

Recht van spreken

Een resultaatgericht sturingsmodel voor de rechtsprekende macht

Dr. Peter van der Knaap is hoofdprojectleider methodologie beleidsevaluatie bij de afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie van de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën. Drs. Ralph van den Broek is senior adviseur bij de directie Rechtspleging van het ministerie van Justitie. Het stuk is geschreven op persoonlijke titel op basis van ervaringen opgedaan als secretarissen van de commissie-Meijerink. Zij bedanken ir. W.E. de Jonge voor zijn waardevolle suggesties en medewerking.

De werkwijze en organisatie van de rechtsprekende macht in Nederland zullen de komende jaren ingrijpend veranderen. Om te beginnen zal bij de gerechten een model van resultaatgerichte bedrijfsvoering worden ingevoerd, met een daarbij passend prestatiegericht bekostigingsmodel. Ten tweede zal in elke rechtbank en elk gerechtshof een rechtbankbestuur worden gevormd, dat integraal verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van het gerecht. Verder wordt een Raad voor de Rechtspraak ingesteld. Dit bestuursorgaan zal enerzijds de belangen van de rechtsprekende macht richting de minister van Justitie behartigen. Anderzijds houdt de Raad toezicht op de bedrijfsvoering van de afzonderlijke gerechten. Dit artikel beschrijft het geheel van veranderingen vanuit het perspectief van de commissie-Meijerink, die een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) heeft uitgevoerd naar de bedrijfsvoering en bekostiging van de rechtsprekende macht.¹ Wezenlijk in de voorstellen van de commissie-Meijerink is een systeem van bekostiging op basis van het aantal afgehandelde zaken. Door een zo objectief mogelijke koppeling van budgetten aan geleverde prestaties wordt transparant gemaakt wat er in de rechtsprekende macht feitelijk gepresteerd wordt, wat er (dus) mogelijk is maar ook wat – gegeven budgettaire randvoorwaarden – niet goed mogelijk is. Het voorgestelde bekostigingssysteem biedt de gerechten meer mogelijkheden om in te spelen op veranderingen in het zaaksaanbod en op die manier te zorgen voor een snelle en kwalitatief hoogwaardige behandeling van rechtszaken. Het artikel besluit met een korte reflectie op de rechtsprekende macht als zelfsturende entiteit.

De rechtsprekende macht in beweging

De rechtsprekende macht

Onder 'de rechtsprekende macht' verstaan wij de rechtsprekende instanties van Nederland. De rechtsprekende macht wordt ook wel aangeduid met het wat archaische 'zittende magistratuur'. Dit in tegenstelling tot het Openbaar Ministe-

rie, dat als tegenhanger de 'staande magistratuur' vormt. De rechtsprekende macht en het Openbaar Ministerie (OM) vormen samen 'de rechterlijke organisatie' van Nederland. Tussen de rechtsprekende macht en het OM bestaan veel onderlinge verbanden. Op het terrein van bedrijfsvoering is het bestaan van een gemeenschappelijke beheersstructuur het meest relevant.

De rechtsprekende macht heeft als taak de behandeling en berechting van geschillen van civiel-, straf- en bestuursrechtelijke aard. De rechtsprekende macht bestaat uit de volgende gerechten:

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

De begroting van de hiervoor genoemde gerechten voor 2000 bedraagt f 738 miljoen. De omvang van de gerechten loopt van enkele fte's (kantongerechten) tot zo'n 400 fte's (de grootste rechtbanken). De gerechten staan niet in een hiërarchische relatie tot elkaar.

Meer aandacht voor prestaties

De context van het onderzoek van de commissie-Meijerink blijkt uit de volgende schildering: 'Lange tijd verkeerde de Nederlandse rechtspraak in een relatieve luwte. Inmiddels zijn de tijden veranderd. De media en het publiek hebben de rechtspleging ontdekt. Of het nu gaat om de snelheid van procedures, de dienstverlening of de rechtseenheid: meer dan ooit wordt de rechtsprekende macht op de kwaliteit van haar handelen aangesproken' (Van der Doelen, 1999). Kenmerkend voor deze schildering is dat deze niet alleen voor de rechtsprekende macht geldt. De eisen die de samenleving aan de overheid in haar geheel stelt, worden steeds hoger. Mede daarom werkt de overheid hard aan het verbeteren van haar organisatie en werkwijze. Om te verkennen voor welke overheidsorganisaties een meer resultaatgericht besturingsmodel mogelijk is, vindt binnen de rijksoverheid sinds 1997 een groots opgezette doorlichtingsoperatie plaats (Van der Knaap c.s., 1997).²

Het onderzoek van de commissie-Meijerink staat dus niet op zichzelf en begint zeker niet bij af. Begin jaren negentig is binnen de rechterlijke organisatie een decentralisatieproces in gang gezet. Het doel van deze decentralisatie is het bereiken van een meer daadkrachtige, meer transparante en op een optimale prijs-kwaliteitverhouding georiënteerde rechtsprekende macht en OM. Een rechterlijke organisatie waarbinnen de afzonderlijke gerechten en parketten verantwoordelijk *zijn* - en dus ook organisatorisch verantwoordelijkheid kunnen *nemen* - voor de wijze waarop zij functioneren.

De DGO-structuur

Bij verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering horen beheerbevoegdheden over de inzet van personeel en materieel. Met de decentralisatie begin jaren negentig werd een deel van deze bevoegdheden in elk arrondissement gelegd bij een Directeur Gerechtelijke Ondersteuning (DGO).³ Deze DGO was budgethouder van alle uitgaven binnen het arrondissement en hoofd van dienst van het niet rechtsgelerd personeel van de in een arrondissement gelegen gerechten en parketten. Ter ondersteuning had de DGO een staf, waarin de verschillende beheerfuncties (financiën, personeel, automatisering, huisvesting etc.) zijn ondergebracht. De gerechten en parketten in een arrondissement kregen daarmee een gemeenschappelijke beheerinfrastructuur.

