die deze veranderingen hebben voor de uitvoeringsorganisatie van het beheer van de Rechterlijke Organisatie, zijn in het kader

van de reorganisatie van het Openbaar Ministerie middelen voorzien. Voor deze reorganisatie is een totaalbedrag van f 60 miljoen uitgetrokken. De werkgroep heeft zich daarom beperkt tot de vraag welke aanvullende kosten verwacht mogen worden als ook de Zittende Magistratuur insgelijks als het Openbaar Ministerie beheersverantwoordelijkheid gaat dragen.

De werkgroep becijfert een niet substantiële toename van de structurele beheersuitgaven voor de gerechten. Dit om een besturingsrelatie met elk gerecht afzonderlijk te onderhouden en om de Zittende Magistratuur bij de deelname aan de landelijke planvorming te ondersteunen. Daarnaast zijn er incidentele kosten om het systeem van werklasmeting te verbeteren, voor opleidingen, een verbetering van de communicatie en voor de eventuele personele gevolgen. Het gaat hier om incidentele kosten van naar schatting f 7 miljoen, verdeeld over enkele jaren. Andere incidentele kosten zoals een aanpassing van de financiële administratie en de budgetstructuur zullen, ook als de Zittende Magistratuur geen beheersverantwoordelijkheid gaat dragen, optreden.

Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat de hier weergegeven bedragen alleen betrekking hebben op (organisatorische) aanpassingen ten behoeve van het voorgestelde beheersmodel en dus niet op het onderdeel werklasmontwikkeling, waar in de vorige paragraaf op in is gegaan.

Tegenover de invoeringskosten staan de baten op de langere termijn van een slagvaardige organisatie, die meer doelmatig kan opereren en daardoor beter de toegenomen werkdruk tegemoet kan treden.

De werkgroep wijst erop dat indien onverhoopt toch gekozen zou worden voor een model, waarin de Zittende Magistratuur geen beheersverantwoordelijkheid draagt, de meerkosten voor de Rechterlijke Organisatie op de langere termijn waarschijnlijk aanzienlijk hoger zullen uitkomen dan het hier geraamde bedrag. Dit vanwege het minder doelmatig functioneren of zelfs het uiteenvallen van het beheer van het arrondissement en de daarmee gepaard gaande kennis- en kapitaalvernietiging.

De werkgroep acht het niet in haar taak besloten om aan te geven op welke wijze deze invoeringskosten kunnen worden ingepast in het bestaande budgettaire kader, maar voorziet hierbij -gezien de beperkte omvang van de kosten enerzijds en de baten op iets langere termijn anderzijds- geen zware problemen.

§ 5.7 Randvoorwaarden voor de verdere inrichting

De werkgroep wil wijzen op een aantal randvoorwaarden die in het oog moeten worden gehouden bij de verdere inrichting van de beheersorganisatie. Deze randvoorwaarden betreffen:

1. de organisatorische span of control;
2. het besturingsinstrumentarium;
3. de werklasmeting en verdeelsystematiek;
4. de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie;

5. de vormgeving van de control-functie;
6. personele en organisatorische voorzieningen.

Ad 1. Organisatorische span of control

Een argument om voor de DGO-structuur te kiezen was de beperking van de span of control van het ministerie van Justitie tot 19 arrondissementen. In het voorgestelde model zullen 25 parketten, gebundeld via het college van Procureurs-Generaal, 30 rechterlijke colleges en een aantal landelijke diensten direct worden aangestuurd. Hoewel het aantal sturingsrelaties in het voorgestelde model groter wordt dan in de DGO-structuur, acht de werkgroep dit aantal werkbaar. In dit verband wil zij er op wijzen dat bij het onverhoopt niet doorgaan van de integratie van kantongerechten in de rechtbanken naar andere mogelijkheden zal moeten worden gezocht om de span of control beperkt te houden.

Ad 2. Afstemming besturingsinstrumentarium parketten en gerechten

De Rechterlijke Organisatie bezit een vrij uitgebreid besturingsinstrumentarium zoals een cyclus van planning en control, een systeem van werklastmeting, jaarplannen, managementafspraken, kengetallenrapportages, jaarverslagen en de periodieke doorlichting. Veel van het opgebouwde besturingsinstrumentarium kan ook bij een gescheiden besturing van de parketten en gerechten behouden blijven. Voor een deel echter zullen naar de mening van de werkgroep nieuwe of scherpere eisen moeten worden gesteld.

Zeer belangrijk acht de werkgroep dat het besturingsinstrumentarium Openbaar Ministerie / Zittende Magistratuur goed op elkaar wordt afgestemd. Deels kan dit worden bewerkstelligd door een aantal ondersteunende op de technische inrichting gerichte taken in één hand te houden bij de dienst Rechtspleging. Dit voorkomt bijvoorbeeld dat de inrichting van de bekostigingsstructuur voor de parketten en de gerechten te zeer van elkaar gaat afwijken, wat de uitvoering van de financiële administratie zou bemoeilijken. Deels, zoals over de vorm, de tijdsplanning en delen van de logistiek van de cyclus, zal dit in goed overleg tussen het college Openbaar Ministerie en de dienst Rechtspleging moeten gebeuren.

Ad 3. Werklastmeting en verdeelsystematiek

Eerder in dit rapport is aangegeven dat het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven een onderzoek heeft verricht naar de verdeelsystematiek en aanbevelingen terzake heeft geformuleerd. In lijn met de rapportage van het IOO (zie bijlage 4) komt de werkgroep tot de volgende aanbevelingen :

Gerechten:

- Het verdelen van middelen over de gerechten kan, zoals thans het geval is, gebaseerd blijven op een geobjectiveerde meting van de behoefte (de werklast).
- De bestaande werklastmeting is weinig inzichtelijk en consistent. De bruikbaarheid kan worden verhoogd door:
 - a) elke binnengekomen rechtszaak één keer mee te tellen bij

- het bepalen van de produktie en werklast;
 - b) het aantal te onderscheiden produkten te verminderen en alleen het aan de rechtszaak verbonden eindprodukt te meten;
 - c) de produkten van de verschillende soorten gerechten op elkaar af te stemmen.
- Om zicht te krijgen op de behoefte aan middelen worden streeftijden bepaald voor het aantal af te handelen rechtszaken per formatieplaats of ingezette gulden, zonder dat aan deze streeftijden een absolute waarde wordt gehecht; deze streeftijden verhelderen de beheersverhoudingen tussen de Minister en de Zittende Magistratuur en vormen de basis voor goed overwogen managementafspraken.
- Het beheer van het aldus omschreven systeem van werklastmeting dient niet zoals thans het geval is te liggen bij commissies per soort gerecht, maar dient in één hand te worden gehouden, zodat inconsistenties of onnodige detailleringen in de toekomst kunnen worden vermeden.

Parketten:

- Het bestaande systeem van werklastmeting is een onvoldoende basis om objectief middelen te verdelen over parketten, omdat te weinig rekening gehouden wordt met de bestuurlijke taken (naast het driehoeksoverleg de bestuurstaken in de politieregio's) en taken ter voorkoming van strafzaken. Voor wat dit laatste betreft kan worden gedacht aan taken uit hoofde van preventie, bijvoorbeeld deelname in preventieprojecten, aan acties gericht op het vroegtijdig uitfilteren van processen-verbaal die niet tot veroordeling zouden kunnen of moeten leiden en activiteiten om conflicten op alternatieve wijze af te doen.
- De bestuurlijke taken van het parket kunnen in de werklastmeting worden meegenomen op basis van de wettelijke verplichtingen inzake bijvoorbeeld bestuurlijk overleg.
- Voor toedeling van middelen ten behoeve van taken gericht op het voorkomen van strafzaken zullen andere algemene indicatoren moeten worden gevonden. Hierbij is te denken aan het aantal inwoners of gemeenten binnen een parketgebied, het aanbod van strafzaken (bijvoorbeeld op basis van CBS-cijfers of de politiemonitor) etc. Het verband tussen deze indicatoren en werklast uit hoofde van preventieve taken zal nader moeten worden onderzocht.

Ad 4. De doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie

De uitvoering van de beheerstaken zal aan de bestaande waar nodig geherformuleerde centrale eisen op het gebied van rechtmatigheid en doelmatigheid moeten voldoen. Om dit te waarborgen moet de lokale organisatie over voldoende expertise op het gebied van de PIOFA-functies (personeel, informatie, organisatie, financiën en automatisering) beschikken en zal de omvang van de organisatie zo groot moeten zijn dat functiescheiding kan worden toegepast zonder dat de

overhead te groot wordt. In dit verband heeft de werkgroep in paragraaf 4 gepleit voor continuering van de bestaande samenwerking binnen het arrondissement. De werkgroep acht het voldoende dat de hoofdlijnen van de planvorming van de arrondissementen voor de beheersovergang hierop worden getoetst. Een uitzondering betreft de invulling van de zgn. controlfuncties op lokaal niveau (zie hieronder).

Ad 5. De vormgeving van de control -functie

De werkgroep hecht er grote waarde aan dat de leidinggevendenden van de parketten en gerechten voldoende worden ondersteund bij het nemen van beheersbeslissingen. Het investeren in een adequate control-functie voor de parketten en de gerechten is des te meer van belang omdat bij de benoeming van de leiding van de parketten en gerechten in het verleden meer naar juridische dan naar managementkwaliteiten is gekeken. De vraag stelt zich of dit ook moet betekenen dat de parketten en gerechten elk kunnen beschikken over een eigen 'controller', zoals in het reorganisatieplan OM (blz. 11) wordt bepleit voor de parketten.

Hiervoor pleit dat een 'controller' nauw betrokken hoort te zijn bij de organisatie, waarvoor hij zijn taak uitoefent. Daarbij komt dat onder de DGO-structuur in sommige arrondissementen de situatie is gegroeid dat het Hoofd Parket Organisatie en het Hoofd Gerechtelijke Ondersteuning feitelijk als controller voor de betreffende organisaties zijn gaan functioneren. Daartegenover staat echter dat vooral in de kleinere arrondissementen een aparte controller onnodig kan zijn of dat het Hoofd Parket Organisatie of het Hoofd Gerechtelijke Ondersteuning niet geschikt is om de control-functie uit te oefenen. De werkgroep is om deze redenen van mening dat het inrichten van de controlfunctie moet worden overgelaten aan de betrokkenen in het arrondissement. Wel acht de werkgroep het noodzakelijk dat de voorstellen van de arrondissementen terzake centraal worden beoordeeld. Dit kan door systematisch de taken van de controlfunctie uit te werken en de voorstellen en organisatorische invulling van de parketten en gerechten, die daaruit volgen, kritisch te toetsen op werkbaarheid en doelmatigheid.

Ad 6. Personele en organisatorische voorzieningen

Met de door de werkgroep aanbevolen wijziging van de beheersstructuur zal aan een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende, doelmatige Rechterlijke Organisatie zijn voldaan. Uiteraard zal aan deze verandering een herziening van het benoemingenbeleid moeten worden gekoppeld. Zo zal bij de benoeming van leden van de Rechterlijke Macht in functies met beheersverantwoordelijkheid mede gelet moeten worden op managementcapaciteiten. Met het oog daarop zou het benoemingenbeleid in een breder opgezet management-developmentbeleid voor de Zittende Magistratuur moeten worden ingebed.

Verder zal de al eerder ingezette verruiming van de delegatie van juridisch-inhoudelijke werkzaamheden aan gekwalificeerd ondersteunend

personeel met kracht moeten worden voortgezet. Dit zal uiteindelijk resulteren in een evenwichtiger opbouw van de formatie van de betreffende instanties.

Tot slot zal bij werving, selectie en benoemingen van rechtsgeleerd personeel mede gelet moeten worden op de beheersorganisatorische kwaliteiten.

BIJLAGE 1: SAMENSTELLING WERKGROEP

Mr. R.J. Hoekstra (voorzitter)
lid van de Raad van State

Mr. J. Mendlik (lid)
President van de Rechtbank Rotterdam

Mr. J.W.A. Wabeke (lid)
Hoofdofficier van Justitie Breda

Mr. A.Th.J.J. van Kooyk (lid)
Directeur Gerechtelijke Ondersteuning Den Bosch

Prof. drs. H. van Nimwegen (lid)
Moret Ernst & Young / Vrije Universiteit te Amsterdam

Drs. P.F.M. Jägers (adviseur)
Ministerie van Justitie

Mr. B.J.M. Peters (lid)
Ministerie van Financiën

Mr. drs. R.K. Visser (lid)
Ministerie van Algemene Zaken

Ir. A.B. van der Plas (lid)
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mr. M. Bakker (lid)
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Drs. R.J.A.M. van den Broek (co-secretaris)
Ministerie van Justitie

Mr. drs. G.C. Katerberg (secretaris)
Ministerie van Financiën

BIJLAGE 2: TAAKOPDRACHT

De taakopdracht van het interdepartementaal beleidsonderzoek beheersstructuur Rechterlijke Organisatie valt in twee delen uiteen:

1. het definiëren en afbakenen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Openbaar Ministerie, de Zittende Magistratuur, de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning en het ministerie van Justitie ten aanzien van het beheer van de Rechterlijke Organisatie.
2. het vertalen van deze relaties naar voorwaarden, waaraan het sturingsinstrumentarium moet voldoen, waarbij adequate prikkels worden ingebouwd voor een doelmatig beheer.

Te bereiken resultaten

Het onderzoek beoogt bij te dragen aan de inrichting van een transparante beheersstructuur, waarin de nieuwe verhoudingen in het beheer van de Rechterlijke Organisatie zijn vastgelegd. Het beeld dat daardoor ontstaat, is richtinggevend voor de verdere ontwikkeling van het sturingsinstrumentarium en daarmee voor een doelmatige uitvoering van beleid. Het onderzoek moet uitmonden in concrete aanbevelingen voor:

- de afbakening van bevoegdheden op financieel en personeelsgebied met inbegrip van het arrondissementsbestuur;
- de daarbij te hanteren verdeelmethodieken en budgetteringsregelingen;
- de vormgeving van de cycli van planning en control, die het mogelijk maken verantwoording voor de invulling van de gegeven taak af te leggen.

In het verlengde hiervan kan de werkgroep aanbevelingen doen voor vermindering van de werklast van de Rechterlijke Organisatie en/of een verhoging van de doelmatigheid c.q. voor het verrichten van aanvullend onderzoek terzake door Justitie. Dit zonder dat de commissie zelf dit inhoudelijk onderzoekt.

BIJLAGE 3: DE PRINCIPAAL-AGENT-THEORIE

Het principaal-agent-denkraam is ontwikkeld binnen de institutionele economie om het feitelijk verloop van het uitvoeringsproces in organisaties beter te kunnen analyseren, begrijpen en voorspellen. Toepassing van de theorie op overheidsorganisaties is nog vrij onontgonnen terrein. Aanzetten zijn gedaan door de SER (Advies arbeidsvoorwaardenvorming in de g+g-sector, 1992) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Belang en beleid, 1994). Uitgangspunt van de principaal-agent-theorie is de verhouding tussen een opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (agent). Volgens een gangbare definitie huurt de principaal de agent in voor het verrichten van een dienst of het bereiken van een bepaald doel, waarbij onvermijdelijk beslissingsbevoegdheid aan de agent wordt gedelegeerd. Deze delegatie kan zeer beperkt zijn doordat heel nauwkeurig is omschreven wat van de agent wordt verwacht en hoe hij geacht wordt zijn doel te bereiken, maar kan ook zeer ruim zijn, waarbij de agent zelf mag bepalen hoe hij de overeengekomen opdracht tot een goed einde wil brengen en welke middelen hij daarvoor wil inzetten. De agent is dus geen willoze uitvoerder van de wensen van de principaal. Hoe ruimer de delegatie is, hoe groter de beïnvloedingsruimte van de agent wordt.

In het algemeen heeft de agent meer kennis, expertise en informatie over de diensten die hij verricht dan de opdrachtgever (informatie-asymmetrie). De theorie gaat er voorts vanuit dat de afspraak tot het verrichten van taken of het bereiken van bepaalde doelen in een contract wordt vastgelegd. "Contract" betekent niet altijd dat het gaat om een schriftelijke, juridische overeenkomst. De afspraken kunnen ook impliciet zijn, of voortvloeien uit algemene taakopdrachten.

Voorbeelden van een principaal-agent-relatie zijn: patiënt-arts, verzekerde-verzekeraar, werkgever-werknemer.

De uitwerking heeft tot dusverre vooral plaatsgevonden voor particuliere bedrijven. Men houdt zich dan met name bezig met de hiërarchische relaties binnen een bedrijf. Uitgaande van de eigen doelstellingen van een agent, die afwijken van die van de principaal, wordt geanalyseerd welke mogelijkheden de principaal ter beschikking staan om de agent te dwingen te handelen in overeenstemming met zijn belang, gegeven de informatieasymmetrie (oplossen agency-probleem). Die informatieasymmetrie doet zich op twee manieren voor:

1. de principaal heeft ex ante minder informatie over de kosten van de prestatie, die de agent dus hoger kan voorstellen dan nodig is (adverse selection)
2. de principaal heeft ex post minder informatie over de feitelijke realisatie van de prestatie, de agent kan dus minder presteren dan overeengekomen (moral hazard).

Het belang van de principaal in de marktsector is doorgaans winst-maximalisatie. De ultieme principaal is de eigenaar of zijn de aandeelhouders van een bedrijf. De agent van de aandeelhouders is dan de raad van bestuur, die weer principaal is ten opzichte van het

management. Voorbeelden van pogingen om een oplossing te vinden voor het agency-probleem zijn het koppelen van de salarissen van het management aan de prestaties van het bedrijf, of het scheiden van beleidsvoorbereiding en -uitvoering enerzijds (management) en beslissing en monitoring anderzijds (raad van bestuur). Overigens leidt de delegatie van taken aan een agent altijd tot extra kosten, de zogenaamde "transactiekosten", waarvan er drie worden onderscheiden:

- lagere prestaties door het agency-probleem;
- monitoring-kosten voor de principaal;
- kosten voor de agent om de principaal ervan te overtuigen dat hij wel degelijk voldoet aan de afspraken.

