



# RECHT VAN SPREKEN

Interdepartementaal  
beleidsonderzoek  
naar de bedrijfsvoering  
Rechtspraak

**RECHT VAN SPREKEN**

**INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK  
NAAR DE BEDRIJFSVOERING RECHTSPRAAK**

IBO-ronde 1998, nr. 7  
juli 1999

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	4
1 Samenvatting.....	5
2 De rechtspraak nader beschouwd.....	10
2.1 De gerechten	
2.2 Het personeel bij de gerechten	
2.3 De rechtspraak binnen de rechterlijke organisatie	
2.4 Het Ministerie van Justitie	
3 Opzet onderzoek en aannames.....	13
3.1 Doel en opzet IBO onderzoek	
3.2 Rechtspraak in een overgangssituatie (het heden en recente verleden)	
3.3 Reorganisatie rechtspraak (de plannen)	
3.4 Aannames van de IBO-commissie	
4 Meetbaarheid prestaties.....	20
4.1 Beschrijving werklasmeteringssysteem Lamicie	
4.2 Beoordeling werklasmetering als instrument voor prestatiemeting	
4.3 Het meten van prestaties voor de sturing en bekostiging	
4.4 Verdere ontwikkeling van Lamicie tot een systeem van kostprijsmeting	
5 Het (bestuur van het) gerecht.....	27
5.1 Beschrijving omgeving gerechten	
5.2 De gewenste positie van het gerecht	
5.3 Bevoegdheden bestuur van het gerecht	
6 Relatie gerechten - Raad voor de Rechtspraak.....	32
6.1 De gewenste positie van de Raad	
6.2 Bevoegdheden van de Raad	
6.3 De bekostiging van de gerechten	
6.4 Planning en control cyclus van de gerechten	
7 Relatie Raad - Minister van Justitie.....	38
7.1 Gewenste positie minister van Justitie	
7.2 Bevoegdheden Minister van Justitie	
7.3 De bekostiging van de rechtspraak	
7.4 Managementafspraken in een cyclus van planning en control	
8 Invoeren van een andere beheerstructuur en bekostiging.....	45
8.1 Een gewijzigde beheersstructuur	
8.2 Overgang naar een baten-lastenstelsel en normering van overhead	
8.3 Het bekostigingssysteem kwantitatief ingevuld	
8.4 Het invoeringstraject	
9 Conclusies en aanbevelingen.....	56

**Bijlagen :**

- 1 Taakopdracht IBO-commissie Bedrijfsvoering Rechtspraak
- 2 Leden IBO-commissie Bedrijfsvoering Rechtspraak
- 3 Overzicht Lamicie producten (inclusief normtijden)
- 4 Productiviteitsvergelijking gerechten, 1998

## Voorwoord

Het belang van een goed functionerende rechtspraak in ons land kan moeilijk worden overschat. Om deze publieke taak bij uitstek in verband te brengen met geld heeft iets profaans. Is een goede en snelle rechtsgang voor geld te koop? Toch komt de IBO-commissie in dit rapport tot de conclusie dat een nieuwe, op prestaties gerichte bekostiging van het gerecht beslist zal bijdragen aan een kwalitatieve verbetering van de rechtspraak.

De rechtspraak staat de laatste jaren volop in de schijnwerper en is flink in beweging. Niet in de laatste plaats door een duidelijke veranderingsontwikkeling vanuit de rechterlijke organisatie zelf. Ook de beleidsontwikkeling door Staatsecretaris, Minister en Kabinet geeft zicht op ingrijpende veranderingen. Tijdens de werkzaamheden van deze commissie vond besluitvorming plaats over de zgn. Contourennota. Een en ander impliceert voor de commissie schieten op een bewegend doel.

Dit rapport is mede daardoor een traject-document, dat naar verwachting van de commissie goed past in de veranderingsontwikkeling van de rechtspraak. De uitgewerkte nieuwe bekostigingssystematiek en de beschreven sturingsrelaties tussen gerechten, Raad voor de Rechtspraak en Minister van Justitie vullen hopelijk lege plekken in het toekomstige landschap.

De IBO-commissie komt in dit rapport tot unanieme aanbevelingen. Dit is de verdienste van de leden; er is intensief en met een open geest van gedachten gewisseld en gewerkt. Het rapport is wat dikker geworden dan ik gewent heb. Dat komt omdat we het ook hebben geschreven voor de geïnteresseerde leek. Er wordt nogal wat in uitgelegd.

De realisatie van dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek is vooral te danken aan het secretariaat. De beide secretarissen hebben, ook in heel moeilijke omstandigheden, voortvarend en met kennis van zaken hun werk gedaan.

Rien Meijerink

Voorzitter IBO-commissie  
Bedrijfsvoering Rechtspraak

## 1. Samenvatting

### *Oogmerk interdepartementale beleidsonderzoeken ( § 3.1)*

Het startschot voor de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO) naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties is door het vorige kabinet gegeven met de nota 'Van uitgaven naar kosten'. Daarin staat geschreven dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is 'om meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten'.

Doel van het resultaatgerichte sturingsmodel is vergroting van de transparantie: het verband tussen de inzet van middelen, de te leveren producten en diensten en de daarmee te behalen effecten moet duidelijker worden gemaakt. Achterliggend oogmerk van een resultaatgericht sturingsmodel is vergroting van doelmatigheid: de verhouding tussen ingezette middelen en geleverde prestaties.

### *Aannames over de reorganisatie van de rechtspraak ( § 3.4)*

De rechtspraak staat aan de vooravond van een reorganisatie. Reden om het IBO naar de bekostiging en bedrijfsvoering van de rechtspraak in Nederland niet te richten op de bestaande situatie maar op de gewenste in de toekomst. De commissie hanteert de volgende aannames voor de rechtspraak in de 21<sup>ste</sup> eeuw:

- een bestuur van het gerecht is integraal verantwoordelijk voor de beleids- en bedrijfsvoering van het gerecht;
- een Raad voor de Rechtspraak draagt beheersverantwoordelijkheden voor de rechtspraak als geheel.

Het bestuur van het gerecht legt over de bedrijfsvoering verantwoording af aan de Raad. De Raad heeft voor de rechtspraak als geheel een verantwoordingsplicht aan de Minister van Justitie.

### *Prestatiegerichte bekostiging goed mogelijk en gewenst (hoofdstuk 4)*

Onder deze aannames komt de commissie in dit onderzoek tot de conclusie, dat een resultaatgerichte besturing en bedrijfsvoering voor de rechtspraak goed mogelijk en gewenst zijn. Goed mogelijk omdat de prestaties (het aantal afgehandelde zaken) van de rechtspraak meetbaar zijn en er consensus is binnen de sector over het systeem van meten (de zgn. Lamicie-systematiek). Gewenst omdat een betrouwbare meting van de kostprijs een belangrijk baken vormt in de toekomstige relatie tussen de politiek en de rechtspraak en kan bijdragen tot transparante en zakelijke verhoudingen.

De commissie schetst hieronder eerst de essentie van het voorgestelde bekostigingssysteem. Met dit in het achterhoofd wordt vervolgens de bestuurlijke positie van het gerecht, de Raad voor de Rechtspraak en de Minister van Justitie beschreven. De samenvatting wordt besloten met opmerkingen over het invoeringstraject. Conclusies en concrete aanbevelingen zijn terug te vinden in hoofdstuk 9 van dit rapport.

### *Een normbedrag per afgehandelde rechtszaak (§ 6.3 en 7.3)*

De gerechten worden bekostigd door de Raad voor de Rechtspraak; de Raad door de begrotingswetgever. Sleutel in de nieuwe besturingsverhoudingen is een bekostiging van het gerecht, die - afgezien van een beperkte vaste/specifieke voet voor niet door het gerecht te beïnvloeden factoren - is gekoppeld aan het aantal afgehandelde zaken, met per soort afdoening een normvergoeding. De normvergoeding ligt in de buurt van de gerealiseerde gemiddelde kostprijs van de gehele rechtspraak, gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen. Regelmatig zal de hoogte van de normprijs in een kosten-effectiviteitsanalyse worden herijkt.

Voor het uitvoeringsjaar ligt het budget vast: het afgesproken aantal af te handelen zaken wordt bekostigd tegen de normvergoeding. Handelt een gerecht een groter of kleiner aantal zaken af dan gepland, dan zal dat het volgende jaar worden nagecalculeerd in positieve respectievelijk negatieve zin.

Voor de rechtspraak als geheel wordt de Raad op analoge wijze bekostigd. Nadat uit het vergelijken van raming en realisatie blijkt dat de rechtspraak als geheel in aanmerking komt voor nacalculatie, vormt dit een indringende claim van Justitie in het begrotingsproces. Wezenlijk in de transparante verhoudingen die de commissie voorstaat is, dat afwijkingen van de geclaimde outputbekostiging direct kunnen worden vertaald in een ander prestatieniveau van de rechtspraak. De commissie gaat er van uit dat alleen in uitzonderingssituaties wordt afgezien van nacalculatie.

Op het moment dat de bekostiging wordt gebaseerd op een betrouwbaar gemeten kostprijs en een reële prestatieraming zullen ook – indien de rechtspraak wordt geconfronteerd met 'kaasschaaf' bezuinigingen – de gevolgen direct in het prestatieniveau zichtbaar worden.

### *Normvergoeding inclusief beheerskosten en overhead (hoofdstuk 8)*

Het bekostigingssysteem hangt samen met de beheersstructuur van de rechterlijke organisatie. Kenmerkend voor deze structuur is dat de rechtspraak en het Openbaar Ministerie (OM) een gemeenschappelijke infrastructuur delen. Van elke gulden aan de rechterlijke organisatie gaat ongeveer een kwartje naar gemeenschappelijke staforganisaties en bijbehorende voorzieningen.

Thans beheert en bekostigt het Ministerie van Justitie deze gemeenschappelijke staforganisaties direct naast die van de rechtspraak en het OM (het zgn. drie geldstromen model). In de toekomstige verhoudingen is deze aparte bekostigingslijn niet meer goed denkbaar. Naar de mening van de IBO-commissie zullen middelen en verantwoordelijkheden voor de staforganisaties moeten worden gesplitst over de twee sectoren: de rechtspraak en het OM (het zgn. twee geldstromenmodel). Voor de rechtspraak bepaalt de Raad de kaders voor het beheer en stelt eisen aan de kwaliteit van de uitvoering. Het bestuur van het gerecht is verantwoordelijk voor de uitvoering en beschikt over de middelen om de uitvoering te realiseren. De Raad kan deze middelen toekennen door in de normvergoeding per afgehandelde zaak een vast opslagpercentage te nemen voor beheerskosten en overhead. Het gerecht maakt binnen het totaal beschikbare budget de afweging meer of minder geld te besteden aan het uitvoeren van beheerstaken dan het normpercentage. Het vaste opslagpercentage stimuleert vooral de kleine gerechten om op beheersge-

bied samenwerking te zoeken in een gemeenschappelijke staforganisatie.

Ook voor landelijke voorzieningen (bijvoorbeeld 2<sup>e</sup> lijns beheer automatisering) is de IBO commissie er voorstander van dat deze kosten in de normvergoeding van het gerecht worden meegenomen. Dit verhoogt het kostenbewust zijn van het gerecht en voorkomt 'overvragen'.

#### *Reservevorming in een baten-lastenstelsel (§ 6.3,7.3)*

De IBO-commissie beveelt aan dat de rechtspraak overgaat van het kas- naar een baten-lastenstelsel. Niet alleen is het in het baten-lastenstelsel beter mogelijk om de kostprijs zuiver te meten. Ook de mogelijkheden om - onder bepaalde condities - reserves te vormen zijn groter. Reserves en leenfaciliteiten zijn nodig voor de gerechten om in de bedrijfsvoering fluctuaties in het zaaksaanbod op te vangen. Het beschikbare cijfermateriaal liet niet toe een nauwkeurige inschatting te maken welke grens aan de omvang van reservevorming moet worden gesteld. Ervan uitgaande dat de rechtspraak voor huisvesting niet de investeringen financiert maar de gebouwen huurt, ziet de commissie vooralsnog geen reden om af te wijken van een maximumpercentage van 5 % van het jaarbudget van de gehele rechtspraak; een percentage dat het Ministerie van Financiën thans als referentiekader hanteert voor agentschappen en baten-lasten diensten.

#### *Gerechten: verantwoordelijk voor snelle en kwalitatief hoogwaardige rechtspraak (hoofdstuk 5)*

Een gerecht heeft invloed op de wijze van afdoening van een rechtszaak, maar kan het aantal zaken dat ter behandeling wordt aangeboden niet of nauwelijks beïnvloeden. Een bekostiging van het gerecht, gekoppeld aan het aantal afgehandelde zaken met mogelijkheden om reserves te vormen, verzekert het gerecht van voldoende middelen om veranderingen en fluctuaties in het zaaksaanbod op te vangen. Het gerecht komt daarmee in een positie dat het daadwerkelijk verantwoordelijkheid kan nemen voor een snelle en hoogwaardige afhandeling van rechtszaken in het eigen werkgebied.

Adequate bekostiging zal hand in hand moeten gaan met een doelmatige en flexibele bedrijfsvoering. Het voorgestelde bekostigingssysteem geeft een prikkel om doelmatig te werken. Een gerecht met een lagere kostprijs dan gemiddeld houdt geld over voor nieuwe initiatieven of kan - binnen aangegeven grenzen - zijn reserve verhogen. Een gerecht dat een hogere kostprijs heeft, zal daarentegen financieel tekort komen. Met een flexibele bedrijfsvoering speelt het bestuur van het gerecht in op vraagontwikkelingen en kan zo garant staan voor lage werkvoorraden en een doorlooptijd, die niet langer is dan noodzakelijk. De forse prestatieverschillen tussen afzonderlijke gerechten van gelijke grootte (zie de cijferexercitie in bijlage 4) doen vermoeden dat op dit punt nog winst is te halen.

De IBO-commissie heeft een inventarisatie gemaakt van de mogelijkheden, die het gerecht heeft, om de eigen bedrijfsvoering te verbeteren (een goede meerjarenplanning, een opleidingsbeleid gericht op flexibele personeelsinzet, afspraken over het zaaksaanbod met het OM en de IND). Het gaat om mogelijkheden die er nu al zijn, maar die nog niet maximaal worden benut. Mede omdat thans nog een integraal verantwoordelijk bestuur van het gerecht ontbreekt.



### *De Raad: toezicht op het gerecht (hoofdstuk 6)*

Op landelijk niveau kan de Raad, met een goede regionale spreiding van voorzieningen en het zo nodig instellen van 'vliegende brigades' om achterstanden weg te werken, bijdragen aan de flexibiliteit en doelmatigheid van het gerecht.

De commissie pleit in dit rapport voor een krachtige positie van de Raad voor de Rechtspraak op het gebied van bekostiging en beheer: een positie vergelijkbaar met het bestuur van een holding. De Raad is beheersverantwoordelijk voor de rechtspraak als geheel en op dit gebied bovengeschied aan de gerechten. De Raad bekostigt de gerechten, maakt gekoppeld daaraan afspraken over de prestaties en toetst de realisatie. De Raad ontwikkelt verder een kwaliteitssysteem voor de gerechten en stelt de toepassing van dit systeem als voorwaarde voor bekostiging.

De kracht van de positie van de Raad zit niet in een grote bemoeienis met de procesgang binnen het gerecht. De Raad heeft op dit terrein wèl een ontwikkelende en stimulerende rol, maar kan niet bindend beleidsregels opleggen. De kracht zit in de mogelijkheden en bevoegdheden die de Raad als bekostiger heeft om in te grijpen in de bedrijfsvoering van het gerecht als de gemaakte afspraken niet worden gerealiseerd, aan de kwaliteitseisen niet wordt voldaan of het beheer onvoldoende is.

#### *Systematisch en transparant verantwoorden (§ 6.4)*

Het sturingsmodel dat de commissie voor ogen staat, staat of valt met een goede verantwoording in een cyclus van planning en control en het - als Raad en gerecht - trekken van consequenties uit deze verantwoording. De huidige omgang tussen departement en gerechten in een cyclus van planning en control is – begrijpelijk in de huidige verhoudingen - gericht op het verkrijgen van consensus. Het incidenteel verstrekken van geld en het in beperkte mate aanspreken op resultaten zijn kenmerken hiervan.

De grotere mogelijkheden die het gerecht krijgt in de voorstellen van de commissie om 'de eigen broek op te houden' gekoppeld aan een Raad, die beheersverantwoordelijkheden van de Minister overneemt, biedt perspectieven om de sturing te verzakelijken en te beperken tot de essentiële zaken. De cyclus van planning en control tussen de Raad en de gerechten kan integraal worden gemaakt, gericht op het meerjarig te behalen resultaat en gebaseerd op een systematische verantwoording.

Een zakelijke, op resultaten gerichte omgang binnen de rechtspraak is niet alleen een kwestie van instrumenten en bevoegdhedenafbakening. Het is ook een kwestie van organisatiecultuur. De commissie vraagt hiervoor ruime aandacht in het implementatieproces.

## *De rol van de Minister van Justitie (hoofdstuk 7)*

De beheersbevoegdheden van de Minister van Justitie worden in de nieuwe verhoudingen in essentie bepaald door de Comptabiliteitswet. De Minister bekostigt de rechtspraak als geheel en maakt bijbehorend afspraken met de Raad voor de Rechtspraak over de daarvoor te leveren prestaties. De Raad legt over de realisatie verantwoording af. De Minister heeft geen beheers- of sturingsrelatie meer met afzonderlijke gerechten.

Naast deze rol als bekostiger heeft de Minister van Justitie als verantwoordelijke voor justitiediensten als het OM en de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) en als (mede)wet- en regelgever een aantal aangrijpingspunten om een volumebeleid voor de rechtspraak te voeren. Bij het vormen van dit beleid mag van de Raad een actieve rol worden verwacht. De Raad attendeert de Minister op te nemen maatregelen om de toegankelijkheid van de rechtspraak te verhogen en werkt mee aan de toetsing van wetgeving vooraf (uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) en achteraf (evaluatie van de gevolgen). Een gemeenschappelijk beeld hierover is van belang om overeenstemming tussen de Raad en de Minister te krijgen over de eventuele kostengevolgen van deze maatregelen (een andere normvergoeding voor een rechtszaak).

Dit alles benadrukt het belang van regelmatig overleg tussen de Raad en de Minister in een overlegcyclus aansluitend op de begrotingscyclus op rijksniveau (i.e. de Minister van Justitie en de Tweede Kamer).

### *Invoeringstraject (§ 8.4)*

De reorganisatie van de rechtspraak heeft alleen kans van slagen als bijbehorend de beheersstructuur wordt veranderd. Een zelfstandige rechtspraak, die geen zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid voor beheersvoorzieningen, is als een vis op de walkant. De verandering van de beheersstructuur van de rechterlijke organisatie is een omvangrijk en complex traject, dat rechtspraak en OM samen zullen moeten oppakken. Een richtinggevend besluit hierover is dit najaar nodig om de koers uit te zetten.

Parallel aan de nieuwe beheersstructuur kan het kostprijsstelsel voor de rechtspraak worden ontwikkeld. De commissie beveelt aan om binnen of aansluitend op het lopende project Lamicie gericht onderzoek te doen naar de koppeling van prestatie- aan de kostengegevens. Dit is tot op heden onvoldoende gebeurd. Na besluitvorming over het bekostigingssysteem in het jaar 2000, kan met de noodzakelijke aanpassing van de personele en financiële administratie worden begonnen. In het jaar 2001 of 2002 kan - wanneer aan alle daarbij gestelde eisen is voldaan - de overstap naar het baten-lastenstelsel worden gemaakt.

Gezien de complexiteit en omvang van het invoeringstraject is het een hele opgave om in 2002 beheersverantwoordelijkheden op een verantwoorde wijze over te dragen aan de Raad van de rechtspraak en de gerechten. De IBO-commissie beveelt Justitie aan de veranderingen in de beheersstructuur en de bekostiging voortvarend op te pakken, maar plaatst zorgvuldigheid boven snelheid.

## **2. De rechtspraak nader beschouwd**

### **2.1 De gerechten**

#### *Soorten gerechten*

De IBO-commissie gebruikt in dit rapport de term rechtspraak als verzamelnaam voor de gerechten in Nederland. De gerechten hebben tot taak de behandeling en berechting van geschillen van civiel-, straf- en bestuursrechtelijke aard. Onder de definitie van de rechtspraak neemt de IBO-commissie de Raad van State niet mee. Dit hoge College van Staat heeft een aparte positie en valt verder buiten de beschouwingen van de commissie. De volgende gerechten zijn te onderscheiden:

- 62 kantongerechten,
- 19 arrondissementsrechtbanken,
- 5 gerechtshoven,
- bijzondere colleges ( met als grootste de Hoge Raad en de Centrale Raad van beroep).

De begroting van de gerechten voor 1999 bedraagt f 604 miljoen.. De omvang van de gerechten loopt van enkele fte (kantongerechten) tot ca. 400 fte (de grootste rechtbanken). De gerechten staan niet in een hiërarchische relatie tot elkaar.

#### *Werkgebieden*

Nederland kent een verdeling in 19 arrondissementen. Het arrondissement is het werkgebied van een rechtbank. Binnen elk arrondissement worden een aantal kantons onderscheiden. Dit is het werkgebied van een kantongerecht. Er zijn derhalve meerdere kantongerechten in een arrondissement.

De 5 gerechtshoven hebben een werkgebied van meerdere arrondissementen (een ressort). Tenslotte zijn in een aantal arrondissementen bijzondere colleges ondergebracht, die veelal landelijk werken.

Alle gerechten die zijn gelegen in een arrondissement worden ondersteund door een stafdienst. Deze stafdienst ondersteunt ook het parket/ de parketten die in het arrondissement zijn gesitueerd (zie verder § 2.3).

### **2.2 Het personeel bij de gerechten**

Bij de gerechten is rechtsgeleerd (rechters, raadsheren) en niet rechtsgeleerd personeel werkzaam. Het rechtsgeleerd personeel wordt ook wel de zittende magistratuur (ZM) genoemd.

Tussen de leden van de ZM bestaan geen hiërarchische verhoudingen. De leden van de ZM worden voor het leven benoemd en vormen samen met het rechtsgeleerd personeel van het OM (officieren van justitie, advocaten generaal) de arbeidsvoorwaardensector rechterlijke macht. Het aantal leden ZM bedraagt in 1998 ca. 1800 fte.

Daarnaast is binnen de gerechten nog ca. 3000 fte niet rechtsgeleerd personeel werkzaam. Dit personeel valt onder de arbeidsvoorwaardensector Rijk.

### 2.3 De rechtspraak binnen de rechterlijke organisatie

De rechterlijke organisatie<sup>1</sup> bestaat naast de rechtspraak uit twee andere onderdelen:

- het Openbaar Ministerie (OM);
- gemeenschappelijke staforganisaties voor het beheer.

De rechtspraak en het OM werken - met gescheiden verantwoordelijkheden - in de strafrechtsketen nauw samen. Verder deelt de rechtspraak de beheersinfrastructuur met het OM. Deze beheersinfrastructuur bestaat uit een aantal gemeenschappelijke staforganisaties met bijbehorende voorzieningen. Het OM en de gemeenschappelijke staforganisaties zijn beide van belang voor het IBO en worden hieronder kort beschreven:

- *Openbaar Ministerie*

Het OM staat onder leiding van het College van Procureurs Generaal en bestaat uit 19 arrondissementsparketten, 5 parketten Procureur Generaal, het Parket Generaal (de staf van het College) en enkele landelijke diensten. De begroting 1999 voor het OM bedraagt f 325 miljoen.

- *Gemeenschappelijke staforganisaties voor het beheer*

In het arrondissement maken de gerechten en parketten gebruik van gemeenschappelijke huisvesting, automatisering en een arrondissementale stafdienst. In de stafdienst zijn functies ondergebracht op het gebied van personeel, financiën, automatisering, informatievoorziening, huisvesting en beveiliging, alsmede een aantal facilitaire functies (receptie, bodediensten, bibliotheek, archieven etc.).