Hoewel de invoering van de DGO-structuur voor de bedrijfsvoering een stap vooruit betekende, had zij als belangrijk nadeel dat *beheer* gescheiden bleef van *beleid*. Er ontstond een soort glazen wand tussen de besluitvorming over de inzet van middelen enerzijds en de verantwoordelijkheid voor de primaire juridische processen anderzijds. Deze laatste ligt immers bij de leden van de

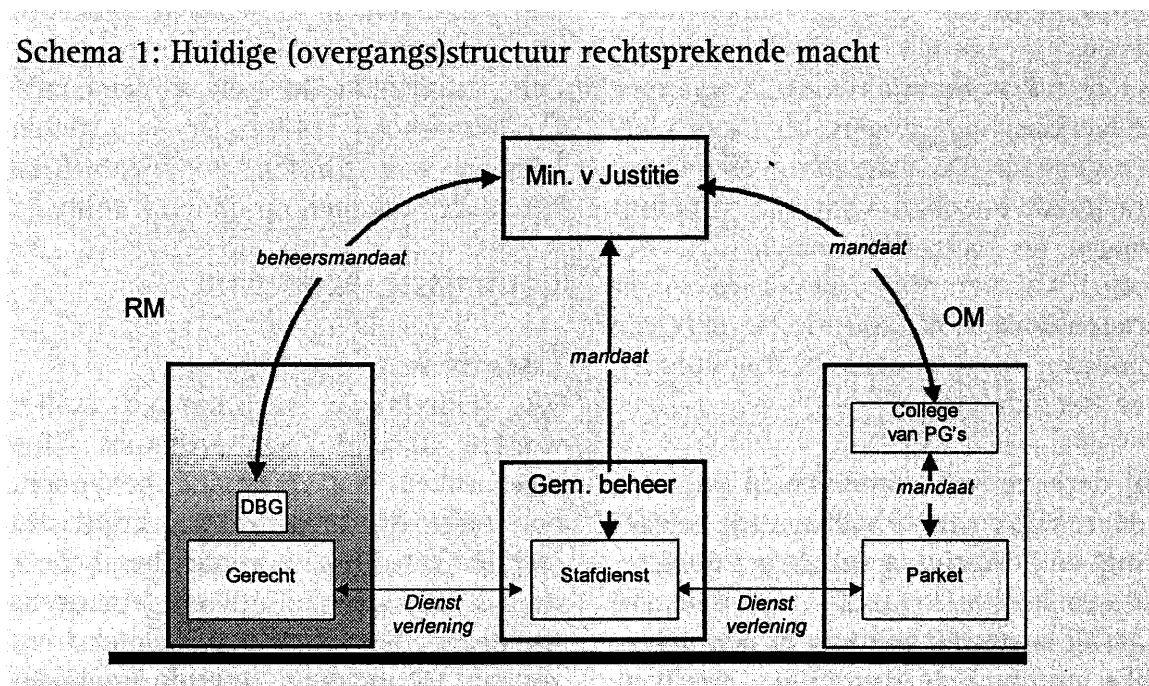
rechtsprekende macht en het Openbaar Ministerie. Deze glazen wand zorgde er in de praktijk voor dat het gerecht en het parket zich als bestuurlijke eenheid onvoldoende konden ontwikkelen.

Reorganisatie van het OM

Medio jaren negentig werd dit laatste onderkend. Besloten werd het OM te reorganiseren en beheersmatig een eigen positie te geven. Dit leidde ertoe dat de DGO-structuur per 1 januari 1998

gevolgd werd door een overgangsstructuur, die als tussenstap mag worden beschouwd naar meer beheerbevoegdheden voor zowel de rechtbanken als de parketten. In deze overgangsstructuur zijn er vooralsnog drie (rechtsprekende macht, OM en gemeenschappelijk), in plaats van de uiteindelijk gewenste twee beheersrelaties (rechtsprekende macht en OM). Deze structuur is per 1 januari 1998 ingevoerd en kan aan de hand van schema 1 kort worden toegelicht.

Schema 1: Huidige (overgangs)structuur rechtsprekende macht



Aan de rechterkant van schema 1 is het OM terug te vinden, dat bestuurlijk en beheersmatig is afgesplitst van de andere onderdelen van de rechtsprekende macht. Wat op dit moment nog niet is geregeld, is dat het OM landelijk en binnen het arrondissement voor de door de gemeenschappelijke stafdienst verleende diensten betaalt. Aan de linkerkant zijn de gerechten terug te vinden. Om het beheer te voeren bij de gerechten zijn Directeuren Beheer Gerechten (DBG) aangesteld. Deze directeuren dragen thans beheersverantwoordelijkheid voor de gerechten, zijn hoofd van dienst van het niet rechtsgeleerd personeel en leg-

gen hierover verantwoording af aan het ministerie van Justitie. In de dagelijkse praktijk van de overgangsstructuur werken de DBG-directeuren nauw samen met de presidenten van de colleges (vaak al in een nog niet formeel bestuur van het gerecht). Ook de gerechten betalen momenteel nog niet voor de door de stafdienst binnen het arrondissement verleende diensten.

In het midden van het schema is de gemeenschappelijke beheerorganisatie, bestaande uit een aantal landelijke en een aantal arrondissementale stafdiensten, opgenomen. Het ministerie bekos-

tigt vooralsnog deze diensten en bijbehorende gemeenschappelijke uitgaven (vooral huisvesting en automatisering) rechtstreeks. Het gaat daarbij om het aanzienlijke bedrag van f 526 miljoen in 2000.

Naar een Raad voor de Rechtspraak

Binnen de rechtsprekende macht is de afgelopen jaren een aantal belangrijke projecten gestart. Met landelijke initiatieven als 'Zittende Magistratuur 2000' en 'Toekomst ZM' is begonnen aan een heroriëntatie op de eigen organisatie. Tevens is binnen de rechtsprekende macht een systeem ontwikkeld waarmee de werklast van de gerechten kan worden gemeten. Door deze projecten is een draagvlak ontstaan voor een structuur waarin de rechterlijke macht zelf bestuurlijke verantwoordelijkheid gaat dragen voor de organisatie en inzet van middelen en, daarmee, het functioneren van het gerecht.