De toepassing van het bovengenoemde gedachtengoed op de publieke sector is zoals gezegd een stuk minder ontwikkeld. Complicerende factoren voor toepassing op de overheid zijn:

- de doelstellingen zijn ruimer en complexer dan de winst-maximalisatie; het is dus moeilijker om af te leiden waaraan de agent moet voldoen;
- er zijn vaak meerdere principalen en agenten tegelijkertijd en de keten van principaal-agent relaties is langer;
- een ultieme principaal (overeenkomstig de aandeelhouders of eigenaar) ontbreekt feitelijk (tenzij de Staten-Generaal en/of de kiezers als zodanig worden aangeduid);
- financiële prikkels zijn niet altijd even goed mogelijk;
- diensten zijn niet altijd goed meetbaar.

Niettemin is een analyse van de uitvoeringsketen van een bepaald beleidsterrein vanuit het principaal-agent denkraam zinvol om a) relaties en belangen te expliciteren en b) hierop afgestemd manieren te bedenken waarop de principaal de agent beter in zijn richting kan sturen.

Ervan uitgaande dat de rijksoverheid (i.c. een minister) de principaal is van een uitvoeringsorganisatie, zijn er drie manieren waarop de principaal, geredeneerd vanuit de algemene principaal-agent benadering, het gedrag van de agent naar zijn belang kan buigen:

1. monitoring van de prestaties van de agent gekoppeld aan de mogelijkheid aan de verkregen informatie consequenties te verbinden voor de betrokken agent (positieve en/of negatieve sancties). Noodzakelijke voorwaarde hiervoor is dat de principaal de informatie-asymmetrie weet te doorbreken. Hier is van belang dat prestaties niet altijd meetbaar zijn of dat er geen goed inzicht bestaat in kosten;
2. vergroten van het belang van de agent bij de doelstellingen van de principaal. Als de agent zelf belang krijgt bij de doelstellingen van de principaal zal hij geneigd zijn zijn gedrag daarop af te stemmen. Hiertoe staan verschillende wegen open: niet alleen financiële prikkels, maar ook bijvoorbeeld intercollegiale kwaliteitstoetsing. Het doorbreken van de informatie-asymmetrie is niet noodzakelijk;
3. doorbreken van de monopoliepositie van de agent. Indien de

principaal kan kiezen uit meerdere agenten kan hij eenvoudigweg kiezen voor de agent die de gewenste prestatie en kwaliteit tegen de laagste prijs wil leveren. Concurrentie kan op verschillende manieren worden ingebouwd: binnen en buiten de publieke sector, als theoretische mogelijkheid etc.

Bij het toepassen op een concreet beleidsterrein zijn, buiten de vraag of er sprake is van een principaal-agent-relatie, voorts aandachtspunten:

- wat zijn doelstellingen van de principaal, wat zijn de doelstellingen van de andere actoren;
- wat zijn de belangen van de principalen en agenten;
- wat is de aard van de verschillende principaal-agent-relaties; plural principals en plural agents bijvoorbeeld maken de aansturing complexer;
- in hoeverre is sprake van informatie-asymmetrie: hoeveel specifieke informatie, capaciteiten, kennis bezit de agent? Zijn de prestaties meetbaar? Hoe specifiek kan een contract tussen principaal (= minister) en de agenten worden gemaakt?

Bijlage 4: het IOO-rapport

**Beoordeling werklastmeting
rechterlijke organisatie**

drs. J.S van Vliet

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven
Den Haag, oktober 1995

Inhoud

1	Bekostigingsmodellen	
1.1	Inleiding	5
1.2	Bekostiging naar prestatie of behoefte	6
1.3	Open-einderegeling of een vast budget	7
1.4	Eisen aan behoefte-indicatoren	7
1.5	Bestuurlijke eisen aan een bekostigingsmodel op basis van behoefte ...	9
1.6	Samenvatting	10
2	Werklastmeting	
2.1	Inleiding	11
2.2	Werklastmeting: een voorbeeld	12
2.3	De werking van het verdeelmodel	16
2.4	De invulling	18
2.5	Gebruik van produktie- en bezettingsgegevens	21
2.6	Onderhoud en aanpassing	22
3	Beoordeling	
3.1	Inleiding	25
3.2	Inhoudelijke criteria	25
3.3	Technische criteria	28
3.4	Bestuurlijke criteria	29
3.5	Conclusies	32
4	Aanbevelingen	
4.1	Inleiding	35
4.2	Zittende magistratuur	35
4.3	Openbaar ministerie	37
4.4	Facilitaire diensten	38

1 Bekostigingsmodellen

1.1 Inleiding

Wanneer de (rijks)overheid taken delegeert moet zij zorgen dat de taken naar behoren worden uitgevoerd. Daarvoor moeten de uitvoerende instellingen kunnen beschikken over voldoende financiële middelen, en moeten zij die middelen op de juiste - door de overheid gewenste - wijze aanwenden. Een bekostigingsmodel voorziet in beide aspecten en bestaat dus uit twee elementen:

- vaststellen hoeveel geld een instelling krijgt;
- beheersing van de besteding:
 - doelmatigheid (de dingen goed doen);
 - doeltreffendheid (de goede dingen doen).

De beheersing van de besteding betekent niet dat de instellingen geen keuzevrijheid hebben. De (rijks)overheid stelt randvoorwaarden aan de besteding van de middelen. Binnen die randvoorwaarden zijn de uitvoerende instellingen vrij in de wijze waarop zij de middelen gebruiken.

Bij een goed bekostigingsmodel zijn de uitgangspunten van het model toegesneden op de taken en bevoegdheden binnen een beleidsveld, en voldoet de vormgeving aan diverse criteria. Dit hoofdstuk behandelt de uitgangspunten en criteria voor het bekostigingsmodel voor de rechterlijke organisatie. Paragraaf 1.2 bespreekt de argumenten om te kiezen voor bekostiging naar prestatie of behoefte. Vervolgens beschrijft paragraaf 1.3 de voor- en nadelen van regelingen met een open einde of een vast budget.

Het bekostigingsmodel voor de rechterlijke organisatie bestaat uit een gebudgetteerde regeling waarbij het beschikbare budget wordt verdeeld op basis van objectief vastgestelde behoefte. Paragraaf 1.4 somt de criteria op waaraan de indicatoren van een dergelijk model moeten voldoen. Paragraaf 1.5 beschrijft de bestuurlijke eisen voor een behoeftegerelateerd verdeelmodel. De slotparagraaf 1.6 vat de criteria kort samen.

1.2 Bekostiging naar prestatie of behoefte

Prestatiebekostiging

Bij prestatiebekostiging definieert de (rijks)overheid meetbare prestaties waarvoor zij achteraf per geleverde prestatie een vaste vergoeding geeft. Door de vaste vergoeding per geleverde prestatie wordt de instelling tevens uitgenodigd om doelmatig te werken, omdat kostenvermindering leidt tot 'winst' waar de instelling in beginsel zelf over kan beschikken. Daarnaast heeft de instelling belang bij een productieproces waarbij zoveel mogelijk de meetbare, gehonoreerde prestaties worden voortgebracht, zodat de instelling ook doeltreffend werkt.

Prestatiebekostiging is bij de overheid vaak niet mogelijk omdat maatschappelijke taken veelal niet kunnen worden vertaald in meetbare prestaties. Bovendien is prestatiebekostiging alleen mogelijk als concurrentie tussen instellingen maatschappelijk is gewenst. Prestatiebekostiging bevoordeelt de instellingen die doelmatig werken ten koste van de ondoelmatige instellingen. Als burgers niet kunnen kiezen tussen instellingen worden zij de dupe als 'hun' instelling slecht presteert en daarvoor wordt gekort.

Burgers kunnen niet zelf hun rechter kiezen, en de maatschappelijke taken - waaronder preventie en coördinatie - van het openbaar ministerie zijn niet allemaal in meetbare producten te vertalen. Voor de rechterlijke organisatie is prestatiebekostiging daarom minder wenselijk.

Bekostiging naar behoefte

Het alternatief voor prestatiebekostiging is bekostiging naar 'behoefte'. Daarbij bepaalt de centrale overheid zo rechtvaardig mogelijk hoeveel geld instellingen nodig hebben om hun taken adequaat uit te kunnen voeren. De instellingen krijgen vooraf geld om hun taken uit te voeren. Bij bekostiging naar behoefte ontbreekt de directe financiële beloning van doelmatig en doeltreffend werken. De centrale overheid moet in dit bekostigingsmodel beschikken over afzonderlijke instrumenten om de aanwending van middelen achteraf te kunnen controleren en bij te kunnen sturen.

De rechterlijke organisatie wordt in beginsel bekostigd naar behoefte. Dat wil zeggen dat de beschikbare middelen zo worden verdeeld dat ieder arrondissement in staat is de hem opgedragen taken op dezelfde wijze uit te voeren. De praktische uitwerking van dit beginsel wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

1.3 Open-einderegeling of een vast budget

Bij elk bekostigingsmodel moet een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de rechten en de financiële zekerheid van de individuele ontvangers van de overdracht en anderzijds de financiële zekerheid op macro-niveau van de verstrekker. Afhankelijk van de uitkomst van die afweging wordt gekozen voor een open-einderegeling of een gebudgetteerde regeling. Op wat langere termijn zijn de verschillen tussen beide soorten regelingen echter minder groot dan op het eerste gezicht lijkt. Hieronder wordt dit toegelicht.

Open-einderegeling

Bij een open-einderegeling wordt de individuele rechtszekerheid van de betrokkenen doorslaggevend geacht. Binnen een begrotingsjaar liggen de individuele rechten van de betrokkenen vast. Als het gebruik van de regeling mee- of tegenvalt neemt het Rijk over- en onderschrijdingen voor haar rekening. Dit geldt bijvoorbeeld voor het recht op studiefinanciering, bijstand en rechtsbijstand. Over een periode van enkele jaren kunnen de individuele rechten uiteraard zo worden gewijzigd dat beheersing van de uitgaven door het Rijk mogelijk blijft.

Gebudgetteerde regeling

Bij een gebudgetteerde regeling heeft het Rijk binnen een begrotingsjaar een vast budget voor een bepaalde taak, ongeacht de ontwikkelingen binnen het beleidsveld. Op die manier heeft de overheid zekerheid over de uit te keren bedragen. De rechterlijke organisatie wordt bekostigd met een gebudgetteerde regeling, net als bijvoorbeeld het hoger beroepsonderwijs. Bij een gebudgetteerde regeling komen alle risico's voor een groter of kleiner beroep op de regeling gedurende het begrotingsjaar voor rekening van de uitvoerende instellingen. Indien het beroep gedurende enkele jaren toe- of afneemt is dit een reden om bij de opstelling van de nieuwe begroting rekening te houden met de gewijzigde omstandigheden en het totale budget te vergroten of verkleinen.

1.4 Eisen aan behoefte-indicatoren

Voor de verdeling van een budget naar behoefte zijn indicatoren nodig om de behoefte aan voorzieningen en daarmee (geld)middelen objectief te bepalen. Die indicatoren moeten voldoen aan zeven eisen. Deze eisen worden hieronder gesplitst in inhoudelijke en technische eisen.

Inhoudelijke eisen aan indicatoren

De eerste eis is dat de indicatoren *valide* moeten zijn, ofwel de indicatoren moeten een directe of indirecte relatie met de behoefte hebben. Als uitgaven min of meer dwingend volgen uit bepaalde kenmerken van een instelling moeten behoefte-indicator die kenmerken zoveel mogelijk direct meten. De verdeling van middelen voor onderwijs is bijvoorbeeld grotendeels gebaseerd op het aantal leerlingen. Indien een instelling een grote vrijheid heeft in haar uitgaven worden indirecte indicatoren gebruikt. Zo is de verdeling van middelen bij het Provinciefonds onder andere gebaseerd op het aantal inwoners, de lengte van de wegen en de oppervlakte van een provincie - indicatoren die zeer globaal met de behoefte aan middelen blijken samen te hangen.

De tweede eis is dat de indicatoren *alle relevante aspecten* meten. Het is mogelijk met een beperkt aantal indicatoren toch alle relevante behoefte-aspecten te meten. Allereerst zijn sommige aspecten niet relevant vanwege hun kleine omvang. De invloed op de totale verdeling is dan te gering om rekening mee te houden. Daarnaast zijn veel behoefte-aspecten aan elkaar gerelateerd. De behoefte aan uitvoerend personeel, leidinggevend personeel en huisvesting hangt bijvoorbeeld sterk met elkaar samen. Deze aspecten kunnen dan met slechts één indicator worden gemeten. Als de kosten van taken sterk verschillen moet dit aspect ook in het verdeelmodel worden verwerkt. Zo zijn de kosten voor het onderhoud van wegen niet alleen afhankelijk van de lengte van de wegen, maar ook van de ondergrond en de intensiteit van het gebruik.

De derde eis is dat de behoefte-indicatoren *niet strategisch beïnvloedbaar* zijn. Sommige indicatoren zijn helemaal niet beïnvloedbaar voor de betrokken instellingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de oppervlakte van een gemeente of het aantal nieuwe rechtszaken bij rechtbanken. Andere indicatoren zijn een maat voor een probleem dat moet worden opgelost, zoals het aantal verkeersdoden of het aantal drop-outs op scholen. Deze indicatoren meten niet alleen de behoefte, maar kunnen en moeten door de instellingen worden beïnvloed. Door aan het verdeelmodel een goede verantwoordingsstructuur te koppelen kan worden voorkomen dat instellingen hun behoefte verhogen (strategische beïnvloeden) door geen of ongewenste activiteiten uit te voeren. Ten slotte kunnen behoefte-indicatoren slechts voor een deel beïnvloedbaar zijn. Het aantal gebruikers van een hulpverleningsprogramma kan hoog zijn omdat de vraag naar hulpverlening groot is, omdat de instelling goed inspeelt op de vraag (gewenst gedrag), of omdat de instelling onvoldoende kwaliteit levert zodat de hulpbehoefte onveranderlijk groot blijft (ongewenst gedrag). In dit soort situaties is een zorgvuldige verantwoording van activiteiten de enige manier om strategische beïnvloeding te voorkomen.

Technische eisen aan indicatoren

De vierde eis is dat de indicator *meetbaar en telbaar* is. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar het blijkt in de praktijk vaak lastig om de feitelijke behoefteverschillen op een adequate manier te vertalen in meetbare en telbare indicatoren. Dit geldt zeker voor de behoefte aan coördinatie, beleidsvoorbereiding en preventie.

De vijfde eis is dat de indicator *objectief* is vast te stellen. De indicator moet onafhankelijk en controleerbaar worden gemeten. Zo zijn de meest vanzelfsprekende indicatoren voor de behoefte aan verslavingszorg en opvang voor thuislozen de aantallen verslaafden en thuislozen, maar deze aantallen zijn niet objectief vast te stellen.

De zesde eis is dat de indicator *actueel* is. Dit betekent dat de indicator periodiek en gelijktijdig wordt gemeten en de vertraging tussen meting en gebruik minimaal is. De eisen wat betreft gelijktijdigheid, periodiciteit en actualiteit moeten worden gerelateerd aan de frequentie waarmee het verdeelmodel wordt gewijzigd en de verwachte veranderingen in de indicator. Voor de bekostiging van scholen moet het aantal leerlingen elk jaar worden gemeten. Voor de verdeling van het Gemeentefonds wordt bijvoorbeeld het aantal inwoners elk jaar gemeten terwijl de indicatoren voor de centrumfunctie van gemeenten gedurende langere tijd constant worden verondersteld.

De zevende eis is dat een de indicator *betrouwbaar* is. Zo mogen verdeelmaatstaven niet gevoelig zijn voor definitieveranderingen (zoals de definitie van werkloosheid). Dit speelt met name wanneer definitieveranderingen leiden tot een wijziging in de verdeling van maatstaf. Daarnaast dienen de maatstaven niet onderhevig te zijn aan sterke schommelingen en in redelijke mate voorspelbaar te zijn.

1.5 Bestuurlijke eisen aan een bekostigingsmodel op basis van behoefte

Naast bovengenoemde eisen aan de afzonderlijke behoefte-indicatoren moet het bekostigingsmodel voldoen aan vier bestuurlijke eisen. Deze bestuurlijke eisen gelden voor het verdeelmodel, maar ook voor de beheersing van de besteding.

De eerste eis is dat het verdeelmodel *hanteerbaar* moet zijn. De informatie over de indicatoren moet eenvoudig zijn te verkrijgen. De berekeningen voor het verdeelmodel en de toepassing van dit model moeten helder en reproduceerbaar zijn. Voor het verdeelmodel moeten de indicatoren onderling worden gewogen. De gewichten moeten bekend zijn of eenvoudig kunnen worden vastgesteld.

Het verdeelmodel moet ook *inzichtelijk* zijn. Beleidmakers moeten inhoudelijk kunnen begrijpen welke aspecten zijn verwerkt in het model en waarom. De instellingen waarvoor het model wordt gebruikt moeten de technische werking van het model en de verdeling van de middelen kunnen begrijpen.

Het bekostigingsmodel moet naast een goed verdeelmodel bestaan uit een *toereikende verantwoordingsplicht*. Een verdeelmodel dat verdeelt naar behoefte is - als het goed is ontworpen - niet gevoelig voor verschillen in doelmatigheid en doeltreffendheid. Voor een deel ligt de verantwoordelijkheid voor een juiste uitvoering bij de instellingen zelf, maar daarnaast zal er ook altijd een verantwoording moeten zijn naar de organisatie die het geld verstrekt, zodat deze voldoende zekerheid heeft dat de beschikbaar gestelde middelen doelmatig en doeltreffend zijn gebruikt. De vorm en detaillering van de verantwoording zijn sterk afhankelijk van het beleidsveld en de politieke wensen.

Het bekostigingsmodel (het verdeelmodel en de verantwoordingsstructuur) moet *robuust* zijn. Beperkte beleidswijzigingen moeten geen gevolgen voor het bekostigingsmodel hebben of eenvoudig zijn te verwerken in dat model. Dit geldt voor de invoering van nieuwe taken, een andere regionale indeling en samenvoeging of opsplitsing van instellingen.

1.6 Samenvatting

Een bekostigingsmodel bestaat uit twee elementen:

- verdeling van de financiële middelen (verdeelmodel);
- instrumenten voor beheersing van de besteding van middelen.