Op landelijk niveau is een aantal diensten voor de rechterlijke organisatie ondergebracht. Voorbeelden van landelijke diensten zijn de Facilitaire Dienst Rechterlijke Organisatie (automatisering), de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (opleidingen rechtsgeleerd personeel), de Centrale Justitiële Documentatie Dienst en PRISMA (managementaudits).

De begroting 1999 voor de gemeenschappelijke staforganisaties bedraagt f 326 miljoen. De hoogte van deze begroting geeft aan hoe vergaand rechtspraak en OM thans bij de uitvoering van het beheer leunen op gemeenschappelijke voorzieningen.

---

<sup>1</sup> De commissie Leemhuis hanteert de term rechterlijke organisatie om de verzameling van gerechten te duiden. De IBO-commissie geeft de voorkeur de term rechtspraak hiervoor te gebruiken.

## **2.4 Het Ministerie van Justitie**

Beheersmatig ressorteert de rechtspraak onder het DG Wetgeving, Rechtspleging en Rechtshandhaving (DG WRR) van het Ministerie van Justitie. Binnen dit DG is de directie Rechtspleging (DRp) belast met het conditioneren van een hoogwaardige, onafhankelijke en efficiënte rechtspraak. De directie onderhoudt uit dien hoofde de dagelijkse contacten vanuit het Ministerie met de gerechten en de ZM. Bij de directie is ca. 105 fte werkzaam.

### 3. Opzet onderzoek en aannames

Dit hoofdstuk wordt begonnen met een korte uitleg in § 3.1 van het doel en de aanpak van de IBO onderzoeken in het algemeen. De IBO-commissie heeft deze aanpak voor de rechtspraak maar gedeeltelijk kunnen volgen. Hierachter zit dat er kabinetsplannen liggen om de organisatie van de rechtspraak fundamenteel te veranderen. De commissie heeft deze plannen in kaart gebracht en hierover een aantal aannames gedaan om de richting van het IBO te kunnen bepalen.

In § 3.2 wordt eerst het verleden kort beschreven. Uitgebreider wordt vervolgens in § 3.3 ingegaan op de plannen voor de komende regeerperiode. Deze plannen resulteren in § 3.4 in een aantal aannames die de IBO-commissie hanteert voor het onderzoek.

#### 3.1 Doel en opzet IBO onderzoek

##### *IBO onderzoeken algemeen*

Het startschot voor de IBO-onderzoeken naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties is door het vorige kabinet gegeven met de nota 'Van uitgaven naar kosten'. Daarin staat geschreven dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is 'om meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten'.

Doel van het resultaatgerichte sturingsmodel is vergroting van de transparantie: het verband tussen de inzet van middelen, de te leveren producten en diensten en de daarmee te behalen effecten moet duidelijker worden gemaakt. De inzichtelijkheid van het gehele beleidsproces - dat zich uitstrekt van beleidsbepaling, de allocatie van middelen, het maken van afspraken met uitvoerende organisaties en de (financiële) verantwoording - wordt daarmee vergroot. Achterliggend oogmerk van een resultaatgericht sturingsmodel is vergroting van doelmatigheid: de verhouding tussen ingezette middelen en geleverde prestaties.

Onder de titel 'Aansturen op resultaat' is voor de onderzoeken door het Ministerie van Financiën een conceptueel kader opgesteld. Het kader geldt als een leidraad aan de hand waarvan de bestaande aansturing en bedrijfsvoering van de onderzochte organisaties kan worden beschreven. Het kader kent een viertal inhoudelijke onderzoeksthema's:

1. de meetbaarheid van de kwantiteit, kwaliteit en kosten van de door de overheidsorganisatie geleverde producten en diensten;
2. de wijze van (externe) aansturing door het vakdepartement;
3. de wijze van (interne) besturing en beheersing binnen de organisatie;
4. de mogelijke meerwaarde van invoering van een baten-lastenstelsel.

De (bijgestelde) taakopdracht voor het IBO rechtspraak is direct gerelateerd aan het hiervoor beschreven onderzoekskader en als [bijlage 1](#) terug te vinden in dit rapport.

### *Verantwoording uitvoering opdracht*

Het IBO onderzoekskader is in eerste instantie geschreven voor reguliere, uitvoerende overheidsorganisaties. De rechtspraak valt buiten die categorie: van 'aansturing' (in die zin dat er van een beleidsinhoudelijk hiërarchische relatie tussen Justitie en de rechtspraak overheidsorganisatie geen sprake is). Het onderzoek richt zich derhalve op de mogelijkheid om binnen de rechtspraak als entiteit een resultaatgerichte besturingswijze en bedrijfsvoering in te voeren. De beheersmatige verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie - zoals omschreven in de Comptabiliteitswet - vormt daarbij de randvoorwaarde.

Oogmerk van de nota 'Aansturen op resultaat' is dat op basis van een beschrijving van een 'ideaaltypisch', op output gericht sturingsmodel voor de onderzochte overheidsorganisatie mogelijke verbeteringen in kaart kunnen worden gebracht ten opzichte van de bestaande situatie. De context waarbinnen het onderzoek naar de bedrijfsvoering van de rechtspraak plaatsvindt, valt evenwel te kenschetsen als 'in beweging'. Het gegeven dat er in 1998 een tweetal verstrekkende nota's is verschenen (het eindrapport van de commissie Leemhuis en de Contourennota), kenmerkt de overgangssituatie waarin de organisatie van de rechtspraak zich thans bevindt. Een overgangssituatie waarin wel de contouren van de nieuwe sturing en organisatie bekend zijn, maar nog geen helder uitgekristalliseerd beeld bestaat van de eindsituatie. De commissie concludeert dat een analyse van de bestaande 'ist-situatie', zoals in 'Aansturen op resultaat' is voorgescreven, in een dergelijke context van geringe meerwaarde is. Het verdient de voorkeur om, mede op basis van bestaande beleidsinitiatieven, een ex ante analyse van de per 2002 ontstane situatie te vervaardigen. Hiertoe hanteert de commissie een aantal aannames (§ 3.4). Een vergelijking met de door de werkgroep te ontwikkelen ideaaltypische 'soll-situatie' leidt dan tot verbetervoorstellen.

Voor de samenstelling van de IBO-commissie rechtspraak wordt verwezen naar [bijlage 2](#).

### **3.2 Rechtspraak in een overgangssituatie (het heden en recente verleden)**

#### *De DGO structuur (organisatie t/m 1997)*

Begin jaren 90 is binnen de rechterlijke organisatie een decentralisatietraject gestart. In elk arrondissement werd een DGO (DGO = Directeur Gerechtelijke Ondersteuning) aangesteld, die beheersverantwoordelijkheid droeg voor alle in het arrondissement gelegen gerechten, parketten en andere diensten en hoofd van dienst voor al het niet rechtsgelerd personeel. Ter ondersteuning had de DGO een staf, waarin de verschillende beheersfuncties (financiën, personeel, automatisering, huisvesting etc.) zijn ondergebracht. Beheer was derhalve gescheiden van beleid c.q. de verantwoordelijkheid voor het primaire proces dat bij

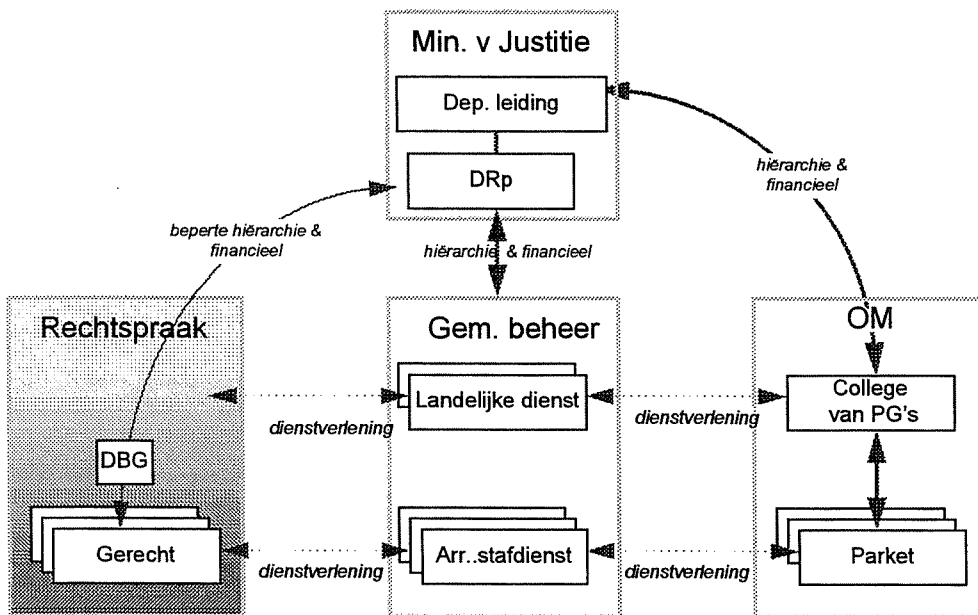
de ZM (en het OM) lag en ligt. De DGO structuur is 1 januari 1998 opgeheven en vervangen door een overgangsstructuur als tussenstap naar integraal management voor ZM en OM.

*De huidige (overgangs)structuur*

Medio 1995 is de reorganisatie van het OM gestart. Doel van deze reorganisatie is om van het OM één organisatie te maken. Een van de voorwaarden om dit te bereiken is dat het OM zelf beheersverantwoordelijkheid gaat dragen (beleid en beheer in een hand). De gevolgen voor de hiervoor beschreven DGO structuur zijn onderzocht in het IBO 'Beheersstructuur van de Rechterlijke Organisatie', begrotingsvoorbereiding 1996, rapport nr. 9, de zgn. comm. Hoekstra. Deze commissie stelde voor ook aan de ZM beheersverantwoordelijkheid over te dragen en de beheersstructuur om te vormen naar een duaal stelsel (OM en rechtspraak) met een gemeenschappelijke infrastructuur.

In 1996 werd het vrij snel duidelijk dat het invoeren van de voorgestelde duale structuur niet op korte termijn realiseerbaar was en dat een reorganisatie van de rechtspraak meer tijd vergt. Begin 1997 besloot de Minister van Justitie een overgangsstructuur in te voeren met vooralsnog drie (OM, rechtspraak, gemeenschappelijk) in plaats van de uiteindelijk gewenste twee beheersrelaties. Deze structuur is per 1 januari 1998 ingevoerd en wordt aan de hand van schema 1 kort toegelicht.

Schema 1. De rechtspraak in de huidige (overgangs) structuur



Aan de rechterkant van schema 1 is het OM terug te vinden, dat bestuurlijk en beheersmatig is afgesplitst van de andere onderdelen van de RO. Wat nog niet is geregeld, is dat het OM landelijk en binnen het arrondissement voor verleende diensten betaalt.



Aan de linkerkant zijn de gerechten terug te vinden. Voor de 19 rechtbanken inclusief de kantongerechten, de 5 gerechtshoven (incl. enkele kleinere bijzondere colleges) en de Hoge Raad en de Centrale Raad van Beroep zijn Directeuren Beheer Gerechten (DBG'n) aangesteld. Deze 26 DBG'n dragen thans beheersverantwoordelijkheid voor de gerechten, zijn hoofd van dienst van het niet rechtsgeleerd personeel en leggen hierover verantwoording af aan de DRp. In de dagelijkse praktijk van de overgangsstructuur werken de DBG'n nauw samen met/ zijn facilitair voor de president van het college en/of een - nog niet formeel- bestuur van het betreffende gerecht. Ook de gerechten betalen nog niet voor de door de stafdienst binnen het arrondissement verleende diensten.

In het midden van het schema is de gemeenschappelijke beheersorganisatie, bestaande uit de landelijke diensten en de arrondissementale stafdiensten, opgenomen. De DRp bekostigt vooralsnog deze diensten en bijbehorende gemeenschappelijke uitgaven (vooral huisvesting en automatisering) rechtstreeks en onderhoudt met de hoofden van de diensten afzonderlijke beheersrelaties.

### **3.3 Reorganisatie rechtspraak (de plannen)**

#### *Commissie Leemhuis*

Aansluitend op het eerder genoemde rapport van de commissie Hoekstra heeft een vertegenwoordiging van de ZM en het departement (het zgn. Initiërend Beraad) zich in 1996 verdiept in het bestuur en beheer van de rechtspraak en verder draagvlak ontwikkeld voor integraal management binnen het ZM. April 1997 is vervolgens de Adviescommissie 'Toerusting en organisatie ZM' (verder genoemd de commissie Leemhuis) ingesteld met een brede opdracht om de toerusting en kwaliteit van de organisatie van de rechtspraak te onderzoeken. Januari 1998 kwam dit advies uit. In dit advies stelt de commissie Leemhuis voor een Raad voor de Rechtspraak in te stellen. Het advies richt zich onder meer op de bestuurlijke verhoudingen tussen de Minister van Justitie, de Raad voor de Rechtspraak en de afzonderlijke besturen van de gerechten. Onderwerpen waar de IBO-commissie in dit rapport nader op in zal gaan. Het advies van de commissie Leemhuis is in het Regeerakkoord medio 1998 overgenomen als leidraad voor de komende reorganisatie van de rechtspraak.

#### *Programma Versterking rechterlijke Organisatie (pVRO)*

Een reorganisatie van de rechtspraak kan alleen succes hebben als deze wordt gedragen door de ZM zelf. Met dit besef, maar ook begrijpend dat niet alles tegelijk kan worden opgepakt, is de ZM begin 1999 gestart met het programma Versterking Rechterlijke Organisatie (pVRO). Voor de IBO-commissie belangrijke onderdelen van het project zijn het vormgeven van een bestuur voor de gerechten, het stroomlijnen van de werkprocessen, de kwaliteitsontwikkeling en het personeelsbeleid. Deze onderwerpen bepalen in belangrijke mate de verantwoordelijkheden van het bestuur van de gerechten voor het reilen en zeilen van het gerecht en komen dan ook terug in dit IBO onderzoek.

Opdrachtgever van het pVRO zijn de presidenten van de gerechten gezamenlijk. Ook de dagelijkse leiding

van het project is in handen van leden van de ZM. Ieder afzonderlijk zijn de presidenten veranderingsmanager voor het eigen gerecht. Het Ministerie van Justitie zal het pVRO faciliteren en houdt toezicht op de voortgang. Parallel aan het pVRO pakt het departement een aantal taken op. (o.a. wetgeving, bestuurlijk onderbrengen kantongerechten, beheersorganisatie).

### *Contourennota*

Met als uitgangspunt het Regeerakkoord hebben de bewindslieden van Justitie in de beleidsnota 'rechtspraak in de 21 ste eeuw' (verder genoemd de Contourennota) hun visie neergelegd op de rechtspraak in de volgende eeuw en geven zij steun aan het hiervoor beschreven programma VRO.

In de contourennota volgen de bewindslieden in hoofdlijnen de voorstellen van de commissie Leermhuis. Op onderdelen zoals het toedelen van bevoegdheden aan de Raad om beleidsregels vast te stellen voor de rechtspraak gaan de bewindslieden minder ver. Over de precieze bevoegdheden en de praktische uitwerking van de werkzaamheden van de Raad is april 1999 een deskundigenoordeel uitgebracht. De besluitvorming over dit deskundigenoordeel is bepalend voor de mate waarin de Raad haar 'managerial accountability' waar kan maken en daarom ook relevant voor het IBO onderzoek. De IBO-commissie maakt hierover de in de volgende paragraaf beschreven aannames.

### **3.4 Aannames van de IBO commissie**

#### *Integraal management bij de gerechten*

De rechtspraak is een gedecentraliseerde organisatie. Beheersbevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn grotendeels bij (een directeur beheer voor) de gerechten gelegd. Maar een beperkt aantal verantwoordelijkheden zijn centraal gehouden.<sup>2</sup>

Bij het rechtsgeleerd personeel ontbreken op het moment op beheersgebied hiërarchische verhoudingen. Afspraken over de bedrijfsvoering en de werkprocessen worden formeel nog in collegevergaderingen van alle leden van de ZM binnen het gerecht genomen. Omdat dit praktisch gesproken in de steeds groter wordende gerechten niet meer kan, worden besluiten genomen in een informeel opererend dagelijks bestuur. De IBO-commissie constateert met eerdere commissies dat de hiervoor geschetste situatie niet meer past in deze tijd en het professioneel opereren van een gerecht in de weg staat.

In de plannen wordt de scheiding tussen beheer en beleid weggenomen en zal een bestuur van de gerechten integraal verantwoordelijk worden voor het totale reilen en zeilen van het gerecht. De IBO-commissie neemt aan dat de besturen de beheersvrijheid hebben om - binnen de normaal daarvoor gestelde kaders - de 'mix van productiemiddelen' en de inrichting van werkprocessen zelfstandig te bepalen. Het (collegiale) bestuur beschikt over bevoegdheden ten aanzien van zowel het niet rechtsgeleerd als

---

<sup>2</sup> In de huidige situatie (zonder een Raad voor de Rechtspraak) is het departement direct verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de automatisering, de huisvesting en de benoeming van de leden ZM. Voor wat betreft de overige PIOFAAH functies zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden vergaand gemandateerd aan de Directeur Beheer Gerechten.

het rechtsgeleerd personeel. Bij de laatste categorie past op beleidsinhoudelijk niveau alleen processturing (doorlooptijden, inrichting werkprocessen, mate van ondersteuning). Het bestuur laat zich vanzelfsprekend niet in met inhoudelijke uitspraken/vonnissen.

Voor de werkzaamheden van de IBO-commissie is de precieze samenstelling van het bestuur van de gerechten geen punt van bijzondere aandacht. De commissie gaat er wel van uit dat naast de ZM een deskundige op beheersgebied in het bestuur zitting heeft met daarbij passende taken en verantwoordelijkheden.

Een voorwaarde om de nieuwe structuur te realiseren is tenslotte dat de kantongerechten bestuurlijk worden ondergebracht bij de rechtbank tot een gerecht voor de eerste lijn. De omvang van de kantongerechten is te klein om integraal management in te kunnen voeren en de organisatorische span of control van de Raad zou anders te groot worden.<sup>3</sup> In hoofdstuk 5 schetst de commissie de positie van (het bestuur van) het gerecht.

### *Een beheersmatig sterke positie voor de Raad voor de Rechtspraak*

In de toekomstplannen staat een zelfsturende rechtspraak opgebouwd uit gerechten met integraal verantwoordelijke besturen voorop. In dit opzicht is de Raad voor de Rechtspraak faciliterend voor de afzonderlijke gerechten. De Raad voert die taken en verantwoordelijkheden uit, die uit overwegingen van schaal, efficiëntie of uit oogpunt van eenheid van beleid niet bij de gerechten kunnen worden uitgevoerd of ontwikkeld.

De Raad voor de Rechtspraak heeft in de toekomstplannen echter ook een tweede rol. De Raad is het orgaan dat de rechtspraak in staat moet stellen om daadwerkelijk verantwoordelijkheid te dragen voor -de kwaliteit en doelmatigheid van- het eigen functioneren. Alleen door middel van een 'organisatorische emancipatie', zoals de commissie Leemhuis dat noemt, is de 'macro-onafhankelijkheid' van de rechtspraak als geheel ten opzichte van de andere staatsmachten (regering en parlement) voldoende gewaarborgd. De IBO-commissie sluit zich bij dit standpunt aan.

Om deze positie waar te maken gaat de commissie ervan uit dat de Raad voor de Rechtspraak verstrekende beheersbevoegdheden richting de gerechten heeft:

- De Raad is een ècht bestuursorgaan met eigen beheersverantwoordelijkheden, hetgeen tot uiting komt in de externe verantwoordingsplicht richting de Minister van Justitie;
- De Raad is beheersmatig bovengeschild aan de afzonderlijke gerechten<sup>4</sup> en heeft bijbehorende toezichthoudende bevoegdheden om de gerechten aan te spreken op de te realiseren resultaten.

De IBO-commissie gaat - in het licht van de discussie over de contourennota - ervan uit dat het voorstel van de commissie Leemhuis om de Raad de bevoegdheid te geven bindend beleidsregels die de rechts-eenheid bevorderen vast te stellen niet wordt opgevolgd en dat de Raad alleen ontwikkelende coördinerende bevoegdheden heeft om de processturing van de gerechten te verbeteren. Ook in het deskundigenoor-

<sup>3</sup> De commissie onderschrijft de argumenten van de staatssecretaris van Justitie dat een aparte bestuurlijke positie van kantongerechten binnen een gerecht 1<sup>o</sup> aanleg niet gewenst is (brief 1 juni 1999, kenmerk 767842/899, in zake de motie 'Vos en Van Oven')

<sup>4</sup> Dit in de kabinetsplannen met uitzondering van de Hoge Raad.

deel adviseert in die richting.<sup>5</sup> Op de gevolgen voor de sturingsverhoudingen komt de IBO-commissie in de hoofdstukken 6 en 7 terug.

Gezien de belangrijke beheerstaken en verantwoordelijkheden die de Raad heeft gaat de commissie ervan uit dat alle leden van de Raad beschikken over algemene beheers- en besturingsvaardigheden en dat dit voor een aantal leden nog meer in het bijzonder geldt.

#### *Beheersbevoegdheden Minister bepaald door de Comptabiliteitswet*

De aannames over een zelfsturende rechtspraak en een Raad voor de Rechtspraak met zware beheersverantwoordelijkheden impliceren een aanzienlijke inperking van de beheersbevoegdheden die de Minister van Justitie thans heeft. De Minister van Justitie behoudt specifieke bevoegdheden op het gebied van de bekostiging, de informatievoorziening en de benoeming van leden ZM bij koninklijk besluit en heeft daarnaast toezichthoudende bevoegdheden uit hoofde van de Comptabiliteitswet.

Beheersbevoegdheden zullen in wet- en regelgeving worden geattribueerd aan de gerechten en de Raad. Dit zal nauwgezet moeten gebeuren. Op de samenhang van het wetgevingstraject en de invoering van de gewijzigde beheersverhoudingen komt de IBO-commissie in § 8.4 terug.

---

<sup>5</sup> Zie 'deskundigenoordeel' april 1999, blz. 16 en 17.

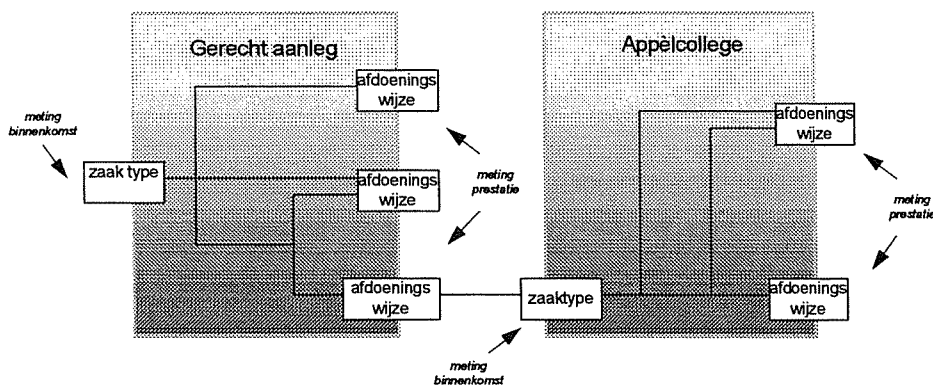
## 4. Meetbaarheid prestaties

De IBO-commissie is vrij vroeg in haar onderzoek tot de conclusie gekomen dat prestatiegerichte bekostiging een veelbelovende omgeving is om de relaties tussen de politiek en de Raad voor de Rechtspraak en tussen de Raad en de gerechten vorm te geven. Eerder waren ook de commissies Hoekstra en Leemhuis deze mening al toegedaan, zonder dat overigens uit te werken in een concreet voorstel voor een andere bekostigingswijze. De IBO-commissie zal dit in dit rapport wel doen. Bepalend hierbij is wat de mogelijkheden zijn om de prestaties van de rechtspraak te meten. Om hiervan een beeld te krijgen wordt in dit hoofdstuk het werklasmetingssysteem van de rechtspraak (het zogenaamde Lamicie systeem) belicht. De commissie komt tot een aantal suggesties om dit systeem verder te ontwikkelen tot een systeem van kostprijsmeting.