Bij deze verantwoordelijkheid past een andere wijze van 'beheersmatige bejegening' en bekostiging vanuit het ministerie van Justitie. Belangrijk discussiepunt daarbij is steeds: hoe kan in een dergelijke structuur de rechterlijke onafhankelijkheid gewaarborgd blijven ten opzichte van de minister van Justitie en de Tweede Kamer?⁴ De adviescommissie Toerusting en organisatie Zittende Magistratuur - beter bekend onder de naam van zijn voorzitter, toenmalig Commissaris der Koningin J.M. Leemhuis - stelde mede hierom voor om een *Raad voor de Rechtspraak* in te stellen. Deze Raad zou enerzijds de belangen van de rechtsprekende macht richting de minister van Justitie moeten behartigen en anderzijds toezicht moeten houden op - de kwaliteit van - het beheer van de afzonderlijke gerechten.

Voor de Raad voor de Rechtspraak zijn

duo twee belangrijke functies weggelegd die de invoering van een resultaatgerichte bedrijfsvoering kunnen faciliteren. Behalve dat de Raad een waarborg vormt voor de staatsrechtelijke positie van de rechtsprekende macht, zal hij de rechtsprekende macht in staat moeten stellen om 'zichzelf' aan te sturen op kwaliteit en kostenbewustzijn. Als sleutel noemde de commissie-Leemhuis daarbij een transparant systeem van bekostiging op basis van prestaties. De voorstellen van de commissie-Leemhuis zijn overgenomen in het Regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok en inmiddels uitgewerkt in een zogenaamde Contourennota (1998). De voorstellen kunnen ook binnen de rechterlijke macht zelf rekenen op ondersteuning.⁵

Commissie-Meijerink

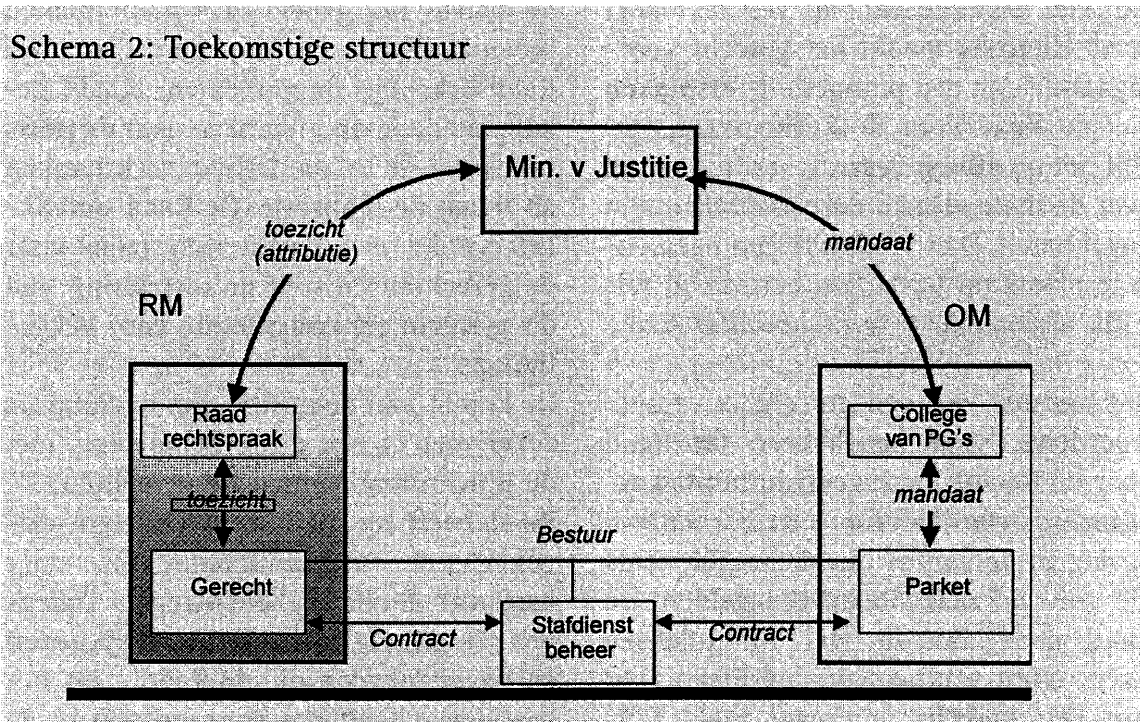
Essentie van voorstellen

'De Nederlandse rechtbanken zullen worden betaald naar prestaties. Hoe meer zaken een rechtbank behandelt, hoe meer overheidsgeld zij krijgt. De rechtbanken krijgen verder het beheer over de eigen organisatie en gebouwen.' Op deze wijze vatte NOS-teletekst op zondag 15 augustus 1999 de brief van de minister van Justitie samen over de voorstellen van de commissie-Meijerink: de interdepartementaal samengestelde commissie die de mogelijkheden van het resultaatgericht sturingsmodel voor de rechtsprekende macht heeft onderzocht.

Hoe simpel de weergave op Teletekst ook zijn moge, in essentie klopt het bericht. In het aan de Tweede Kamer aangeboden rapport *Recht van spreken* stelt de commissie-Meijerink zonder omwegen dat een prestatiegerichte bekostiging voor de rechtsprekende macht 'goed mogelijk en gewenst is'. In de door het kabinet onderschreven voorstellen staat een zelfsturende rechtsprekende

macht, opgebouwd uit gerechten met integraal verantwoordelijke besturen, voorop. Meijerink gaat daarbij uit van een sterke Raad voor de Rechtspraak.

Aan de hand van schema 2 lichten we toe hoe de commissie-Meijerink met het voorgaande als uitgangspunt een sturingsmodel voor de rechtsprekende macht heeft uitgewerkt.



Maximale verantwoordelijkheid

Rode draad van de voorstellen van de commissie-Meijerink is dat een kwalitatief hoogwaardige en doelmatige rechtsprekende macht gediend is bij een maximale verantwoordelijkheid voor een goede bedrijfsvoering op het niveau van de individuele gerechten. Maximaal, maar wel toegesneden op die zaken die ook wèrkelijk door het bestuur van een gerecht zijn te beïnvloeden.