Het verdeelmodel moet voldoen aan de volgende 11 eisen:

- inhoudelijke eisen voor behoefte-indicatoren:
 - valide (relatie met behoefte);
 - alle relevante aspecten van de behoefte meten;
 - niet strategisch beïnvloedbaar (ondoelmatigheid niet belonen);
- technische eisen voor behoefte-indicatoren:
 - meetbaar en telbaar;
 - objectief vast te stellen;
 - actueel;
 - betrouwbaar.
- bestuurlijke eisen voor een bekostigingsmodel naar behoefte:
 - hanteerbaar verdeelmodel;
 - inzichtelijk verdeelmodel;
 - een toereikende verantwoordingsplicht;
 - verdeelmodel en verantwoordingsplicht moeten robuust zijn.

2 Werklastmeting

2.1 Inleiding

De rechterlijke organisatie bestaat uit de volgende dienstonderdelen:

- zittende magistratuur (rechtsprekend):
 - 62 kantongerechten;
 - 19 arrondissementsrechtbanken;
 - 5 gerechtshoven;
 - Hoge Raad, Centrale Raad van Beroep, College van beroep voor het bedrijfsleven, College van beroep studiefinanciering, Commissie gelijke behandeling, Stichting studiecentrum rechtspleging, Tariefcommissie;
- openbaar ministerie;
 - 19 arrondissementsparketten;
 - 5 ressortsparketten;

Voor de instellingen met landelijke dekking (Hoge Raad, Colleges van beroep enzovoort) bepaalt het ministerie normatief de omvang van de budgetten voor de afzonderlijke instellingen. De andere dienstonderdelen worden gezamenlijk bekostigd met een bekostigingsmodel dat een budget verdeelt over 19 arrondissementen. Elk arrondissement bestaat uit een rechtbank, een parket en een aantal kantongerechten. Daarnaast zijn in vijf arrondissementen ook een gerechtshof en een ressortsparket ondergebracht. In het vervolg van dit rapport wordt met de term 'rechterlijke organisatie' verwezen naar de rechterlijke organisatie exclusief de instellingen met landelijke dekking.

Het bekostigingsmodel voor de rechterlijke organisatie is gebaseerd op werklastmeting. Bij het verdeelmodel wordt de werklastmeting gebruikt als behoefte-indicator. De werklast is de tijdsbesteding verbonden aan de *verwachte* productie (prestaties) bij een gegeven instroom van zaken en een normatief vastgestelde wijze van afdoening. Daarnaast wordt voor de verantwoording de *gerealiseerde* productie gemeten om te kunnen beoordelen of de middelen goed zijn besteed. De productiemeting en de werklastmeting zijn nauw met elkaar verbonden en maken voor een deel gebruik van dezelfde gegevens.

In de volgende paragraaf wordt de werklasmeting toegelicht aan de hand van een voorbeeld. Paragraaf 2.3 beschrijft de werking van het verdeelmodel. Vervolgens behandelt paragraaf 2.4 de invulling van het model per dienstonderdeel. Paragraaf 2.5 behandelt het gebruik van produktie- en bezettingsgegevens bij de werklasmeting. Ten slotte beschrijft paragraaf 2.6 hoe het onderhoud en de aanpassing van het systeem van werklasmeting zijn georganiseerd.

2.2 Werklasmeting: een voorbeeld

In deze paragraaf wordt de werklasmeting uitgelegd aan de hand van een voorbeeld. Dit voorbeeld betreft de werklasmeting van gerechtshoven. Het voorbeeld begint eenvoudig door uitsluitend de instroom van alle strafrechtzaken te meten. Door verfijningen van het verdeelmodel ontstaat een complexer model dat de behoefte aan middelen nauwkeuriger meet. Het laatst gepresenteerde model is het model zoals dat op dit moment wordt gebruikt.

Verdeling op basis van alle ter zitting uitgeroepen strafzaken

De werklasmeting van gerechtshoven kan worden gemeten met alle ter zitting uitgeroepen strafrechtzaken. De verdeling van deze instroom kan vervolgens worden gebruikt om de middelen te verdelen. Als het aandeel van een arrondissement in het landelijk totaal van de binnengekomen strafzaken bijvoorbeeld 7,8 procent bedraagt, ontvangt dit arrondissement 7,8 procent van het totale budget.

Deze benadering heeft als belangrijk nadeel dat uitgeroepen strafzaken van alle dienstonderdelen ongewogen bij elkaar worden opgeteld. Strafzaken bij gerechtshoven vergen gemiddeld veel meer tijd (ongeveer 1000 minuten) dan bij arrondissementsrechtbanken (circa 250 minuten) en kantongerechten (circa 25 minuten). De tijdsbesteding van de parketten bij strafzaken is weer anders. Bij toepassing van een gelijk gewicht voor alle strafzaken wordt de werklasmeting van de strafzaken bij de gerechtshoven onderschat. Omdat er slechts vijf arrondissementen zijn met een gerechtshof zou deze onderschatting uitsluitend gevolgen hebben voor deze vijf arrondissementen.

Verdeling op basis van ter zitting uitgeroepen strafzaken bij gerechtshoven

De eerste verfijning bestaat uit het onderscheid tussen de verschillende dienstonderdelen. Daarmee ontstaat tegelijk een probleem, namelijk de verdeling van het totale budget *tussen* de dienstonderdelen. Hiervoor wordt de historische verdeling gebruikt. Arrondissementsbesturen zijn vrij om de middelen feitelijk in te zetten bij

het dienstonderdeel waar zij dat het meest nodig achten. De landelijke verdeling tussen dienstonderdelen weerspiegelt dan de gemiddelde keuze van arrondissementen voor de verdeling over afzonderlijke dienstonderdelen.

Het budget per dienstonderdeel wordt vervolgens verdeeld over de 19 arrondissementen. Bij de gerechtshoven en de ressortsparketten gaat het slechts om 5 arrondissementen. Bij deze verdeling wordt de instroom van strafzaken gebruikt als behoefte-indicator. Als het aandeel van een gerechtshof in het landelijk totaal van all bij gerechtshoven binnengekomen strafzaken bijvoorbeeld 24,3 procent bedraagt, ontvangt dit arrondissement 24,3 procent van het op historische gronden bepaalde landelijke budget voor gerechtshoven.

Dit model houdt geen rekening met de verschillen tussen rechtsgeleerd en ondersteunend personeel. De gemiddelde salarislasten van het ondersteunend personeel bedragen ongeveer 60.000 gulden per jaar, voor het rechtsgeleerd personeel is dat circa 140.000 gulden per jaar. Daarnaast geldt voor het ondersteunend personeel de ambtenarenstatus, terwijl het rechtsgeleerd personeel eigen arbeidsvoorwaarden kent.

Verdeling op basis van ter zitting uitgeroepen strafzaken bij gerechtshoven, uitgesplitst naar de werklust voor rechtsgeleerd en ondersteunend personeel

De tweede verfijning bestaat uit het onderscheid tussen rechtsgeleerd en ondersteunend personeel. Van beide geledingen is de gemiddelde tijdsbesteding per ingestroomde zaak vastgesteld. Daarvoor zijn allereerst kernprodukten gedefinieerd en is per kernprodukt de gemiddelde tijdsbesteding geschat van het rechtsgeleerd en het ondersteunend personeel. Bij de gerechtshoven zijn vier kernprodukten benoemd voor strafzaken. Een strafzaak bij een gerechtshof kan leiden tot intrekking of een uitspraak. Een uitspraak kan worden gedaan door een enkelvoudige en een meervoudige kamer. Daarnaast kan een zaak leiden tot cassatieberoep. Voor alle vormen van afdoening is een schatting gemaakt van de gemiddelde tijdsbesteding van rechtsgeleerd en ondersteunend personeel. Tabel 2.1 toont de geschatte tijden.

Vervolgens wordt met behulp van het afdoeningsprofiel, de verdeling van zaken naar de verschillende vormen van afdoening, de gemiddelde tijdsbesteding per ingestroomde strafzaak berekend. Het afdoeningsprofiel is gebaseerd op de historische verdeling. Tabel 2.1 presenteert de landelijke verdeling van de afdoeningsvormen, ofwel het landelijke afdoeningsprofiel. Uit het landelijke afdoeningsprofiel en de tijdsbesteding per afdoeningsvorm volgt een gemiddelde tijdsbesteding per ingestroomde strafzaak, uitgesplitst naar rechtsprekend en ondersteunend personeel. Voor het rechtsprekend personeel is bijvoorbeeld de gemiddelde tijdsbeste-

ding $(0,12 \cdot 230 + 0,88 \cdot (0,91 \cdot 505 + 0,09 \cdot 105) + 0,17 \cdot 510 =) 525$ minuten per zaak.

Tabel 2.1 *Afdoeningsprofiel en tijdsbesteding bij de afdoening van strafzaken bij gerechtshoven*

Afdoening	aandeel ingestroomde zaken	tijdsbesteding rechtsgeleerd personeel per zaak (minuten)	tijdsbesteding ondersteunend personeel per zaak (minuten)
Binnengekomen strafzaken leiden altijd tot:			
Intrekking	12%	230	140
Uitspraak, waarvan:	88%		
- meervoudig	91%	505	360
- enkelvoudig	9%	105	275
Daarnaast leiden sommige strafzaken tot:			
Cassatieberoep	17%	510	1.190
Gemiddeld	100%	525	523

Bron: Ministerie van Justitie, bewerking IOO

In dit model wordt nog geen rekening gehouden met werklasterverschillen tussen gerechtshoven. Bij het ene gerechtshof is de gemiddelde werklaster per ingekomen strafzaak hoger dan bij een ander. Dit wordt voor een deel veroorzaakt door eigen keuzen van het gerechtshof, onder meer de keuze voor een meervoudige of enkelvoudige behandeling. Daarnaast kunnen de verschillen ontstaan door ondoelmatigheden. Deze verschillen zijn voor een rechtvaardig verdeelsysteem niet relevant. Het is echter ook mogelijk dat de kostenverschillen worden veroorzaakt door factoren waar de gerechtshoven geen invloed op hebben. Als het aandeel ingetrokken zaken hoog is, zal de gemiddelde tijdsbesteding per ingestroomde strafzaak laag zijn. Als daarentegen het aandeel van de cassatieberoepen hoog is, zal de gemiddelde tijdsbesteding per zaak hoger uitvallen.

Verdeling op basis van ter zitting uitgeroepen strafzaken bij gerechtshoven en hun afdoeningsprofiel, uitgesplitst naar rechtsgeleerd en ondersteunend personeel

De derde verfijning bestaat eruit dat verdeling van de instroom niet onmiddellijk wordt vertaald in de verdeling van de middelen, maar dat wordt gekeken naar het arrondissementaal afdoeningsprofiel. Daar waar arrondissementen geen invloed kunnen uitoefenen (intrekking, cassatieberoep) geldt het arrondissementaal afdoeningsprofiel. Waar de arrondissementen wel een eigen keuze kunnen maken (enkelvoudig of meervoudig) wordt het landelijk gemiddelde gebruikt als norm. Op deze wijze krijgt ieder gerechtshof een eigen gewicht per ingestroomde zaak. Het gewicht is bijvoorbeeld hoog in Den Haag en Amsterdam, waar relatief veel cassa-

tieberoep voorkomt en weinig zaken worden ingetrokken. In Arnhem geldt het tegenovergestelde en is het gewicht relatief laag. Tabel 2.2 toont de instroom in zaken per gerechtshof en de gebruikte gewichten (tijdsbesteding per zaak). Uit deze tabel blijkt dat de gewichten ongeveer 5 procent kunnen afwijken van het landelijk gemiddelde.

Tabel 2.2 *Instroom van strafzaken en gemiddelde tijdsbesteding*

Gerechtshof	instroom zaken (aantal)	tijdsbesteding rechtsgeleerd personeel per zaak (minuten)	tijdsbesteding ondersteunend personeel per zaak (minuten)
Den Bosch	2.716	514	495
Arnhem	2.000	508	495
Den Haag	2.967	540	544
Amsterdam	3.374	533	562
Leeuwarden	949	521	513
Nederland	12.006	525	523

Bron: Ministerie van Justitie, bewerking IOO

Het verdeelmodel is tot nu toe uitsluitend gebaseerd op de instroom van strafzaken. Deze zijn verantwoordelijk voor ongeveer een derde van de totale werklast van gerechtshoven. Het resterende deel wordt voornamelijk veroorzaakt door de instroom van andere zaken. Het verdeelmodel moet ook rekening houden met deze zaken.

Verdeling op basis van binnengekomen zaken bij gerechtshoven (civiel, straf en belasting) en hun afdoeningsprofiel, uitgesplitst naar de werklast voor rechtsgeleerd en ondersteunend personeel

Naast de instroom van strafzaken worden bij gerechtshoven nog vier verschillende vormen van instroom onderscheiden:

- civiele rolzaken;
- civiele rekestten;
- nieuwe belastingzaken;
- ingekomen verzetschriften belastingzaken.

Voor deze zaken zijn ook kernprodukten (wijze van afdoening) beschreven, samen met de geschatte tijdsbesteding van het rechtsgeleerd en het ondersteunend personeel. Ook hier wordt gebruik gemaakt van afdoeningsprofielen om de gemiddelde werklast per ingestroomde zaak vast te stellen. De behandeling van civiele rolzaken en rekestten is min of meer vergelijkbaar met die van strafzaken. Bij nieuwe belastingzaken is de gevolgde procedure exact gelijk aan die bij strafzaken. De inge-

komen verzetschriften worden altijd afgedaan met een uitspraak op verzet. Hier geldt dat de instroom eenduidig kan worden gekoppeld aan één vorm van afdoening.

Een verdeelmodel dat is gebaseerd op vijf instroomgegevens en hun afdoeningsprofielen biedt een vrij volledig beeld van de werklast van gerechtshoven. Gerechtshoven verrichten echter ook activiteiten die niet direct samenhangen met één van deze instroomcategorieën. Om dit probleem op te lossen moeten deze activiteiten afzonderlijk in het verdeelmodel worden opgenomen.

Verdeling op basis van binnengekomen zaken bij gerechtshoven (civiel, straf en belasting) en hun afdoeningsprofiel, in combinatie met enkele uitstroomgegevens, uitgesplitst naar de werklast voor rechtsgeleerd en ondersteunend personeel

Om het verdeelmodel compleet te maken moeten ook de instroom worden gemeten van kernprodukten die niet samenhangen met de instroom van zaken. Bij gerechtshoven gaat het dan om diverse verzoeken (gratie, voorlopige hechtenis, vervoegde invrijheidstelling, enzovoort). Deze verzoeken worden echter niet goed geregistreerd. De reactie op die verzoeken, de kernprodukten, worden wel geregistreerd. Dit zijn gratie-adviezen, beschikkingen van de strafraadkamer en beschikkingen inzake belastingrecht. Bij deze kernprodukten wordt de gerealiseerde uitstroom in het verleden gebruikt als behoefte-indicator voor de toekomst.

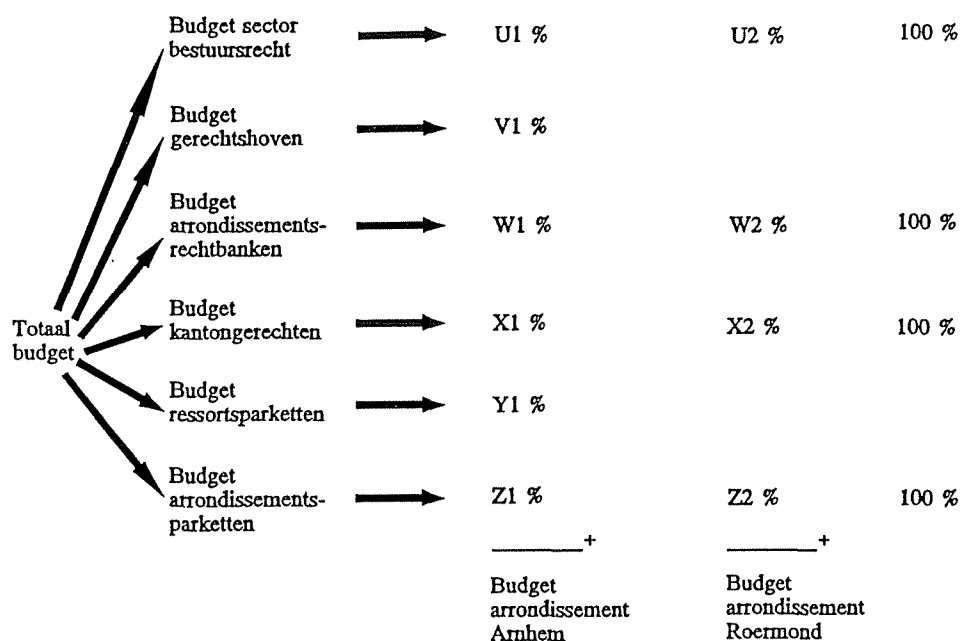
2.3 De werking van het verdeelmodel

De verdeling van het budget voor gerechtshoven is gebaseerd op

- behoefte-indicatoren bestaande uit:
 - aantallen nieuwe zaken;
 - gerealiseerde uitstroom;
- gewichten (tijdsbesteding per zaak/produkt), samengesteld uit:
 - geschatte tijdsbesteding van rechtsgeleerd en ondersteunend personeel;
 - afdoeningsprofielen, eventueel gecorrigeerd voor arrondissementale verschillen.

Voor de andere dienstonderdelen geldt een vergelijkbaar verdeelmodel. Daarnaast is er een apart verdeelmodel voor de sector bestuursrecht bij de arrondissementsrechtbanken. Zo ontstaan zes verdeelmodellen, die worden samengevoegd tot één verdeling van middelen over de 19 arrondissementen. Afbeelding 2.1 toont de werking van het verdeelmodel aan de hand van een voorbeeld met twee arrondissementen.