### 4.1 Beschrijving werklasmetingssysteem Lamicie

Binnen de rechtspraak is sinds 1990 een werklasmetingssysteem in gebruik. Dit werklasmetingssysteem, dat eerder is beoordeeld door de commissie Hoekstra, heeft een aantal beperkingen en nadelen. Zo maakt het een vergelijking tussen verschillende soorten gerechten niet mogelijk. Onder andere om tegemoet te komen aan deze nadelen is een aantal leden ZM in 1995/1996 in een werkgroep Lamicie ondersteund door het Ministerie van Justitie gestart met de ontwikkeling van een verbeterd systeem.<sup>6</sup> Dit zogenaamde Lamicie systeem is gebaseerd op een input - output meting van de behandeling van rechtszaken door de verschillende gerechten (zie schema 2).

Schema 2. Opzet werklasmetingssysteem Lamicie



<sup>6</sup> Het doel van de werklasmeting wordt door Lamicie als volgt omschreven: "Het primaire doel van de rechtspleging moet zijn zaken binnen een redelijke termijn op een verantwoorde wijze af te handelen". Een rechterlijk college dient over voldoende mensen en middelen te beschikken om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken". "Lamicie heeft getracht een maatstaf te ontwikkelen aan de hand waarvan in absolute zin berekend kan worden hoeveel mensen en middelen nodig zijn voor het afhandelen van binnenkomende zaken."

- *binnengekomen zaken*

Op het moment dat een rechtszaak binnenkomt wordt het moment van binnenkomst en het type van de zaak in de administratie vastgelegd. Het zaakstype geeft een objectieve indicatie van de hoeveelheid werk die het gerecht voor de zaak te verrichten heeft en is dus van betekenis voor de bekostigingsgrondslag. Achter het Lamicie systeem zit een rechtspraak breed standaard zaaksclassificatie. Dit maakt het mogelijk de bedrijfsvoering van verschillende soorten gerechten globaal te vergelijken.

- *afdoeningsmodaliteiten (productiviteit)*

Van elk zaak wordt in een 1 op 1 relatie de afdoening gemeten. De afdoening van een zaak wordt derhalve slechts één maal gemeten. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de 48 afdoeningsmodaliteiten, die het werklastmetingsysteem Lamicie (versie na consult) onderscheidt. Afdoeningsmodaliteiten zijn een maat voor de prestatie die het gerecht heeft geleverd.

- *gewichten afdoeningsmodaliteiten*

Voor elke afdoeningsmodaliteit is een *gewicht* vastgesteld voor de zwaarte van deze wijze van afdoening. In Lamicie zijn deze gewichten uitgedrukt in eenheden van minuten per fte (rechtsgeleerd resp. niet rechtsgeleerd). Een van de redenen om hiervoor te kiezen is om de uitkomsten voor de eigen organisatie herkenbaar te laten zijn. Wezenlijk in Lamicie is consensus binnen de ZM dat voor het aangegeven aantal minuten een zaak kwalitatief voldoende kan worden afgehandeld.

#### 4.2 Beoordeling werklastmeting als instrument voor prestatiemeting

De IBO-commissie geeft hieronder een beoordeling in hoeverre het Lamicie systeem gehanteerd kan worden voor prestatiemeting. De commissie maakt hierbij dankbaar gebruik van de standaard vragenlijst, die in eerdere IBO onderzoeken is ontwikkeld.

- *Primaire, homogene prestaties worden gemeten*

De producten van de rechtspraak worden in Lamicie uitgedrukt in grootheden als uitspraken, beschikkingen en vonnissen en kunnen zonder meer worden beschouwd als de 'primaire prestaties' van de rechtspraak. Met daarnaast de meting van het aantal binnengekomen zaken en het type (en daarmee ook de doorlooptijd van een zaak) worden naar de mening van de IBO-commissie alle relevante grootheden gemeten in het primaire proces, die voor prestatiemeting en bijbehorende bekostiging nodig zijn. Een aandachtspunt is de homogeniteit van de verschillende soorten producten. Binnen Lamicie wordt nog onderzocht of megastrafzaken in de kostprijsmeting en de bekostiging zullen moeten worden afgezonderd.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> De commissie wijst erop dat -indien de kans op een megazaak even groot is voor elk gerecht- het niet noodzakelijk is om megazaken in de werklastmeting apart te onderscheiden. Over meerder jaren gezien is dan de toedeling van middelen naar de gerechten correct. De extra belasting op het gerecht op het moment dat de megazaak zich aandient kan worden opgevangen met de financiële reserves die het gerecht in de voorstellen van de commissie mag opbouwen. (zie § 6.3)

- *volledig, consistent*

Het stelsel voldoet aan vereisten van volledigheid (elke zaak wordt gemeten). Wel past de kanttekening dat de bijzondere colleges (Hoge Raad, Centrale Raad van Beroep etc.) thans nog niet zijn meegenomen. De meting is ook consistent (één zaak - één prestatie). De methodiek van meting is voor de verschillende soorten gerechten (gerechtshof, rechtbank, kantongerechten) gelijk.

- *kwaliteit niet gemeten*

Er zijn geen indicatoren voor de kwaliteit van de uitspraken in het systeem opgenomen. De weging van de afdoeningsmodaliteiten (minuten per fte) is gebaseerd op een door de zittende magistratuur gedragen inschatting wat haalbaar is, zonder dat de kwaliteit te veel in het geding komt. De IBO-commissie vindt het geenszins bezwaarlijk dat de kwaliteit niet in het werklasmetingssysteem zelf is opgenomen. Kwaliteit behoort naar de mening van de commissie geen element van de bekostiging te zijn. Het is een voorwaarde voor bekostiging.<sup>8</sup>

- *nog geen kostprijs*

Een kostprijs per product (lees afdoeningsmodaliteit) wordt in Lamicie (nog) niet gemeten. Voor de herkenbaarheid binnen de gerechten is gewerkt met minuten per zaak voor rechtsgeleerd en ondersteunend personeel. De inschattingen zijn op het niveau van de verschillende soorten gerechten getoetst aan de werkelijkheid (de feitelijke bezetting in een gerecht) en soms op een onderdeel onderbouwd met tijdschrijven. Voor prestatiegerichte bekostiging is het noodzakelijk dat gerealiseerde kostprijzen systematisch worden gemeten. Deze meting vormen de basis voor de te maken afspraken tussen de bekostiger en de bekostigde over de toekomstige prijs. Op dit punt is dus nog een verdere ontwikkeling van het Lamicie systeem nodig.

#### **4.3 Het meten van prestaties voor de sturing en de bekostiging**

##### *Belang objectieve werklasmeting*

De werklasmeting geeft een indicatie voor de behoefte aan middelen binnen de rechtspraak. Het levert de Tweede Kamer/Minister van Justitie (de bekostiger) en de Raad voor de Rechtspraak (de bekostigde) belangrijke informatie om afspraken te maken over de door de rechtspraak te verlenen diensten en de daarvoor te betalen prijs. De IBO-commissie wijst er wel op dat de uitkomsten van de werklasmeting niet van absolute betekenis zijn. Enige spanning tussen de bekostiger en bekostigde over wat een reële norm voor de kostprijs is zal altijd blijven bestaan. Dit laat onverlet dat een transparante bekostiging - gebaseerd op een betrouwbare en breed geaccepteerde werklasmeting - een belangrijk baken is in de relatie tussen de politiek en de rechtspraak.

---

<sup>8</sup> Een kwaliteitssysteem zal naar de mening van de commissie alleen werken als het een instrument van de rechtspraak zelf is. Het koppelen van de bekostiging aan een kwaliteitssysteem leidt er alleen toe dat de kwaliteit versluierd wordt weergegeven.

## Van werklastmeting naar kostprijsmeting

De IBO-commissie geeft - verdergaand op de ingeslagen weg met het Lamicie systeem - in het volgende kader aan welke kostencomponenten kunnen worden onderscheiden en hoe die kunnen worden gekoppeld aan de prestaties (de Lamicie producten). Vervolgens schetst de commissie de relevantie van deze componenten voor de sturingsrelatie tussen de Minister, de Raad en de gerechten alsmede voor de bekostiging.

(1) Kosten	=	Vaste/ specifieke kosten + Prestatiegebonden kosten
(2) Prestatiegebonden kosten	=	$\sum_i$ Kosten zaak type (i)
(3) Kosten zaak type (i)	=	Aantal zaken type (i) x Kostprijs zaak type (i)
(4) Kostprijs zaak type (i)	=	Tijdsinzet zaak type (i) x Opslag niet productief x Loon x Overhead

De reguliere kosten<sup>9</sup> van een organisatie bestaan uit een vaste / specifieke en een prestatiegebonden component (formule 1). Het apart onderscheiden van een beperkt aantal vaste uitgaven kan vanwege de verschillen in grootte van de gerechten bij de verdeling van middelen van belang zijn. Verder zullen mogelijk ook een aantal specifieke kosten (bijv. huisvesting) moeten worden afgezonderd. De commissie komt hierop in hoofdstuk 8 terug bij een korte illustratie van de werking van het voorgestelde bekostigingssysteem.

Het leeuwendeel van de kosten van een gerecht is direct prestatiegebonden of kan aan een prestatie worden toegerekend (overhead). Uitgangspunt van het kostprijsberekeningssysteem is dat deze kosten van het gerecht worden toegerekend aan de verschillende typen zaken, die Lamicie kent (formule 2). Per type zaak wordt daarbij een splitsing gemaakt in een volume- en een prijscomponent (formule 3). De volume-component is het aantal zaken van een bepaald type dat gedurende een periode wordt behandeld.

De prijs noemt de commissie verder de kostprijs van een zaak, of te wel het geldbedrag dat het gerecht nodig heeft om gemiddeld een zaak van een bepaald type te behandelen. De kosten die hiervoor worden gemaakt kunnen in (een arbeidsintensieve sector als) de rechtspraak worden gemeten door de tijdsinzet van personeel te registreren per wijze van afdoening van een bepaald type zaak (de 48 producten die Lamicie onderscheidt). De tijdsinzet kan omgerekend worden naar kosten door niet productieve uren evenredig toe te rekenen naar bestede productieve uren aan rechtszaken, te vermenigvuldigen met het loon en een opslag voor variabele materiële uitgaven en overhead. Onder overhead verstaat de commissie zowel intern personeel bij het gerecht dat niet direct zaaksgebonden werkt als uitbestede diensten aan de arrondissementale stafdienst of derden. In een zinvol kostprijsberekeningssysteem zullen al deze uitgaven moeten worden meegenomen.

<sup>9</sup> Geabstraheerd wordt van projectkosten, waarvoor het gerecht apart geld van de Raad voor de Rechtspraak ontvangt.



De relevantie van het meten van deze kostencomponenten voor de bekostiging en sturing is als volgt:

- *volume : aantallen zaken van een type*

Het gerecht heeft weinig tot geen invloed op het aantal zaken dat wordt aangebracht. Compensatie in de bekostiging van het gerecht voor een onverwachte zaaksontwikkeling ligt derhalve voor de hand. De voornaamste beheersmogelijkheden van de Raad liggen in een goed spreidingsbeleid van de inzet van middelen gericht op de te verwachten vraag. De Minister van Justitie en de politiek hebben beperkte aangrijpingspunten om de totale zaaksontwikkeling, die op de rechtspraak afkomt, te reguleren.

- *productiviteit: tijdsinzet voor het afdoen van een zaak op een bepaalde wijze*

De gerechten zijn direct verantwoordelijk voor de gerealiseerde productiviteit en kwaliteit van het gerecht. De Raad kan als bekostiger het gerecht prikkelen de productiviteit te verhogen. Dit doet de Raad door in de bekostiging niet de gerealiseerde productiviteit van het gerecht maar de Lamicie normen voor de tijdsinzet (resultierend in een genommerde kostprijs) te hanteren.

De politiek kan als wet- en regelgever de wijze van afdoening en dus de productiviteit beïnvloeden. Is dit het geval dan wordt dit in overleg met de Raad in de genommerde kostprijs voor de rechtspraak als totaal verrekend.

- *niet productieve uren*

De variatie in het percentage niet productieve uren vormt een indicatie van een toe- of afnemende werkdruk. Regelmatige meting is van belang om het werklasmetingssysteem te herijken.

- *materiële uitgaven en overhead*

Het bestuur van de gerechten bepaalt binnen ruime richtlijnen van de Raad hoe de eigen organisatie wordt ingericht, welke overhead nodig is en welke diensten worden uitbesteed. Hetzelfde bestuur kan er op worden aangesproken als hierdoor de kostprijs te hoog wordt of het niveau van dienstverlening te laag. Op deze kwestie komt de commissie terug in hoofdstuk 8 bij haar beschouwing van de gemeenschappelijke beheersinfrastructuur van de rechterlijke organisatie en de uitwerking van het bekostigingsmodel.

- *lonen en prijzen*

Het in de arbeidsvoorwaardensectoren Rijk en Rechterlijke Macht afgesproken loon heeft directe gevolgen voor de kostprijs. Het is van belang - wanneer voorkomend - in deze overleggen ook bindende afspraken te maken over de gevolgen van andere overeengekomen arbeidsvoorwaarden voor de productiviteit (bijv. arbeidstijdverkorting). In de materiële component zullen jaarlijks prijsstijgingen reëel moeten worden doorgecalculereerd door de bekostiger om een verkapte bezuiniging te vermijden.

#### 4.4 Verdere ontwikkeling van Lamicie tot een systeem van kostprijsmeting

De in § 4.3 geschetste opzet van een prestatie­meting vraagt om een aantal vervolgstappen in het Lamicie project. Deze stappen richten zich op het bepalen / meten van de kostprijs van de verschillende Lamicie afdoeningswijzen en het onderhoud van het systeem. De IBO-commissie heeft begrepen dat hiervoor binnen het project voorstellen in ontwikkeling zijn. De IBO-commissie beperkt zich tot het noemen van een drietal vereisten, waaraan het systeem zal moeten voldoen:

##### 1. *Betrouwbare brongegevens*

Er mogen geen discussies zijn over de betrouwbaarheid van de gehanteerde cijfers. De brongegevens, die voor de werklasmeting en het bekostigingssysteem worden gehanteerd dienen direct voort te komen uit de landelijk geautomatiseerde financiële systemen en de primaire procesregistratiesystemen. Voor wat betreft het primaire proces gaat het om aantal binnengekomen zaken, de (hoofd)typering van deze zaken en de wijze van afdoening van zaken naar de 48 in Lamicie aangegeven categorieën. Bijbehorend gelden eisen aan de architectuur en het beheer van deze systemen en de registratiewijze, die in de Administratieve Organisatie van de gerechten dient vast te liggen. De Raad zal hierop moeten toezien. De primaire gegevens worden insgelijks als bij comptabele gegevens jaarlijks door de accountantsdienst beoordeeld op betrouwbaarheid.

##### 2. *Systematisch en regelmatig tijdschrijven*

De commissie wijst op het belang van een betrouwbaar systeem van tijdschrijven om activiteiten en daarmee kosten toe te rekenen naar prestaties (de 48 Lamicie-producten). Met een betrouwbare meting van de kostprijs wordt de basis gelegd voor transparante verhoudingen tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht. De commissie laat in het midden of hiervoor periodiek of continu tijdschrijven nodig is.<sup>10</sup> Aansluitend zullen in de financiële administratie voorzieningen moeten worden getroffen om de in § 4.3 genoemde vaste / specifieke kosten apart zichtbaar te maken van de overige kosten en om de indirecte kosten toe te rekenen naar de verschillende producten. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. De commissie wijst daarbij op het risico van overmatige registratie. Een zeer gedetailleerde toerekening van kosten is niet nodig<sup>11</sup> en kan vanwege de inspanning om het te onderhouden na enkele jaren zelfs tot een minder betrouwbare uitkomst leiden.

---

<sup>10</sup> Het periodiek tijdschrijven heeft als mogelijk voordeel dat het meer gericht is en dieper kan gaan. Het risico is dat de resultaten minder representatief zijn.

<sup>11</sup> Omdat alle kosten van een gerecht worden toegerekend (zie §4.3) gaat het om verschuivingen in de hoogte van de kostprijs van de verschillende producten. Deze verschuivingen werken maar marginaal door in de hoogte van de budgettoekenning aan elk afzonderlijk gerecht.

#### 4. *Periodieke herijking en doorlichting werklastmetingssysteem*

De Raad voor de Rechtspraak is verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer van het systeem van de werklastmeting en kostprijsmeting en de periodieke herijking. De Minister heeft de bevoegdheid om hieraan eisen te stellen, omdat hiermee de transparantie van de rechtspraak en de verantwoordingsrelatie van de Raad is gemoeid. De Raad zal de betrouwbaarheid en de consistentie van het systeem periodiek laten toetsen door de accountantsdienst of een andere met de Minister overeengekomen organisatie.

## 5. Het (bestuur van het) gerecht

Sleutel van de plannen om tot een toegankelijke en zelfsturende rechtspraak te komen is integraal management bij de gerechten. In dit hoofdstuk schetst de IBO-commissie welke beheersbevoegdheden en instrumenten het (bestuur van het) gerecht hiervoor nodig heeft.<sup>12</sup> De schets heeft als doel te achterhalen hoe ver de mogelijkheden van het gerecht strekken. Dit is van belang om in het volgende hoofdstuk de bekostiging en de sturingsverhouding met de Raad voor de Rechtspraak te kunnen beschrijven.

In § 5.1 wordt ingegaan op de factoren, die de werkdruk van de gerechten bepalen. Bekeken wordt op welke factoren het gerecht invloed heeft en op welke niet. Vervolgens bekijkt de commissie in § 5.2 de gewenste positie van het gerecht. Ingegaan wordt op de instrumenten die het gerecht nodig heeft om vraagontwikkelingen op te vangen en verantwoordelijkheid te dragen voor de productiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening. Dit leidt vervolgens in § 5.3 tot een beeld van de bevoegdheden van het bestuur van de gerechten.

### 5.1 Beschrijving omgeving gerechten

In de gedachte dat de gerechten alleen kunnen worden aangesproken op aangelegenheden die zij kunnen beïnvloeden, heeft eerder de commissie Hoekstra gekeken naar de factoren die de werklast en productiviteit beïnvloeden. De commissie Hoekstra maakt onderscheid in:

- werklastverhogende factoren:
  - autonome ontwikkelingen (bevolkingsgroei, criminaliteitstoename, individualisering, Europese regelgeving)
  - beleidsintensivering (met name strafrecht)
  - wetgevingsmaatregelen
- werklastverlagende factoren
  - preventie (bijv. bestuurlijke boetes, verplichte bezwarenprocedure)
  - instroom beperkende maatregelen (bijv. verhoging griffierechten, alternatieve geschillenbeslechting, bezwaarschriftprocedure)
- productie en/of kwaliteitsverhogende maatregelen
  - infrastructuur (automatisering, huisvesting)
  - centrale organisatorische maatregelen (bijv. wijziging competentiegrenzen gerechten)
  - overige organisatorische maatregelen (bijv. doelmatige civiele procedures)

Uit het overzicht kan worden afgeleid dat de gerechten weinig mogelijkheden hebben om het aantal zaken dat ter behandeling wordt aangeboden te beïnvloeden. Over meerdere jaren gezien is het voor de gerechten een autonome ontwikkeling. Het besluit een zaak te beginnen ligt bij de partijen in het rechtsgeschil.

---

<sup>12</sup> Het is niet de bedoeling van de commissie hierover baanbrekende voorstellen te doen. Daarmee zou alleen het programma VRO voor de voeten worden gelopen.

Het overdragen van zaken van een gerecht naar een andere is maar in zeer beperkte mate mogelijk. Gerechten werken gebiedsgebonden.

Aanzienlijk meer greep hebben de gerechten op de wijze van afdoening van een zaak. Al kan wel de wet- en regelgever de procedure en de partijen het verloop van de individuele zaak beïnvloeden.

## 5.2 De gewenste positie van het gerecht

### *Gewapend tegen onverwachte volumeontwikkelingen*

De constatering hiervoor dat het gerecht nagenoeg geen mogelijkheden heeft de vraag naar rechtspraak te beïnvloeden, maakt het des te noodzakelijker dat het bestuur van het gerecht een flexibele bedrijfsvoering voert gericht op snelle en kwalitatief hoogwaardige afdoening van rechtszaken. De IBO-commissie ziet in principe de volgende zes mogelijkheden:

#### 1. *Prestatiegerichte bekostiging met reserve en leenmogelijkheden*

In de gedachte van de IBO-commissie wordt het gerecht in de toekomst bekostigd op grond van het aantal af te handelen rechtszaken en landelijke vastgestelde prijzen per type afdoening (zie verder § 6.3). Aan de toekenning van dit budget zijn gekoppeld afspraken over een tijdige en kwalitatief hoogwaardige afhandeling van de bij het gerecht binnengekomen rechtszaken. Met de overstap naar een baten- lastenstelsel wordt ook begrensd reservevorming mogelijk en kan geld worden geleend. Dit om een onverwachte vraagontwikkeling te overbruggen.<sup>13</sup>

#### 2. *Een goede meerjarige zaaksplanning en bijbehorende personeelsplanning*

Ontwikkelingen in het zaaksaanbod zijn meerjarig met een zekere bandbreedte te voorspellen. Voor een stabiele en efficiënte bedrijfsvoering is het van belang deze op het meerjarig zaaksaanbod te richten en niet op incidenten. Cruciaal hiervoor is een goede personeelsplanning.<sup>14</sup> Binnen deze meerjarenplanning voert het bestuur van het gerecht een actief beleid op de doorlooptijden van de verschillende units en lost incidenten op. De Raad voor de Rechtspraak ontwikkelt hiervoor beleidsnormen.

#### 3. *Een personeels- en opleidingsbeleid gericht op een flexibele personeelsinzet*

Gerechten kennen een indeling in units/kamers voor de verschillende rechtsgebieden. Flexibiliteit in de interne organisatie van het gerecht is een vereiste om goed te kunnen inspelen op veranderingen in de vraag. Een goed opleidingsbeleid, dat het mogelijk maakt personeel tijdelijk elders in te zetten, is een belangrijk instrument voor het bestuur van de gerechten om dit te verwezenlijken.

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld een niet geplande toename van het aantal rechtszaken, die naderhand in de bekostiging wordt nagecalculeerd. (zie § 6.3).

<sup>14</sup> In het bijzonder geldt dit voor het rechtsgeleerd personeel, waarvoor de opleidingstijd en de selectie en benoemingsprocedure vergeleken met andere beroepsgroepen langdurig is.

#### 4. Regionale afspraken met het parket en de IND over het zaaksaanbod

Het voeren van een actief doorlooptijden beleid houdt ook in dat het gerecht regionale afspraken maakt over de zaaksplanning met de 'aanleverende instantie'. Dit voor zover deze instantie daar tenminste zelf invloed op heeft. In het geval van het strafrecht heeft het OM – binnen de door de Minister aangegeven kaders – vrij veel beleidsruimte. In het geval van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) is deze ruimte veel minder en is ook de zaaksontwikkeling (vreemdelingen) moeilijk te voorspellen. Voor civiele en bestuurszaken liggen de keuzemogelijkheden bij de rechtszoekende partijen en heeft de advocatuur alleen indirecte mogelijkheden. Vanzelfsprekend gaat het belang van regulier regionaal overleg met het OM verder dan alleen de zaaksplanning.

#### 5. Het concentreren of elders aanbrengen van rechtszaken

Uitgangspunt is dat gerechten regionaal werken. Indien het echter gaat om specialistische werkzaamheden<sup>15</sup> of grote onverwachte mutaties in de instroom (bijv. vreemdelingen) voorkomen ligt concentratie van rechtspraak voor de hand. De Raad heeft als taak dit voor de gerechten te monitoren en zal waar nodig voorstellen doen aan de wetgever om de competentieafbakening te wijzigen.