Een punt waarop een bestuur van het gerecht nagenoeg geen invloed heeft, is het zaaksaanbod. Om deze reden stelt de commissie-Meijerink voor de bekostiging van de gerechten te baseren op het aantal afgehandelde rechtszaken en reservevorming of leningen toe te staan (zie paragraaf 3). Het gerecht kan zich verder wapenen tegen onverwachte volumeontwikkelingen met:

- een goede meerjarige zaaks- en personeelsplanning;
- een personeels- en opleidingsbeleid gericht op een flexibele personeelsinzet;
- regionale afspraken met het parket en de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) over het zaaksaanbod.

Niet uitgesloten kan worden dat ondanks bovenstaande maatregelen regionaal knelpunten kunnen (blijven) optreden bij het afhandelen van het zaaksaanbod. Mocht dit inderdaad blijken, dan wordt aanbevolen de competentiegrenzen van de afzonderlijke gerechten te verruimen, zodat een rechtszaak ook in een naburig gerecht kan worden afgedaan. Thans hebben gerechten een in de wet vastgelegd werkgebied: het overdragen van een zaak naar een ander gerecht is niet mogelijk.

Met een op het aantal rechtszaken gebaseerde bekostiging en de hiervoor beschreven bevoegdheden is het voor een bestuur van een gerecht mogelijk om verantwoording te dragen voor het snel en kwalitatief hoogwaardig afhandelen van een gegeven aanbod van rechtszaken.⁶ Hierover maakt het gerecht voorafgaande aan een planperiode afspraken met de Raad voor de Rechtspraak, terwijl het na afloop verantwoording aflegt over de mate waarin deze afspraken zijn nagekomen. Dan vindt ook een nacalculatie plaats op basis van het aantal feitelijk afgehandelde aantal rechtszaken.

Het bestuur van een gerecht is verantwoordelijk voor het beheer. De Raad voor de Rechtspraak geeft in het bekostigingssysteem hiervoor een normatieve opslag in de vergoedingsbedragen zoals die voor de zaakcategorieën gelden. De Raad stelt daarbij wel inhoudelijke eisen: eisen waaraan de bedrijfsvoering van een gerecht minimaal moet voldoen. Het bestuur van het gerecht heeft – binnen de begrenzing van het toegekende budget en de gestelde kwaliteitseisen – vergaande vrijheden bij de organisatie van de bedrijfsvoering en kan zelfstandig beslissen of taken worden uitbesteed of niet. Voordeel van deze bekostigingswijze is dat zij met name de kleinere gerechten ertoe aanzet om samenwerking te zoeken met andere (justitie)organisaties. Aangezien met het parket het gerechtsgebouw wordt gedeeld, ligt het daarbij voor de hand om samenwerking te zoeken met het OM. Het gerecht en het parket vormen niet alleen het bestuur van de stafdienst, maar hebben er beide een contractrelatie mee. In die contractrelatie wordt het prestatieniveau en de bekostiging afgesproken (zie schema 2).⁷

Raad voor de Rechtspraak

De commissie-Meijerink hecht aan een

krachtige positie voor de Raad van de Rechtspraak op het gebied van bekostiging en beheer. De Raad heeft een positie die vergelijkbaar is met het bestuur van een holding. Zo is de Raad beheersverantwoordelijk voor de rechtsprekende macht als geheel en op dit gebied bovengeschiedt aan de gerechten. De Raad bekostigt de gerechten, maakt gekoppeld daaraan afspraken over de prestaties van de afzonderlijke rechtbanken 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 zeker niet in een grote bemoeienis met de procesgang binnen de gerechten. De Raad heeft op dit terrein wél 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. Dit als de gemaakte afspraken niet worden gerealiseerd, aan de kwaliteitseisen niet wordt voldaan of het beheer onvoldoende is.

Positie minister van Justitie

Bij het streven om de rechtsprekende macht zelf verantwoordelijk te maken voor de kwaliteit en doelmatigheid van de bedrijfsvoering van gerechten past een nieuwe rol voor de minister van Justitie: er zullen beheerbevoegdheden van de minister van Justitie worden overgedragen aan de Raad voor de Rechtspraak en de besturen van de gerechten. Belangrijke voorwaarde is dat de verslaglegging en verantwoording over hoe de gerechten met de publieke middelen zijn omgegaan en tot welke prestaties dat – zowel in kwantiteit als kwaliteit – heeft geleid, betrouwbaar zijn.

Onder die voorwaarde stelt de commissie-Meijerink voor om de beheerbevoegdheden van de minister van Justitie in de nieuwe verhoudingen in essentie te laten bepalen door wat de Comptabiliteitswet over kwaliteit en doelmatigheid van het financieel beheer binnen de rijksoverheid bepaalt. Dit houdt in dat de minister de rechtsprekende macht als geheel – dus: via de Raad voor de Rechtspraak – bekostigt en bijbehorend afspraken maakt met de Raad over de daarvoor te leveren prestaties. De Raad legt over de realisatie verantwoording af aan de minister. De minister heeft geen beheers- of sturingsrelatie meer met afzonderlijke gerechten.

Naast deze rol als bekostiger heeft de minister van Justitie als verantwoorde-lijke voor justitiediensten als het OM en de IND en – als (mede) wet- en regelgever – een aantal aangrijpingspunten om een volumebeleid voor de rechtsprekende macht te voeren. Bij het vormen van dit beleid mag van de Raad voor de Rechtspraak een actieve adviserende rol worden verwacht. De Raad attendeert de minister op te nemen maatregelen om de toegankelijkheid van de rechtsprekende macht 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 (in concreto een andere normvergoeding voor een rechtszaak).

Voorgesteld bekostigingsmodel

Prestatiegerichte bekostiging

Zoals eerder gezegd is de afgelopen jaren binnen de rechtsprekende macht een systeem ontwikkeld waarmee de werklast van de gerechten kan worden

gemeten. Dit om een zo objectief mogelijke vergelijking mogelijk te maken van de werklast van individuele zowel als verschillende soorten gerechten. Met ondersteuning vanuit Justitie ontwikkelde een aantal leden van de rechtsprekende macht het zogeheten 'Lamicie-systeem'. De beschikbaarheid en vooral acceptatiegraad van het Lamicie-systeem binnen de rechtsprekende macht is wezenlijk om prestatiegerichte bekostiging te kunnen invoeren.