Afbeelding 2.1: *Voorbeeld werking verdeelmodel rechterlijke organisatie*



Bron: IOO

Het verdeelmodel voor de arrondissementen is opgebouwd uit zes afzonderlijke verdeelmodellen voor de vijf dienstonderdelen en een afzonderlijke verdeelmodel voor de sector bestuursrecht. Het totale budget voor de rechterlijke organisatie wordt verdeeld over zes budgetten voor de verschillende dienstonderdelen. Binnen elk dienstonderdeel wordt het beschikbare budget verdeeld op basis van werklasmeting. De budgetten voor arrondissementsrechtbanken, sectoren bestuursrecht, arrondissementsparketten en kantongerechten worden verdeeld over 19 arrondissementen. De budgetten voor gerechtshoven en ressortsparketten worden verdeeld over de 5 arrondissementen waar deze gevestigd zijn. Het totaalbedrag per arrondissement is de som van de bedragen voor de afzonderlijke dienstonderdelen per arrondissement. Zo worden 19 bedragen vastgesteld die aan de arrondissementen worden toegekend. De arrondissementen zijn vervolgens vrij om die middelen te verdelen over de verschillende dienstonderdelen. De gedachte hierachter is dat arrondissementen beter dan het ministerie in staat zijn om werklasterverschillen tussen dienstonderdelen waar te nemen en adequaat op te lossen. Het budget per arrondissement wordt dus bepaald door drie elementen :

- de hoogte van het totale budget;
- de verdeling van het totale budget in vijf budgetten per dienstonderdeel en een budget voor bestuursrecht;
- de verdeling van de afzonderlijke budgetten over de 19 (of 5) arrondissementen.

Het totale budget

De hoogte van het totale budget wordt op het ministerie vastgesteld in een politieke afweging van belangen. Voor 1996 is voorlopig bijna 980 miljoen gulden beschikbaar. Dit bedrag volgt uit het budget voor 1995, vermeerderd met extra middelen voor beleidsintensiveringen en technische mutaties (onder andere prijsontwikkeling), verminderd met kortingen vanwege ombuigingen, en overige, minder belangrijke mutaties en overboekingen.

De verdeling van het totale budget over de zes deelbudgetten

De verdeling van het landelijke budget over zes deelbudgetten is gebaseerd op de historische verdeling. Deze wordt - zij het indirect - bepaald door de arrondissementen. Het ministerie doet geen uitspraak over de gewenste verdeling over de afzonderlijke budgetten. De arrondissementen bepalen ieder wat volgens hen de beste verdeling is over de verschillende dienstonderdelen. De landelijke verdeling weerspiegelt dan de gemiddeld gewenste verdeling op arrondissementaal niveau. Het ministerie neemt deze landelijk verdeling als uitgangspunt voor haar berekeningen. Op deze verdeling worden kleine wijzigingen aangebracht vanwege sector-specifieke beleidsmaatregelen en technische mutaties.

Verdeling van de deelbudgetten over de arrondissementen

De deelbudgetten worden verdeeld naar rato van de werklust. Op basis van de instroom van zaken schat men hoeveel werk er op de arrondissementen af komt. Daar waar geen instroomgegevens kunnen worden gebruikt geldt de gerealiseerde uitstroom in het verleden als indicator voor de te verwachten hoeveelheid werk. Bij de werklustmeting wordt in principe uitgegaan van een uniform afdoeningsprofiel voor alle arrondissementen. Wanneer arrondissementen verschillen in hun afdoeningsprofiel zonder dat ze daar invloed op hebben, wordt dit verschil meegenomen in de berekening van de werklust.

2.4 De invulling

De werklustmeting is ontwikkeld door de Centrale Commissie Werklustmeting (CCW). De CCW bestaat onder meer uit vertegenwoordigers van de functionele autoriteiten (president van de rechtbank, hoofdofficier van justitie, kantonrechter oudste in rang enzovoort), de directeurs gerechtelijke dienst en het ministerie van Justitie. Deze commissie is voornamelijk verantwoordelijk voor de methodiek van

werklastmeting en de centrale regie bij de vertaling van die methodiek naar concrete produkten en gewichten.

De CCW heeft zes Commissies Werklastmeting (CMW's) ingesteld die per dienstonderdeel en sector zijn georganiseerd: gerechtshoven (waaronder belastingkamers), arrondissementsrechtbanken, sectoren bestuursrecht (arrondissementsrechtbank), kantongerechten, ressortsparketten, arrondissementsparketten. CMW's bestaan uit vertegenwoordigers van verschillende geledingen binnen een arrondissement (rechtsgeleerd, ondersteunend) en medewerkers van Justitie voor de technische en administratieve ondersteuning. De CMW's hadden de opdracht om kernprodukten te definiëren en de tijdsbesteding per kernprodukt te schatten.

Bij de keuze van de kernprodukten moest steeds een afweging worden gemaakt tussen verschillende, soms tegenstrijdige wensen. Het is lastig om tegelijkertijd homogene produkten te benoemen en het aantal produkten beperkt te houden. Dit geldt zeker als wordt geprobeerd tenminste 80 procent van de werkzaamheden te beleggen met produkten. Verder moet de definitie van de kernprodukten eenduidig zijn en moeten de kernprodukten meetbaar zijn. Tenslotte moeten de kernprodukten bij voorkeur eindprodukten zijn die, gezien het doel van het werklastmeting, eenvoudig zijn te koppelen aan de instroom. De meetbare eindprodukten zijn soms echter zo heterogeen dat ook bepaalde kenmerkende tussen- of bijprodukten moeten worden opgenomen in de set kernprodukten. Iedere CMW heeft haar eigen afweging gemaakt. De kernprodukten van de verschillende dienstonderdelen verschillen daarom van elkaar. Tabel 2.3 toont bij wijze van voorbeeld de kernprodukten van de gerechtshoven en de arrondissementsrechtbanken.

Uit de tabel blijkt dat in beide sectoren een onderscheid is gemaakt tussen civiel recht en strafrecht. Bij het civiel recht maakt men bij gerechtshoven een onderscheid naar procedure (rolzaken en rekestten) terwijl bij arrondissementsrechtbanken een inhoudelijk verschil wordt gemaakt tussen handels- en familiezaken. Verder wordt soms een onderscheid gemaakt tussen uitspraken van enkelvoudige en meervoudige kamers, ingetrokken zaken en hoger beroep terwijl bij andere zaken dit verschil ontbreekt. Een ander verschil is dat bij gerechtshoven een expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen eindarresten en tussenarresten, terwijl bij de arrondissementsrechtbanken eind- en tussenvonnissen gezamenlijk worden gemeten. Overigens geldt voor beide instellingen dat zowel eind- als tussenprodukten worden gemeten.

Naast de verschillende indeling van gelijksoortige zaken zijn er ook verschillen in de soorten eindprodukten. De kernprodukten van de gerechtshoven zijn allemaal zaaksgebonden. Bij de arrondissementsrechtbanken worden ook administratieve handelingen tot de kernprodukten gerekend. Dit betreft bijvoorbeeld akten van nalatenschappen en inschrijvingen in het huwelijksgoederenregister.

Tabel 2.3: *Kernprodukten gerechtshoven en arrondissementsrechtbanken*

Gerechtshoven	Arrondissementsrechtbanken
Civil Rolzaken: - eendarresten - tussenarresten - enquêtes en comparities - descentes in handelszaken - pleidooien Rekesten: - beschikkingen meervoudige kamer - beschikkingen enkelvoudige kamer	Civil Handelszaken: - verstekvonnis - contradictoir vonnis Familie: - vonnis in echtscheidingszaken - alimentatiebeschikkingen - op tegenspraak zonder vonnis Kort geding: - op tegenspraak met vonnis - ingetrokken - vreemdelingenzaken
Strafrecht - eendarresten, meervoudige kamer - eendarresten, enkelvoudige kamer - ingetrokken strafzaken - cassatieberoepen - beschikkingen - voorlopige hechtenis - art. 40 Vreemdelingenwet - art 12 Strafvordering - overig	Strafrecht - eindvonnis, meervoudige kamer - uitgewerkt eindvonnis hoger beroep, meervoudige kamer - eindvonnis, enkelvoudige kamer - verlenging o.t.s. - beslissingen strafraadkamer - beslissingen r.c.
Belastingzaken - uitspraken, meervoudige kamer - uitspraken, enkelvoudige kamer - ingetrokken zaken - uitspraken op verzet - cassatieberoepen - beschikkingen - voorzittersbeschikkingen - art. 60 AWR	Overige - beschikking tot faillietverklaring - beschikking BOPZ - handelingen administratie - bezwaarschriften ruilverkaveling - verhaal en terugvordering ABW

De lijst met kernprodukten van de kantongerechten wijkt weer af van bovenstaande lijsten voor gerechtshoven en arrondissementsrechtbanken. Een belangrijk verschil is dat bij kantongerecht uitsluitend eindvonnissen en -beschikkingen worden gemeten. Voor het OM gelden twee soorten kernprodukten: zaaksgebonden en beleidsgebonden. Beleidsgebonden produkten zijn bijvoorbeeld de deelname aan beleidscommissie, algemene adviezen enzovoort.

De schattingen van de tijdsbesteding zijn op verschillende manieren tot stand gekomen. In veel gevallen schatte men de werkelijk bestede tijd. In andere gevallen werd bij de schatting ook gekeken naar de tijd die men noodzakelijk achtte voor een goede uitvoering van een taak. Ten slotte is bij sommige CMW's ook gewerkt met tijdschrijf-onderzoeken. Door deze verschillen zijn de normtijden voor kernprodukten niet zonder meer vergelijkbaar tussen de verschillende dienstonderdelen.

2.5 Gebruik van produktie- en bezettingsgegevens

De arrondissementen registreren ieder kernprodukt dat in een kalenderjaar is verwerkt. Dit wordt wel de 'uitstroom' van zaken genoemd. Deze aantallen worden gewogen met hun geschatte tijdsbesteding. Dit gewogen aantal wordt de 'produktie' genoemd. Naast de uitstroom en de produktie wordt ook per kwartaal de feitelijke bezetting per arrondissement naar dienstonderdelen vastgesteld. Arrondissementen verschillen onderling in hun organisatie. Om te zorgen voor een betrouwbare en vergelijkbare toerekening van personen aan dienstonderdelen hanteert het ministerie van Justitie een gedetailleerd toerekeningsschema. De gemiddelde bezetting over vier kwartalen dient als maatstaf voor de bezetting gedurende het kalenderjaar. De gegevens over uitstroom, produktie en bezetting worden gebruikt voor de meting van de werklast en de verantwoording. Hieronder wordt dit toegelicht.

Gebruik voor de werklastmeting

De produktie- en bezettingsgegevens worden op drie manieren gebruikt voor de werklastmeting. Deze historische verdeling van budgetten over de vijf dienstonderdelen en de sector bestuursrecht volgt uit de bezettingsgegevens per dienstonderdeel. Daarnaast wordt het afdoeningsprofiel afgeleid uit de verdeling van de uitstroom naar afzonderlijke kernprodukten in het verleden. De arrondissementale en landelijke afdoeningsprofielen worden gebruikt om de instroom van nieuwe zaken te vertalen in te verwachten werklast. Ten slotte wordt de uitstroom van zaken soms direct gebruikt als indicator voor de te verwachten instroom. Dit gebeurt bij activiteiten waarbij geen instroom is te benoemen of waarbij de in- en uitstroom praktisch gelijk zijn.

Verantwoording

Uit de produktie van arrondissementen en hun feitelijke bezetting volgt de arbeidsproduktiviteit per arrondissement. Per dienstonderdeel kunnen de arrondissementen met elkaar worden vergeleken. Dit is de zogenaamde bedrijfsvergelijking. De bedrijfsvergelijking laat zien welke arrondissementen nog ruimte hebben om hun produktiviteit te verhogen. Vanzelfsprekend moet de resultaten van de bedrijfsvergelijking niet te absoluut worden toegepast. De produktiviteit wordt mede bepaald door de hoogte van de instroom, incidentele factoren zoals uitzonderlijk zware zaken en lage bezetting door bijzondere omstandigheden. Daarnaast kan de ontwikkeling van de arbeidsproduktiviteit per arrondissement worden gevolgd. Dit laatste is minder goed mogelijk omdat de produktdefinities en gewichten in de loop van de tijd wijzigen.

De verantwoording van arrondissementen betreft niet alleen hun produktie en produktiviteit, maar ook de naleving van de managementafspraken. In de managementafspraken tussen het ministerie en de arrondissementen worden aanvullende eisen gesteld voor de inzet van middelen. Zo worden in afspraken met de parketten ook eisen gesteld aan de inzet voor de bestrijding van zware georganiseerde criminaliteit, de bestrijding van milieucriminaliteit, intensivering van slachtofferzorg enzovoort.

2.6 Onderhoud en aanpassing

Het systeem van werklastmeting, inclusief de meting van uitstroom, produktie en bezetting, moet regelmatig worden aangepast. Om noodzakelijke en mogelijke aanpassingen tijdig te signaleren en uit te voeren zijn verschillende commissies en projectgroepen ingesteld.

De CCW is verantwoordelijk voor verbeteringen in de methodiek van werklastmeting en heeft de centrale regie bij de vertaling van die methodiek naar concrete produkten en gewichten. De zes CMW's zijn met name verantwoordelijk voor de definitie van nieuwe produkten (bijvoorbeeld wet Mulder), aanpassingen van de gewichten en verbeteringen in de definities van bestaande produkten, doorlooptijden en werkvoorraden.

Op initiatief van de CCW is in 1993 het project Betrouwbare Gegevensvoorziening (BGV) gestart. Dit project was bedoeld om te komen tot eenduidige definities van instroom, uitstroom, doorlooptijd en werkvoorraad. Daarbij is ook gestreefd naar een één-op-één-relatie tussen in- en uitstroom, waarbij elk ingestroomd produkt slechts één keer als uitstroom wordt gemeten. Verder zijn aan de hand van beschrijvingen van het primaire proces uniforme fase-overgangen gedefinieerd (wanneer is een zaak ingestroomd en wanneer is deze zaak afgehandeld?). In het project BGV zijn inmiddels definities opgesteld voor de sectoren strafrecht, bestuursrecht en civiel recht.

Tegelijk met het BGV-project is het project Rapsody gestart. In dit project worden modules ontwikkeld om uit de geautomatiseerde systemen binnen de rechterlijke organisatie (zoals COMPAS, BERBER, CIVIEL, NKP) informatie te halen volgens de definities die in het BGV-project zijn opgesteld. De afzonderlijke Rapsody-modules leveren gezamenlijk op geautomatiseerde en uniforme wijze de informatie voor het werkstelsel.

Inmiddels is een overkoepelend project gestart, het project Bestuurlijke Informatievoorziening (BIV). Uit de meer betrouwbare en eenduidige verzameling van gegevens blijkt dat er grote verschillen bestaan in de registratie binnen arrondisse-

menten. Dit wordt vooral veroorzaakt door verschillen in de administratieve organisatie. In het project BIV omvat niet alleen het opstellen van eenduidige definities en de inrichting van de geautomatiseerde systemen, maar ook het vaststellen van landelijke richtlijnen voor de administratieve organisatie.

3 Beoordeling

3.1 Inleiding

Hoofdstuk 1 besloot met 11 criteria voor een verdeelmodel dat is gebaseerd op de behoefte aan financiële middelen. In dit hoofdstuk wordt bekeken of het werklustmodel voor de rechterlijke organisatie voldoet aan deze criteria. Daarbij wordt per criterium bekeken in hoeverre het huidige verdeelmodel hieraan voldoet. Als het verdeelmodel minder goed voldoet aan een bepaald criterium betekent dat niet altijd dat het model kan worden verbeterd. Soms gaat een verbetering op één criterium gepaard met een verslechtering een ander criterium. Dan is er sprake van een afweging, bijvoorbeeld tussen volledigheid en inzichtelijkheid.

Bij de bespreking van de criteria wordt regelmatig een onderscheid gemaakt tussen de zittende magistratuur en het openbaar ministerie. Deze twee onderdelen hebben verschillende taken, waardoor het huidige verdeelmodel ook verschillend wordt beoordeeld voor de zittende magistratuur en het openbaar ministerie. In de slotparagraaf worden de voor- en nadelen van de werklustmeting apart gepresenteerd voor deze onderdelen van de rechterlijke organisatie.

3.2 Inhoudelijke criteria

Validiteit

De werklustmeting gebruikt indicatoren die direct aansluiten bij het primaire proces van de rechterlijke organisatie. Daardoor is er een duidelijke, directe relatie tussen de indicatoren en de behoefte aan financiële middelen.

Alle aspecten meten

De werklustmeting concentreert zich op de tijdsbesteding aan concrete, telbare producten (afgedane zaken) of activiteiten (voorzitterschap van een beleidscommissie). Het is echter de vraag of hiermee ook alle aspecten zijn verwerkt die de behoefte aan financiële middelen bepalen. Dit is zonder een gedegen onderzoek

niet eenduidig vast te stellen, maar waarschijnlijk zijn verschillende aspecten onvoldoende verwerkt in het huidige verdeelmodel.

De zittende magistratuur heeft middelen nodig om haar rechtsprekende taak goed uit te kunnen voeren. De instroom van nieuwe zaken is hiervoor een goede indicator. Daarnaast moet echter ook rekening worden gehouden met de bestaande werkvoorraad. In de huidige werklasmeting wordt geen rekening gehouden met verschillen in de werkvoorraad.

Ook bij het openbaar ministerie wordt in het verdeelmodel geen rekening gehouden met werkvoorraden. Waarschijnlijk spelen werkvoorraden bij het OM een veel kleinere rol, waardoor het niet relevant is hiervoor te corrigeren. Daarentegen kunnen de regionale kostenverschillen bij het openbaar ministerie wel relevant zijn. Het OM heeft een aantal uitvoerende taken bij de handhaving van het strafrecht (dagvaardingen, executie van straffen). De hiervoor noodzakelijke kosten kunnen regionaal verschillen door deels buiten de organisatie te verrichten activiteiten. Als deze verschillen groot zijn en deze kosten relatief zwaar drukken op de totale lasten moet het verdeelmodel rekening houden met regionale kostenverschillen.

Het openbaar ministerie is niet alleen verantwoordelijk voor de afhandeling van binnengekomen strafzaken, maar heeft ook meer beleidsmatige taken. Voor een deel zijn de beleidsmatige taken verwerkt in de indicatoren voor deelname aan de beleidscommissies. Maar het openbaar ministerie is bijvoorbeeld ook een belangrijke partner in het driehoeksoverleg. Bij de managementafspraken worden de beleidstaken helder verwoord bij de bestrijding van zware georganiseerde criminaliteit en milieu-criminaliteit:

- samenwerking tussen parketten;
- begeleiding van de politie;
- samen met bestuur preventie regelen;
- leiding geven aan strafrechtelijke onderzoeken.