Ook het gerecht zelf heeft aangrijpingspunten om rechtszaken bij hoge werkvoorraden bij een ander gerecht te laten afhandelen, die daarvoor meer ruimte heeft.<sup>16</sup> Dit door de aanleverende instantie of de partijen in het rechtsgeschil te wijzen op de mogelijkheden om een rechtszaak bij een gerecht met een minder hoge doorlooptijd aan te brengen. Binnen het strafrecht zijn juridisch gezien<sup>17</sup> vaak meerdere gerechten competent om een bepaalde zaak af te handelen. Mogelijkheden die het OM kan benutten. In het bestuursrecht is formeel juridisch steeds een gerecht competent, maar worden in de dagelijkse werkelijkheid toch mogelijkheden gevonden de zaak elders af te handelen.<sup>18</sup> In het civiel recht is het verplaatsen van rechtszaken mogelijk, indien de partijen in het geschil daarmee akkoord gaan.

Indien de toekomst mocht uitwijzen dat de hiervoor genoemde reeds bestaande –maar nog onvoldoende benutte- mogelijkheden onvoldoende zijn om regionale knelpunten in doorlooptijden en werkvoorraden op te lossen acht de IBO-commissie het van belang te onderzoeken of de competentiegrenzen van de afzonderlijke gerechten kunnen worden verruimd.<sup>19</sup>

#### 6. Incidentele personeelsinzet (rechters plaatsvervangers, uitzendkrachten)

Incidentele personeelsinzet (waaronder het werken met rechters plaatsvervangers) op meer dan kleine schaal, doet afbreuk aan de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de dienstverlening. In zoverre rechters plaatsvervangers van een ander gerecht afkomstig zijn zullen de betrokken twee gerechten over financiële compensatie afspraken moeten maken.

<sup>15</sup> Bijvoorbeeld de militaire rechtspraak in Arnhem.

<sup>16</sup> Dit kan in een aantal gevallen een betere oplossing zijn dan het werken met rechters plaatsvervangers. Bijvoorbeeld als het knelpunt zit in onvoldoende zittingsruimte.

<sup>17</sup> Artikel 2 wetboek van strafvordering.

<sup>18</sup> De IBO-commissie noemt als voorbeeld de rechtbank Alkmaar die bestuurszaken, die onder de competentie vallen van Amsterdam, de facto afhandelt ( zie jurisprudentie Bestuursrecht, 3 december 1998).

<sup>19</sup> Dit bijvoorbeeld door binnen een ressort te werken met een structuur, waarin de rechtbanken eerste aanleg als overloopvoorziening voor elkaar dienen. Dit zou de flexibiliteit van de rechtspraak aanmerkelijk verhogen. Competentieverruiming vergt wetswijziging.

## *Verantwoordelijk voor productiviteit en kwaliteit*

Binnen de gestelde grenzen van de wet- en regelgever en de eisen van de Raad is het bestuur van het gerecht verantwoordelijk voor de productiviteit en de kwaliteit van de rechtspraak in het gebied, maakt hierover managementafspraken met de Raad en legt over het naleven van deze afspraken verantwoording af.

Onderscheid kan daarbij worden gemaakt tussen de kwaliteit en productiviteit van de individuele rechter en het gerecht als geheel.

- *de individuele rechter*

Het bestuur van het gerecht is verantwoordelijk voor de productiviteit en kwaliteit van de dienstverlening van de rechters binnen het gerecht en kan de individuele rechter hierop aanspreken. Dit aanspreken betreft niet (de kwaliteit van) de uitspraak, waarover de individuele rechter geen verantwoording aflegt aan anderen.<sup>20</sup> Het programma VRO zal voorstellen doen voor het noodzakelijke kwaliteits- en personeelsinstrumentarium (functioneringsgesprekken, intercollegiale toetsing e.d.).

- *het gerecht als geheel*

De verantwoording richting de Raad voor de Rechtspraak (zie hoofdstuk 6) is het moment bij uitstek elk jaar voor het bestuur van de gerechten om de eigen kritische succesfactoren te heroverwegen en hieruit gevolgen te trekken voor de bedrijfsvoering de komende periode.

Daarnaast zal het functioneren van het gerecht om de paar jaar worden geëvalueerd. Dit evaluatieonderzoek, dat wordt gehouden in opdracht van de Raad, biedt het bestuur van het gerecht concrete aangrijpingspunten om de organisatie van het gerecht structureel te verbeteren. Onderdeel van de evaluatie is een waarderingsonderzoek en een bedrijfsvergelijking met gelijksoortige gerechten.

---

<sup>20</sup> De mogelijkheid in hoger beroep te gaan vormt hier de kwaliteitsgarantie. De Raad en het bestuur van de gerechten kunnen wel de rechtseenheid en daarmee de kwaliteit van de uitspraken bevorderen door de jurisprudentie geautomatiseerd te ontsluiten en strafmaatsystemen beschikbaar te stellen.

### 5.3 Bevoegdheden bestuur van het gerecht

Aan de hiervoor geschetste positie van het bestuur als integraal manager is verbonden dat het verstrekkende bevoegdheden heeft over het beheer en de bedrijfsvoering van het gerecht. De belangrijkste zijn:

- budgethouder met ruime bevoegdheden over de inzet van mensen en middelen;
- hoofd van dienst van al het personeel met bijbehorende personeelsbevoegdheden;<sup>21</sup>
- het bindend vaststellen van richtlijnen en beleidsregels voor de procesgang binnen het gerecht (rolprocedures, griffieservice, centrale balie etc.) en de communicatie naar buiten.
- (voor zover verantwoord realiseerbaar) zeggenschap en verantwoordelijkheid voor de faciliteiten die door derden ter beschikking worden gesteld aan het gerecht (huisvesting, automatisering, beheersondersteuning).<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> De personeelsbevoegdheden betreffen niet het benoemen van rechters. Dit blijft gebeuren per koninklijk besluit.

<sup>22</sup> Een voorbeeld van een voorziening waarover een gerecht niet op een verantwoorde manier directe zeggenschap kan hebben is de ontwikkeling van de geautomatiseerde primaire processystemen. Hiervoor is de Raad verantwoordelijk. Zie verder hoofdstuk 8.





## 6. Relatie rechten met de Raad voor de Rechtspraak

In § 6.1 van dit hoofdstuk beschrijft de commissie de gewenste positie van de Raad als een soort holding bestuur voor de rechtspraak. Daaraan gekoppeld worden in § 6.2 de belangrijkste beheersverantwoordelijkheden van de Raad opgesomd. Vervolgens wordt in § 6.3 het bekostigingssysteem dat de Raad hanteert voor de afzonderlijke gerechten beschreven. Het hoofdstuk wordt besloten met enkele aandachtspunten voor de ontwikkeling van de cyclus van planning en control tussen de Raad en de gerechten.

### 6.1 De gewenste positie van de Raad

Uitgangspunt voor de positie van de Raad (zie § 3.4) is dat dit orgaan beheersverantwoordelijk is voor de rechtspraak als geheel en op dit gebied bovengeschiedt aan de gerechten. Verder biedt de Raad faciliteiten die niet (efficiënt) bij de afzonderlijke gerechten kunnen worden ondergebracht en is spreekbuis voor de rechtspraak.

#### *Spreadingsbeleid gericht op vraagontwikkelingen*

Op drie manieren kan de Raad inspelen op vraagontwikkelingen:

##### 1. *Als bekostiger van de gerechten*

De Raad voor de Rechtspraak heeft net als de gerechten geen directe mogelijkheden om de hoogte van de vraag naar rechtspraak te beïnvloeden. De Raad is als bestuurder van de rechtspraak en bekostiger van de gerechten wel verantwoordelijk voor een goede regionale spreiding van voorzieningen en een flexibele inzet van middelen. Ze signaleert trends in de vraagontwikkeling naar rechtspraak en formuleert op grond hiervan een landelijk planningsbeleid en legt hierover verantwoording af aan de Minister van Justitie.

##### 2. *Toetsend en facilitair richting de gerechten*

De Raad stimuleert samenwerking tussen gerechten en een flexibele personeelsinzet. Bij het laatste kan bijvoorbeeld concreet worden gedacht aan het formeren van 'vliegende brigades', die voor de gerechten beschikbaar zijn, om tegen betaling regionaal knelpunten (een olopende werkvoorraad) op te lossen. De Raad draagt verder zorg voor voldoende opleidingscapaciteit van rechtsgeleerd en ander juridisch personeel.

De Raad toetst de afzonderlijke gerechten op een voldoende flexibele bedrijfsvoering en de toegankelijkheid van de dienstverlening (werkvoorraden, doorlooptijden etc., zie § 5.3) en neemt waar nodig maatregelen om verbeteringen te bewerkstelligen.

### 3. *Attenderend richting de Minister.*

De Raad attendeert de Minister van Justitie op te nemen maatregelen in wet- en regelgeving en te voeren beleid om vraagontwikkelingen te beïnvloeden of de toegankelijkheid van de rechtspraak te vergroten (regionaal waar het kan, concentratie van competentie indien nodig). Verder werkt de Raad mee aan de door de Minister van Justitie te organiseren wetsevaluatie (zie hoofdstuk 7).

#### *Stimuleren van / toezicht houden op de productiviteit en kwaliteit*

Voor de hand liggende taken van de Raad op het terrein van productiviteit en kwaliteit zijn:

- het ontwikkelen / stimuleren van richtlijnen en beleidsregels voor de procesgang binnen het gerecht (rolprocedures, griffieservice, centrale balie etc);<sup>23</sup>
- het beheer van landelijke faciliteiten die de gerechten in de bedrijfsvoering en het primaire proces ondersteunen en de rechtseenheid bevorderen;
- het ontwikkelen, vaststellen en beheren van een systeem van kwaliteitsmeting / audits op het niveau van de rechter en de gerechten;
- het ontwikkelen en beheren van een systeem van werklust- kostprijsmeting voor de rechtspraak;
- het maken van afspraken met de gerechten over de prestaties en het daaraan gekoppeld bekostigen van de gerechten alsmede het toezien op het naleven van deze afspraken in een cyclus van planning en control.

## **6.2 Bevoegdheden van de Raad**

Gekoppeld aan de hiervoor beschreven gewenste positie en taken heeft de Raad voor de Rechtspraak de volgende bevoegdheden:

- het bekostigen van het gerecht (§ 6.3);
- het vaststellen van het systeem van kwaliteitszorg, waaraan het gerecht zal moeten voldoen;
- de control op de prestatieafspraken met de gerechten volgens een door de Raad vastgestelde procedure;
- het vragen van informatie over de bedrijfsvoering van het gerecht (jaarverslag, prestatiegegevens, evaluatie en kwaliteitsonderzoeken etc.) op reguliere en incidentele basis;
- het toetsen van de door het gerecht verstrekte inlichtingen op punten van doelmatigheid, rechtmatigheid en kwaliteit;
- het stellen van eisen aan de bedrijfsvoering van de gerechten en het toetsen op het naleven van deze eisen;

---

<sup>23</sup> In § 3.3 is aangenomen dat de Raad deze beleidsregels niet bindend kan vaststellen. Dit is voorbehouden aan elk individueel bestuur van het gerecht. Dit laat onverlet dat de Raad wel bij de bekostiging en het maken van afspraken over de prestaties uit mag en zal gaan

- het waar nodig treffen van maatregelen richting het gerecht (aanbevelingen doen, aanwijzingen geven, besluiten voor schorsing voordragen, het benoemen van een tijdelijk bewindvoerder bij het gerecht en het voordragen van bestuursleden van het gerecht voor ontslag);
- het adviseren van de Minister van Justitie over de voordracht van kandidaat rechters voor benoeming bij Koninklijk Besluit.<sup>24</sup>

De eisen aan de bedrijfsvoering betreffen:

- het beheer en de inrichting<sup>25</sup> van het beheer van het gerecht (PIOFAAH functies), als verwoord in regelgeving voor de bedrijfsvoering;
- de inhoud, actualiteit, betrouwbaarheid en volledigheid van de informatievoorziening en verslaglegging van de gerechten alsmede het openbaar maken van deze informatie;
- het door de gerechten toe te passen systeem van productiviteits- en kwaliteitsmeting.

### 6.3 De bekostiging van de gerechten

Voor de bekostiging van de gerechten hanteert de commissie de volgende uitgangspunten:

- de bekostiging dient objectief te zijn en direct gekoppeld aan een afspraak van de Raad met het gerecht over het aantal af te handelen rechtszaken (de te leveren prestaties);
- verschillen tussen geleverde prestaties en de afspraak worden (normaliter) nagecalculeerd;
- de Raad stelt landelijk gelijke normprijzen vast voor het bedrag dat het gerecht ontvangt voor de gerealiseerde afdoening van een rechtszaak volgens de Lamicie systematiek;
- de bekostiging bevat een prikkel om de productie en kwaliteit van de dienstverlening van het gerecht te verhogen;
- in de bekostiging wordt (waar nodig) gecorrigeerd voor specifieke omstandigheden, waarop het gerecht geen invloed heeft (prijs huisvesting, schaalgrootte, zie hoofdstuk 8).

Het budget van het gerecht bestaat uit drie delen (schema 3):

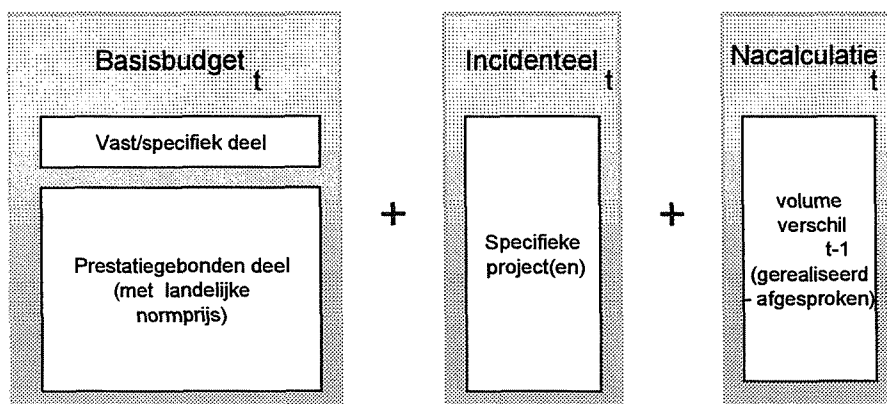
---

van de mogelijkheden die ontwikkelde beleidslijnen bieden. Zie hiervoor § 6.3.

<sup>24</sup> Dit vanzelfsprekend rekening houdend met de voorkeur van het bestuur van het betreffende gerecht.

<sup>25</sup> In zoverre het gerecht afhankelijk is van het delen van beheersinfrastructuur met derden (het parket) zal de Raad hiervoor inrichtingseisen stellen. Voor het overige is dit primair een verantwoordelijkheid van het bestuur van het gerecht zelf. Zie hoofdstuk 8.

Schema 3. Bekostiging gerecht jaar t



### 1. Basisbudget

Het basisbudget van een gerecht bestaat uit een vast/specifiek deel en een prestatiegebonden deel (zie eerder § 4.3). Het vaste/specifieke deel bevat compensatie voor de vaste en bijzondere kosten. Het prestatiegebonden deel is gelijk aan de gemaakte afspraak over het aantal af te handelen rechtszaken van een bepaald type in het uitvoeringsjaar t vermenigvuldigd met een genommerde kostprijs voor dat zaakstype. Normaliter is het aantal binnengekomen zaken in de afgelopen periode een goede maat voor het te verwachten aantal af te handelen zaken de komende periode. Het maken van een prognose is alleen nodig bij grote te verwachten wijzigingen in de vraag.<sup>26</sup> De Raad hanteert een normprijs per af te handelen zaak die gemiddeld kostendekkend is voor de gerechten. Periodiek wordt de normprijs in een kosten-effectiviteitsanalyse herijkt. Vanwege de prikkel die van het systeem uitgaat om doelmatig te werken, verwacht de commissie dat de gemiddelde kostprijs een daling te zien zal geven.<sup>27</sup>

Een gerecht dat goedkoper produceert dan gemiddeld heeft enige budgettaire ruimte voor nieuwe initiatieven of kan de reserves verhogen voor investeringen in de toekomst. Gerechten die duurder produceren dan gemiddeld zien hun reserve afnemen of krijgen te kampen met oplopende werkvoorraden. Gebeurt dit over meerdere jaren dan maakt de Raad met het gerecht specifieke afspraken voor verbeteringen en grijpt desnoods in.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Indien dit het geval is (bijv. beleidsintensivering in de strafkolom, of nieuwe wetgeving) zal de Raad hierover aparte afspraken maken met de Minister van Justitie. De Raad zal hetzelfde doen richting de gerechten en een afspraak maken over een extra aantal af te handelen zaken van een type boven op de reguliere stroom.

<sup>27</sup> Dit ligt in de rede als de productiviteitsverschillen tussen afzonderlijke gerechten erg groot zijn, zoals in hoofdstuk 8 wordt geconstateerd.

<sup>28</sup> De commissie is er geen voorstander van dat de Raad middelen reserveert om gerechten die structureel minder produceren tijdelijk financieel te ondersteunen. Een gerecht heeft hiervoor eigen reserves en zal structureel in de bedrijfsvoering maatregelen moeten nemen.

## 2. Incidentele toekenningen

Het kan voorkomen dat de Raad een projectbudget voor een specifieke activiteit toekent, waarover het gerecht separaat verantwoording aflegt.

## 3. Nacalculatie

Bij prestatiegerichte bekostiging hoort dat een gerecht financieel compensatie krijgt, indien het meer zaken heeft afgehandeld dan eerder is overeengekomen met de Raad, maar omgekeerd ook geld inlevert als de prestaties tegenvallen. Deze nacalculatie vindt het jaar na het uitvoeringsjaar plaats als realisatiegegevens beschikbaar zijn. Omdat het gerecht financiële reserves kan opbouwen, acht de IBO-commissie een buffer in deze nacalculatie voor schokken in de zaaksontwikkeling van het gerecht onnodig.

De Raad past nacalculatie toe voor zover dit door de begrotingswetgever (de Tweede Kamer) is besloten. Uitzonderlijke omstandigheden daargelaten is deze nacalculatie volledig (zie hoofdstuk 7).

### *Reservevorming*

Wezenlijk in het hiervoor beschreven bekostigingssysteem zijn de mogelijkheden die het gerecht heeft om reserves te vormen. Deze reserves moeten aan de ene kant hoog genoeg zijn om in de bedrijfsvoering fluctuaties in de vraag naar dienstverlening op te vangen. Aan de andere kant zijn al te hoge reserves ongewenst, omdat een gerecht over reserves normaliter minder rente zal ontvangen dan de staat als geheel kan realiseren. Uit de cijferexercitie in § 8.3 krijgt de commissie geen duidelijk beeld hoe hoog de maximale reserve voor de rechtspraak dient te zijn. Vooralsnog heeft de commissie geen reden af te wijken van het maximum percentage van 5 % van het jaarbudget, dat het Ministerie van Financiën als referentiekader hanteert. Het gerecht is er aan gehouden jaarlijks een verantwoording te geven over de hoogte en mutaties in de reserve en zal gekoppeld aan deze reserve meerjarige investeringsramingen moeten kunnen overleggen.

## 6.4 Planning en control cyclus van de gerechten

Prestatiegerichte sturing en bekostiging kan niet zonder een goede verantwoording en het trekken van consequenties uit deze verantwoording. Deze toezichthoudende rol van de Raad richting de gerechten krijgt vorm in een cyclus van planning en control tussen de Raad en de gerechten. Deze cyclus kent als procedure dezelfde stappen als de P & C cyclus tussen de Minister van Justitie en de Raad (zie § 7.4 voor een korte beschrijving) en zal hierop moeten aansluiten.

De afgelopen jaren heeft de Rechterlijke Organisatie al ruime ervaring opgedaan met een P & C cyclus. Sinds 1998 in een aparte cyclus tussen het Ministerie van Justitie (de DRp) en de afzonderlijke gerechten.

Op drie aspecten van deze cyclus ziet de IBO-commissie in de nieuwe besturingsverhoudingen mogelijkheden voor een vereenvoudiging of verbeteringen:

1. *Een integrale cyclus*

In de huidige overgangsstructuur wordt de beheersinfrastructuur, die de rechtspraak en het OM delen (§ 3.1, schema 1), middels een derde geldstroom apart bekostigt. Dit gaat ten koste van het integrale karakter van de sturingsrelatie tussen (thans) de DRp en het gerecht en maakt de verhoudingen complex. Veel afstemming is nodig. In de nieuwe structuur zal deze derde geldstroom verdwijnen (§ 8.1, schema 5) en ontstaat een integrale P & C relatie tussen Raad en gerechten.

2. *Een cyclus met een meerjarig accent*

Het door de commissie voorgestelde bekostigingssysteem, waarin onverwachte zaaksontwikkelingen worden nagecalculeerd en het vormen van financiële reserves mogelijk wordt, biedt het perspectief om de P&C relatie tussen de Raad en de gerechten te richten op een meerjarig te bereiken resultaat en minder op incidenten op de korte termijn. Zaken, die thans veel tijd en overleg kosten.

3. *Systematische verantwoording*

Wezenlijk in de P&C cyclus en het door de commissie beoogde sturingsmodel is een systematische en brede verantwoording van het gerecht in periodieke rapportages en een jaarverslag aan de Raad. De Raad zal op dit punt zware eisen aan de gerechten mogen en moeten stellen. Tegenpool van een sterk gedecentraliseerde organisatie is immers een transparante interne (naar de Raad) en externe (publieke) verslaglegging. De commissie heeft de indruk dat de verslaglegging en verantwoording van de gerechten thans nog onvoldoende systematisch is en vraagt daarom in het implementatietraject hiervoor ruime aandacht.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> De commissie baseert deze indruk op het onderzoek 'Verantwoording in onafhankelijkheid' van juli 1998. In dit onderzoek wordt aanbevolen de control / verantwoording meer systematisch en integraal te maken en in de cyclus van P&C meer aandacht van het management te geven.

## 7. Relatie Raad met de Minister van Justitie

De IBO-commissie belicht in dit hoofdstuk de relatie tussen de Raad en de Minister. De IBO-commissie schetst in § 7.1 eerst de positie van de Minister van Justitie in de nieuwe verhoudingen. Uit deze positie komt een beperking voort van de bevoegdheden van de Minister. In § 7.2 wordt een overzicht gegeven van de bevoegdheden die de Minister de verantwoordelijkheden uit hoofde van de Comptabiliteitswet voor een doelmatig en rechtmatig beheer van de rechtspraak behoudt. In aansluiting daarop wordt in § 7.3 de bekostigingsstructuur van de rechtspraak als geheel beschreven, waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat de rechtspraak geen invloed heeft op het aantal af te handelen zaken. Als laatste wordt geschetst op welke wijze in een cyclus van planning en control Minister en Raad managementafspraken maken over de te leveren prestaties.

### 7.1 Gewenste positie Minister van Justitie

#### *Algemeen*

De commissie acht het van belang, dat de Minister van Justitie zicht heeft op de ontwikkeling van de vraag naar rechtspraak en een actief beleid voert om deze ontwikkeling te reguleren. Dit belang komt voort uit de positie van de Minister als politiek verantwoordelijke voor de rechtspraak in de Tweede Kamer. Het geleiden van vraagontwikkelingen is nodig om de gerechten goed te kunnen laten functioneren. De combinatie met voldoende bekostiging geeft invulling aan de verantwoordelijkheden van de Regering, zoals die vastliggen in artikel 6 EVRM (het individuele recht op rechtspraak) en vormt de basis voor de bestuurlijke relatie met de Raad voor de Rechtspraak. Het beheersen van de kosten is daarbij van evident belang, maar mag niet ten koste gaan van de toegankelijkheid van de rechtspraak. Met dit in het achterhoofd beziet de commissie de mogelijkheden van een door de Minister te voeren volumebeleid.