Het Lamicie-systeem (de afkorting is afkomstig van het prozaïsche 'Last-minute commissie') is in essentie een 'input-output meting' van de behandeling van rechtszaken. De meting is met 48 verschillende wijzen van afdoening van een rechtszaak vrij gedetailleerd. Onderscheid wordt gemaakt naar type zaak (burgerzaken, bestuurszaken, belastingzaken, strafzaken etc.) en per type zaak naar wijze van afdoening (zoals behandeling met of zonder tolk; uitspraak enkelvoudige of meervoudige kamer). Het zaakstype en de afdoeningswijze geeft landelijk gezien een objectieve indicatie van de hoeveelheid werk, die het gerecht gemiddeld voor de afhandeling van de zaak te verrichten heeft.⁸ Voor elk type zaak is een gewicht vastgesteld voor de relatieve 'zwaarte' van de behandeling, uitgedrukt in eenheden van minuten per fte (uitgesplitst voor rechtsgeleerd respectievelijk niet rechtsgeleerd personeel). Voor megazaken geldt een aparte categorie, waaraan geen gemiddelden zijn gekoppeld. Binnen Lamicie worden prestaties uitgedrukt in grootheden als *uitspraken*, *beschikkingen* en *vonnissen*. Doordat het aantal binnengekomen zaken per type wordt geadmistreerd en ook de doorlooptijd van de zaken per type wordt bijgehouden, ontstaat een globaal inzicht in de prestaties waar het primaire proces toe leidt. Het stelsel voldoet

daarmee aan de vereiste van volledigheid: elke zaak wordt gemeten. De meting is ook consistent (één zaak = één prestatie). De methodiek van meting is voor de verschillende soorten gerechten (gerechtshof, rechtbank, kantongerechten) gelijk.

In het Lamicie-systeem zijn vooralsnog geen indicatoren opgenomen voor de kwaliteit van de procesgang of de uitspraken. Dit is geen bezwaar voor het bekostigingsmodel dat de commissie-Meijerink voor ogen staat. Mede gelet op de onafhankelijke positie van de rechtspreekende macht behoort gemeten kwaliteit naar de mening van de commissie geen element van bekostiging te zijn: het is een voorwaarde voor bekostiging. Een kwaliteitssysteem zal naar de mening van de commissie alleen werken als het een instrument van de rechtspreekende macht zelf is (zie hieronder).

Kostprijsinformatie

De commissie-Meijerink constateert dat het Lamicie-systeem op een aantal punten nog verder ontwikkeld zal moeten worden. Het belangrijkste is dat er thans nog geen kostprijs per product (lees: zaakstype) wordt gemeten. Voor de herkenbaarheid binnen de gerechten is gewerkt met inschattingen van het aantal bestede minuten per zaak. Deze inschattingen zijn vervolgens wel op het niveau van de verschillende soorten gerechten getoetst aan 'de werkelijkheid' (de feitelijke bezetting in een gerecht) en op onderdelen onderbouwd met tijdwerkregistraties (tijdschrijven). Voor een daadwerkelijke prestatiegerichte bekostiging is dit evenwel niet voldoende: het is noodzakelijk dat de gerealiseerde kostprijzen systematisch worden gemeten. Deze vormen immers de basis voor de te maken afspraken tussen de bekostiger en de bekostigde over de prijs per zaakstype en daarmee het te ontvangen jaarbudget.

Hiertoe is het zaak dat de gerechten hun administratieve organisatie zodanig inrichten, dat inzicht ontstaat in de kosten die per zaakstype worden gemaakt. Dit vergt een uniformering van de kostenstructuur en een globale vorm van tijdwerkregistratie. Overhead wordt daarbij afhankelijk van de interne organisatiestructuur doorgebudgetteerd of anders evenredig toegerekend aan producerende units. Een beperkt aantal soorten uitgaven (bijv. huurlasten) kunnen niet zonder meer in de kostprijs meegenomen worden⁹ of lenen zich eerder voor projectfinanciering (megazaken).¹⁰ De meeste uitgaven kunnen volgens de commissie-Meijerink echter in de kostprijs per zaak worden verwerkt.

Kwaliteitszorg

Een ander, meer wezenlijk element van de verantwoordelijkheid van rechtbanken, raakt de kern van de rechtsgang: de kosten en kwaliteit van het feitelijke behandelen van zaken. De – besturen van de – gerechten sturen niet alleen op behandeltijden en kosten; zij dragen ook zorg voor de kwaliteit van de procesgang (in voorwaardenscheppende zin, als facilititeit voor professionals). Om dit vanuit de Raad voor de Rechtspraak te kunnen beoordelen, dient er inzicht te bestaan in de gehanteerde systemen van kwaliteitszorg. In aanvulling op de tijdwerkregistratie en kostentoe rekening dient uit de beschrijving van de administratieve organisatie van een rechtbank naar voren te komen, op welke wijze het bestuur van een gerecht de kwaliteitszorg heeft georganiseerd.