In het huidige verdeelmodel op basis van werklasmeting zijn deze taken niet vertaald in behoefte-indicatoren. Voor de bestrijding van zware georganiseerde criminaliteit bestaan 6 kernteams, waardoor deze taken onevenredig zwaar drukken op 6 arrondissementen. Dit zou in het verdeelmodel moeten worden verwerkt. Het openbaar ministerie heeft ook taken bij de correcte afhandeling van strafzaken, anders dan de executie van het vonnis, namelijk slachtofferzorg en de pluk-ze-actie. Deze taken hangen waarschijnlijk sterk samen met het aantal strafzaken, zodat hiervoor geen afzonderlijke indicatoren nodig zijn.

Strategische beïnvloedingsmogelijkheden

In het totale verdeelmodel voor de ZM wordt ongeveer 80 procent van de verwachte werklast berekend aan de hand van 18 instroomgegevens. Hierbij wordt de instroom in 1993 en 1994 gebruikt voor de verdeling in 1996. Van sommige uitstroomcategorieën zijn geen instroomgegevens bekend. Dan wordt de gerealiseerde uitstroom gebruikt in 1993 en 1994 als indicator voor de te realiseren uitstroom in 1996. De ZM is niet zelfstandig in staat om de instroom van nieuwe zaken te beïnvloeden. Wat dat betreft zijn de beïnvloedingsmogelijkheden nihil. Het lijkt principieel onjuist om gerealiseerde uitstroom te gebruiken als indicator voor de behoefte aan middelen. Dit geldt echter niet als de uitstroom niet kan worden beïnvloed. Bij de ZM gaat het om beslissingen van de raadkamers, beslissingen tot verlening van onder toezichtstelling enzovoort. De instroom hiervan is niet manipuleerbaar en voorraadvorming is nauwelijks mogelijk. Kortom, bij meting per jaar geldt min of meer 'instroom = uitstroom'. Daarom kan bij de ZM de gerealiseerde produktie in de aangegeven gevallen als indicator worden gebruikt voor de te verwachten werklast.

De verdeling van de middelen wordt mede bepaald door de gewichten van de ingestroomde zaken. Bij het voorbeeld van strafrechtzaken bij gerechtshoven is uitgelegd hoe een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillen die voor een arrondissement onbeïnvloedbaar zijn, en die zij wel zelf kunnen bepalen. De gewichten verschillen alleen voor factoren waar de arrondissementen geen invloed op hebben.

Bij het OM wordt ook ongeveer 80 procent gemeten met instroomgegevens. Het gaat hier om zes instroomgegevens waarvan er twee direct samenhangen met de instroomgegevens van de ZM. Bij het OM is de instroom wel enigszins beïnvloedbaar door de parketten. Door bij kansarme en kansloze zaken toch tot vervolging over te gaan kan de instroom van zaken strategisch worden verhoogd. Door een actievere betrokkenheid van het OM in het voortraject kunnen kansloze zaken eerder worden herkend zodat vervolging achterwege kan blijven. Een dergelijke beleid leidt in het huidige verdeelmodel tot een vermindering van inkomsten van een arrondissement, omdat die activiteiten van het OM niet in indicatoren zijn verwerkt, maar wel leiden tot minder instroom van zaken. Bij het OM is, net als bij de ZM ongeveer 20 procent van werklastmeting gebaseerd op de gerealiseerde uitstroom. Deze activiteiten zijn bij de ressortsparketten zelfs goed voor 30 procent van de produktie van het rechtsgeleerd personeel. Dit is het gevolg van de bredere, beleidsvormende taken van het OM. De bijbehorende kernprodukten zijn deelname aan diverse beleidscommissies. Deze commissies en de deelname door parketten worden centraal normatief vastgesteld. De arrondissementen kunnen deze gegevens dus niet strategisch beïnvloeden.

3.3 Technische criteria

Meetbaarheid en telbaarheid

De methodiek van werklastmeting en de wijze waarop dat is uitgewerkt in de afzonderlijke CMW's waarborgen dat er uitsluitend telbare en meetbare indicatoren zijn opgenomen in de werklastmeting.

Objectiviteit

De aantallen uitgestroomde zaken worden door de arrondissementen aangeleverd. Daardoor is de objectiviteit niet op voorhand gegarandeerd. De gegevens zijn echter controleerbaar en openbaar, zodat het niet mogelijk is om langdurig verkeerde gegevens te verstrekken. De laatste jaren zijn verschillende projecten gestart die de informatievoorziening meer uniformeren. Door de voortschrijdende automatisering van de gegevensverzameling zal de objectiviteit in de toekomst verder toenemen.

De gewichten zijn voor het grootste deel gebaseerd op expertschattingen. De relatieve waarde per dienstonderdeel ('meervoudige vonnissen kosten gemiddeld drie keer zoveel tijd als enkelvoudige') is in de CMW's zoveel mogelijk objectief vastgesteld. De absolute waarde ('meervoudige vonnissen kosten 500 minuten') kan echter momenteel minder nauwkeurig worden vastgesteld. De gewichten per dienstonderdeel zijn daardoor vergelijkbaar, maar de vergelijkbaarheid tussen de dienstonderdelen ontbreekt. De objectiviteit van de gewichten is dus beperkt.

Door het ontbreken van betrouwbare absolute genormeerde tijden is de werklastmeting slechts toepasbaar binnen een dienstonderdeel. Met betrouwbaarder genormeerde absolute tijden zou het mogelijk zijn om ook de verdeling tussen dienstonderdelen en de hoogte van de totale behoefte aan middelen in beginsel vast te stellen.

Actualiteit

Het verdeelmodel voor 1996 is gebaseerd op gegevens uit 1993 en 1994 - een vertraging van 2 jaar. Het is niet waarschijnlijk dat de verdeling van de werklast in die periode sterk is gewijzigd.

Betrouwbaarheid

De gebruikte indicatoren zijn redelijk betrouwbaar. Er zijn geen grote schommelingen in de tijd waardoor de ontwikkelingen voor de arrondissementen redelijk zijn te voorspellen. De definitie van de indicatoren was in het verleden niet altijd eenduidig. Door het project BGV komt hierin verandering, zodat de betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens toeneemt.

3.4 Bestuurlijke criteria

Hanteerbaarheid

Het werklastmeting is gebaseerd op een groot aantal indicatoren die bovendien op een complexe wijze worden verwerkt. De betekenis van de indicatoren is echter helder, net als de wijze waarop de gegevens worden verzameld. De verwerking is complex, maar ligt volledig vast in eenduidige formules. Daardoor blijft de werklastmeting hanteerbaar.

Deze hanteerbaarheid is echter beperkt tot het verdeling van de budgetten per dienstonderdeel. Voor de hoogte van het totale budget en de verdeling daarvan over de dienstonderdelen is de huidige methodiek van werklastmeting ongeschikt. Omdat hiervoor ook geen alternatieven beschikbaar zijn ontstaat een onevenwichtigheid: de verdeling van de middelen wordt nauwkeurig geregeld via werklastmeting, maar de verdeling van middelen *tussen* dienstonderdelen (ook wel de verwerving van middelen genoemd) is niet op een goede manier geregeld. Dit kan worden geïllustreerd met de ontwikkeling van de produktiviteit. Tabel 3.1 toont in het bovenste deel de produktiviteitsmeting volgens de werklastmethode: de gewogen som van de kernprodukten gedeeld door de bezetting. De produktiviteit is uitgedrukt in tijdseenheden van 500 minuten per fte.

In het middelste deel hebben we de produktiviteit uitgedrukt in het aantal dagen per fte. Per fte zijn per jaar (52 weken van 5 dagen) 260 dagen beschikbaar, waarvan er ongeveer 220 wordt gewerkt. De tabel laat zien dat de huidige gewichten er toe leiden dat bij het ondersteunend personeel slechts de helft tot twee derde van de beschikbare tijd is toegerekend aan de kernprodukten. Bij het rechtsgeleerd personeel is het aandeel hoger, waarbij vooral opvalt dat kantonrechters volgens de huidige gewichten meer tijd besteden dat ze beschikbaar hebben. Voor alle dienstonderdelen is echter geprobeerd minstens 80 procent van de activiteiten te beleggen met kernprodukten. De grote verschillen worden dus voornamelijk verklaard door de verschillen in gewichten. Dit deel van de tabel illustreert de relatieve waarde van de gewichten. De gewichten mogen dan ook niet worden gebruikt om dienstonderdelen met elkaar te vergelijken.

Tabel 3.1: *Ontwikkeling van de produktiviteit*

	Rechtsgeleerd					Ondersteunend				
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994
Bedrijfsvergelijking										
Gerechtshoven	190	192	201	205	199	152	150	147	154	149
Arr. rechtbanken	129	137	132	146	152	123	132	135	143	141
Kantongerechten	226	240	204	249	284	116	130	130	157	175
Ressortsparketten	164	157	166	171	162	132	145	165	170	169
Arr. parketten	142	151	137	133	153	138	140	121	113	118
Dagen per fte										
Gerechtshoven	182	185	193	197	191	146	144	142	148	143
Arr. rechtbanken	123	131	127	140	146	118	127	130	137	136
Kantongerechten	217	231	196	239	273	111	125	125	151	168
Ressortsparketten	157	151	159	164	156	127	140	158	163	163
Arr. parketten	137	145	131	128	147	133	134	116	109	113
Index (1990 = 100)										
Gerechtshoven	100	101	106	108	105	100	99	97	101	98
Arr. rechtbanken	100	106	102	114	118	100	107	109	115	115
Kantongerechten	100	106	90	110	126	100	112	112	135	151
Ressortsparketten	100	96	101	104	99	100	110	125	129	128
Arr. parketten	100	106	96	94	107	100	101	88	82	85

Bron: Ministerie van Justitie, bewerking IOO

De hoogte van de budgetten per dienstonderdeel volgt uit de historische verdeling van de bezetting. Het verdeelmodel veronderstelt dat arrondissementen het beste in staat zijn om werklastverschillen waar te nemen en hierop adequaat te reageren. Dat zou betekenen dat de werklast zich bij alle geledingen en alle dienstonderdelen ongeveer hetzelfde ontwikkelt. In het onderste deel van tabel 3.1 is de ontwikkeling van de produktiviteit weergegeven met behulp van indices. In 1990 is de index voor de produktiviteit op 100 gesteld. Bij een toename van de produktiviteit wordt de index groter dan 100, en bij een afname krijgt de index een waarde beneden 100. Door de indexering zijn de verschillende reeksen beter met elkaar vergelijkbaar. Door definitieveranderingen en aanpassing van gewichten mogen kleine veranderingen niet te absoluut worden toegepast. Grote veranderingen duiden echter meestal op een werkelijke wijziging van de produktiviteit. Uit de tabel blijkt dat de produktiviteit zich zeer verschillend ontwikkelt, met name bij het ondersteunend personeel. Nu is de produktie niet direct gelijk aan de instroom, maar met de instroomgegevens was een vergelijkbaar beeld ontstaan. Blijkbaar zijn arrondissementen niet in staat snel en adequaat in te spelen op verschillen in werklast(ontwikkelingen).

Omdat de werklastmeting ongeschikt is om de totale werklast over alle dienstonderdelen vast te stellen moet het benodigde budget op een andere wijze worden bepaald. De hoogte van het totale budget voor de rechterlijke organisatie en de

verdeling over dienstonderdelen zijn op dit moment daarom niet gebaseerd op de werklust(ontwikkeling).

Inzichtelijkheid

De werklustmeting is weinig inzichtelijk. Met het grote aantal indicatoren en de ingewikkelde bepaling van de gewichten is de werking van het model moeilijk uit te leggen. Doordat het model wordt gevoed met een groot aantal gedetailleerde gegevens lijkt het geschikt om te gebruiken voor gedetailleerde verdelingsproblemen. De resultaten van het model mogen echter alleen worden gebruikt voor een globale verdeling van middelen per dienstonderdeel. Deze spanning tussen de vormgeving en het gebruik leidt al gauw tot oneigenlijk gebruik van of tot onbegrip over de resultaten. Voor de medewerkers van de arrondissementen lijkt het model daarvoor al snel willekeurig, hoewel de werklustmeting op zich zuiver is. Het gevoel van willekeur wordt nog versterkt doordat de werklust en produktie van verschillende dienstonderdelen worden gemeten met verschillende soorten kernprodukten voor vergelijkbare werkprocessen en vervolgens worden gewogen met onvergelijkbare gewichten.

Toereikende verantwoordingsplicht

Het verdeelmodel meet de behoefte van de rechterlijke organisatie met het aantal ingestroomde zaken en de overige te verrichten (beleids)taken. Op basis van deze indicatoren worden middelen beschikbaar gesteld. Bij een dergelijk verdeelmodel hoort een verantwoordingsstructuur waarbij de arrondissementen aan het ministerie informatie geven over de afhandeling van ingestroomde zaken en de wijze waarop de overige taken zijn verricht. De produktiemeting sluit voor het kwantitatieve deel heel goed aan bij de vereiste verantwoording.

De kwaliteitsaspecten zijn veel lastiger eenvoudig te meten. De managementafspraken hebben voor een groot deel betrekking op kwaliteitsaspecten zoals de intensivering van slachtofferzorg, de vermindering van doorlooptijden en de terugdringing van kale beleidssepts. De kwaliteit van de rechtsgang is redelijk objectief vast te stellen en te meten, de kwaliteit van de rechtspraak is echter minder eenvoudig te meten. Door de onafhankelijkheid van rechters kunnen ook nauwelijks toetsbare kwaliteitsnormen voor de rechtspraak worden geformuleerd. Er is ook geen structuur waarin de kwaliteit van de rechtspraak wordt beoordeeld. Daardoor kan de kwaliteit 'ongemerkt' afnemen door toenemende werklust. De verantwoording van de produktie is dus redelijk goed geregeld voor de kwaliteit van de procesgang, maar minder voor de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak.

Robuust

Sommige beleidswijzigingen kunnen in de huidige werklastmeting eenvoudig worden verwerkt. Als de kantongerechten worden ondergebracht bij de arrondissementsrechtbanken hoeft het werklastmodel niet of nauwelijks te worden aangepast. Ook samenvoeging, splitsing en grenswijzigingen van arrondissementen kunnen in het huidige model eenvoudig worden verwerkt.

Het model is echter minder goed toegesneden op inhoudelijk wijzigingen van het werkproces. Dat is niet verwonderlijk omdat het model is gebaseerd op het huidige werkproces en bovendien erg gedetailleerd is uitgewerkt.

Het model is niet geschikt om bij de ontvlechting van het OM het budget van het OM te bepalen. Dit probleem is inherent aan het model. Door een andere keuze van kernprodukten en objectieve, genormeerde gewichten kunnen de dienstonderdelen binnen de zittende magistratuur vergelijkbaar worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor de ressorts- en arrondissementsparketten. Door het grote verschil in taken en werkwijze zal het echter niet mogelijk zijn om budgetten te verdelen tussen ZM en OM op basis van werklastmeting. Hiervoor zal een politieke afweging moeten worden gemaakt.

Binnen de zittende magistratuur kan de werklastmeting worden gebruikt om de noodzakelijke hoogte van het budget vast te stellen, of tenminste om de ontwikkeling van het budget te bepalen. Bij het openbaar ministerie, waar men veel meer op eigen initiatief moet werken, is de noodzaak voor een bepaald budget veel minder duidelijk. Hier zal altijd een politieke keuze moeten worden gemaakt.

3.5 Conclusies

Zittende magistratuur

De behoefte-indicatoren voldoen redelijk goed aan de inhoudelijk eisen. De indicatoren hebben een directe relatie met de behoefte aan middelen en zijn niet strategisch beïnvloedbaar. De behoefte-indicatoren meten echter niet de werkvoorraden, terwijl deze waarschijnlijk wel van belang zijn voor de behoefte aan middelen.

Inmiddels wordt goed voldaan aan de meeste technische criteria. De indicatoren zijn goed meetbaar, voldoende actueel en betrouwbaar. Alleen de objectiviteit van de gewichten kan beter door gebruik te maken van genormeerde tijden die vergelijkbaar zijn tussen dienstonderdelen.

Het model voldoet minder goed aan de bestuurlijke eisen. Het is slechts bruikbaar voor de verdeling binnen dienstonderdelen. Voor de verdeling tussen dienstonderdelen wordt de historische verdeling gebruikt, onder de veronderstelling dat de verdeling op arrondissementaal niveau aansluit bij de werklast. De afgelopen vijf jaar is de instroom van zaken bij kantongerechten echter sterk toegenomen zonder dat de verdeling van middelen is gewijzigd ten gunste van de kantongerechten. Bij de vaststelling van het totale budget en de verdeling over dienstonderdelen wordt op dit moment ook niet expliciet rekening gehouden met de werklastontwikkeling.

De werklastmeting is complex en wordt gevoed met een groot aantal gedetailleerde gegevens. Dat suggereert een nauwkeurigheid die niet kan worden waargemaakt: het model mag alleen worden gebruikt voor een globale verdeling van middelen over de arrondissementen. Door de geringe inzichtelijkheid ontstaat al snel onbegrip over de werking van het model, wat de legitimiteit van de resultaten vermindert. Door de gedetailleerde meting van de werklast is het model gevoelig voor beleidswijzigingen.

De verantwoordingsstructuur sluit goed aan bij de wijze waarop de middelen worden verdeeld. Het ministerie heeft door de meting van de uitstroom en de bezetting een voldoende nauwkeurig beeld van de besteding van de middelen.

Openbaar ministerie

Wat hierboven is gezegd over de werklastmeting van de zittende magistratuur geldt vrijwel allemaal voor het openbaar ministerie. Daarnaast speelt bij het OM dat de werklastmeting maar ten dele geschikt om de behoefte aan middelen te bepalen. In het model wordt geen rekening gehouden met regionale kostenverschillen, en de meer beleidsmatige taken zijn in dit model niet allemaal opgenomen. Dit kan ook nauwelijks met een systeem van werklastmeting omdat er geen duidelijke factoren zijn die de werklast bepalen. De huidige werklastindicatoren zijn door het OM beperkt strategisch beïnvloedbaar. Als een parket meer betrokken is bij het voortraject, zodat alleen bij kansrijke zaken tot vervolging wordt overgegaan, daalt de instroom en daardoor het budget, terwijl anderzijds in de verdeelmodellen geen rekening wordt gehouden met de kosten van extra inspanningen van het parket op dit punt.