#### *Het geleiden van volumeontwikkelingen*

Uit het overzicht van factoren die de werklast van de gerechten beïnvloeden (§ 5.1) blijkt dat een aantal autonome ontwikkelingen zijn die de vraag naar rechtspraak laten stijgen, waar noch de Regering noch de rechtspraak veel invloed op kan uitoefenen. In een beperkt overgangsgebied kan de Regering en meer in het bijzonder de Minister van Justitie wel een volumebeleid ontwikkelen en uitvoeren.<sup>30</sup> Op het gebied van wet- en regelgeving is de Minister van Justitie afhankelijk van samenwerking met de andere kabinetsleden. Verder heeft de Minister mogelijkheden binnen het justitieapparaat (de Immigratie en Naturalisatie Dienst en het OM) en kan aanvullend beleid ontwikkelen (bijvoorbeeld alternatieve geschillenbeslechting).

De IBO-commissie vraagt aandacht voor het monitoren binnen Justitie van ontwikkelingen in de wetgeving.

---

<sup>30</sup> Veel denkbare volume maatregelen (uitsluiten hoger beroep, verlofstelsel Hoge Raad, verhoging griffierechten) beperken de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger, wat op gespannen voet staat met artikel 6 EVRM.



Nu al worden ex ante wetsvoorstellen getoetst op de financiële gevolgen en wordt gekeken naar uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Minder aandacht nog krijgt het ex post systematisch evalueren van de gevolgen. De IBO-commissie vindt het institutionaliseren van zowel toets als evaluatie en het betrekken van de ZM en de advocatuur daarbij in de nieuwe structuur noodzakelijk. Het levert belangrijke informatie aan de Minister en de Raad om zinvol meerjarig afspraken te maken over het aantal af te handelen rechtszaken en de bijbehorende bekostiging en is onontbeerlijk voor de verantwoording achteraf.<sup>31</sup> Overigens beseft de IBO-commissie dat het inschatten en inplannen van de gevolgen van wetgeving ook dan een lastige zaak zal blijven.

### *Productiviteit en kwaliteit*

Wezenlijk in de nieuwe besturingsverhoudingen is dat de rechtspraak zelf verantwoordelijk is voor de productiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening. De Minister van Justitie spreekt de Raad voor de Rechtspraak aan op de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het beheer van de rechtspraak als geheel. De mate waarin de Minister toezicht houdt is afhankelijk van de invulling van deze verantwoordelijkheid door de Raad binnen de door de Minister gestelde eisen (instrumentarium, transparante verslaglegging etc.), maar zal in ieder geval veel minder ver hoeven te gaan dan thans het geval is.<sup>32</sup>

Rode draad in de verhouding tussen de Raad en de Minister is adequate verslaglegging en een transparante verantwoording over de bedrijfsvoering van de rechtspraak als geheel. De commissie acht het gewenst dat in een jaarverslag ook kengetallen worden opgenomen over de productiviteit van de afzonderlijke gerechten. Dit laatste is gewenst omdat ook bij de Minister als bekostiger van de rechtspraak een goed inzicht nodig is over de (achtergronden van) verschillen in de kostprijs tussen de gerechten om een goed beeld te krijgen van een gerechtvaardigde gemiddelde prijs voor te verlenen diensten in de toekomst. De Minister heeft ook een belang dat de spreiding in de productiviteit tussen de gerechten niet te veel uiteen loopt.<sup>33</sup>

## **7.2 Bevoegdheden Minister van Justitie**

De Minister behoudt in de nieuwe structuur de volgende bevoegdheden:

---

<sup>31</sup> De IBO-commissie noemt als voorbeeld uit het verleden het bestuurlijk afhandelen van verkeersovertredingen (MULDER zaken). Dit heeft enkele jaren geleden geleid tot een grote daling van het aantal bij de kantongerechten aangebrachte rechtszaken. De zaken die overbleven waren zwaarder van aard. Daarnaast werden nieuwe zaken (beroepszaken) aangebracht. De inschatting vooraf van de volume en prijseffecten bleek anders uit te pakken in de werkelijkheid. Een evaluatie van de wet is dus nodig om de gevolgen in de verantwoording mee te nemen.

<sup>32</sup> De IBO-commissie vindt het onderscheid dat de commissie Leemhuis maakt tussen marginaal toezicht van de Minister op de doelmatigheid van het beheer en volledig toezicht op de rechtmatigheid niet terecht. In de nieuwe sturingsverhoudingen is de Raad verantwoordelijk voor het toezicht op de gerechten en de Minister op de rechtspraak als geheel, ieder op het eigen niveau. Dit zowel op de punten van rechtmatigheid als doelmatigheid. Het onderscheid dat de commissie Leemhuis maakt, suggereert dat de Raad niet verantwoordelijk is voor het toezicht op de rechtmatigheid van het beheer. Het suggereert ook dat de Minister geen gericht onderzoek zou kunnen verlangen van de Raad, als hij het vermoeden heeft van ondoelmatig gebruik van middelen binnen de rechtspraak.

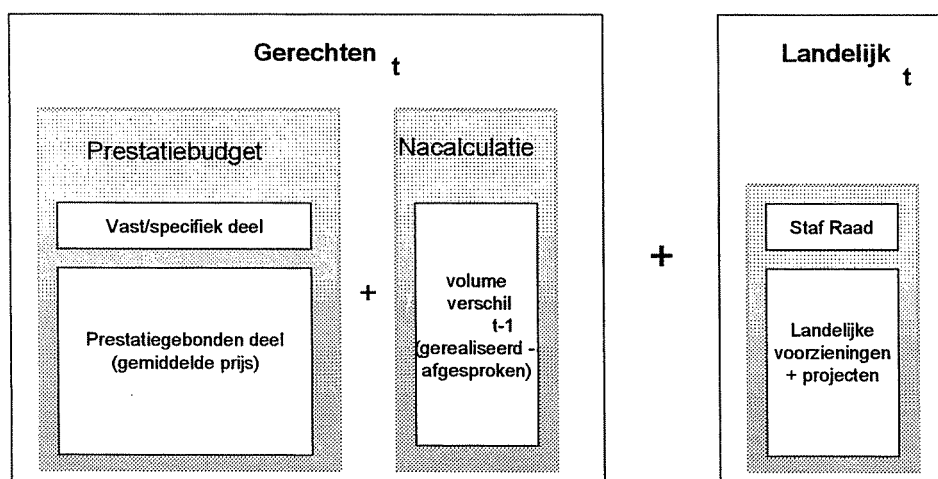
<sup>33</sup> Omdat gerechten gebiedsgebonden werken hoeft het realiseren van een landelijke afgesproken gemiddelde productiviteit immers niet te betekenen dat regionaal geen knelpunten kunnen optreden (bijv. het verjaren van strafzaken), waarop de Minister in de Tweede Kamer op kan worden aangesproken. Indien dit voorkomt zal de Minister op basis van de gegevens die hem ter beschikking staan een gericht onderzoek /maatregelen van de Raad verlangen.

- de bekostiging van de rechtspraak (§ 7.3);
- de control op de met de Raad voor de Rechtspraak gemaakte prestatieafspraken volgens een door de Minister vastgestelde procedure;
- het vragen van inlichtingen aan de Raad over de bedrijfsvoering van de rechtspraak op reguliere en incidentele basis;<sup>34</sup>
- het toetsen van de door de Raad verstrekte inlichtingen op punten van doelmatigheid, rechtmatigheid en kwaliteit (dit gericht op een oordeel over de rechtspraak als geheel);
- het in wet en regelgeving aangeven van hoofdlijnen voor de bedrijfsvoering van de rechtspraak en het toetsen op het naleven van deze hoofdlijnen;<sup>35</sup>
- het waar nodig - bij het negatief uitvallen van de toets(en) - treffen van maatregelen (aanbevelingen doen, aanwijzingen geven, besluiten voor schorsing voordragen, het benoemen van een tijdelijk bewindvoerder bij de Raad en het voordragen van bestuursleden van de Raad voor ontslag);
- de voordracht van leden van het bestuur van de Raad alsmede andere leden van de ZM voor benoeming bij Koninklijk Besluit.

### 7.3 De bekostiging van de rechtspraak

De bekostiging van de rechtspraak bestaat uit twee delen (zie schema 4):

Schema 4. Bekostiging rechtspraak jaar t



<sup>34</sup> De Minister stelt de inhoud van de reguliere informatievoorziening en verslaglegging van de Raad als mede het openbaar zijn van deze informatie voor een komende periode vast.

<sup>35</sup> De hoofdlijnen van de bedrijfsvoering betreffen de beheersstructuur van de rechtspraak (zie hoofdstuk 8), de essenties van het door de Raad richting de gerechten te hanteren sturingsinstrumentarium, het aanwezig zijn van een systeem van kwaliteitsmeting en de inrichting en toepassing van de werklast- en prestatie meting binnen de rechtspraak.

### 1. *Staf Raad, landelijke projecten en voorzieningen*

De Raad wordt separaat bekostigd voor de onderdelen, waarvoor zij zelf direct beheersverantwoordelijkheid draagt. Het gaat daarbij om de staf van de Raad zelf en door de Raad bekostigde projecten en andere voorzieningen. De Raad heeft ruime bevoegdheden middelen te verschuiven van het landelijk deel naar het deel voor de rechtspraak of v.v., maar zal het waarom moeten kunnen verantwoorden.

### 2. *Gerechten*

Vanwege de bijzondere verhouding tussen de rechtsprekende en uitvoerende macht kiest de IBO-commissie voor een zo zuiver mogelijk vorm van prestatiebekostiging van het totaal van de gerechten. Afgezien van vaste/ specifieke kosten als huisvesting wordt het budget van het totaal van de gerechten bepaald door het verwachte aantal af te handelen rechtszaken te vermenigvuldigen met een normprijs, die voor een doelmatig functionerend gerecht kostendekkend is. Deze tussen de Raad en de Minister overeen te komen normprijs voor een rechtszaak zal normaliter weinig afwijken van de gerealiseerde kostprijs twee jaar daarvoor gecorrigeerd voor inflatie.<sup>36</sup>

Indien meer of minder zaken worden afgehandeld dan vooraf is afgesproken, wordt dit achteraf nagecalculeerd. Dit gebeurt als volgt. De Minister van Justitie doet elk begrotingsjaar richting de Tweede Kamer een voorstel voor de nacalculatie van het jaar daarvoor opgetreden verschillen tussen verwachte en gerealiseerde aantallen afgehandelde rechtszaken. De Tweede Kamer besluit over dit nacalculatievoorstel. De Raad sluit uiteindelijk de door de begrotingswetgever vastgestelde nacalculatie door naar de afzonderlijke gerechten (zie § 6.3).

Minister en Tweede Kamer behouden in het voorstel van de IBO-commissie de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen<sup>37</sup> op grond van de door de Raad verstrekte informatie tot een hogere of lagere nacalculatie te besluiten.

### *Reservevorming*

Insgelijks de gerechten heeft de Raad voor de uitgaven die direct onder het eigen beheer vallen de mogelijkheid een reserve aan te houden tot een grens van maximaal 5 % van het jaarbudget.

De Raad is er aan gehouden jaarlijks een verantwoording te geven over de hoogte en mutaties in de reserves van de gehele rechtspraak en zal gekoppeld hieraan meerjarige investeringsramingen voor de rechtspraak moeten kunnen overleggen.

<sup>36</sup> Forse afwijkingen in de prijs, die voorcalculatorisch meegenomen moeten worden, zijn overigens bij grotere organisatorische veranderingen of wetswijzigingen zeker niet uit te sluiten. Is dit het geval dan komt weer het belang naar voren van een goed georganiseerd overleg over deze veranderingen vooraf en een deugdelijke verantwoording achteraf. Een verantwoording die verzekert dat wat redelijkerwijs niet voorspeld kon worden zichtbaar wordt en dan (waar nodig) kan worden hersteld.

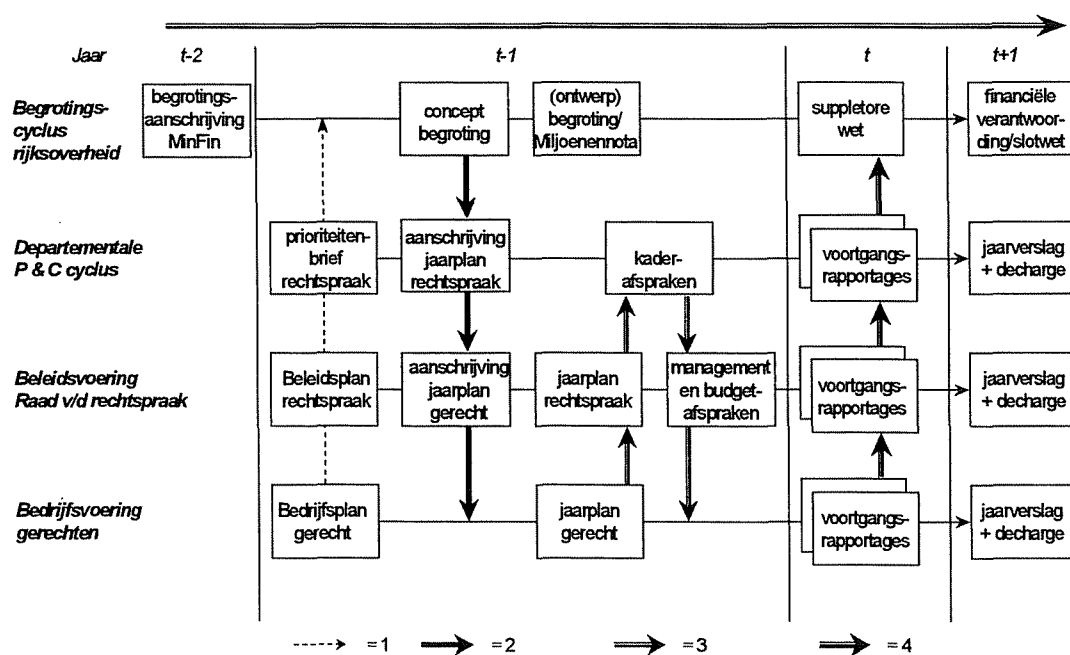
<sup>37</sup> Dit bijvoorbeeld als een grotere organisatorische verandering, die zowel ingrijpt op het volume als de prijs (zie bijv. noot 29) anders uitpakt dan van te voren is ingeschat. Het nacalculeren van de volumeontwikkeling zonder rekening te houden met onverwachte prijsgevolgen zou een ongewenst effect hebben.

## 7.4 Managementafspraken in een cyclus van planning en control

De hiervoor beschreven beperking van de bevoegdheden van de Minister enerzijds en de duidelijke verantwoordingsverplichtingen van de Raad anderzijds (met als logisch koppelingspunt prestatiegerichte bekostiging) verzakelijken en objectiveren de verhouding tussen de Minister als bestuurder en de rechtspraak vertegenwoordigd door de Raad. Kansen worden in een dergelijke omgeving maximaal dat politiek en rechtspraak een gemeenschappelijk beeld hebben van niet alleen wat in het belang van een goede rechtspraak is, maar ook wat gegeven de financieel economische omstandigheden mogelijk is.

Om van deze theorie een goed werkende praktijk te maken is regelmatig en goed georganiseerd overleg nodig tussen de Raad en de Minister. Dit overleg zal moeten aansluiten op de jaarlijkse begrotingscyclus van de Minister met de Tweede Kamer en worden gevoed met resultaten uit de cyclus van planning en control tussen de Raad en de gerechten. Aan de hand van schema 5, waarin de samenhang van de drie planning en control cycli voor de rechtspraak is aangegeven, worden de vier chronologische stappen in de cyclus beschreven: (1) beleidsontwikkeling, (2) kader- en begrotingsopstelling, (3) planvorming en managementafspraken, (4) uitvoering en verantwoording.

Schema 5: De drie samenhangende planning- en control cycli voor de rechtspraak



### 1. *Sectoraal beleidsplan → meerjarige prioriteitenbrief*

De eerste stap betreft het mede op basis van informatie van de gerechten ontwikkelen van een beleidsplan voor de sector rechtspraak. De Raad stelt dit beleidplan op met oog voor ontwikkelingen bij andere justitiesectoren, de verdere omgeving en wetgeving. Eindresultaat is een gemeenschappelijk beeld van de Raad en Minister over wat de veranderingen zijn in de omgeving van de rechtspraak en welk beleid hierop wederzijds wordt gevoerd. Met de prestatie/werklastmeting worden de gevolgen van de veranderingen voor de rechtspraak gekwantificeerd. Een en ander wordt vastgelegd in een meerjarige prioriteitenbrief.

(tijd: begin jaar t-1, t = uitvoeringsjaar)

### 2. *Concept begroting → aanschrijving jaarplan*

Op basis van de prioriteitenbrief stelt de Raad een ontwerp meerjarenbegroting gebaseerd op een (nog globale) prognose van het aantal af te handelen rechtszaken vermenigvuldigd met een reële kostprijs. In de ontwerpbegroting worden wijzigingen van het oorspronkelijk meerjarenkader beargumenteerd, zodat de Regering en begrotingswetgever deze kunnen beoordelen. Na goedkeuring en indiening door de Minister van Justitie besluit het Kabinet als geheel op grond van deze gegevens bij voorjaarsnota over de richting de Tweede Kamer in te dienen concept begroting. De besluitvorming van het kabinet vormt de basis voor de aanschrijving van de Raad om een jaarplan voor de rechtspraak op te stellen. De Raad op zijn beurt schrijft op grond van dezelfde uitgangspunten de gerechten aan.

(tijd: lente jaar t-1, t = uitvoeringsjaar)

### 3. *Jaarplan → prestatieafspraken*

De Raad en de Minister maken kaderafspraken over de te realiseren wet- en regelgeving en de gevolgen daarvan voor de rechtspraak en daarop aansluitend de te realiseren prestaties in termen van aantallen afgehandelde zaken van een bepaalde categorie en doorlooptijden en (in zoverre van belang) de bandbreedte waarbinnen de afzonderlijke gerechten deze landelijke doelstellingen halen.<sup>38</sup> Achter deze afspraken ligt een planning voor wet- en regelgeving enerzijds en een jaar/activiteitenplan van de Raad anderzijds. Het jaarplan van de Raad voor de Rechtspraak is gebaseerd op de plannen van en de afspraken met de gerechten.<sup>39</sup> Met het vaststellen van de prestatieafspraken komt ook de bekostiging van de rechtspraak voor het uitvoeringsjaar vast te liggen.

(tijd: eind jaar t-1, t = uitvoeringsjaar)

---

<sup>38</sup> Dit is zinvol en nodig omdat gerechten werken met wettelijk vastgelegde werkgebieden. Aldus heeft de Minister meer zekerheden dat lokaal geen majeure knelpunten optreden. Op onderdelen kan ook worden gedacht aan convenanten tussen partijen (bijv. OM en ZM in de strafketen), die door de Minister worden bekrachtigd/bevestigd.

<sup>39</sup> In een decentrale organisatie als de rechtspraak is een plan dat niet gebaseerd is (concept) afspraken met de afzonderlijke gerechten van weinig betekenis.

#### 4. Periodieke verslaglegging → jaarverantwoording

De Raad rapporteert regelmatig over de voortgang van de realisatie van de gemaakte afspraken en het gevoerde beheer (voortgangsrapportages, jaarverslag, evaluatieonderzoeken). Dit wederom gebaseerd op de realisatiegegevens van de gerechten.

Na afloop van het begrotingsjaar worden in de jaarverantwoording de verschillen tussen de geplande en feitelijk gerealiseerde volume- en prijsontwikkelingen vastgesteld en de realisatie van de wederzijds gemaakte managementafspraken getoetst. De consequenties die hieruit worden getrokken voor de begroting jaar t+1 (nacalculatie niet geplande volumeontwikkelingen) worden meegenomen in de Slotwet.<sup>40</sup>

(tijd: maart jaar t+1, t = uitvoeringsjaar)

De werking van de hiervoor beschreven cyclus is niet wezenlijk anders dan thans voor de rechtspraak gebruikelijk. Dit met uitzondering van het punt van de nacalculatie van volumeverschillen. De IBO-commissie wijst op het belang dat de cyclus tussen de Minister en de Raad voor de Rechtspraak in de uitwerking en precieze termijnen past binnen de algehele justitie cyclus. Alleen zo is het voor Justitie mogelijk de samenhang met wetgevingstrajecten, de vreemdelingenketen en de strafketen te bewaren. Op dit punt ziet de commissie derhalve geen uitzonderlijke positie voor de rechtspraak.

---

<sup>40</sup> Dit veronderstelt dat tijdig (voor 1 maart) na afsluiting van het uitvoeringsjaar naast financiële realisatiecijfers ook definitieve prestatiegegevens beschikbaar zijn. Indien dit administratief de eerste jaren niet haalbaar mocht blijken te zijn, kan worden gewerkt met een nacalculatie die in de concept-begroting twee jaar later wordt verwerkt. Dit heeft echter niet de voorkeur van de commissie. Het systeem wordt hierdoor minder dynamisch.

## 8. Invoeren van een andere beheersstructuur en bekostiging

De verzelfstandiging van de rechtspraak heeft gevolgen voor de organisatie van het beheer binnen de rechterlijke organisatie. In § 8.1 schetst de IBO-commissie een toekomstige beheersstructuur, waarin de rechtspraak en het OM zelf verantwoordelijkheid gaan dragen voor gemeenschappelijke staforganisaties en bijbehorende voorzieningen voor het beheer. In § 8.2 gaat de commissie in op de samenhang tussen de beheersstructuur, de bekostigingssystemen van de rechtspraak en het OM (normering van overheadkosten) en het financieel regime (kasstelsel of baten-lastenstelsel), waaronder de systemen werken. Vervolgens wordt in § 8.3 het bekostigingssysteem van de gerechten kwantitatief ingevuld. Voor deze cijferexercitie worden realisatiecijfers over 1998 gebruikt. Het hoofdstuk wordt besloten met een aantal noties over het invoeringstraject van de gewijzigde beheersstructuur en het bekostigingssysteem.

### 8.1 Een gewijzigde beheersstructuur

#### *Een andere beheersstructuur is nodig*

De rechtspraak en het OM delen een beheersinfrastructuur. Van elke gulden voor de rechterlijke organisatie gaat ongeveer een kwart naar gemeenschappelijke staforganisaties en bijbehorende voorzieningen. In de huidige overgangsstructuur ligt de verantwoordelijkheid voor deze organisaties nog bij het Ministerie van Justitie (het zgn. drie geldstromen model, zie § 3.1: schema 1).

In de nieuwe sturingsverhoudingen treedt de Minister van Justitie terug en ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer en de bedrijfsvoering van de rechtspraak bij de Raad. De uitvoering van het beheer is de verantwoordelijkheid van het bestuur van het gerecht. Bij het OM is het College van PG's verantwoordelijk voor het beheer van de sector.<sup>41</sup> De uitvoering van het beheer is de verantwoordelijkheid van het hoofd van het parket. In een structuur waarin de twee hoofdkantoren (Raad respectievelijk College) beheersverantwoordelijk zijn voor de eigen sector acht de IBO-commissie een aparte beheers- en bekostigingsrelatie tussen het Ministerie van Justitie en de gemeenschappelijke staforganisaties niet meer denkbaar. Dit zou afbreuk doen aan de verantwoordelijkheden van de twee hoofdkantoren. Een wijziging van de beheersstructuur is dus nodig.