Bekostigingsmodel op hoofdlijnen

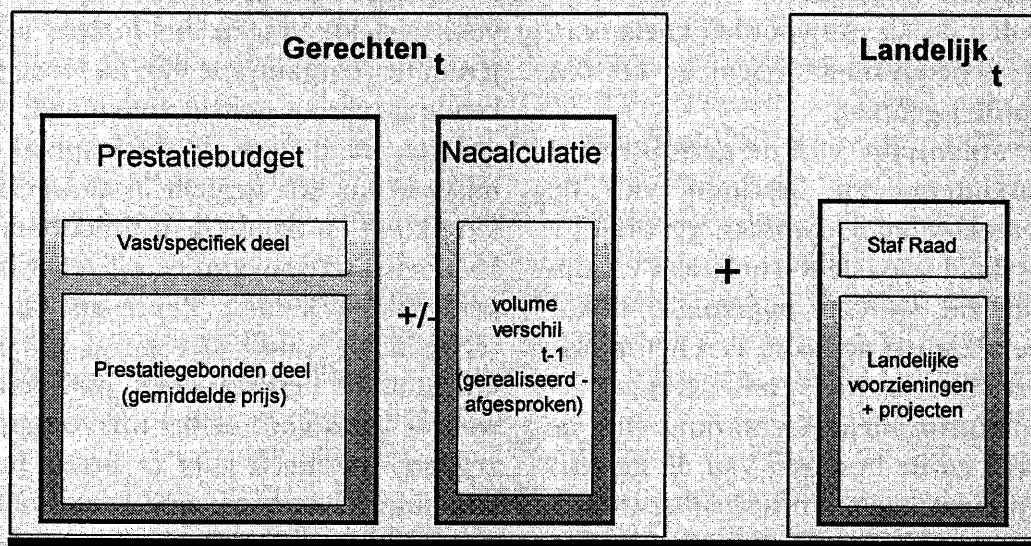
De Raad voor de Rechtspraak wordt bekostigd door de begrotingswetgever; de gerechten door de Raad. Sleutel in de nieuwe besturingsverhoudingen is een bekostiging die – afgezien van een beperkte vaste/specifieke voet voor niet

door het gerecht te beïnvloeden factoren – gekoppeld is aan het aantal afgehandelde zaken, met per type afdoening een normvergoeding. De normvergoeding ligt in de buurt van de gemiddelde, door de rechtsprekende macht als geheel gerealiseerde, kostprijs. Regelmatig zal de hoogte van de normprijs in een kosten-effectiviteitsanalyse worden herijkt.

In essentie behelzen de voorstellen een eenvoudige methodiek, die zowel voor de rechtsprekende macht in zijn geheel (vertegenwoordigd door de Raad voor de Rechtspraak), als voor de afzonderlijke gerechten geldt. Het te ontvangen jaarbudget is een afgeleide van de

geraamde instroom van typen rechtszaken voor het begrotingsjaar t . De realisatie – dat wil zeggen: het feitelijk aantal afgehandelde zaken van een type – van het jaar $t-1$ is leidend bij het opstellen van deze raming. Wel worden autonome beleidswijzigingen, zoals nieuwe wet- en regelgeving en relevante maatschappelijke ontwikkelingen, in de bepaling van het budget verdisconteerd. Indien bij de verantwoording in $t+1$ blijkt dat de realisatie t afwijkt van de raming, worden deze verschillen in beginsel via nacalculatie verrekend. De staf van de Raad en een aantal landelijke voorzieningen worden separaat bekostigd (zie schema 3).

Schema 3: Bekostiging RM, jaar t



Voor het uitvoeringsjaar t ligt het budget van het gerecht derhalve 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 of negatieve zin. Voor de rechtsprekende macht als geheel wordt de Raad op analoge wijze bekostigd.

Nadat uit het vergelijken van raming en realisatie blijkt dat de rechtsprekende macht als geheel in aanmerking komt voor nacalculatie, vormt dit een zwaarwegende claim van Justitie in het begrotingsproces dan wel een meevaller.

In de bedrijfsvoering van de gerechten kunnen fluctuaties optreden. Personele krapte kan er bijvoorbeeld toe leiden dat

de verwerking van het aantal zaken vertraagd raakt. Ook is het mogelijk dat de instroom lager is dan werd geraamd. Voor het opvangen van dergelijke fluctuaties hebben gerechten de bevoegdheid om tot 5 procent van hun - dan onbesteed gebleven - budget te reserveren.¹¹

Invoering voorstellen

Beheersstructuur

De veranderingen in de besturing (schema 2), de overgang naar een nieuwe wijze van bekostiging met een reserveringsmogelijkheid: duidelijk is dat de rechtsprekende macht een omvangrijk traject ingaat dat meerdere jaren zal vergen:

- de gemeenschappelijke beheerinfrastructuur zal financieel moeten worden ontvlochten en bestuurlijk onder de verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht en het OM worden gebracht;
- de organisatie van de gerechten zal veranderen en besturen van de gerechten zullen worden gevormd;
- de Raad voor de Rechtspraak en zijn staf zal worden opgetuigd; bijkomend zullen de taken van het ministerie van Justitie verminderen;
- het sturingsinstrumentarium voor de Raad en de besturen van de gerechten moet nader worden uitgewerkt;
- de bestuurlijke en beheersverhoudingen zullen moeten worden vastgelegd in wet- en regelgeving.

Hieronder beperken we ons tot een aantal kanttekeningen over de verdere ontwikkeling van het bekostigingssysteem. Deze kunnen evenwel niet los kan worden gezien van het hiervoor geschetste algehele reorganisatietraject.

Uitwerking bekostigingsmodel

De reacties van de rechtsprekende macht

op het door de commissie-Meijerink gedane voorstel voor prestatiegerichte bekostiging zijn overwegend positief.¹² Over de uitwerking ervan wordt wel een aantal indringende vragen gesteld. Zo leeft de vrees dat een gerecht dat met een hoger dan gemiddelde kostprijs werkt, na verloop van tijd in een negatieve spiraal van 'Verelendung' terecht zal komen.¹³ Ook vraagt men zich af of de nacalculatie niet pas boven een bepaalde grens moet worden toegepast om al te grote bekostigingsmutaties te voorkomen. Verder wijzen ze op de verschillende uitgangspunten die de gerechten thans hebben. De kostprijsverschillen van afzonderlijke gerechten zijn groot.¹⁴ Een aantal gerechten heeft thans een forse achterstand in het afhandelen van zaken.

Deels liggen de antwoorden op de hiervoor gestelde vragen ons inziens besloten in de reorganisatie van de rechtsprekende macht als geheel. Inderdaad: zonder een Raad voor de Rechtspraak die bijstuurt als een gerecht in de verdrinking komt en zonder een functionerend kwaliteitssysteem, kan een gerecht in de verdrinking komen. Zeker als dit gerecht, zoals thans het geval is, geen krachtadig bestuur heeft dat verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering en zeggenschap heeft over de lokale infrastructuur. Overigens: onderdeel van de bijsturing door de Raad is dat er tijdelijk 'specifieke financiering' beschikbaar wordt gesteld. In combinatie met duidelijke afspraken kunnen Raad en gerecht er dan samen voor zorgen (ook financieel), dat de negatieve spiraal van 'Verelendung' wordt doorbroken.