4 Aanbevelingen

4.1 Inleiding

Hieronder volgen kort enige aanbevelingen om het verdeelmodel te verbeteren. In de volgende paragraaf wordt het verdeelmodel voor de zittende magistratuur besproken. In paragraaf 4.3 doen wij aanbevelingen voor het verdeelmodel voor het openbaar ministerie. De slotparagraaf 4.4 behandelt de wijze waarop na de ontvlechting van het OM de facilitaire diensten moeten worden bekostigd.

4.2 Zittende magistratuur

Het verdeelmodel voor de zittende magistratuur (inclusief ondersteuning) kan inzichtelijker en bruikbaarder worden. Daarvoor moet het model consistenten en globaler worden, en gebaseerd op onderling vergelijkbare gewichten.

In het huidige verdeelmodel voor de zittende magistratuur worden kernprodukten gebruikt die per dienstonderdeel anders zijn onderverdeeld. Het verdeelmodel wordt veel consistenten als bijvoorbeeld voor strafzaken dezelfde afdoeningsvormen worden onderscheiden bij kantongerechten, rechtbanken en gerechtshoven. Daarnaast verdient het de voorkeur uitsluitend eindprodukten te onderscheiden, waarbij iedere ingestroomde zaak slechts één keer wordt geregistreerd als uitstroom. Begrippen als werkvoorraad en doorlooptijd worden dan eenduidig en kunnen beter worden gebruikt bij de werklastmeting, produktiemeting en de verantwoording.

Het model kan veel globaler door produkten met min of meer gelijk verdeling te vervangen door één indicator en kernprodukten met een zeer klein belang uit de meting te halen. Het beperkte aantal produkten leidt wellicht tot enige verlies aan detaillering in de verdeling over de 19 arrondissementen. De huidige gedetailleerde verdeling suggereert echter een nauwkeurigheid die niet kan worden waargemaakt vanwege onnauwkeurigheden in de definities en registraties. Een globaler model wekt ook niet de (onterechte) suggestie dat het model op lagere niveaus kan worden gebruikt voor de interne verdeling van middelen.

De inzichtelijkheid neemt verder aanmerkelijk toe als de ingestroomde zaken worden gewogen met landelijk geldende gewichten, in plaats van de gewichten die zijn gecorrigeerd voor arrondissementale verschillen. De effecten van de huidige correcties op de verdeling zijn waarschijnlijk kleiner dan de onzekerheid die inherent is aan het meten van behoefte met een beperkt aantal indicatoren.

Om het verdeelmodel beter bruikbaar te maken moeten de gewichten tussen de dienstonderdelen vergelijkbaar worden gemaakt. Daarvoor zijn globaal geraamde absolute normtijden nodig, die vergelijkbaar zijn tussen de dienstonderdelen. Aan die tijden en de daaruit eventueel af te leiden budgetten moet echter geen absolute betekenis worden gehecht. Normtijden geven aan hoeveel tijd minimaal of gemiddeld nodig is om op een bepaald moment te komen tot een produkt met een bepaalde kwaliteit. Bij andere kwaliteitseisen zouden de tijden anders zijn. In de loop van de tijd kan de benodigde tijd bovendien afnemen door verbeteringen in de bedrijfsvoering (automatisering). Kortom: normtijden hebben nooit een absoluut karakter en mogen ook niet zo worden gebruikt. Wel kunnen zij dienen om een normatieve werklast en een bijbehorend normatief budget te bepalen. Vervolgens kunnen daarop kortingsfactoren worden toegepast om eventuele lagere kwaliteitseisen, mogelijk geachte produktiviteitsverhoging of budgettaire schaarste te verdisconteren. Een dergelijke werkwijze is onder andere gebruikelijk bij de verdeelmodellen voor het hoger onderwijs. Het voordeel van deze aanpak is dat de normatieve uitgangsbudgetten in ieder geval zijn gebaseerd op werklastmeting over de gehele linie en een 'gelijke behandeling' van de verschillende dienstonderdelen.

Het huidige onderscheid tussen rechtsgeleerd en ondersteunend personeel is bijzonder bruikbaar bij het vaststellen van de gewichten. Bovendien is het verschil in gemiddelde kosten per persoon te groot om te veronachtzamen. Voor de bepaling van het budget per arrondissement is het onderscheid in rechtsgeleerd en ondersteunend personeel dus zinvol. Bij de beoordeling van de produktiviteit is het echter niet zinvol om een onderscheid te maken tussen de produktiviteit van het rechtsgeleerd en het ondersteunend personeel. Een arrondissement krijgt één budget en moet daarmee proberen zoveel mogelijk te produceren, waarbij het in principe vrij is in de keuze tussen rechtsprekend en ondersteunend personeel. De bedrijfsvergelijking moet dan ook ongevoelig zijn voor verschillen tussen arrondissementen in deze keuze. Vanzelfsprekend wordt de feitelijke keuzevrijheid beperkt door rechten van het zittend personeel. Afhankelijk van de schaalgrootte en het natuurlijk verloop zijn er meer mogelijkheden om hierin bij te sturen.

De behoefte aan middelen wordt ook bepaald door de aanwezige werkvoorraad. De werkvoorraad zou weliswaar een rol kunnen spelen bij de uiteindelijke toewijzing van middelen, maar het niet gewenst om in het verdeelmodel de werkvoorraad op te nemen. Dan zou een lage produktie automatisch leiden tot een grote voorraad, en dus tot een hoger budget. Om dit soort strategisch gedrag te ver-

mijden moet de werkvoorraad buiten het verdeelmodel worden gemeten. Een arrondissement kan de extra middelen om de werkvoorraad weg te werken slechts ontvangen na goed overleg en duidelijk afspraken met het ministerie. In het verleden is deze werkwijze al succesvol toegepast (gerechtshof Leeuwarden).

De consistentie en vergelijkbaarheid van de kernprodukten en hun gewichten zijn moeilijk te bewaken als deze in vier afzonderlijke CMW's worden vastgesteld. In het verleden bleek dit niet mogelijk en ook voor de toekomst is het onwaarschijnlijk dat afzonderlijke commissies zó zijn te sturen dat de uitkomsten onderling volledig vergelijkbaar zijn. Omwille van de consistentie is het daarom gewenst te komen tot één commissie voor de zittende magistratuur (zonder het openbaar ministerie) waarin zowel de methode als de uitwerking wordt besproken. Deze werkwijze heeft bovendien als voordeel dat overbodige detaillering zo veel mogelijk wordt vermeden.

4.3 Openbaar ministerie

Bij het openbaar ministerie (inclusief ondersteunend personeel) is het minder vanzelfsprekend om de behoefte aan middelen uitsluitend te meten met de aan strafzaken te verbinden werklast. Anders dan bij de zittende magistratuur is er bij het openbaar ministerie immers niet alleen sprake van volgend reageren op zaken die zich aandienen. Naast de afdoening van strafzaken in de keten (opsporingsleiding, vervolging en executie) heeft het OM bestuurs- en managementtaken, zoals mede-beheer van de politieorganisatie, driehoeksoverleg, toezicht gevangeniswezen en slachtofferzorg (wet Terwee). Bovendien investeert het OM veel tijd en energie in activiteiten die gericht zijn op het voorkomen van of beperken van de instroom (preventie, alternatieve afdoening en schadebemiddeling, filteren van processen-verbaal). De behoefte aan activiteiten op eigen initiatief kunnen niet met een werklastmodel worden gemeten. Voor het openbaar ministerie verdient een gesplitst model daarom de voorkeur.

Een deel van het budget wordt verdeeld naar rato van de werklast. Dit betreft alle taken waarbij het OM volgend is. Zowel de behandeling van strafzaken als de verplichte bestuurlijke taken kunnen op deze wijze worden gemeten. De behandeling van strafzaken kan worden gemeten met de instroom van strafzaken, gecorrigeerd voor kale beleidssepots. Zo wordt voorkomen dat projecten als 'aanhouden en uitreiken' een negatief effect hebben op het budget. De verplichte bestuurlijke taken worden gemeten met de deelname aan beleidscommissies, maar ook met deelname aan het driehoeksoverleg (aantal politiedistricten en -teams) en bestuurlijk overleg (aantal gemeenten). De aanbevelingen die zijn gedaan voor de zittende magistratuur gelden hier ook: ontwikkel een consistent, globaal model met onder-

ling vergelijkbare gewichten. Ook voor het openbaar ministerie kan dit waarschijnlijk het best worden gerealiseerd binnen één commissie.

De rest van het budget is bedoeld voor de taken waar het openbaar ministerie initiërend moet optreden, en wordt verdeeld met een globaler model. Dit model kan bijvoorbeeld worden gebaseerd op de gebleken samenhang tussen algemene behoefte-indicatoren en de feitelijk tijdsbesteding aan initiërende werkzaamheden. Met de ontvlechting van het OM is het goed mogelijk om voor deze taken een globaal en eenvoudig verdeelmodel te maken dat is gebaseerd op algemene indicatoren. De parketten zijn vervolgens min of meer vrij in de wijze waarop de middelen worden besteed. Binnen de huidige verantwoordingsstructuur - een uitgebreid systeem van management-afspraken met meetbare doelen - heeft het ministerie voldoende zicht op de besteding van de middelen.

4.4 Facilitaire diensten

In de huidige situatie ontvangen de arrondissementen geen afzonderlijke budgetten voor de zittende magistratuur en het openbaar ministerie. In de toekomst zullen wel afzonderlijke budgetten worden verdeeld. In het huidige verdeelmodel is de verdeling van het ondersteunend personeel gebaseerd op de verdeling van de werklust van de ZM en het OM. Dat volgt logisch uit de aard van de taken van het ondersteunend personeel. Voor de toekomst ligt het dan ook voor de hand het ondersteunend personeel te bekostigen uit de twee afzonderlijke budgetten voor de zittende magistratuur en het openbaar ministerie. Binnen deze twee budgetten kan men zelf een afweging maken tussen ondersteunend en rechtsgeleerd personeel en tussen personeel en materieel.

Het is nu nog niet duidelijk hoe in de nieuwe situatie de facilitaire diensten worden bekostigd. Het OM en de ZM maken voor een deel gebruik van gezamenlijke diensten (bibliotheek, bewaking, automatisering). De kosten hiervoor zijn minder dan 15 procent van het totale budget. In de toekomst kunnen zij deze faciliteiten gezamenlijk bekostigen. Dit ligt ook voor de hand omdat de gezamenlijke structuur al bestaat en een kostenvoordeel oplevert. De bijdrage van beide partijen aan de gezamenlijke voorzieningen zijn niet op voorhand vast te stellen. Dit moet echter op arrondissementaal niveau opgelost kunnen worden. In de verdeelmodellen voor ZM en OM kunnen de vergoedingen voor facilitaire diensten eenvoudig worden opgenomen, bijvoorbeeld met normatieve opslagfactoren op de via werklustmeting genormeerde personeelsbudgetten voor het primaire proces. Het feitelijk gebruik van de diensten kan verschillen, maar in het verdeelmodel moet zoveel mogelijk worden gestreefd naar een eenvoudige toerekening waar men op arrondissementaal niveau desgewenst van kan afwijken.

BIJLAGE 5: DE WERKLASTBEÏNVLOEDENDE MAATREGELEN VAN JUSTITIE

I. Werklastverhogende factoren

De werklust van de RO wordt nagenoeg volledig bepaald door het aantal en de bewerkelijkheid van de binnenkomende rechtszaken. Justitie kan op deze instroom van zaken niet direct invloed uitoefenen..

Drie groepen factoren hebben de afgelopen periode tot een verhoging van het aantal en de bewerkelijkheid van rechtszaken geleid:

- 1) autonome factoren;
- 2) beleidsintensivering;en;
- 3) wetgevingsmaatregelen.

ad 1. Autonome factoren

Onder autonome factoren worden ontwikkelingen verstaan die de Nederlandse overheid niet direct kan beïnvloeden. De omvang en bewerkelijkheid van het aantal zaken dat bij de parketten en gerechten aanhangig wordt gemaakt neemt onder meer toe als gevolg van:

- toename van de bevolking;
- stijging aantal vluchtelingen (groei van 8000 in 1989 naar 35000 in 1994);
- aanhoudende werkloosheid;
- voortschrijdende individualisering en wegvallen sociale verbanden;
- verharding criminaliteit;
- open grenzen;
- technologische ontwikkelingen (nieuwe vormen van criminaliteit en toename bewerkelijkheid civiele zaken);
- verhoogde procedurele eisen rechtspraak op basis van het EVRM
- Europese beleidsintensivering;en (bijv. superheffing).

Voor twee van deze autonome factoren, nl. de stijging van het aantal vluchtelingen en de bestrijding van de criminaliteit (zie onder beleidsintensivering;en), heeft justitie extra middelen ontvangen. Voor de overige factoren is dit niet het geval.

ad 2. Beleidsintensivering;en

De afgelopen jaren is op een groot aantal terreinen door de politiek tot een intensivering van het beleid besloten, die tot een verhoging van de werklust van de RO heeft geleid. Voorbeelden hiervan zijn:

- uitvoering crimiplan (1987);
- uitvoeringsgevolgen intensivering transacties Rijksdienst wegverkeer (1987);
- intensivering controle Wet Aansprakelijkheid Motorrijtuigenbelasting (1989);
- bestrijding milieucriminaliteit (1990, 1991);
- intensivering controle rijksnelheden (1991);
- intensivering uitbreiding Pluk Ze wetgeving (1992);
- bestrijding zware criminaliteit (1993);
- bestrijding fraude (1993);
- bestrijding criminaliteit openbaar vervoer (1993);

- uitvoering wet Ter Wee (slachtofferzorg, komend);
- uitvoering 'grote steden beleid' (komend);
- landelijk beleid jeugdcriminaliteit (komend);

Voor deze intensiveringen is extra geld aan de Rechterlijke Organisatie beschikbaar gesteld. In een aantal gevallen is minder geld verstrekt dan voor de uitvoering van het plan in eerste instantie door het parlement en/of justitie nodig werd geacht.

ad 3. Wetgevingsmaatregelen

De afgelopen decennia heeft er een enorme groei van de instrumentele wetgeving plaatsgevonden. Voor een beschrijving van deze ontwikkeling verwijst de werkgroep naar het WRR rapport 'rechtshandhaving' van 1988.

De volgende nieuwe wet- of regelgeving heeft in ieder geval tot een substantieel hogere belasting van het justitieel apparaat geleid. Daarnaast is er nog een cumulatie van kleinere wet- en regelgeving die tot extra werklast heeft geleid:

- uitvoering en toezicht privacy personenregistratie (1989);
- verplichtstelling ABW-verhaal (1989);
- herziening inverzekeringsstellingsprocedure (1990);
- herziening vreemdelingenwet (1991);
- bijstandsverhaal (1992);
- uitvoering en toezicht wet gelijke behandeling (1993);
- paspoortwet (1993);
- herziening beroepsprocedures AWB (1994);
- Wet Bijzondere Opnemingen Psychiatrische Ziekenhuizen (1994);
- Wet Voorzieningen Gehandicapten (1994);
- wetgeving privatisering ziekteverzuim (komend);
- aanpassing huurprijzenwet inzake procesvereisten (komend);
- harmonisatie belasting procesrecht (komend);
- meststoffenheffing (komend);
- regelgeving terugdringen arbeidsongeschiktheidsvolume (komend);
- rekening rijden (in voorbereiding).

Voor een deel van deze wetgevingsmaatregelen heeft de RO extra middelen ontvangen. Veelal was dit bedrag lager dan voor de uitvoering van de taak was begroot.

II Werklastverminderende maatregelen

Tegenover deze werklastverhogende ontwikkelingen, die deels vergezeld zijn gegaan van extra middelen voor de RO, staat een aantal indirecte mogelijkheden welke justitie heeft om de werkdruk te verminderen.

Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- 1) preventieve maatregelen;
- 2) instroom beperkende maatregelen;
- 3) produktiviteitsverhogende maatregelen.

ad 1. Preventieve maatregelen

Algemeen

Op uiteenlopende wijze kunnen de lokale en rijksoverheid preventieve maatregelen nemen om het beroep op de rechter te verminderen. In de sfeer van het strafrecht wordt thans in het kader van het grote stedenbeleid en de aanpak van de jeugdcriminaliteit een aantal van dergelijke maatregelen doorgevoerd. In het civiel recht kan het beroep op de rechter worden verminderd door bijvoorbeeld goede schuldsaneringsmogelijkheden te bieden.

Verplichte bezwaarschriftenprocedure

In de sfeer van het bestuursrecht kunnen bestuurders zorgvuldiger met de belangen van burgers omgaan. Een aansporing daartoe gaat uit van de verplichte bezwaarschriftenprocedure, zoals die onlangs is opgenomen in de Algemene Wet Bestuursrecht. Justitie is voornemens de bezwaarschriftenprocedure ook toe te passen op medische geschillen.

Bestuurlijke boetes

Op het moment hebben bestuursorganen doorgaans geen mogelijkheden om zelfstandig door middel van boetes een adequate rechtshandhaving af te dwingen. Hierdoor zou juist een meer evenwichtige verdeling van de handhavingslasten tussen bestuur en justitie ontstaan. De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten heeft begin 1994 aanbevolen op grote schaal bestuurlijke boetes bij economische delicten te introduceren en aldus een belangrijke bijdrage te leveren aan de handhaving van bestuurlijke wetgeving.

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

In het kader van dit project zal er een selectie plaatsvinden van voorgenomen wetgeving welke onderworpen zal worden aan een meer indringende bedrijfseffectentoets, een milieueffectentoets als ook een handhavingstoets, waarin ook de effecten voor de RO worden meegenomen.

Meer algemeen heeft justitie de screening van wetgeving op werklastergevolgen voor de RO geïntensiveerd.

Inspectie rechtshandhaving

Begin 1991 is de Inspectie van de rechtshandhaving opgericht. Deze inspectie verricht onderzoek naar de werkelijkheid van de uitvoering en handhaving van regelgeving van de centrale overheid en geeft concrete adviezen over de verbetering van de rechtshandhaving. Voorbeelden zijn het zwartrijden, de handhaving van de visserij- en de mestregelgeving en de misbruikgevoeligheid van de sociale zekerheidswetgeving.

ad 2. Instroombeperkende maatregelen

Verhoging griffierechten

Regelmatig zijn de afgelopen jaren de verschuldigde griffierechten verhoogd. Het verhogen van de financiële drempel werkt twee kanten op. Het leidt tot een minder hoge toename van het aantal aangebrachte civiele en bestuursrechtelijke zaken en een verhoging van de ontvangsten. De mate waarin dit instrument wordt gebruikt is gauw

omstreden, omdat de toegankelijkheid van de rechtspraak hierbij in het geding is.