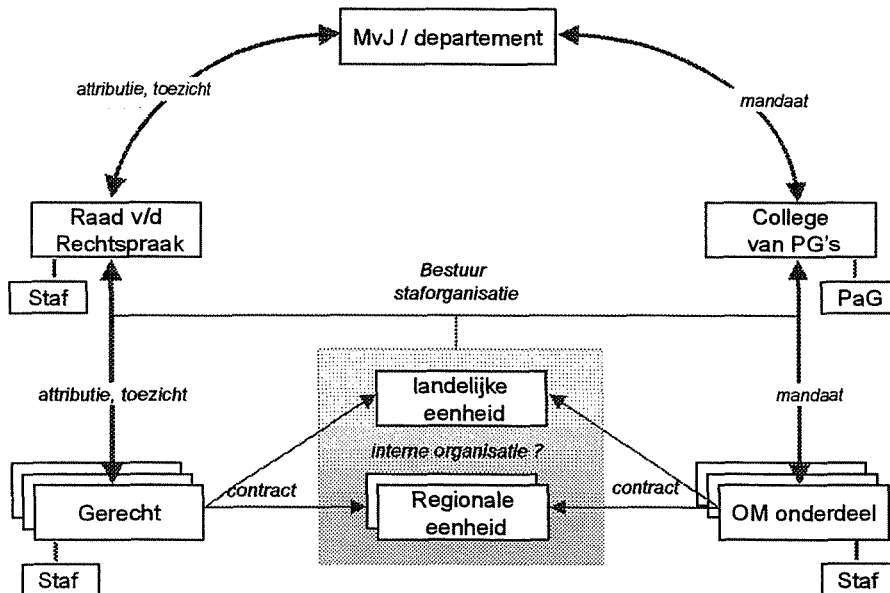
#### *Een beheersstructuur met twee geldstromen*

In schema 6 schetst de commissie een beheersstructuur, die past bij de nieuwe sturingsverhoudingen.

---

<sup>41</sup> Het belangrijkste verschil met de rechtspraak is dat in het geval van het OM de Minister een mandaat verleent voor het beheer. De Minister blijft bij een mandaat volledig verantwoordelijk voor het beheer. In het geval van de rechtspraak draagt de Minister beheersverantwoordelijkheden over.

Schema 6. Toekomstige positie gemeenschappelijke staforganisaties



In deze beheersstructuur worden de verantwoordelijkheden voor de gemeenschappelijke staforganisaties en bijbehorende financiële middelen gesplitst over de twee sectoren rechtspraak en OM (het zgn. twee geldstromen model). Voor sommige thans nog gemeenschappelijke voorzieningen zal gelden dat het beheer moeilijk of niet kan worden gesplitst.<sup>42</sup> In dat geval wordt óf de rechtspraak, óf het OM verantwoordelijk gesteld.

#### *Samenwerking op beheersgebied wenselijk?*

Een beheersstructuur met twee geldstromen laat de mogelijkheid en wenselijkheid open dat rechtspraak en OM op beheersgebied samenwerken. De vraag is wel hoe ver deze samenwerking moet gaan. Tegenover de praktische voordelen en lagere prijs van gedeelde huisvesting, samenwerking op administratief gebied en in de automatisering staat immers gebondenheid.

De aard van de PIOFAAH taak en lokale omstandigheden (bijv. de grootte van het gerecht) maakt het meer of minder logisch voor een gerecht om de uitvoering van beheerstaken uit te besteden. Meerdere opties staan daarbij in beginsel open: geen uitbesteding, samenwerking met andere gerechten, samenwerking met het parket gelegen in het eigen arrondissement, een landelijke voorziening of uitbesteding aan een marktpartij.

De IBO-commissie spreekt over de mogelijkheden geen oordeel uit. Binnen het Ministerie van Justitie

<sup>42</sup> Te denken valt bijvoorbeeld aan het beheer van de publieke delen van een gerechtsgebouw.



wordt hiernaar onderzoek gedaan. De uitkomsten van dit onderzoek zullen in de zomer van 1999 beschikbaar komen. De commissie beperkt zich hieronder tot een beschrijving van de positie van de Raad en de gerechten ten opzichte van gemeenschappelijke staforganisaties voor het beheer.

#### *De Raad beleidsbepalend, het gerecht uitvoerend*

De Raad voor de Rechtspraak en het College van PG's bepalen ieder voor de eigen sector het (landelijk) beleid, waaraan het beheer moet voldoen en stellen eisen aan de kwaliteit en efficiëntie van de uitvoering. Het laatste kan voor sommige PIOFAAH taken betekenen dat randvoorwaarden worden gesteld aan het wel of niet uitbesteden van een activiteit. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij het bestuur van het gerecht resp. het hoofd van het parket.<sup>43</sup>

Dit beginsel impliceert dat de Raad voor de Rechtspraak zelf geen uitbestedings / contractrelatie heeft met een staforganisatie voor het beheer. Degene, aan wie het resultaat ten goede komt, heeft deze relatie. Regionaal is dat een individueel gerecht of enkele gerechten (de horizontale lijn). Voor landelijke voorzieningen is dit een vertegenwoordiger van de gerechten. De Raad mandateert deze vertegenwoordiger om binnen financiële en inhoudelijke grenzen het contract aan te gaan (de schuine lijn). Door steeds de rekening van een dienstverlening te leggen bij degene die profiteert van deze dienst wordt 'overvragen' vermeden.

Het gerecht is binnen de door de Raad gestelde kaders volledig verantwoordelijk voor het uitvoeren van het beheer. De kaders, die de Raad meegeeft, betreffen:

- de beleidsprioriteiten op beheersgebied;
- de eisen aan de kwaliteit en de wijze van uitvoering van het beheer (regelgeving bedrijfsvoering);
- de eisen aan de organisatie van het beheer (bijv. een beperkte keuze in de staforganisaties voor een bepaalde PIOFAAH taak).

Voor zover de kaders van de Raad dit toelaten, kan een gerecht er voor kiezen een activiteit uit te besteden. Hiervoor heeft het met de gemeenschappelijke staforganisatie, die het uitvoert, een contractrelatie. In het contract (de dienstverleningsovereenkomst) staan de wederzijdse verplichtingen. Onder meer wordt gespecificeerd welke dienst op welk niveau wordt geleverd. Hiertegenover staat een betaling van het gerecht aan de staforganisatie. De duur en precieze vorm van het contract hangt af van de gevraagde dienstverlening. Met het contract draagt het gerecht geen beheersverantwoordelijkheden over. Richting de Raad blijft het bestuur van het gerecht volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van het beheer.

#### *Gezag gemeenschappelijke staforganisatie*

De gemeenschappelijke staforganisatie heeft een eigen bestuur, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de belanghebbende organisaties: de gerechten en parketten. Het bestuur van de staforganisatie vormt

---

<sup>43</sup> Bij het OM heeft het hoofd van het parket dezelfde beheerspositie als hierna wordt beschreven voor het bestuur van het gerecht.

het gezag van deze organisatie en bewaakt de integriteit. De directeur van de staforganisatie legt verantwoording af aan dit bestuur. De commissie gaat niet verder in op de mogelijke bestuursvormen. Op dit punt wordt verwezen naar het justitieonderzoek.

## **8.2 Overgang naar een baten-lastenstelsel en normering van overhead**

### *Baten- lastenstelsel als financieel regime*

Op de rechtspraak is thans het zogenaamde kasstelsel van toepassing. Dit financieel regime is minder geschikt voor prestatiegerichte bekostiging. De IBO-commissie acht het daarom gewenst dat de rechtspraak op termijn over gaat op het baten-lastenstelsel. Het baten-lastenstelsel laat een zuivere meting van de kostprijs van een rechtszaak toe en biedt meer mogelijkheden tot reservevorming. De IBO-commissie heeft zich de vraag gesteld of ook voor de gemeenschappelijke staforganisaties en het OM de overgang naar prestatiegerichte bekostiging en een baten-lasten stelsel nodig is. Voor de gemeenschappelijke staforganisaties beantwoordt de commissie de vraag zondermeer met 'ja'. In een beheersstructuur met twee geldstromen is de staforganisatie voor zijn bekostiging afhankelijk van de rechtspraak en het OM. In contracten wordt vastgelegd hoeveel geld het gerecht of het parket aan de staforganisatie betaalt en welke diensten de staforganisatie hiervoor levert. Een betrouwbare kostprijsmeting speelt hierbij een cruciale rol. Het baten-lastenstelsel is hiervoor het meest geschikte financieel regime.

Voor het OM is de vraag moeilijker te beantwoorden, omdat de sturingsverhoudingen anders liggen dan bij de rechtspraak. Het OM werkt met een budgetverdeelsysteem, dat elementen van prestatiegerichte bekostiging bevat. Het is echter (nog) geen zuiver systeem van prestatiegerichte bekostiging. De commissie beveelt Justitie aan op korte termijn een onderzoek te starten naar de wenselijkheid van de overgang van het OM naar een baten-lastenstelsel.

### *Normatieve bekostiging van beheer en overhead*

Wezenlijk in de toekomstige beheersstructuur van de rechterlijke organisatie (schema 5) is dat het bestuur van het gerecht en het hoofd van het parket verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beheer en de kosten ervan dragen. De hoofdkantoren (Raad respectievelijk College) stellen eisen aan de kwaliteit en doelmatigheid van het beheer, maar laten - speciale landelijke voorzieningen daargelaten - het verder aan het gerecht/ parket over hoe deze het beheer organiseert. Tegenover deze vrijheid staat een normatieve bekostiging van de beheerskosten. In het bekostigingssysteem van de gerechten krijgt dit vorm in een vast opslagpercentage voor overhead en beheerskosten in het normbedrag voor een rechtszaak (zie eerder § 4.3). Het bestuur van het gerecht kan er voor kiezen meer te betalen voor de uitvoering van het beheer, maar zal dit bedrag binnen de totale bedrijfsvoering moeten terugvinden. De IBO-commissie is van mening dat in het budgetverdeelsysteem van de parketten op soortgelijke wijze normatief de beheerskosten moeten worden meegenomen. In dit opzicht zullen beide bekostigings-

systemen op elkaar moeten aansluiten.<sup>44</sup>

### *Uitgaven voor huisvesting*

Apart aandacht vraagt het meenemen van huisvestingskosten in het bekostigingssysteem. Met de recente stelselherziening van de huisvesting wordt een huurstelsel ingevoerd en komen de kosten van huisvesting ten laste van de begroting van de rechterlijke organisatie. In de nieuwe beheersstructuur zal de rechtspraak zelf huur gaan betalen voor de in gebruik zijnde panden aan de Rijks Gebouwen Dienst (RGD). De Raad bepaalt het huisvestingsbeleid en stelt prognoses op voor de huisvestingsbehoefte van de rechtspraak. Het gerecht gaat de huurovereenkomst met de RGD aan. Op korte termijn verdisconteert de Raad de betaalde huur in de bekostiging van het gerecht. Op de iets langere termijn kan worden overgegaan naar een constructie waarin het gerecht zelf (mee)betaalt voor bijvoorbeeld hogere huurlasten van een bijvoorbeeld ruimere huisvestingslocatie of omgekeerd. Ook bij deze uitgaven kan een kostenprikkel bij degene, aan wie de voorziening ten goede komt, waarde hebben.<sup>45</sup>

### **8.3 Het bekostigingssysteem kwantitatief ingevuld**

#### *Productiviteitsverschillen in 1998*

De IBO-commissie heeft gepoogd met realisatiecijfers over 1998 het voorgestelde bekostigingssysteem voor de rechtspraak kwantitatief in te vullen. In tabel 7 worden de resultaten van deze cijferexercitie samengevat met de kanttekening dat alleen met grote voorzichtigheid conclusies kunnen worden getrokken. Dit omdat de Lamicie gegevens over de prestaties van de gerechten nog niet voor alle gerechten volledig betrouwbaar zijn en enkele noodzakelijke kostengegevens ontbreken.<sup>46</sup> Een volledig overzicht van de uitkomsten met toelichting en een soortgelijke berekening voor de gerechtshoven is terug te vinden in bijlage 4.

---

<sup>44</sup> De noodzaak om ook op andere punten de twee bekostigingssystemen op elkaar af te stemmen (dit om de samenhang in de strafketen te waarborgen) luistert in de voorstellen van de commissie minder nauw. Immers elke strafzaak die tot een uitspraak leidt wordt voor de rechtspraak bekostigd en er zijn financiële reserves om tijdelijke schokken op te vangen.

<sup>45</sup> De Raad zal dan wel kostenverschillen waarop het gerecht geen invloed heeft moeten verdisconteren. Gedacht kan worden aan regionale verschillen in de prijs per vierkante m. Andere elementen zoals bijvoorbeeld het aantal vierkante meter kantooruimte per fte kan wel genormeerd worden bekostigd.

<sup>46</sup> De wijzigingen in de administratie om de prestaties volgens de Lamicie definities te meten zijn pas recentelijk aangebracht en moeten nog in de geautomatiseerde systemen worden verwerkt. In 1998 zijn door sommige gerechten nog correctieboekingen aangebracht. Bij de kostengegevens speelt dat 1998 het eerste jaar is waarin de kosten van de gerechten, het OM en het gemeenschappelijk beheer afzonderlijk zichtbaar zijn gemaakt. In een aantal arrondissementen zijn onder de kosten van het gemeenschappelijk beheer nog uitgaven meegenomen die in de toekomst aan de gerechten en het parket toegerekend worden. Ook dit kan de cijfers vertekenen.

Tabel 7. Productiviteit gerechten eerste aanleg, 1998 (in % t.o.v. het gemiddelde)

Grootte	< 100 fte	100-200 fte	200-300 fte	> 300 fte
Arbeidsproductiviteit	- 4%	7%	2%	-4%
Arbeidskostenproductiviteit	- 7%	3%	2%	-1%
Kostenproductiviteit:				
- excl. gem. beheer	- 6%	2%	1%	0%
- incl. gem. beheer	-10%	0%	1%	0%

In tabel 7 zijn de gerechten eerste aanleg ingedeeld naar 4 grootteklassen. De arbeidsproductiviteit (= prestaties per fte) is het hoogst voor de middelgrote gerechten. Mogelijk gaat het om een vertekening, omdat in deze categorie enkele gerechten beduidend boven het gemiddelde scoren. Verder is geen duidelijk schaal-effect waarneembaar.

De arbeidskostenproductiviteit (prestaties per gulden loonkosten) geeft een iets verschuivend beeld te zien ten gunste van de grotere gerechten. Dit komt omdat het gemiddeld betaalde loon per fte bij de grote gerechten lager ligt. Waarschijnlijk speelt dat in grote gerechten meer werkzaamheden worden gedelegeerd door rechtsgeleerd personeel aan de ondersteuning.

De kostenproductiviteit (prestaties per gulden totale kosten) geeft een verdere verschuiving ten gunste van de grote gerechten te zien; met name als ook de uitgaven voor het gemeenschappelijk beheer worden toegerekend aan het gerecht.<sup>47</sup> Zoals te verwachten zijn de kosten voor het gemeenschappelijk beheer procentueel hoger bij de kleine gerechten dan bij de grote. Een klein gerecht zal eerder geneigd zijn op beheersgebied samen te werken met het parket. Waarschijnlijk is sprake van een schaalnadeel voor de kleinste gerechten.

#### *Schaalgrootte van beperkte invloed*

Op grond van de cijfers komt de IBO-commissie tot de conclusie dat – afgezien van de hogere beheerskosten die een klein gerecht maakt - schaalgrootte van beperkte invloed is op de productiviteit van de gerechten. De verschillen in productiviteit van afzonderlijke gerechten van eenzelfde grootte zijn aanzienlijk groter. Het overgrote deel van de bekostiging kan derhalve worden gekoppeld aan het aantal afgehandelde rechtszaken. Waarschijnlijk is alleen een geringe vaste voet nodig om de allerkleinste gerechten te compenseren.

Wel zijn de beheerskosten voor kleinere gerechten relatief hoog. Behalve voor een overbruggingsperiode is de IBO-commissie geen voorstander om de kleine gerechten in de bekostiging hiervoor te

<sup>47</sup> Dit gebeurt zeer arbitrair door de kosten van het gemeenschappelijk beheer evenredig toe te rekenen aan de gerechten, parketten en andere diensten, die binnen het arrondissement gelegen zijn.

compenseren. In de nieuwe beheersstructuur mag van de kleine gerechten worden verwacht dat zij op beheersgebied samenwerking zoeken bij nabij gelegen gerechten of parketten om zo schaalvoordelen te behalen.<sup>48</sup>

### *Grote productiviteitsverschillen per gerecht*

De verschillen in productiviteit tussen de afzonderlijke gerechten zijn vrij fors (gemiddelde afwijking 6 % bij gerechten, ca. 10 % bij gerechtshoven). Verschillen die moeilijk op het voorlopige karakter van de Lamicie cijfers kunnen worden geschoven. Ook uit het oude werklasmetingssysteem blijken forse productiviteitsverschillen. De commissie heeft –voor zover de gegevens dit toelaten - bekeken of de productiviteitsverschillen mogelijk kunnen worden verklaard door bijzondere kosten, waarop het gerecht geen invloed heeft. Gedacht is vooral aan de kosten voor huisvesting. Dit blijkt niet het geval.<sup>49</sup> De commissie beveelt 'benchmarking' aan om de achtergronden van de productiviteitsverschillen van de gerechten te achterhalen en verbeteringsmogelijkheden te inventariseren.

### *Hoogte reservevorming*

Als laatste heeft de commissie gekeken hoe groot de fluctuaties zijn in het jaarlijkse zaaksaanbod van een gerecht over de periode 1994 - 1998.<sup>50</sup> Deze fluctuaties zijn vrij groot: stijgingen of dalingen van meer dan 5 % in het zaaksaanbod zijn bij een afzonderlijk gerecht niet ongevoel. Om deze fluctuaties in de bedrijfsvoering op te kunnen vangen zal het gerecht een reserve moeten kunnen aanhouden. De commissie heeft onvoldoende gegevens om een uitspraak te doen over de maximumhoogte van deze reserve. Vooralsnog heeft de commissie geen reden om af te wijken van het percentage van 5 % van het jaarbudget van de totale rechtspraak, dat het Ministerie van Financiën als referentiekader hanteert.

## **8.4 Het invoeringstraject**

De veranderingen in de beheersstructuur, de overgang naar een baten-lastenstelsel en de introductie van een nieuw bekostigingssysteem is een omvangrijk traject, dat meerdere jaren zal vergen. Hieronder geeft de IBO-commissie een aantal aanbevelingen voor de invoering en schetst als laatste de samenhang met andere delen van de reorganisatie van de rechtspraak..

### *Besluitvorming dit najaar over de beheersstructuur*

De reorganisatie van de rechtspraak heeft alleen een kans om te slagen als ook de noodzakelijke veranderingen in de beheersstructuur zijn aangebracht. De emancipatie van de rechtspraak, die de

---

<sup>48</sup> De IBO-commissie noemt als voorbeeld de samenwerking tussen Assen en Groningen op beheersgebied die thans gestalte krijgt.

<sup>49</sup> Hierbij past de kanttekening dat in 1998 de huisvestingskosten maar voor een gering deel ten laste kwamen van de begroting van justitie. Met de stelherziening van de huisvesting verandert dit en worden de huisvestingskosten een omvangrijke kostenpost op de begroting van de rechtspraak.

<sup>50</sup> Rapport 'samenvatting werklasmeting 1998' (april 1999), waarin cijfers over de periode 1994-1998 zijn opgenomen.

zittende magistratuur en het Kabinet voorstaat, is niet mogelijk als de organisatie van het beheer niet mee verandert. Een richtinggevend besluit hierover is dit najaar nodig om de koers voor dit veranderingsproces uit te zetten.

#### *Beheersstructuur: een project van rechtspraak en OM*

De verandering van de beheersstructuur is een groot project, dat rechtspraak en het OM samen zullen moeten oppakken en ook samen bekostigen. De aansturing van het project ligt bij de leiding van het Ministerie van Justitie. Het Ministerie draagt ook zorg voor de afstemming met andere activiteiten in het kader van de reorganisatie van de rechtspraak, zoals het wetgevingstraject en het pVRO. Het project is dermate omvangrijk en complex dat voor de uitvoering aparte voorzieningen zullen moeten worden getroffen.

Voor het project gelden dezelfde termijnen als voor andere veranderingen binnen de rechtspraak. Dit betekent dat in beginsel de omvorming deze kabinetsperiode (2002) zal moeten worden gerealiseerd. Of deze termijnen realistisch zijn is gezien de omvang van de veranderingen voor de IBO-commissie de vraag. Nader onderzoek zal dit moeten uitwijzen.

Alvorens volgens de nieuwe structuur beheersbevoegdheden worden overgedragen aan de Raad en de gerechten zal de organisatie van het beheer en de kwaliteit van de uitvoering worden getoetst. Gezien de omvang en de complexiteit zullen waarschijnlijk een aantal tussenstappen moeten worden gezet in de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

#### *Ontwikkeling bekostigingssysteem rechtspraak*

In hoofdstuk 4 heeft de commissie er al op gewezen dat nog een aantal stappen in de ontwikkeling van het Lamicie systeem moeten worden gezet om te komen tot een voldragen systeem van kostprijsmeting. In het bijzonder vraagt de koppeling van prestatie- aan kostengegevens meer aandacht dan tot nu toe is gegeven. De IBO-commissie beveelt aan aansluitend op het huidige project Lamicie een traject te starten, waarin het bekostigingssysteem in detail wordt uitgewerkt en voorstellen worden ontwikkeld voor noodzakelijke aanpassingen in de personele en financiële administratie. Het laatste met oog ook voor de omschakeling van het kasstelsel naar het baten-lastenstelsel. Het spreekt voor zich dat hiervoor voldoende financiële deskundigheid beschikbaar zal moeten komen. De aansturing van dit traject gebeurt in een afzonderlijk project.

#### *Ontwikkeling kostprijsmeting staforganisaties*

Insgelijks als voor de rechtspraak zal ook voor de verschillende staforganisaties een systeem van kostprijsmeting moeten worden ontwikkeld. Op het moment wordt in het kader van het project 'excellente dienstverlening' al in die richting geëxperimenteerd. Op het moment dat besluitvorming heeft plaatsgevonden over de toekomstige organisatie van het beheer, en het takenpakket van de gemeenschappelijke staforganisaties daarbinnen, kan concreter invulling worden gegeven aan het systeem. Bijstelling van dit deel van het programma 'excellente dienstverlening' en koppeling aan het geheel van veranderingen in

de beheersstructuur ligt dan in de rede.

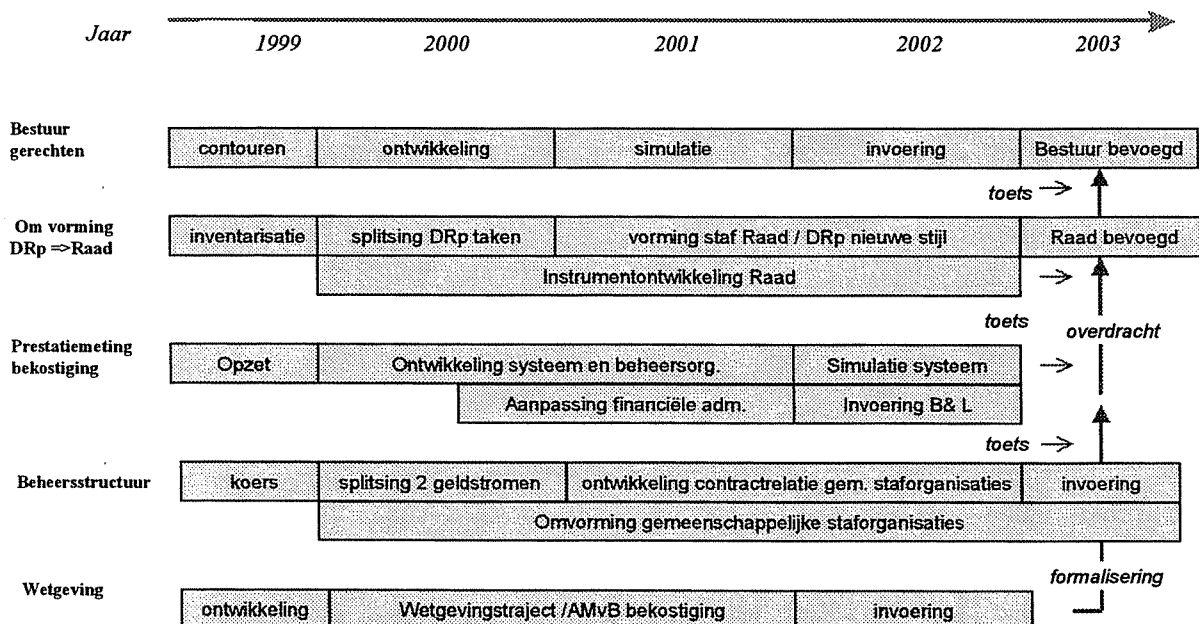
### Overgang naar het baten-lastenstelsel

Ervaring bij andere sectoren, zoals het gevangeniswezen bij justitie, leert dat de omschakeling van het kas- naar het baten-lastenstelsel een grote administratieve omschakeling vergt, die meerdere jaren tijd vergt. Een omschakeling die pas vruchtbaar plaats kan vinden nadat duidelijk is hoe de koppeling tussen prestaties en middelen het best kan plaatsvinden. De IBO-commissie beveelt daarom aan eerst het systeem van kostprijsmeting en bekostiging voor de rechtspraak, het OM en de staforganisaties verder te ontwikkelen en hierover te besluiten. Vervolgens kunnen veranderingen in de administratie worden aangebracht en - na een toets of aan de eisen wordt voldaan - de stap naar een baten-lastenstelsel worden gezet.