Men kan zich trouwens afvragen of gezien de hoge werkvoorraden een aantal gerechten niet nu al in de verdrinking is gekomen. De huidige ondoorzichtige verhoudingen binnen de recht-

sprekende macht, maar ook de soms schimmige discussies tussen de rechtsprekende macht en de politiek over werkdruk en doorlooptijden, werken soms belemmerend bij het 'uit de verdrukking halen' van deze gerechten. Dit omdat onvoldoende duidelijk is wat van wie verwacht mag worden, en wat niet. Transparante bekostiging en sturingsverhoudingen leggen de vinger op de zere plek, hetgeen vaak het begin van duurzame verbetering is. Het is overigens wel zaak dat het ministerie van Justitie en de rechtsprekende macht de komende jaren zoveel als mogelijk toewerken naar een gelijke uitgangspositie voor de afzonderlijke gerechten. Een veelbelovende gedachte is om 'vliegende brigades' in te stellen om regionale achterstanden in de zaaksbehandeling weg te werken. Daarnaast zou het naar onze mening goed zijn als de competentiegrenzen van de rechtbanken worden uitgebreid tot buiten het eigen arrondissement.

Reflectie: zelfsturende entiteit

Een onafhankelijke en onpartijdige rechtsprekende macht vormt de hoeksteen van de rechtsstaat die Nederland is. Geen van de hierboven beschreven voorstellen doet afbreuk aan die onafhankelijkheid. Zowel op het niveau van de individuele rechter die een zaak beoordeelt, als ten aanzien van de door rechtbanken gevolgde procedures bij rechtspleging, maar vooral ook waar het gaat om de constitutionele positie van de rechtsprekende macht ten opzichte van de andere staatsmachten, bekrachtigen de voorstellen juist de inhoudelijke onafhankelijkheid die de rechtsprekende macht toekomt.

De voorstellen van de commissie-Meijerink maken het mogelijk dat de rechtsprekende macht, als inhoudelijk onafhankelijke entiteit, zelf meer verant-

woordelijkheid kan nemen voor de kwaliteit van zijn functioneren (bedrijfsvoering, aansturing rechtsgang). In die zin zijn de voorstellen 'revolutionair' te noemen: voor het eerst in onze geschiedenis wordt – ook waar het de verdeling van de voor de rechtsprekende macht in zijn geheel beschikbare middelen aangaat – een groot deel van de bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden bij de rechtsprekende macht zelf gelegd.

In die zin is de gekozen uitweg voor het dilemma – meer doelmatigheid zonder afbreuk te doen aan onafhankelijke staatsrechtelijke positie van de rechtsprekende macht – te begrijpen met de wat in de vergetelheid geraakte leer van de gesloten systemen (In 't Veld e.a., 1991). Echt gesloten is de rechtsprekende macht natuurlijk niet: onder druk van 'politiek en maatschappij' heeft de rechtsprekende macht zich de afgelopen decennia losgeweekt uit haar geïsoleerde positie en zijn er diverse trajecten in gang gezet. Toch bleef het 'taalspel' van de rechtsprekende macht tot voor kort gedomineerd door de *idee-fixe* dat onafhankelijkheid, kwaliteit van rechtspraak en een weinig transparant doelmatigheidsstreven onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. In haar contacten met 'de buitenwereld' overheerste de interne rationaliteit: rechters hadden een neiging om aan de eigen praktijk te refereren en 'de werkelijkheid' te vertalen in beelden die voortvloeien uit interne schema's en vooronderstellingen.

In die zin is het voorstel van de commissie-Leemhuis om een Raad voor de Rechtspraak in te richten, een belangrijke stap vooruit. Door binnen de rechtsprekende macht een bestuursorgaan te creëren dat sterk en onafhankelijk genoeg is om verantwoordelijkheid te dragen voor het beheer van de gehele rechtsprekende macht, is een ontsnap-

ping uit het schisma 'onafhankelijkheid in kwaliteit' en 'transparantie in doelmatigheid' mogelijk gebleken.

Noten

- ¹ Kamerstuk 26689, d.d. 16 juli 1999.
- ² Het startschot voor de reeks onderzoeken is door het vorige kabinet gegeven met de nota 'Van uitgaven naar kosten' (Tweede Kamer 1997). 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'. Door het verband tussen de inzet van middelen, de te leveren producten en diensten en de daarmee te behalen effecten duidelijker te maken, wordt de transparantie van het gehele begrotings- en beleidsproces vergroot. Tot dusver zijn bij dertien overheidsorganisaties interdepartementale beleidsonderzoeken uitgevoerd.
- ³ Nederland is ingedeeld in 19 arrondissementen ofwel werkgebieden van rechtbanken en arrondissementsparketten. Om het beheer niet te veel te versnipperen (er zijn ca. 100 gerechten en 30 parketten en OM diensten) werd de beheerinfrastructuur arrondissementaal georganiseerd.
- ⁴ Zie ondermeer het IBO onderzoek 'Beheerstructuur van de Rechterlijke organisatie' (begrotingsvoorbereiding 1996, rapport 9), het rapport bestuur gerechten van het Initieënd Beraad (1996).
- ⁵ Met het besef dat de rechterlijke organisatie de verbetering van de bedrijfsvoering voor een belangrijk deel zelf zal moeten aanpakken, hebben de presidenten van de gerechten begin 1999 hun goedkeuring gegeven aan het programma Versterking Rechterlijke Organisatie (pVRO). Voor de besturing van de rechterlijke organisatie belangrijke onderdelen van het project zijn het vormgeven van een bestuur voor de gerechten, het stroomlijnen van de werkprocessen, de kwaliteitsontwikkeling en het personeelsbeleid. Aansluitend op het pVRO pakt het departement een aantal taken op. (o.a. wetgeving, bestuurlijk onderbrengen kantongerechten, beheerorganisatie).
- ⁶ Wij nuanceren snelheid in die zin dat het gaat om de behandeltijden van het gerecht. De doorlooptijd van een zaak (wat maatschappelijk gezien van groter belang is) hangt niet alleen van het gerecht af maar ook van de rechtzoekende partijen.