Verhoging competentie- en appelgrenzen kantonrechter

Door de competentiegrens van de kantonrechter te verhogen is de drempel naar een hogere en daarmee duurdere vorm van rechtspraak verhoogd. Dit gebeurt wederom in het kader van de 2e fase van de herziening RO. Deze maatregel heeft als keerzijde dat de rechtzoekende meer mogelijkheden krijgt voor een rechtsgang zonder verplichte procesvertegenwoordiging, hetgeen aanzuigend kan werken.

Administratief afhandelen verkeersovertredingen (1990-1993)

De wet MULDER maakt het administratief afhandelen van verkeersovertredingen mogelijk. De wet heeft geleid tot een aanzienlijke daling van het aantal overtredingen dat bij het parket binnenkomt. Een deel van de werklastermindering, die hiervan het gevolg is geweest, is te niet gedaan door een toename van de bewerkelijkheid van de overblijvende zaken.

Alternatieve geschillenbeslechting (komend)

Om de trendmatige groei van zaken in het civiel en het bestuursrecht om te buigen wordt in dit project buitengerechtelijke geschillenbeslechting gestimuleerd. Te beginnen met echtscheidingsbemiddeling.

ad 3. Produktiviteits- en kwaliteitsverhogende maatregelen

Algemeen

Veel van de produktiviteitsverhogende maatregelen, die hieronder aan de orde komen, zijn niet alleen gericht op een snellere afhandeling van zaken maar ook op een kwalitatief hoogwaardige afhandeling. Voor de juridische professional in de RO staat een effectieve afhandeling voor een combinatie van snelheid met een zo hoog mogelijke kwaliteit, waarbij hij/zij voor het laatste deels individuele deels als beroepsgroep bepaalde minimumnormen hanteert.

Maatregelen om de produktiviteit en/of de kwaliteit te verhogen kunnen op verschillende niveaus worden genomen en kunnen de infrastructuur, de organisatie of de handelswijze betreffen.

Arbitrair wordt hieronder onderscheid gemaakt tussen infrastructurele maatregelen, centrale organisatorische maatregelen en lokale en overige maatregelen.

Infrastructurele maatregelen

Naast de reguliere voorzieningen om het personeel optimaal te laten functioneren, zoals opleidingen, zijn de volgende drie grote infrastructurele voorzieningen de afgelopen periode getroffen.

- DGO-structuur (1989 - 1993)

In de periode 1989-1991 is in de arrondissementen een beheersstaf opgericht (DGO-structuur). Vervolgens zijn beheersbevoegdheden aan de arrondissementen overgedragen, waardoor lokaal ruimte is ontstaan om beter gericht (op de plaatselijke noden) middelen in

te zetten.

- Centrale huisvesting arrondissement (1990 - 2000)
Met het bouwtraject JR-120 is en wordt nog de komende jaren moderne, centrale huisvesting voor de RO gerealiseerd, hetgeen het functioneren ten goede zal komen.
- Automatisering (1989 - 1994)
Ontwikkeling en invoering van geautomatiseerde primaire proces-systemen om de administratieve afhandeling van rechtszaken te vergemakkelijken (strafrecht, executie (COMPAS, IBIS, MULDER), bestuursrecht (BERBER) en civiel recht (CIVIEL, NKP).
Verhoging automatiseringsgraad Rechterlijke Organisatie tot circa 100% in 5 jaar.

Centrale organisatorische maatregelen

- Wet vermogenssancties (1983)
De mogelijkheid om politietransacties per giro te voldoen
- Afdoening belastingzaken buiten zitting (1983)
De afdoening van belastingzaken door gerechtshoven buiten zitting maakt een snellere en meer goedkope afhandeling mogelijk.
- Meer enkelvoudige afdoening gerechten (1986-1987)
De invoering van unus rechtspraak in appel m.b.t. kantongerechts-overtredingen. De mogelijkheid van enkelvoudige behandeling bij de Centrale Raad van Beroep en het college van Beroep bedrijfsleven. De regel dat de behandeling van civiele zaken in eerste aanleg enkelvoudig worden afgedaan. In appel is de mogelijkheid geopend familiezaken enkelvoudig te behandelen.
Bij gerechtshoven zijn enkelvoudige kamers ingesteld voor rolprocedures.
- Centraliseren verhaal en incassoinspanningen (1990-1994)
De effectiviteit van het verhaal en incassotraject is verhoogd door deze centraal te leggen bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau / Centraal Ontvangkantoor der Gerechten.
- Centraliseren juridische documentatie (1992-1995)
Het centraliseren en geautomatiseerd ondersteunen van de juridische documentatie (de Centrale Juridische Documentatie Dienst) leidt tot een werklastverlichting bij de parketten en gerechten.
- Algemene Wet Bestuursrecht/ Asiel wetgeving (1994)
In de bijgestelde wetgeving wordt de rechter de mogelijkheden geboden om tegelijk een uitspraak te doen over een voorlopige voorziening en de hoofdzaak.

Lokale en overige maatregelen

- Managementafspraken lokale maatregelen
In het kader van de jaarlijkse cyclus van planning en control worden jaarlijks afspraken gemaakt tussen het departement en het arrondissement over lokale initiatieven om de produktiviteit te verhogen. Deze initiatieven kunnen van allerlei aard zijn :
infrastructureel (lokale automatisering, personeelsbeleid, werkomgeving), organisatorisch (bijv. de unit-structuur binnen de parketten en gerechten) of procedureel (het stroomlijnen van de

- eigen bedrijfsprocessen).
- Versterking OM (1990 - 1995)
In het kader van het project versterking OM zijn lokaal een groot aantal experimenten uitgevoerd om de effectiviteit van de bedrijfsprocessen binnen het parket te verhogen. Voor een integraal overzicht per parket verwijst de werkgroep naar het eindrapport 'Versterking OM' hoofdstuk 2 van januari 1995. Een belangrijk deel van deze experimenten zijn inmiddels ingevoerd.
Voorbeelden zijn:
 - . herontwerp en optimalisatie van de deelprocessen binnen het parket met als doel verkorting doorlooptijden, terugbrengen kale en technische septs en verhoging executieresultaat (mede gebaseerd op een analyse van het ideale parket (nota 'Het OM...om');
 - . kwaliteitsprojecten en verbetering organisatorische vormgeving binnen het parket (bijv. ISO-certificering Amsterdam);
 - . verbetering planning binnen de strafrechtsketen (zowel tussen parket en rechtbank en het appel traject als met de politie en binnen het driehoeksoverleg);
 - . de experimenten in het kader van 'Aanhouden en uitreiken', waarin op het politiebureau een medewerker van het parket een verdachte direct een transactievoorstel doet of dagvaart (zie evaluatierapport 'Aanhouden en uitreiken', juli 1994).
 - Bevordering delegatiepatronen gerechten (1991 - 1995)
Experimenten zijn gehouden om middels delegatie van taken van de rechter naar juridisch geschoold hoger personeel de doelmatigheid van het gerecht te verhogen. (zie evaluatierapport experiment stafjuristen, mei 1995).
 - ZM 2000 (1994, lopend)
Het project ZM 2000 is een veranderingsinitiatief van de ZM zelf met als uitgangspunt de vraag hoe de rechtspleging in een snel veranderende samenleving aan haar functie kan blijven beantwoorden. In het tweede deel van 1994 zijn alle colleges bezocht om activiteiten te inventariseren om het rechtsbedrijf te verbeteren en te vernieuwen. Bij het veranderingsproces worden twee richtingen gevolgd : enerzijds het stimuleren van lokale vernieuwingsactiviteiten door 50 % financiering vanuit het project en anderzijds het gericht onderzoeken van het functioneren van de rechtspraak (zie hierna).
 - Doelmatigheid civiele procedures (1994, lopend)
Het project heeft als doel de doelmatigheid van civiele (dagvaardings)procedures te bezien, inhoudend dat zo spoedig mogelijk tot een verantwoorde beslechting van het geschil wordt gekomen. Volgens de planning zal het project eind 1995 met verbeteringsvoorstellen komen, die in 1996 met een mogelijke uitloop naar 1997 worden gerealiseerd.
 - Experiment budgettering gerechtskosten (1995, lopend)
Middels een experiment in Haarlem, waarbij de budgetverantwoordelijkheid voor gerechtskosten plaatselijk wordt gelegd, wordt beoogd een meer doelmatige aanwending van gelden voor het uitvoeren van gerechtelijke onderzoeken te bereiken.

Bijlage 6: Criteria en randvoorwaarden voor een nieuwe structuur

1. Inleiding

In deze bijlage wordt ingegaan op het toetsingskader voor de beheersstructuur van de Rechterlijke Organisatie en wordt beschreven op welke wijze dit kader in het rapport is toegepast bij het vaststellen van de knelpunten en de overwegingen voor een nieuwe beheersstructuur.

Voor het toetsen van een beheersstructuur bestaan in de praktijk geen algemene uniform geldende modellen. Een toetsingskader wordt geformuleerd aan de hand van de door een organisatie gemaakte keuzen op hoofdlijnen voor wat betreft de organisatiestructuur en de besturingsvorm.

In de situatie van de Rechterlijke Organisatie is door de werkgroep een toetsingskader gehanteerd dat aansluit bij de typologie van de Rechterlijke Organisatie: een in principe gedecentraliseerde organisatie.

2. Toetsingskader Rechterlijke Organisatie

Het door de werkgroep ontwikkelde toetsingskader kent drie invalshoeken van waaruit naar de beheersstructuur van de Rechterlijke organisatie wordt gekeken.

De eerste invalshoek wordt gevormd door de verschillende hiërarchische niveaus binnen de Rechterlijke Organisatie. Achtereenvolgens worden onderscheiden: strategisch niveau (de Minister van Justitie en de Bestuursraad), tactisch niveau (de Dienst Rechtspleging en het College van PG's) en het operationeel niveau (de parketten en gerechten).

De tweede invalshoek van waaruit naar de beheersstructuur wordt gekeken is de invulling van enerzijds het Openbaar Ministerie (OM) en anderzijds de Zittende Magistratuur (ZM).

De derde invalshoek wordt gevormd door vier inrichtingselementen, die bij het ontwerpen van een beheersstructuur centraal staan. Deze inrichtingselementen zijn:

Inrichtingselement I: Besturingsverhoudingen centraal/decentraal
Eén van de kernvragen bij het ontwerpen van de beheersstructuur is de vraag hoe de vormgeving en afbakening plaatsvindt van de verhouding tussen centraal en decentraal binnen de Rechterlijke Organisatie.

Deze vormgeving en afbakening vindt zijn weerslag in de besturingsfilosofie, beheersfilosofie en de inrichting van de organisatiestructuur op hoofdlijnen.

Samen vormen deze drie elementen het kader/uitgangspunt voor de uitwerking van de overige drie inrichtingselementen.

Inrichtingselement II: Ondersteunende functies voor management

Naast het kader dient de beheersstructuur aan te geven welke onderscheiden ondersteunende functies voor het management binnen de RO beschikbaar zijn. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan:

- control-functie;

- financiële functie;
- personele functie;
- informatie- en automatiseringsfunctie.

Door binnen de beheersstructuur 'organisatorisch' invulling te geven aan bovenstaande functies heeft het management binnen de Rechterlijke Organisatie de beschikbaarheid over de juiste besturingsinstrumenten en -informatie. Naast een adequaat ontwerp/vormgeving van besturingsinstrumenten en informatievoorziening vormt dit één van de waarborgen voor continue beschikbaarheid van juiste besturingsinstrumenten en -informatie.

Inrichtingselement III: Besturingsinstrumenten

De karakteristiek van de besturingsinstrumenten is een inrichtingselement dat bij het vormgeven van een nieuwe beheersstructuur veel aandacht krijgt. Geredeneerd wordt dat dan door de ontwikkeling van het besturingsinstrumentarium de besturing en beheersing voor de organisatie wordt ingericht. De inrichting van het besturingsinstrumentarium vormt echter één van de vier inrichtingselementen. Bij het toetsen van de beheersstructuur aan dit inrichtingselement is een belangrijk aandachtspunt de onderlinge aansluiting van de instrumenten. Vaak worden de instrumenten afzonderlijk ontwikkeld waardoor aansluiting ontbreekt; dit is echter ongewenst omdat daardoor de besturing en beheersing uit balans raakt.

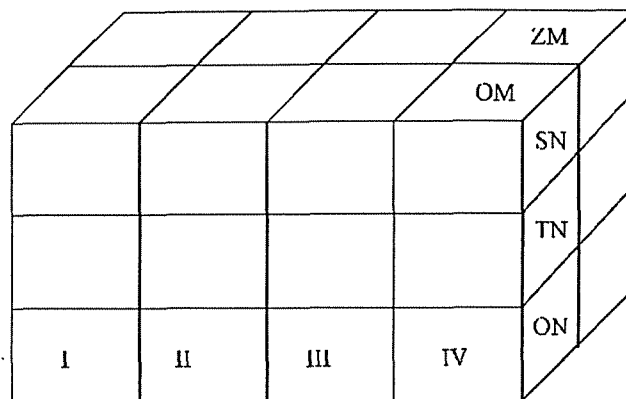
Inrichtingselement IV: Informatievoorziening

Een laatste inrichtingselement waarmee bij het ontwerp van een beheersstructuur rekening moet worden gehouden is de informatievoorziening. Dit element heeft betrekking op de basis van de besturing en beheersing van de Rechterlijke Organisatie. Het gaat hierbij om de kwaliteit van de informatieverstrekking aan het management van de onderscheiden hiërarchische niveaus.

Om de beheersstructuur vanuit de invalshoek van de inrichtingselementen te kunnen toetsen dienen per inrichtingselement criteria te worden geformuleerd.

In figuur 1 zijn de drie invalshoeken die worden gebruikt voor het toetsingskader gevisualiseerd (elk vlak van de kubus visualiseert een invalshoek).

Toetsingskader



I: Inrichtingselement I
 II: Inrichtingselement II
 III: Inrichtingselement III
 IV: Inrichtingselement IV

SN: Strategisch niveau
 TN: Tactisch niveau
 ON: Operationeel niveau

OM: Openbaar Ministerie
 ZM: Zittende Magistratuur

3. Toepassingsmogelijkheden toetsingskader

Doel van het toepassen van het toetsingskader is om de beheersstructuur te toetsen op: effectiviteit (doeltreffendheid), efficiency (doelmatigheid) en interne consistentie.

De daadwerkelijke toepassing vindt plaats door gebruik te maken van de onderscheiden invalshoeken. Door steeds één invalshoek centraal te stellen kunnen de doelen van de toetsing worden bereikt. De volgende invalshoeken worden bij de toetsing centraal gesteld :

- vanuit één hiërarchisch niveau kan voor het OM en het ZM de invulling van de onderscheiden inrichtingselementen van de beheersstructuur worden getoetst op aan/afwezigheid, onderlinge samenhang en tegenstrijdigheid;
- vanuit één inrichtingselement kan voor het OM en het ZM worden gekeken naar de invulling van dit element voor de verschillende hiërarchische niveaus, waarbij een toets kan plaatsvinden op aan/afwezigheid, onderlinge samenhang, tegenstrijdigheid en efficiency (indien bijvoorbeeld gegevens op het laagste hiërarchische niveau voldoende betrouwbaar worden ingevuld hoeft deze toets niet meer op het hoogste strategische niveau plaats te vinden);
- vanuit het OM en het ZM kan worden gekeken naar de invulling van de inrichtingselementen op de onderscheiden hiërarchische niveaus. Hierbij wordt de onderlinge relatie tussen het OM en het ZM getoetst.

4. Toepassing kader door werkgroep

De werkgroep heeft het hiervoor beschreven toetsingskader en de toetsingsmogelijkheden op een praktische wijze toegepast om de ervaren knelpunten (zie hoofdstuk 4 van het rapport) te groeperen en vervolgens de verschillende mogelijkheden voor een nieuwe beheersstructuur tegen elkaar af te wegen. Dit is als volgt gebeurd :

Richtinggevend voor de hoofdlijnen van een nieuwe beheersstructuur zijn de besturings- en beheersverhoudingen tussen centraal en lokaal. De overige drie inrichtingselementen zijn vervolgens bepalend voor de werkbaarheid van de gekozen richting en de te stellen randvoorwaarden aan de invulling.

De volgende aspecten zijn door de werkgroep bekeken om de besturingsverhoudingen te beoordelen :

- eenduidige verantwoordingsrelaties;
- de besturingsmogelijkheden van het hogere management;
- de bewaking van de kwaliteit;
- het samengaan van beleids- en beheersbevoegdheden (alleen OM);
- het in één hand liggen van beheersbevoegdheden van een organisatieonderdeel;
- evenwichtige verhoudingen tussen Openbaar Ministerie / Zittende Magistratuur.

Op grond van een beoordeling op de hiervoor genoemde aspecten is de werkgroep tot de conclusie gekomen in hoofdstuk 5 paragraaf 2 van het rapport, dat een model, waarin de Zittende Magistratuur en het Openbaar Ministerie beheersverantwoordelijkheid dragen, de meest aangewezen weg is voor een nieuwe beheersstructuur.

De volgende aspecten zijn door de werkgroep bekeken om zich een beeld te vormen van de uitvoerbaarheid van het beheer in het nieuwe model :

- adequate ondersteuning management (control-functie);
- doelmatigheid en professionaliteit uitvoering beheerstaken;
- beperking organisatorische span of control;
- complexiteit beheersinstrumentarium;
- personele en infrastructurele voorzieningen;
- invoeringskosten.

Rekening houdend met al deze aspecten doet de werkgroep in de paragrafen 5.4 en 5.6 een aantal voorstellen voor de beheersinfrastructuur van de Rechterlijke Organisatie en geeft een aantal randvoorwaarden mee voor de verdere uitwerking en implementatie.