### Samenhang met andere onderdelen van de reorganisatie rechtspraak

In schema 8 schetst de IBO commissie de globale samenhang van het implementatietraject voor de gewijzigde beheersstructuur en het bekostigingssysteem met andere onderdelen van de reorganisatie van de rechtspraak. Dit met de nadruk op de woorden 'schets' en 'globaal'. Het bepalen van het precieze invoeringstraject en het bewaren van de samenhang vraagt een gedegen studie.

Schema 8. Samenhang invoeringstraject



Relevant voor de beheersveranderingen zijn met name de volgende projecten/trajecten:

- het vormen van een bestuur voor de gerechten (pVRO project) inclusief instrumenten;
- het vormen van een Raad voor de Rechtspraak inclusief bestaffing;
- het ontwikkelen van het sturingsinstrumentarium voor de Raad;
- en het wetgevingstraject.

De IBO-commissie ziet de volgende hoofdstappen en samenhang:

1. *Besluitvorming, planvorming en kaderstelling (1999)*

Dit jaar zal nog nodig zijn om te besluiten over de beheersstructuur, de beheerspositie van de Raad, de bekostiging etc. om het gehele invoeringstraject van de reorganisatie vast te kunnen stellen en kaders voor de projectresultaten. Planning en kaderstelling worden regelmatig lopende het project geactualiseerd en verder uitgewerkt. Dit op basis van besluitvorming over deelresultaten.

2. *Splitsing verantwoordelijkheden gemeenschappelijk beheer (2000, uitloop 2001)*

Bepalend voor de veranderingen in het beheer van de rechtspraak is de wijziging van de beheersstructuur. De commissie beveelt aan in 2000 de splitsing van verantwoordelijkheden en financiële middelen te realiseren voor de gemeenschappelijk staforganisaties en deze te beleggen bij enerzijds de rechtspraak (in deze fase nog de DRp en de DBG) en anderzijds het OM (het College van PG's en het hoofd van het parket). Gepaard hiermee kunnen de activiteiten van de DRp worden gesplitst in functies ten behoeve van de rechtspraak en andere functies, kan worden gestart met de aanpassing van de financiële administratie en kunnen de bekostigingssystemen voor de rechtspraak en het OM worden ontwikkeld respectievelijk aangepast.

Wezenlijk is dat in deze stap gerechten en parketten de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid overnemen voor de arrondissementsstaven zonder aan het bestaande takenpakket van deze staven wezenlijke wijzigingen aan te brengen, anders dan in het centraal project beheersstructuur is aangegeven of geaccordeerd.

3. *Organisatie- en instrumentontwikkeling (2000- 2002)*

De gesplitste beheersverantwoordelijkheden over de twee kolommen rechtspraak en het OM biedt een heldere en daardoor meer vruchtbare omgeving om landelijk de Raad en de bestaffing van de Raad te organiseren en regionaal het bestuur van het gerecht. Binnen het project beheersstructuur worden tegelijkertijd organisatieveranderingen binnen de staforganisaties aangebracht en prestatie-meting ingevoerd. Vervolgens kan de overstap worden gemaakt naar een baten-lasten stelsel en prestatiebekostiging. Bijbehorend worden in deze fase andere sturingsinstrumenten ontwikkeld (informatieprotocollen, audits, overlegcycli, kwaliteitssysteem etc.) en (als proef) ingevoerd.



#### 4. *Toetsing invoering, overdracht bevoegdheden (na 2002)*

In deze laatste fase wordt getoetst of de organisatieveranderingen en het instrumentarium van de gerechten, de Raad en de (besturen van de) staforganisaties conform de kaders zijn ingevoerd en in de administratieve organisatie belegd. Valt de toets positief uit dan kunnen beheersbevoegdheden worden overgedragen aan het bestuur van het gerecht en de Raad voor de Rechtspraak. Bijbehorend worden de mogelijkheden van het gerecht om andere contractrelaties aan te gaan met staforganisaties verruimd.

In wet en regelgeving zullen de nieuwe verhoudingen worden geformaliseerd. Het wetgevingstraject zal moeten aansluiten op de hiervoor genoemde inhoudelijke veranderingen op beheersgebied. Omdat wetgeving meerdere jaren vergt, is Justitie reeds aan de ontwikkeling van wetsvoorstellen begonnen.

De IBO-commissie wijst erop dat deze voorstellen voldoende ruimte moeten laten om de beheersverhoudingen binnen de rechtspraak zich de komende jaren te laten ontwikkelen. Detailleringen zoals het bekostigingssysteem kunnen pas in een latere fase per AMvB worden geregeld.

## 9. Conclusies en aanbevelingen

### *Werklastmeting Lamicie geschikt als basis voor prestatiegerichte bekostiging (hoofdstuk 4)*

De rechtspraak beschikt met het werklastmetingssysteem Lamicie over een consistent systeem om de prestaties van het gerecht te meten, dat als basis kan dienen voor prestatiegerichte bekostiging.

#### Aanbevelingen:

- De commissie vraagt meer aandacht voor de koppeling van de prestatiegegevens aan kosten- en middelen gegevens en voor de gevolgen die dit heeft voor de financiële administratie, dan tot op heden binnen Lamicie is gegeven. Dit kan door aansluitend op het Lamicie project een onderzoek te starten.
- De commissie wijst op het belang van een goede beheers- en onderhoudsorganisatie van het Lamicie systeem. Om verzekerd te zijn van betrouwbare uitkomsten zullen de brongegevens direct uit de geautomatiseerde systemen moeten voortkomen, is een systematisch, landelijk ingevoerd systeem van tijdschrijven nodig en zal regelmatig het werklastmetingssysteem en de onderliggende gegevens moeten worden getoetst door een externe instantie. De commissie beveelt aan dat vanuit het project Lamicie op deze punten nog dit jaar concrete voorstellen worden gedaan, zodat tijdig het onderhoud kan worden belegd binnen de rechtspraak.

### *Prestatiegerichte bekostiging leidt tot zakelijke en transparante verhoudingen*

Een bekostiging van de gerechten direct gekoppeld aan de prestaties leidt tot meer zakelijke verhoudingen binnen de rechtspraak. De bekostiging van de rechtspraak als geheel op basis van prestaties draagt bij aan transparante verhoudingen tussen de rechtspraak en de politiek.

#### Aanbevelingen:

- De commissie adviseert de bekostiging van de gerechten te koppelen aan het aantal afgehandelde zaken met per soort afdoening een normvergoeding. Verschillen tussen het oorspronkelijk geplande aantal af te handelen zaken en de realisatie worden nagecalculeerd. (zie § 6.3).
- Om recht te doen aan de integrale verantwoordelijkheid van het bestuur van het gerecht behoren de kosten voor het uitvoeren van het beheer en de beheersinfrastructuur meegenomen te worden in de bekostiging van het gerecht. De commissie beveelt aan dit vorm te geven in het bekostigingssysteem met een vast opslagpercentage voor overhead en beheerskosten in de normvergoeding per afgehandelde zaak. Dit stimuleert met name de kleinere gerechten samenwerking te zoeken op beheersgebied. Invoering van dit vast percentage in de bekostiging kan pas nadat de beheersstructuur is gewijzigd (zie hierna).
- Prestatiegerichte bekostiging vergt een andere meer zakelijke omgang. Dit vergt een cultuuromslag. De IBO-commissie vraagt hiervoor nadrukkelijk aandacht in het implementatietraject.

### *Invoering baten-lastenstelsel (§ 8.2)*

De overgang van het kas- naar het baten-lastenstelsel als financieel regime heeft meerwaarde voor de rechtspraak. In dit systeem zijn betere mogelijkheden om kostprijzen zuiver te meten. Ook de mogelijkheden om reserves te vormen zijn groter.

#### Aanbevelingen:

- De commissie beveelt aan het baten-lastenstelsel binnen de rechtspraak in te voeren, nadat het bekostigingssysteem voor de rechtspraak is uitgewerkt en hierover is besloten. Het invoeren van het baten-lastensysteem leidt tot forse administratieve wijzigingen en zal mede daarom enkele jaren kunnen vergen.
- De commissie adviseert Justitie op korte termijn een onderzoek te starten naar de voor- en nadelen van de invoering van het baten-lastenstelsel voor het OM.

### *Een andere beheersstructuur, met twee geldstromen, is nodig (§ 8.1)*

Een bestuur van het gerecht kan alleen verantwoordelijkheid nemen voor de eigen prestaties als het zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beheer. Om dit te realiseren is een wijziging van de beheersstructuur nodig. Middelen en verantwoordelijkheden voor de gemeenschappelijke staforganisaties van de rechterlijke organisatie zullen moeten worden gesplitst over de rechtspraak en het OM.

#### Aanbevelingen:

- De commissie beveelt aan dit najaar te besluiten over de toekomstige beheersstructuur van de rechterlijke organisatie en de hoofdtaken en positie van gemeenschappelijke staforganisaties. Niet te lang kan meer worden gewacht met het splitsen van middelen en verantwoordelijkheden voor het beheer naar delen voor de rechtspraak en het OM. Het zou schade kunnen doen aan de doelmatigheid en kwaliteit van het beheer.
- De besluitvorming over de toekomstige beheersstructuur vormt het uitgangspunt voor een wijziging van de organisatie en bekostiging van het beheer. De commissie adviseert hiervoor een apart project te starten; gedragen en bekostigd door de rechtspraak en het OM; aangestuurd door het Ministerie van Justitie. Onderdeel van dit project is voor de commissie het invoeren van prestatiegerichte bekostiging en een baten-lastenstelsel voor de gemeenschappelijke staforganisaties.

### *Het gerecht verantwoordelijk voor snelle en hoogwaardige rechtspraak (hoofdstuk 5)*

De rechtspraak is gediend bij een maximale verantwoordelijkheid van het bestuur van het gerecht voor de eigen bedrijfsvoering. Maximaal, maar wel toegesneden op die zaken die ook wèrkelijk door het management van de gerechten zijn te beïnvloeden.

Het gerecht kan weinig invloed uitoefenen op het aantal rechtszaken dat ter behandeling wordt aangeboden. Door te bekostigen per afgehandelde rechtszaak met de mogelijkheid reserves te vormen, heeft het bestuur van het gerecht voldoende financiële speelruimte in de bedrijfsvoering voor een snelle, doelmatige en kwalitatief hoogwaardige afhandeling van rechtszaken en kan hierop dan ook door de Raad worden aangesproken.

#### **Aanbevelingen:**

- Adequate bekostiging zal gepaard moeten gaan met flexibilisering van de bedrijfsvoering. De IBO-commissie heeft de indruk dat niet alle gerechten de bestaande mogelijkheden optimaal benutten, wat een verklaring kan zijn van de in § 8.4 geconstateerde productiviteitsverschillen voor 1998. De commissie beveelt 'benchmarking' aan om nader te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de prestaties te optimaliseren. Ook de Raad kan bijdragen aan een meer flexibele personeelsinzet (inzetten van 'vliegende brigades' om achterstanden weg te werken).
- Indien de bestaande mogelijkheden onvoldoende ruimte blijken te bieden voor een flexibele bedrijfsvoering en regionaal knelpunten in de zaaksafhandeling blijven bestaan, beveelt de commissie Justitie aan de mogelijkheden van competentieverruiming van het gerecht te onderzoeken. Dit vergt wel wetswijziging.

### *Kwaliteitszorg voorwaarde voor bekostiging (hoofdstuk 6)*

Kwaliteitszorg is een voorwaarde voor bekostiging, maar maakt geen deel van het bekostigingssysteem zelf uit. De Raad voor de Rechtspraak is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het onderhoud van een kwaliteitssysteem, stelt het systeem vast en toetst de toepassing door het gerecht.

#### **Aanbeveling:**

- In aanvulling op de tijdwerkregistratie en kostentoe rekening dient uit de beschrijving van de administratieve organisatie te blijken, op welke wijze het bestuur van een gerecht de kwaliteitszorg heeft georganiseerd (in voorwaarden scheppende zin als faciliteit voor de professionals).

### *Toezicht door de Raad (hoofdstuk 6)*

De Raad voor de Rechtspraak is beheersverantwoordelijk voor de rechtspraak als geheel en op dit gebied bovengeschiedt aan de gerechten. De commissie is ervan uitgegaan dat de Raad geen bevoegdheden heeft bindend beleidsregels op te leggen over de procesgang binnen een gerecht. De kracht van de positie van de Raad zit in de mogelijkheden en de bevoegdheden die de Raad als bekostiger heeft

om in te grijpen als de gemaakte prestatieafspraken niet worden gerealiseerd en/of aan de kwaliteitseisen niet wordt voldaan. Om deze positie waar te maken ontwikkelt de Raad een aantal sturingsinstrumenten naast de bekostiging (evaluatieonderzoeken, kwaliteitsmeting) en onderhoudt met de gerechten een cyclus van planning en control.

Aanbeveling:

- De commissie ziet goede mogelijkheden voor een vruchtbare en efficiënte planning en control cyclus tussen de Raad van de gerechten. De commissie beveelt een integrale cyclus aan; gestoeld op eenduidige prestatieafspraken en een systematische, bedrijfsvoeringbrede verantwoording van het gerecht in periodieke rapportages en een jaarverslag. Het bekostigingssysteem met de mogelijkheid reserves te vormen biedt perspectieven de aandacht binnen de cyclus meer te richten op beleidsontwikkeling en meerjarenafspraken over het te realiseren prestatieniveau en minder op dagelijkse incidenten in de bedrijfsvoering.

*Bevoegdheden Minister bepaald door de Comptabiliteitswet (hoofdstuk 7)*

Een Raad, die als in dit rapport beschreven beheersverantwoordelijk is voor de rechtspraak als geheel, maakt het verantwoord, dat de beheersbevoegdheden van de Minister van Justitie worden geconcentreerd tot in essentie de bevoegdheden uit hoofde van de Comptabiliteitswet. De Minister maakt gekoppeld aan de bekostiging afspraken met de Raad over de in totaliteit door de rechtspraak te realiseren prestaties en houdt toezicht op de realisatie daarvan. Als (mede) wet- en regelgever behoudt de Minister daarnaast aangrijpingspunten om het functioneren van de rechtspraak te beïnvloeden. Een en ander vraagt regulier overleg tussen de Minister en de Raad.

Aanbevelingen:

- De commissie beveelt aan de evaluatie van wetgeving (ex ante en ex post) te institutionaliseren en de ZM daarbij te betrekken. Dit is van belang om overeenstemming tussen de Minister en de Raad te krijgen over de gevolgen van wetswijzigingen voor de bekostiging van de rechtspraak. Breder heeft de Raad een actieve rol om de toegankelijkheid van de rechtspraak te bewaken en de Minister van Justitie op knelpunten in de vraagontwikkeling en oplossingen daarvoor te attenderen.
- De relatie tussen de Minister en de Raad is gestoeld op een transparante en systematische verantwoording. Hiervoor is een betrouwbare informatievoorziening nodig, die - waar raakvlakken zijn - aansluit op de informatievoorziening van andere justitiesectoren. De commissie wijst op de noodzaak dat het Ministerie hiervoor duidelijke kaders stelt aan de Raad.
- De commissie bepleit een overlegcyclus tussen de Minister en de Raad, die nauw aansluit op de begrotingscyclus met de Tweede Kamer en wordt gevoed door getotaliseerde resultaten uit de planning en control cyclus tussen de Raad en de gerechten. De commissie ziet geen aanleiding om voor de rechtspraak een wezenlijk andere overlegcyclus voor te stellen dan voor ander justitiesectoren.

## Bijlage 1. Taakopdracht IBO-commissie Bedrijfsvoering Rechtspraak

### Inleiding

De rechtspraak<sup>51</sup> heeft tot taak de behandeling en berechting van geschillen van civiel-, straf- en bestuursrechterlijke aard. De Rechtspraak is conform de leer van de Trias Politica in deze taak onafhankelijk van de Minister van Justitie c.q. de Regering. De rechtspraak is georganiseerd over 62 kantongerechten, 19 arrondissementsrechtbanken, 5 gerechtshoven en 1 Hoge Raad. Met de rechtspraak is een budget gemoeid van circa 880 miljoen gulden, waarvan ongeveer 690 miljoen personele lasten.

### Positionering onderzoek

Het onderzoek sluit aan bij de maatregelen die in het Regeerakkoord zijn opgenomen ten aanzien van organisatie en beheer van de rechtspraak. In het regeerakkoord is mede naar aanleiding van het rapport van de commissie Leemhuis ('Rechtspraak bij de tijd') de volgende passage opgenomen: 'op korte termijn (zal) gestart worden met de invoering van een systeem van integraal management bij de gerechten en zal een wetsvoorstel worden ingediend om tot bestuur van elk der gerechten te komen. (...) Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden gegeven aan de wijze waarop de onafhankelijkheid van de rechter ter zitting, de wenselijkheid van een vorm van afstemming binnen de rechtspraak en de begrotingsbevoegdheid voor de organisatie van de rechterlijke macht met elkaar in overeenstemming zijn te brengen.'

Het IBO vindt plaats onder een bijzonder gesternte. Er spelen drie onderling samenhangende veranderingontwikkelingen. Ten eerste is, in het verlengde van het Regeerakkoord, in december een zogeheten 'Contourennota' aan de Tweede Kamer aangeboden. De regering schetst daarin de contouren van de rechterlijke organisatie van de 21ste eeuw. Kern is dat de rechtspraak meer verantwoordelijkheid neemt voor het eigen functioneren. Als algemene doelstellingen gelden daarbij (1) rechtspraak op maat, (2) bekorting van doorlooptijden, (3) de toepassing van ICT, (4) bevordering van de rechtsgelijkheid en eenheid van de rechterlijke organisatie en (5) openheid voor de maatschappelijke omgeving waarbinnen de rechtsprekende macht functioneert. Ten tweede loopt, aansluitend op de plannen van de regering, thans een initiatief van de rechtspraak zelf: het project Versterking Rechterlijke Organisatie (pVRO). Met behulp van een aantal samenhangende deelprojecten wordt gewerkt aan modernisering van de rechterlijke organisatie. Ten derde zal het werklustmetingssysteem 'Lamicie' worden ingevoerd, in eerste instantie als basis voor het verdelen van beschikbare middelen over de rechtbanken.

Het onderzoek richt zich primair op de vraag of de invoering van een meer resultaatgericht besturingsmodel, gekoppeld aan een baten-lastenstelsel, voor de bedrijfsvoering van de rechtspraak van toegevoegde waarde zou kunnen zijn. Gelet op de hierboven omschreven initiatieven geldt de te verwachten situatie per 1 januari 2002 (invoeringsdatum Contourennota) als de 'uitgangspositie' van het onderzoek. De commissie zal haar verbeteringsvoorstellen formuleren *ten opzichte van* die uitgangspositie. Om dat te kunnen doen, hanteert de commissie een aantal aannamen t.a.v. de per 2002 te verwachten situatie. Deze hebben primair betrekking op (1) de positionering en bevoegdheden van de in te stellen Raad voor de Rechtspraak, (2) de positionering en bevoegdheden van de in te stellen besturen der gerechten en (3) de mogelijkheden om met behulp van Lamicie tot een prestatiegerichte bekostiging te komen. Dit laat onverlet dat de aanbevelingen van de IBO-commissie tevens betrekking kunnen hebben op - de verdere uitwerking en implementatie - van de Contourennota, het project Versterking Rechterlijke Organisatie en het Lamicie-bekostigingsmodel.

### Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de vorige ronde bedrijfsvoeringsonderzoeken is het onderzoeksstramien 'Aansturen op resultaat' enigszins gepreciseerd. Aan de hand van het gepreciseerde stramien worden de volgende onderzoeksvragen behandeld.

1. [Aangenomen de te verwachten situatie anno 2002:] Zijn in de beoogde beheersmatige

<sup>51</sup> Met "Rechtspraak" wordt binnen de context van het IBO louter de Zittende Magistratuur verstaan. De Raad van State maakt derhalve geen deel uit van het object van onderzoek.

**'aansturing' en bedrijfsvoering van de rechtspraak elementen van het resultaatgerichte bestu-  
ringsmodel aanwezig?**

Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende zaken:

- het onderscheiden van producten
- de toerekening van kosten aan producten
- een vergelijking van deze kosten in de tijd
- een benchmarking tussen de rechtbanken
- de doorberekening van kosten van (bepaalde) producten (al dan niet in combinatie met budgetoverheveling)
- de hantering van een baten-lastenstelsel

2. Zo nee (of onvolledig), zijn deze elementen van resultaatgericht management toe te passen bij de rechtspraak en wat zijn hiervan de voor- en nadelen? Zo ja, op welke elementen en op welke gebieden? Kan de toepassing hiervan nog worden uitgebreid en wat zijn hiervan de voor- en nadelen?
3. Hoe zouden de nieuwe aansturing en het nieuwe bedrijfsvoeringsmodel - geënt op de (totale) invoering van resultaatgericht management - er dan uit gaan zien?
4. Op welke termijn zou een dergelijk model ingevoerd kunnen worden?
5. (Onder welke condities) Kan invoering van een baten-lastenstelsel bijdragen aan de bekostiging en zelfsturing van de rechtsprekende macht enerzijds en bedrijfsvoering van de rechtbanken?