- ⁷ Overigens zijn ook andere mogelijkheden aanwezig om regionaal op beheersgebied samen te werken (bijvoorbeeld het onderbrengen van gemeenschappelijke voorzieningen bij de grootste dienst bijvoorbeeld de rechtbank binnen het arrondissement of samenwerking tussen gerechten onderling. De gekozen vorm zal in sterke mate afhangen van de lokale situatie. Immers de situaties in Assen en Amsterdam zijn niet vergelijkbaar (neem alleen maar de verschillen in schaalgrootte).
- ⁸ Zie *Lamici na consult, het herziene model*; uitgave van het projectbureau Lamicie o.l.v. mr. P.P.M.H. van Hooff, 12 februari 1998, Den Haag.
- ⁹ Dit vanwege regionale marktomstandigheden en prijsverschillen, waar het bestuur van het gerecht nauwelijks of niet invloed heeft.
- ¹⁰ Dit is echter geen wet van Meden en Perzen: indien de kans op een megazaak even groot is voor elk gerecht, is het niet noodzakelijk om megazaken in de werklasmeting apart te onderscheiden. Over meerdere jaren gezien is de toedeling van middelen naar de gerechten dan 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.
- ¹¹ De grens van 5 procent als reservevorming voor het opvangen van bedrijfsvoeringsfluctuaties strookt met de rijksbrede regelgeving voor agentschappen en andere rijksdiensten die een baten-lastenstelsel gaan hanteren (de zogeheten 'depositofaciliteit').
- ¹² Zie de reactie van de gezamenlijke presidentenvergadering op het rapport Meijerink van 26 oktober 1999.
- ¹³ De heer Peeters van de rechtbank Amsterdam beschrijft op fraaie wijze hoe dit mechanisch zou leiden tot de ontmanteling van de rechtbank ter plaatse. Lees NJB 8 oktober 1999.
- ¹⁴ Bijlage 4 van het rapport 'Kiezen en delen' bevestigt dit. De gemiddelde deviatie van de productiviteit van gerechten 1e aanleg respectievelijk gerechtshoven bedraagt 6 respectievelijk 11% en kan niet worden verklaard door verschillen in grootte van het gerecht.

Literatuur

Bovens, M., De integriteit van de bedrijfsmatige overheid, in: M. Bovens & A. Hemerijck

- (red.), *Het verhaal van de moraal*, Amsterdam, 1996, pp. 150-170.
- Directie Begrotingszaken / Afdeling Beleidsevaluatie en -Instrumentatie, *Voorhoedeprojecten prestatiegegevens en beleidsevaluatie*, Den Haag, 1999.
- Kickert, W. (red.), *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*, Alphen, 1998.
- Knaap, P. van der, A. Kraak & A. Mulder, *Aansturen op resultaat*, in: *Openbare uitgaven*, 1997, nr. 4, pp. 184-194.
- Knaap, P. van der, & R. van Oosterom, *Zicht op resultaat?*, in: *Openbare Uitgaven*, 1999, nr. 1, pp. 31-39.
- Knaap, P. van der, *Prestatiegegevens bij de rijksoverheid: van ontwikkeling naar gebruik*, in: *Openbare Uitgaven*, 1999, nr. 5, pp. 234-245.
- Mol, N., *Operationele budgettering - Efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten*, Alphen, 1997.
- Smith, P., *Measuring outcome in the public sector*, London, 1998.
- Tweede Kamer (1997a), *Van uitgaven naar kosten*, vergaderjaar 1996-1997, 25 257 nr.1.
- Tweede Kamer (1997b), *Aansturen op resultaat*, vergaderjaar 1996-1997, 25 509 nr.1.
- Tweede Kamer (1998), *Miljoenennota 1999*, vergaderjaar 1998-1999, 26 200, nr.1.
- Veld, R.J. in 't, e.a. (eds.), *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*, Dordrecht, 1991.

NIEUW !

**Juridische kwaliteitszorg
jaarboek 2000/2001 voor
de overheid**

Mr. J.A.P.M. van den Bosch,
mr. J.J. van Vliet,
drs. M. Vonk en J.P.A.F. Vriens
ISBN 90 5749 642 9
Prijs f 69,-, abonnees f 59,-,
incl. btw, excl. verzendkosten.
Prijswijzigingen voorbehouden.
Ook verkrijgbaar via de
boekhandel.

Juridische kwaliteitszorg Jaarboek 2000/2001 voor de overheid

Door ontwikkelingen in de wetgeving is men meer geneigd om via de rechter iets gedaan te krijgen wat niet direct bij de overheid lukt. Ook vaker wordt de overheid aansprakelijk gesteld voor de geleden schade. Om de risico's te minimaliseren is een goede juridische kwaliteitszorg van groot belang.

Dit nieuwe jaarboek vergroot uw inzicht in de taak en plaats van de juridische kwaliteitszorg. Het stappenplan voor het opzetten en uitvoeren van deze zorg, de juridische controlling en de uitgebreide checklists wijzen u hierbij de weg in het juridische bos. Door de verwijzing naar de relevante literatuur en jurisprudentie kunt u alles voor uw vakgebied snel terug vinden. U kunt zelf bepalen of uw beleid omtrent de juridische kwaliteitszorg nog te wensen overlaat.

Uw kennis van de juridische kwaliteitszorg kunt u blijven actualiseren. Elk jaar worden de ontwikkelingen in de bijbehorende regelgeving en beleidsregels in de nieuwe druk verwerkt. Een uitgave die u niet mag missen voor optimaal risicomangement.

Snel en eenvoudig bestellen:

bel (070) 441 55 55
of fax (070) 441 59 16.

Elsevier bedrijfsinformatie bv
Benoordenhoutseweg 46
Postbus 16500
2500 BM 's-Gravenhage

6061