BIJLAGE 7: EERDER UITGEBRACHT ADVIES

ADVIES VAN DE WERKGROEP 'BEHEERSSTRUCTUUR RECHTERLIJKE ORGANISATIE'
OVER HET CONCEPT-REORGANISATIEPLAN OPENBAAR MINISTERIE D.D. 19 APRIL
1995

§1 Inleiding

Middels haar brief van 12 april 1995 (kenmerk 490543/895) heeft de minister van Justitie de werkgroep Beheersstructuur rechterlijke organisatie verzocht advies te geven over de beheersaspecten van het concept-reorganisatieplan voor het Openbaar Ministerie (OM). De werkgroep wil hierbij wel opmerken dat de functionele en beheersmatige aspecten dermate sterk met elkaar verweven zijn dat een oordeel over beheersmatige aspecten niet mogelijk is zonder tevens een oordeel te vormen - op hoofdlijnen - over de functionele reorganisatie.

Onderstaand zal, de opbouw van het concept-plan volgend, achtereenvolgens ingegaan worden op de gemaakte strategische keuzen (§2), het functioneren van het OM als organisatie en de gevolgen van de reorganisatie voor de relaties met externen (§3) en het invoeringstraject voor de reorganisatie (§4). Afgesloten wordt met een samenvattend advies (§5).

§2 Strategische keuzen

De werkgroep is van mening dat de gemaakte strategische keuzen logisch, consequent doordacht en helder geformuleerd zijn en waardeert de hoofdlijnen van het toekomstige OM positief, waarbij wel zij aangetekend dat een afgewogen eindoordeel pas mogelijk is als ook meer duidelijkheid bestaat over de concrete invulling van één en ander.

Van groot belang is daarbij dat het draagvlak voor de reorganisatie binnen het OM zélf groot is. Met de reorganisatie kan worden voldaan aan de voorwaarde dat het OM een garantie voor de rechterlijke onafhankelijkheid dient te zijn in die zin, dat invloeden en wensen vanuit de politiek, het bestuur en de maatschappij gekanaliseerd worden en ordentelijk gejuridiseerd aan de rechter gepresenteerd

worden, zodat deze in alle vrijheid tot een afweging van alle betrokken belangen kan komen zonder zelf in een te inquisitoire rol gedrongen te worden.

Bovenstaande neemt niet weg dat er volgens de werkgroep nog wel belangrijke punten zijn, die zij onder de aandacht wil brengen. Ten eerste vergt een reorganisatie meer dan alleen 'technische' aanpassingen. Ook een culturele veranderingsslag zal moeten worden gemaakt. Bij uitvoering van het reorganisatieplan zal dit een belangrijk punt van aandacht dienen te zijn. De inrichting van de nieuwe organisatie zal niet té instrumenteel moeten plaatsvinden. Ten tweede schept de zinsnede dat het OM uitdrukkelijk verantwoording aflegt aan de rechter verwarring. De rechter vraagt immers geen verantwoording in algemene zin van het OM, doch hij toetst in individuele gevallen het handelen van het OM aan het recht en beoordeelt de (mate van) toewijsbaarheid van specifieke vorderingen van het OM en de door het OM gemaakte keuzes. De tekst van het plan ware op dit punt te verduidelijken.

Tot slot wenst de werkgroep de verantwoordelijkheid van het OM voor de hele strafrechtketen te benadrukken. Het OM bepaalt via de gezags- en bestuurslijn (via het regionaal college) met de politie in belangrijke mate het zaaksaanbod en daarmee de werklast voor alle schakels in de strafrechtketen. Hieronder zal daar nog op terug worden gekomen.

§3 Het functioneren van het OM als organisatie en de gevolgen van de reorganisatie voor de relaties met externen

De werkgroep waardeert het toedelen van integrale management-verantwoordelijkheid aan de hoofden van de parketten als logische voortzetting van een reeds lopend proces positief. De werkgroep wil er wel op wijzen, dat de huidige hoofdofficieren van justitie vooral op basis van hun juridische kwaliteiten zijn benoemd. Het is de vraag of van hen mag worden verwacht dat zij over voldoende management-vaardigheden beschikken. Belangrijk bij dit punt is voorts de invulling van de functie van controller bij het parket, die het hoofd van het parket volgens het plan zal gaan bijstaan bij de beheersing van de uitgaven en het sturen op prestaties. Dit zal uiterst secuur

dienen te worden uitgewerkt.

Onverlet de instemming over de gedachte integrale managementverantwoordelijkheid aan de hoofden van parketten toe te delen zijn er belangrijke elementen waar onderstaand aandacht voor wordt gevraagd.

Gedeelde beheersstructuur

In het reorganisatieplan OM wordt op verschillende plaatsen gewezen op de beheersstructuur die het OM deelt met de gerechten. De werkgroep onderstreept de uitspraak in het plan dat de in de afgelopen jaren opgebouwde beheersinfrastructuur in het nieuwe sturingsconcept voor het OM waar mogelijk moet worden benut. Zij deelt de mening dat de afzonderlijke parketten te klein zijn om elk een volledige beheersinfrastructuur te onderhouden. Daarmee wordt de gedachte in paragraaf 3.1.2 van het plan om lokaal een facilitaire organisatie in te richten, die voor parketten en gerechten in de uitvoering van een groot aantal beheerstaken voorziet, dan ook logisch.

De efficiëntie van een dergelijke beheersorganisatie kan echter alleen worden overzien, indien voldoende duidelijkheid bestaat over de afbakening van beheersbevoegdheden en daaruit voorkomend de te onderhouden beheersrelaties van het OM met haar partners op dit gebied, waarvan de belangrijkste de politie, het departement en de zittende magistratuur (de gerechten) zijn.

De werkgroep heeft op dit punt het gehele plan en meer in het bijzonder ook hoofdstuk 4 over de relaties van het OM met zijn omgeving doorgenomen. Dit gedaan hebbende kan de werkgroep niet anders dan constateren dat over de afbakening van beheersbevoegdheden en daarmee de beheersrelaties in het voorliggende plan weinig duidelijkheid wordt verschaft. Dit maakt het thans niet mogelijk een inschatting te maken van de doelmatigheid van de toekomstige beheersorganisatie van de gehele rechterlijke organisatie.

De werkgroep wil een aantal voorbeelden noemen:

- de werkgroep kan zich geen voorstelling maken wat de scheiding van budgetten voor het OM en de ZM (blz. 10) zal gaan betekenen voor de (aansturing van) gerechten en of deze wel zo ver moet gaan. Onduidelijk is voor haar hoe de verantwoording van de gemeenschappelijke beheersuitgaven zal gaan geschieden;

- de werkgroep kan zich geen duidelijk beeld vormen van de positionering en wijze van aansturing van het facilitair bedrijf voor de parketten (blz. 11), zolang de relatie van dit bedrijf met de gerechten niet duidelijk is;
- in het verlengde van de vorige twee punten kan de werkgroep zich geen beeld vormen hoe de verdeling van middelen over OM, ZM en de gedeelde beheersuitgaven zal gaan geschieden, waarbij wel voor haar voorop staat dat dit objectief en evenwichtig zal moeten gebeuren.

Direct wil de werkgroep stellen dat het voorgaande geenszins betekent dat het OM niet dient door te gaan op de ingeslagen weg. Wel zal de afstemming met de partners op het gebied van het beheer, de politie, het departement en de zittende magistratuur, beter tot uitdrukking moeten komen. Onderstaand worden hiertoe aanzetten gegeven.

Relatie met politie

Terecht wordt in het reorganisatieplan aandacht besteed aan de relaties van het OM met de politie. De politie is immers voor wat betreft de strafrechtelijke taak ondergeschikt aan het OM. Daarnaast is het OM als deelnemer in het regionaal college medebestuurder van de politieregio's.

De aandacht die in het plan aan deze relaties wordt besteed is evenwel beknopt en weinig concreet. Te weinig wordt benadrukt dat het OM, dat verantwoordelijk is voor, en daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op kwantiteit, soort en kwaliteit van de aangeboden strafzaken en extra-judiciële zaken, via de politie de mengkraan bedient van de instroom van zaken in de strafrechtssketen en daarmee in hoge mate de werklust van de diverse schakels bepaalt.

Aangezien het regiomodel pas vrij recent is ingevoerd moeten de nieuwe verhoudingen in de praktijk nog (verder) worden ingevuld. Enerzijds gaat het daarbij om de nieuwe taak van de hoofdofficier van justitie als medebestuurder van de politieregio en de daaruit voortvloeiende relaties met het openbaar bestuur en de korpsbeheerder. Anderzijds zijn ook de driehoeksoverleggen op verschillende niveaus beïnvloed door de invoering van het regiomodel.

De werkgroep wenst te benadrukken dat de invulling van de sturingsrelaties van groot belang is voor de doelmatigheid en effectiviteit van de strafrechtssketen. Hier zal in de nabije toekomst zorgvuldig naar

moeten worden gekeken.

Beheersrelatie met het departement

Het reorganisatieplan OM is in paragraaf 4.2 niet concreet ten aanzien van de wijze waarop de beheersrelatie tussen het departement en het college in de toekomst gestalte zal krijgen. De werkgroep heeft begrepen dat in een thans lopende reorganisatie binnen het ministerie van Justitie een bestuursraad is geformeerd als eerst aangewezen adviesorgaan voor de bewindslieden. Verduidelijkt zal moeten worden hoe de relatie van deze bestuursraad en de Secretaris-Generaal met de top van het college zal gaan verlopen.

Evenmin geeft het reorganisatieplan OM duidelijkheid over de afbakening van beheersbevoegdheden tussen het college en de toekomstige dienst Rechtspleging binnen Justitie. De werkgroep constateert dat ook op landelijk niveau het OM en de ZM een beheersinfrastructuur delen en dat dit vooralsnog zo het geval zal blijven. Een voorbeeld is het beheer van de landelijke primaire processystemen, dat is ondergebracht bij de Centrale Systeem Organisatie te Zeist. Ook hier zal meer duidelijkheid over moeten worden verschaft.

Overigens wil de werkgroep haar instemming betuigen met het gestelde in paragraaf 5.3 van het plan onder de punten 1 tot en met 4, waaruit duidelijk valt af te lezen dat bij de opbouw van functies binnen het College primaat wordt gegeven aan een eigen controlling-functie, de financiële functie en het personeelsbeleid en de opbouw van de overige beheersfuncties vooralsnog bescheiden wordt gehouden. De werkgroep plaatst hierbij wel de kanttekening dat de controlling-functie bij het college in het vervolgtraject zorgvuldig moet worden uitgewerkt in aansluiting op de facilitaire taken die de dienst Rechtspleging ten behoeve van het college zal gaan verrichten.

Beheersrelatie met de gerechten

De werkgroep is ervan overtuigd dat duidelijke beheersrelaties op lokaal niveau bepalend zijn voor de doelmatigheid van het beheer van de rechterlijke organisatie en daarmee de sleutel van het geheel vormen. Voorts is zij van mening dat de andere inrichting van het

beheer voor de parketten niet zonder gevolgen kan blijven voor de beheerstructuur van de gerechten. Uit het gehele plan blijkt dat dit ook door de opstellers van het plan wordt beseft.

De werkgroep leest op pagina 11 van het plan, dat de stand van zaken in de discussie met de zittende magistratuur over dit onderwerp nog niet in een zodanig stadium is dat duidelijkheid kan worden verschaft over het draagvlak dat bij de zittende magistratuur (ZM) bestaat over een andere beheersstructuur.

Alhoewel de werkgroep begrip heeft dat de discussie met de ZM over een aanpassing van de beheersstructuur voor de gerechten tijd vergt, meent zij dat het invoeren van het sturingsconcept en de beheersstructuur zoals geschetst in het reorganisatieplan OM een oordeel vereist over een - eventueel daarbij aansluitende - structuur voor de zittende magistratuur. In het bijzonder vraagt de werkgroep aandacht voor de positie van de directeur gerechtelijk ondersteuning (DGO): enerzijds richting het hoofd van het parket alleen verantwoordelijk voor het leveren van de afgesproken faciliteiten, anderzijds richting de gerechten met zeggenschap over de levering zelf.

De werkgroep wijst er verder op, dat het OM in haar verantwoordelijkheid voor opportuniteitskeuzen, soorten, hoeveelheden, ordening en kwaliteit van de aangeboden strafzaken bepalend is voor ongeveer een derde van de werklast van de ZM. De afspraken, die het parket en het gerecht hierover maken, zijn wellicht beter uit te voeren, indien de beheersstructuren voor de parketten en gerechten op elkaar aansluiten.

Het hoeft geen betoog dat de werkgroep in dit licht gezien met belangstelling de discussies heeft gevolgd die de afgelopen periode en recentelijk nog binnen en met de ZM over het beheer van de gerechten zijn gevoerd. Zij kan zich niet aan de indruk onttrekken dat binnen de zittende magistratuur draagvlak begint te ontstaan om meer verantwoordelijkheden met betrekking tot het beheer van de gerechten tot zich te nemen en hiervoor de gevolgen te dragen. De werkgroep wil deze ontwikkeling ondersteunen zonder uit het oog te willen verliezen dat een en ander uiterst zorgvuldig en in goed overleg moet gebeuren.

De beheersstructuur ZM

De vraag laat zich stellen welke mogelijkheden er zijn voor een beheersstructuur voor de gerechten die aansluit bij de thans ontwikkelde gedachten bij het OM en of deze structuur kan worden bereikt zonder dat dit grote gevolgen heeft voor het tempo waarop veranderingen binnen het OM gaan plaatsvinden.

Allereerst constateert de werkgroep dat in het kader van de herziening van de rechterlijke organisatie 2e fase de kantongerechten onderdeel zullen gaan uitmaken van de rechtbanken. Dit betekent dat het aantal gerechten zal worden teruggebracht tot circa 30 in getal. Hierdoor worden condities geschapen om, insgelijks als bij het OM, een directe sturingsrelatie te onderhouden tussen de toekomstige dienst Rechtspleging en de verschillende rechtscolleges, zonder dat de span of control te groot wordt. Daarbij past wel de aantekening dat in tegenstelling tot het OM er geen sprake is van één eenheid ZM.

De leiding van de gerechten zou, insgelijks als bij de parketten wordt beoogd, verantwoordelijkheid kunnen gaan dragen voor zowel het rechtsgeleerd als het ondersteunend personeel binnen de gerechten en hiervoor een eigen budget krijgen. Het hoeft geen betoog welke voordelen dit voor een samenhangende en daarmee doelmatige bedrijfsvoering zal hebben.

De vraag laat zich dan wel stellen hoe de verhoudingen binnen het gerecht tussen de president van het gerecht, de sectorvoorzitters en de rechters resp. raadsheren in een dergelijke concept zullen komen te liggen. Meerdere mogelijkheden zijn denkbaar en ook terug te vinden in precedents in het buitenland.

Op dit moment ziet de werkgroep geen mogelijkheid om te adviseren over de voorliggende mogelijkheden. Het ligt in haar opdracht om dit in de komende maanden te doen.

§4 Invoering

Met betrekking tot de invoering beperkt de werkgroep zich tot enkele opmerkingen over de beheersovergang.

Allereerst wil de werkgroep wijzen op de omvang en de complexiteit van de veranderingen, die als gevolg van de reorganisatie van het OM zullen gaan plaatsvinden. Het is van het allergrootste belang dat dit

door alle betrokkenen wordt beseft.

De werkgroep heeft er gezien de complexiteit begrip voor dat in paragraaf 5.3 slechts de eerste stappen voor de beheersovergang worden geschetst. Dit spoort ook met haar eigen gedachten dat eerst de externe beheersrelaties met de gerechten en het departement verder moeten worden uitgewerkt. Met instemming leest de werkgroep dat voor de beheersovergang een periode van twee en een half jaar wordt uitgetrokken. De werkgroep acht dit een realistische aanname.

De werkgroep vindt de lijst van projecten in paragraaf 5.8 weinig inzichtelijk, omdat de volgtijdelijkheid en interacties tussen deze projecten niet wordt aangegeven. De werkgroep vraagt zich af hoe de samenhang van al deze activiteiten zal worden bewaakt.

De werkgroep mist bij een aantal van de projecten een omschrijving hoe de samenwerking met de externe relaties wordt geconcretiseerd. In het bijzonder geldt dit voor het project 'Beheersovergang'. Naar de beleving van de werkgroep gaat het hier om een gezamenlijk project van het OM, de ZM en het departement. Uitgangspunt voor dit project zou een sturingsconcept voor de gehele rechterlijke organisatie, dus zowel het OM als de ZM, dienen te zijn. Immers zonder een dergelijk totaalbeeld, zou de uitwerking naar een verdeling van bevoegdheden en de daaruit voortvloeiende beheers- en sturingsrelaties heel wel onevenwichtig kunnen gebeuren.

De werkgroep spreekt haar bereidheid uit om voorstellen van justitie zijde over de opzet en tussenprodukten van het project 'beheersovergang' te beoordelen. Tevens wil zij - zover dit past binnen haar taakopdracht en hiernaar behoefte bestaat - gedachten ontwikkelen, die kunnen bijdragen aan een voorspoedig en gecontroleerd verloop van dit project.

§ 5 samenvattend advies

Samenvattend komt de werkgroep tot het volgende advies.

De werkgroep acht de gemaakte strategische keuzen consequent doordacht en waardeert de hoofdlijnen van het toekomstig OM positief. Zij onderschrijft de keuze om de hoofden van de parketten integrale managementverantwoordelijkheden toe te delen.

De werkgroep kan zich thans geen oordeel vormen over de wijze waarop dit concreet gestalte gaat krijgen in de beheersstructuur voor de

gehele rechterlijke organisatie: het plan is onvoldoende duidelijk over de toekomstige beheersrelaties tussen het OM en haar partners de politie, het ministerie van Justitie en de gerechten. De werkgroep ziet het als haar taak hier op terug te komen.

De werkgroep beveelt aan om de beheersrelaties van het OM deze zomer uit te werken. Pas als deze nadere concretisering heeft plaatsgevonden, kan de werkgroep een beoordeling geven van de doelmatigheid van de gedane voorstellen voor wat betreft het beheer en kan een invoeringsplan voor het in het plan genoemde project beheersovergang worden opgesteld.

De werkgroep spreekt de bereidheid uit voorstellen van justitie-zijde in deze te beoordelen en zal gezien de haar toegekende taakopdracht ook zelf ideeën aandragen ten aanzien van het beheer van de rechterlijke organisatie.

Tenslotte zij erop gewezen dat de werkgroep volgens de vastgestelde verantwoordingslijn via de Ambtelijke Commissie Heroverweging aan het Kabinet zal rapporteren over het reorganisatieplan voor het OM, dat van justitie-zijde aan het kabinet wordt voorgelegd.