## **Bijlage 2. Leden IBO-commissie Bedrijfsvoering Rechtspraak**

### ***Voorzitter***

Prof. drs. M.H. Meijerink (Rien)  
Voorzitter VSNU / hoogleraar overheiscontrol VU Amsterdam

### ***Leden***

Mr. E.C. Brommet (Edo)  
Hoofd Besturing en Begroting, directie Rechtspleging, Ministerie van Justitie

mr. R.W.M. Craemer (René)  
Hoofd Parket Generaal, Openbaar Ministerie

Mr. E.A. Maan (Bert)  
President Arrondissementsrechtbank Zwolle

drs. A. Mulder (Anne)  
Inspectie der Rijksfinanciën, Ministerie van Financiën

Mr. W. Pedioli (Willem)  
Directie constitutionele zaken en wetgeving, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Mr. drs. R.K. Visser (Rob)  
Raadsadviseur, Ministerie van Algemene Zaken

Mr. J. van der Vlist (Hans)  
Directeur Financieel-Economische Zaken, Ministerie van Justitie

### ***Secretarissen***

Drs. R.J.A.M. van den Broek (Ralph)  
Senior adviseur, directie Rechtspleging, Ministerie van Justitie

Dr. P. van der Knaap (Peter)  
Hoofdprojectleider beleidsevaluatie, directie Begrotingszaken, Ministerie van Financiën



**Bijlage 3. Overzicht Lamicie producten (inclusief normtijden)**

no.	Zaakscategorie	Minuten per zaak Rechtsgeleerd pers.			Minuten per zaak Ondersteunend pers.		
		hof	rb	ktg	hof	rb	ktg
<b>Model 1999</b>							
<b>I. BURGERLIJKE ZAKEN</b>							
<b>Handelszaken:</b>							
01.	Uitspraak arbeidszaak op tegenspraak			360,0			495,0
02.	Uitspraak handelszaak op tegenspraak	1560,0	600,0	150,0	780,0	600,0	300,0
03.	Uitspraak ex 2 + enq/dsc/plei	2040,0	900,0	225,0	960,0	780,0	480,0
04.	Uitspraak handelszaak rb in appel		900,0			600,0	
05.	Vonnis eerste aanleg bij verstek		15,0	1,0		90,0	45,0
06.	Beschikking handelsrekest	540,0	180,0	30,0	900,0	360,0	150,0
07.	Beschikking handelsrekest rb in appel		540,0			360,0	
08.	Beschikking arbeidszaak (7:685BW)			55,0			190,0
09.	Beschikking huurzaak			140,0			200,0
10.	Uitgesproken faillissement/schuldsanering		325,0			780,0	
11.	Royement na pleidooi	1560,0	600,0	150,0	780,0	600,0	360,0
12.	Afdoening zonder uitspraak				15,0	15,0	15,0
<b>Familiezaken:</b>							
13.	Beschikking scheidingszaak met besl. nevenvordering	540,0	90,0		900,0	300,0	
14.	Beschikking scheidingszaak met verdeling gemeenschap	1200,0	600,0		1200,0	600,0	
15.	Beschikking BOPZ		90,0			210,0	
16.	Beschikking op rekest aan Kinderrechter		180,0			600,0	
17.	Beschikking andere familiezaak	540,0	90,0	10,0	900,0	360,0	60,0
18.	Afdoening zonder beschikking			4,0	15,0	15,0	90,0
<b>Beslissingen president/civielrecht algemeen:</b>							
19.	Kort geding vonnis/behandeling ter zitting op tegenspraak		190,0	180,0		675,0	420,0
20.	Vonnis kort geding bij verstek		15,0	1,0		90,0	25,0
21.	Beschikking op rekest aan president		15,0			15,0	
22.	Afdoening zonder beschikking					15,0	5,0
23.	Registerhandeling					15,0	15,0

**Vervolg Lamicie producten:**

<b>II. BESTUURSZAKEN</b>					
24. Appellabele einduitspraak bodemzaak			375,0		1020,0
25. Overige afdoening bodemzaak			95,0		360,0
26. Uitspraak voorlopige voorziening			225,0		900,0
27. Overige afdoening voorlopige voorziening			65,0		300,0
28. Uitspraak vreemdelingenzaak			220,0		630,0
29. Overige afdoening vreemdelingenzaak			65,0		180,0
<b>III. BELASTINGZAKEN</b>					
30. Uitspraak mk	1515,				950,0
	0				
31. Uitspraak ek+op verzet (ek/mk)+intrek. tijdens of na zitting	280,0				465,0
32. Voorzittersbeschikking	5,0				115,0
33. Afdoening zonder uitspraak	0,0				160,0
<b>IV. STRAFZAKEN</b>					
34. Uitspraak mk	480,0	1080,0		360,0	930,0
35. Uitspraak mk met tolk e/o getuige	600,0	1200,0		390,0	960,0
36. Uitspraak mk ex 34 + uitwerking appel	780,0	1260,0		1440,0	1650,0
37. Uitspraak mk ex 35 + uitwerking appel/cass	900,0	1380,0		1470,0	1680,0
38. Uitspraak ek	90,0	45,0		240,0	180,0
39. Uitspraak ek met tolk e/o getuigen	120,0	75,0		270,0	210,0
40. Uitspraak mk ontnemingsvordering	480,0	480,0		360,0	360,0
41. Uitspraak ek ontnemingsvordering		120,0			240,0
42. Uitspraak overtreding		45,0	3,5		180,0 30,0
43. Beschikking Raadkamer	60,0	45,0		120,0	80,0
44. Beschikking ex art. 12 SV	240,0			300,0	
45. Afdoening Mulderzaak - beroep			33,0		90,0
46. Afdoening Mulderzaak - verzet			16,0		60,0
47. Afdoening Mulderzaak - vordering dwangmiddel			2,0		15,0
48. Afdoening zonder uitspraak				120,0	15,0 5,0
<b>MEGAZAKEN</b>					
Megazaak mk					

## **Bijlage 4. Productiviteitsvergelijking gerechten, 1998**

Om een indruk te krijgen van de werking van het voorgestelde bekostigingsmodel heeft de IBO-commissie een eenvoudige productiviteitsanalyse uitgevoerd. Gebruik is gemaakt van realisatiecijfers voor het jaar 1998. In deze bijlage worden de uitkomsten van de analyse weergegeven en de berekeningen uitgelegd.

### *Verantwoording gebruikte cijfers*

De commissie heeft cijfers uit twee gegevensbronnen gebruikt. De cijfers over de prestaties zijn afkomstig van het project Lamicie. Deze cijfers worden per kwartaal door het Ministerie van Justitie opgevraagd bij de gerechten. Hetzelfde geldt voor de formatieaantallen rechtsgeleerd en ondersteunend personeel. De kostencijfers zijn afkomstig uit het centrale financiële verantwoordingsstelsel voor de rechterlijke organisatie JURIST. Dezelfde gegevens worden gebruikt voor de jaarverantwoording.

### *Stabiliteit en betrouwbaarheid gegevens*

De gebruikte prestatiegegevens betreffen het jaar 1998, waarin het systeem Lamicie schaduw draaide naast het oorspronkelijke systeem van werklasmeting. Op een aantal punten zijn de gegevens nog niet stabiel, omdat lopende het jaar door sommige gerechten nog bijstellingen in de administratie moesten worden aangebracht om te kunnen voldoen aan de definities zoals die binnen het Lamicie systeem gelden. Vanaf 2000 kunnen de prestatiegegevens direct worden geleverd vanuit de geautomatiseerde primaire processystemen. Dan worden ook administratieve richtlijnen ingevoerd. De betrouwbaarheid van de prestatiegegevens zal dan vooruitgaan en de cijfers worden beter controleerbaar.

Op een tweetal plaatsen, waar de cijfers evident een misplaatst beeld geven, zijn correcties aangebracht in de prestatiegegevens. Het gaat hier om een correctieboeking voor strafzaken bij de rechtbank Alkmaar en een wijziging van het aantal Mulderzaken voor het kantongerecht Leeuwarden. Hierdoor komt de productiviteit van deze twee gerechten minder hoog uit. Verder is bij de gerechtshoven Amsterdam en Arnhem rekening gehouden met bijzondere kamers. Ook na deze correcties zullen de prestatiegegevens in het overgangsjaar 1998 een zekere foutenmarge hebben en dient behoedzaam met de resultaten te worden gegaan.

Bij de financiële gegevens speelt dat 1998 het eerste jaar is, waarin de uitgaven voor de gerechten, parketten en het gemeenschappelijke beheer gesplitst zijn. Bij een aantal arrondissementen zijn bij het onderdeel gemeenschappelijk beheer nog uitgaven opgenomen die andere arrondissementen aan de gerechten en parketten toerekenen (bijv. de kosten van kantoorautomatisering). Dit kan de overheadpercentages vertekenen. Verder is in 1998 nog geen informatie voorhanden in welke mate gerechten, parketten en andere organisaties gebruik maken van gemeenschappelijke voorzieningen. De keuze om gemeenschappelijke kosten evenredig toe te rekenen aan de organisaties binnen het arrondissement is zondermeer arbitrair.

### *Verantwoording berekeningen*

Achterliggend zijn in twee overzichten de uitkomsten terug te vinden voor de toekomstige gerechten eerste aanleg (de rechtbank inclusief de kantongerechten van het arrondissement) en de gerechtshoven. De verantwoording van de berekeningen is als volgt:

**Rij :**

- 1,2 *Formatie rechtsgeleerd resp. ondersteunend personeel* *bron: Lamicie*  
Het betreft hier realisatiecijfers 1998 inclusief tijdelijk personeel. Tijdelijk personeel is meegeteld om de koppeling te kunnen leggen met de loonkosten.
- 3 *Formatie totaal*  
Som rij 1 en 2
- 4 *Lamicie verdeling* *bron: Lamicie*  
Verdeling van de totale formatie 1998 evenredig aan de gerealiseerde productie volgens Lamicie (de 48 afdoeningsmodaliteiten x het aantal normminuten).
- 5 *Afwijking Lamicie t.o.v. formatie*  
Procentueel verschil rij 4 t.o.v. rij 3
- 6 *Loon*  
Gemiddelde loon per fte in 1998. Rij 8 / rij 3
- 7 *Percentage rechtsgeleerd personeel*  
Rij 1 / rij 3
- 8 *P- uitgaven* *bron: Jurist*  
Personeelsuitgaven. Het gaat hier om alle uitgaven in 1998 aan personeel, waaronder ook uitzendkrachten en zittings- en vacatiegelden.
- 9 *Lamicie verdeling personeelsuitgaven*  
Verdeling van de totale personeelsuitgaven 1998 evenredig aan de gerealiseerde productie volgens Lamicie
- 10 *Afwijking Lamicie t.o.v. personeelsuitgaven*  
Procentueel verschil rij 9 t.o.v. rij 8
- 11 *Percentage loonuitgaven*  
Rij 8 / rij 12
- 12 *uitgaven* *bron: Jurist*  
De totale personele en materiële uitgaven van het gerecht in 1998
- 13 *Lamicie verdeling uitgaven*  
Verdeling van de totale uitgaven 1998 evenredig aan de gerealiseerde productie volgens Lamicie
- 14 *Afwijking Lamicie t.o.v. kosten*  
Procentueel verschil rij 13 t.o.v. rij 12

## Rij (vervolg)

- 15 *Percentage overhead* *bron: Jurist*  
Aandeel uitgaven gemeenschappelijk beheer in 1998 van de totale uitgaven van het arrondissement.  
De totale uitgaven van het arrondissement betreffen de in het arrondissement gelegen gerechten, parket(ten), de arrondissementale stafdienst, eventuele landelijke diensten en andere OM diensten.
- 16 *uitgaven (inclusief overhead)*  
De uitgaven van het gerecht in 1998 inclusief de toerekening van overheadkosten.  
Rij 12 x (1+ rij 15)
- 17 *Lamicie verdeling uitgaven (incl. overhead)*  
Verdeling van de totale uitgaven 1998 (inclusief overhead) evenredig aan de gerealiseerde productie volgens Lamicie
- 18 *Afwijking Lamicie t.o.v. uitgaven (incl. overhead)*  
Procentueel verschil rij 17 t.o.v. rij 16
- 19 *Percentage overhead (excl. Landelijke diensten)* *bron: Jurist*  
idem als rij 15 maar in dit geval worden de landelijke diensten en de bijzondere OM diensten bij het bepalen van het overheadpercentage niet meegenomen. Dit met als argument dat de dienstverlening van de stafdienst aan landelijke en bijzondere diensten relatief gering is. Dit vertekent het overheadpercentage.<sup>52</sup>
- 20 *Afwijking Lamicie t.o.v. uitgaven (incl. overhead, gecorrigeerd voor landelijke diensten)*  
Idem als 18, maar dan met het overheadpercentage gecorrigeerd voor landelijke diensten.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Zie bijvoorbeeld het lage overheadpercentage van Utrecht, waarin de FDRO (een grote landelijke automatiseringsdienst) is gelegen.

<sup>53</sup> De alternatieve toerekening van overheadkosten in rij 19 en 20 illustreert hoe arbitrair een evenredige toerekening van overheadkosten is. In de toekomst zullen de kosten die een gemeenschappelijke staforganisatie maakt voor een gerecht of parket worden gemeten.



## Gerechten 1<sup>e</sup> aanleg

	Middel- burg	Assen	Dord- recht	Leeu- warden	Roer- mond	Alk- maar	Gro- ningen	Almelo	Zut- phen	Maas- tricht
Rechtsgeleerd pers. (fte)	26	29	28	38	36	35	36	40	35	52
Ondersteunend pers. (fte)	58	55	73	79	81	89	91	90	97	125
<b>Totale formatie (fte)</b>	<b>83</b>	<b>84</b>	<b>101</b>	<b>117</b>	<b>117</b>	<b>124</b>	<b>127</b>	<b>130</b>	<b>133</b>	<b>177</b>
<b>Lamicie (geschaald,fte)</b>	<b>80</b>	<b>88</b>	<b>89</b>	<b>129</b>	<b>121</b>	<b>152</b>	<b>135</b>	<b>131</b>	<b>144</b>	<b>175</b>
<b>Afwijking tov formatie</b>	<b>-4%</b>	<b>5%</b>	<b>-12%</b>	<b>11%</b>	<b>3%</b>	<b>23%</b>	<b>6%</b>	<b>0%</b>	<b>9%</b>	<b>-1%</b>
Loon (x 1000gld.)	99	115	98	104	107	103	108	101	108	100
Perc. Rechtsgeleerd pers.	31%	34%	28%	32%	31%	28%	28%	31%	27%	29%
<b>P-uitgaven (x 1000 gld.)</b>	<b>8287</b>	<b>9592</b>	<b>9883</b>	<b>12114</b>	<b>12578</b>	<b>12714</b>	<b>13700</b>	<b>13095</b>	<b>14376</b>	<b>17740</b>
<b>Lamicie (x 1000gld.)</b>	<b>8038</b>	<b>8846</b>	<b>8929</b>	<b>13000</b>	<b>12161</b>	<b>15330</b>	<b>13600</b>	<b>13134</b>	<b>14512</b>	<b>17609</b>
<b>Afwijking tov P-uitgaven</b>	<b>-3%</b>	<b>-8%</b>	<b>-10%</b>	<b>7%</b>	<b>-3%</b>	<b>21%</b>	<b>-1%</b>	<b>0%</b>	<b>1%</b>	<b>-1%</b>
Perc. P-uitgaven.	95%	99%	99%	96%	97%	99%	97%	96%	97%	85%
<b>Uitgaven (x 1000gld.)</b>	<b>8723</b>	<b>9706</b>	<b>9996</b>	<b>12648</b>	<b>13023</b>	<b>12859</b>	<b>14088</b>	<b>13698</b>	<b>14851</b>	<b>20963</b>
<b>Lamicie (x 1000gld.)</b>	<b>8308</b>	<b>9143</b>	<b>9229</b>	<b>13436</b>	<b>12569</b>	<b>15845</b>	<b>14057</b>	<b>13575</b>	<b>14999</b>	<b>18200</b>
<b>Afwijking tov uitgaven</b>	<b>-5%</b>	<b>-6%</b>	<b>-8%</b>	<b>6%</b>	<b>-3%</b>	<b>23%</b>	<b>0%</b>	<b>-1%</b>	<b>1%</b>	<b>-13%</b>
Overhead	26%	25%	28%	27%	22%	24%	25%	17%	21%	21%
<b>Totale uitgaven (x 1000gld.)</b>	<b>11002</b>	<b>12150</b>	<b>12817</b>	<b>16076</b>	<b>15843</b>	<b>15925</b>	<b>17558</b>	<b>16067</b>	<b>17982</b>	<b>25264</b>
<b>Lamicie (x 1000gld.)</b>	<b>10016</b>	<b>11023</b>	<b>11126</b>	<b>16199</b>	<b>15153</b>	<b>19103</b>	<b>16947</b>	<b>16366</b>	<b>18083</b>	<b>21942</b>
<b>Afwijking tov tot. Uitgaven</b>	<b>-9%</b>	<b>-9%</b>	<b>-13%</b>	<b>1%</b>	<b>-4%</b>	<b>20%</b>	<b>-3%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>-13%</b>
Overhead (gecorr. land. diensten)	26%	25%	28%	28%	22%	24%	25%	21%	23%	21%
<b>Afwijking tov tot. Uitgaven</b>	<b>-7%</b>	<b>-7%</b>	<b>-11%</b>	<b>2%</b>	<b>-2%</b>	<b>23%</b>	<b>-1%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>-11%</b>

## Gerechten 1<sup>e</sup> aanleg (vervolg):

	Zwolle	Breda	Arnhem	Utrecht	Haar- lem	Den Bosch	Rotter- dam	Den Haag	Amster- dam	Totaal
Rechtsgeleerd pers. (fte)	60	63	70	72	72	97	106	127	139	11
Ondersteunend pers. (fte)	164	164	159	193	197	243	277	373	399	30
<b>Totale formatie (fte)</b>	<b>224</b>	<b>227</b>	<b>229</b>	<b>265</b>	<b>269</b>	<b>339</b>	<b>383</b>	<b>500</b>	<b>538</b>	<b>41</b>
Lamicie (geschaald, fte)	232	236	247	242	273	338	367	461	527	41
<b>Afwijking tov formatie</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>8%</b>	<b>-9%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>	<b>-4%</b>	<b>-8%</b>	<b>-2%</b>	<b>(</b>
Loon (x 1000gld.)	97	98	109	104	95	98	98	99	98	1
Perc. Rechtsgeleerd pers.	27%	28%	31%	27%	27%	28%	28%	25%	26%	21
<b>P-uitgaven (x 1000 gld.)</b>	<b>21865</b>	<b>22343</b>	<b>24908</b>	<b>27644</b>	<b>25536</b>	<b>33095</b>	<b>37470</b>	<b>49337</b>	<b>52934</b>	<b>4192</b>
Lamicie (x 1000gld.)	23327	23710	24860	24342	27460	34017	36886	46426	53024	4192
<b>Afwijking tov P-uitgaven</b>	<b>7%</b>	<b>6%</b>	<b>0%</b>	<b>-12%</b>	<b>8%</b>	<b>3%</b>	<b>-2%</b>	<b>-6%</b>	<b>0%</b>	<b>(</b>
Perc. P-uitgaven.	98%	96%	96%	97%	96%	96%	98%	98%	100%	97
<b>Uitgaven (x 1000gld.)</b>	<b>22347</b>	<b>23285</b>	<b>26005</b>	<b>28560</b>	<b>26465</b>	<b>34359</b>	<b>38242</b>	<b>50515</b>	<b>52947</b>	<b>4332</b>
Lamicie (x 1000gld.)	24110	24506	25694	25159	28381	35158	38124	47984	54804	4332
<b>Afwijking tov uitgaven</b>	<b>8%</b>	<b>5%</b>	<b>-1%</b>	<b>-12%</b>	<b>7%</b>	<b>2%</b>	<b>0%</b>	<b>-5%</b>	<b>4%</b>	<b>(</b>
Overhead	24%	23%	23%	12%	24%	21%	20%	15%	27%	2
<b>Totale uitgaven (x 1000gld.)</b>	<b>27694</b>	<b>28706</b>	<b>32043</b>	<b>31978</b>	<b>32703</b>	<b>41640</b>	<b>45991</b>	<b>58315</b>	<b>67226</b>	<b>5269</b>
Lamicie (x 1000gld.)	29067	29545	30978	30332	34217	42388	45963	57851	66072	5223
<b>Afwijking tov tot. uitgaven</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>	<b>-3%</b>	<b>-5%</b>	<b>5%</b>	<b>2%</b>	<b>0%</b>	<b>-1%</b>	<b>-2%</b>	<b>-1</b>
Overhead (gecorr. land. diensten)	24%	23%	23%	23%	24%	21%	21%	22%	27%	2
<b>Afwijking tov tot. uitgaven</b>	<b>8%</b>	<b>5%</b>	<b>-1%</b>	<b>-11%</b>	<b>7%</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>	<b>-4%</b>	<b>1%</b>	<b>(</b>



## Gerechten 1<sup>e</sup> aanleg (vervolg):

	Gem. deviatie	<100 fte	100- 200 fte	200- 300 fte	> 300 fte
Rechtsgeleerd pers. (fte)					
Ondersteunend pers. (fte)					
<b>Totale formatie (fte)</b>		89	132	243	440
<b>Lamicie (geschaald, fte)</b>					
<b>Afwijking tov formatie</b>	<b>6%</b>	<b>-4%</b>	<b>7%</b>	<b>2%</b>	<b>-4%</b>
Loon (x 1000gld.)		104	104	101	98
Perc. Rechtsgeleerd pers.		31%	29%	28%	27%
<b>P-uitgaven (x 1000 gld.)</b>					
<b>Lamicie (x 1000gld.)</b>					
<b>Afwijking tov P-uitgaven</b>	<b>5%</b>	<b>-7%</b>	<b>3%</b>	<b>2%</b>	<b>-1%</b>
Perc. P-uitgaven.		98%	95%	97%	98%
<b>Uitgaven (x 1000gld.)</b>					
<b>Lamicie (x 1000gld.)</b>					
<b>Afwijking tov uitgaven</b>	<b>6%</b>	<b>-6%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>
Overhead		27%	22%	21%	21%
<b>Totale uitgaven (x 1000gld.)</b>					
<b>Lamicie (x 1000gld.)</b>					
<b>Afwijking tov tot. uitgaven</b>	<b>5%</b>	<b>-10%</b>	<b>0%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>
Overhead (gecorr. land. diensten)		27%	23%	23%	23%
<b>Afwijking tov tot. uitgaven</b>	<b>6%</b>	<b>-8%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>

## Gerechtshoven:

	Leeu- warden	Arnhem	Den Bosch	Den Haag	Amster- dam	Totaal	Gem. deviatie
Rechtsgeleerd pers. (fte)	24	47	47	63	68	<b>247</b>	
Ondersteunend pers. (fte)	28	52	57	79	91	<b>307</b>	
<b>Totale formatie (fte)</b>	<b>52</b>	<b>99</b>	<b>103</b>	<b>142</b>	<b>159</b>	<b>555</b>	
Lamicie (geschaald, fte)	44	110	107	130	163	<b>555</b>	
<b>Afwijking tov formatie</b>	<b>-15%</b>	<b>11%</b>	<b>4%</b>	<b>-8%</b>	<b>2%</b>	<b>0%</b>	<b>8%</b>
Loon (x 1000gld.)	138	130	137	138	126	<b>133</b>	
Perc. Rechtsgeleerd pers.	46%	47%	45%	44%	43%	<b>45%</b>	
<b>P-uitgaven (x 1000 gld.)</b>	<b>7126</b>	<b>12811</b>	<b>14158</b>	<b>19663</b>	<b>19987</b>	<b>73745</b>	
Lamicie (x 1000gld.)	5882	14610	14276	17354	21624	<b>73745</b>	
<b>Afwijking tov P-uitgaven</b>	<b>-17%</b>	<b>14%</b>	<b>1%</b>	<b>-12%</b>	<b>8%</b>	<b>0%</b>	<b>11%</b>
Perc. P-uitgaven.	97%	97%	94%	97%	100%	<b>97%</b>	
<b>Uitgaven (x 1000gld.)</b>	<b>7349</b>	<b>13260</b>	<b>15006</b>	<b>20245</b>	<b>20043</b>	<b>75903</b>	
Lamicie (x 1000gld.)	6054	15037	14693	17862	22257	<b>75903</b>	
<b>Afwijking tov uitgaven</b>	<b>-18%</b>	<b>13%</b>	<b>-2%</b>	<b>-12%</b>	<b>11%</b>	<b>0%</b>	<b>11%</b>
Overhead	27%	23%	21%	15%	27%	<b>21%</b>	
<b>Totale uitgaven (x 1000gld.)</b>	<b>9341</b>	<b>16336</b>	<b>18187</b>	<b>23363</b>	<b>25455</b>	<b>92682</b>	
Lamicie (x 1000gld.)	7298	18129	17715	21535	26833	<b>91510</b>	
<b>Afwijking tov tot. uitgaven</b>	<b>-22%</b>	<b>11%</b>	<b>-3%</b>	<b>-8%</b>	<b>5%</b>	<b>-1%</b>	<b>9%</b>
Overhead (gecorr. land. diensten)	28%	23%	21%	22%	27%	<b>24%</b>	
<b>Afwijking tov tot. uitgaven</b>	<b>-21%</b>	<b>14%</b>	<b>0%</b>	<b>-10%</b>	<b>8%</b>	<b>0%</b>	<b>11%</b>