

Vergaderjaar 2015–2016

**33 199**

## **Beleidsdoorlichting Veiligheid en Justitie**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2016

#### **1. Inleiding**

Bij deze brief treft u aan de beleidsdoorlichting over de periode 2007–2015 voor de artikelenonderdelen 32.1 en 32.3 van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie<sup>1</sup>. Eind vorig jaar is bericht dat u deze doorlichting in de loop van 2016 zou ontvangen (Kamerstuk 33 199, nr. 13), zodat het rapport van de Algemene Rekenkamer over prestatiebekostiging in de beschouwing kon worden betrokken. Tevens is bijgevoegd de brief van de externe deskundige van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC)<sup>2</sup>. De beleidsdoorlichting van het artikel onderdeel 32.2 over de gefinancierde rechtshulp is recent afzonderlijk aan uw kamer aangeboden.

Het doel van een beleidsdoorlichting is tweeledig: het afleggen van verantwoording over het uitgevoerde beleid in de afgelopen zeven jaren en het identificeren van aandachtspunten voor toekomstig beleid. In deze doorlichting bespreken we eerst de specifieke staatsrechtelijke relatie tussen de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht die op bijzondere wijze de doelen en instrumenten van het beleid inkleurt. Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen van de doorlichting, de aandachtspunten die daaruit voortvloeien en de beleids-opties voor een 20% ombuiging.

#### **2. Rechtsbestel, rechtspraak en rechtsstaat**

De Rechtspraak is een onafhankelijke staatsmacht en beschikt in de Nederlandse rechtsstaat over specifieke taken en verantwoordelijkheden. De rechtspraak heeft een controlerende rol ten opzichte van uitvoerende macht en een beperkt toetsende, dan wel interpreterende, rol ten opzichte

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

van de wetgevende macht. De rechter is onafhankelijk en onpartijdig. Dat is een elementaire pijler van de Nederlandse rechtsstaat.

### *Modernisering rechtspraak*

Eind vorige eeuw werd de rechterlijke organisatie ingrijpend gemoderniseerd. Sinds 2002 is er een Raad voor de rechtspraak en zijn de besturen van gerechten integraal verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. De Minister van Veiligheid en Justitie staat in dit gemoderniseerde stelsel op afstand van het functioneren van de Rechtspraak. Hij heeft geen directe operationele bemoeienis meer met het bestuur en de organisatie van de gerechten. Wel kan hij de Raad voor de rechtspraak algemene aanwijzingen geven voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de gerechten.

In het kader van een prestatiebekostiging maakt de Minister van Veiligheid en Justitie prijsafspraken met de Raad voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak stelt op basis van een meer gedifferentieerd prijzenstelsel budgetten voor de gerechten vast. Op basis daarvan stellen de gerechten plannen op. De bestuurders van de Rechtspraak moeten besluiten nemen over de inzet van de financiële middelen zonder dat aan de onafhankelijkheid van de rechter afbreuk mag worden gedaan.

### *Evenwicht kwantiteit en kwaliteit*

Er is een evenwicht nodig tussen kwaliteit en kwantiteit. In een onderzoek onder rechters door de Nederlandse School van Openbaar Bestuur wordt beschreven hoe de bedrijfsvoering en landelijke organisatie van de Rechtspraak zijn versterkt. De onderzoekers signaleren dat binnen de Rechtspraak drie professionele waarden leven – met drie ideaaltypische vonnissen als uitkomst. Het briljante vonnis stelt juridische voortreffelijkheid centraal. Het efficiënte vonnis streeft naar doelmatigheid en betaalbaarheid bij het tot stand brengen er van. Het relevante vonnis streeft naar maatschappelijke geschilbeslechting en lost conflicten op. Het is aan de Rechtspraak om deze uiteenlopende professionele waarden op een evenwichtige wijze te verzoenen.

Het begrip kwaliteit van rechtspraak kent vele criteria en gradaties: van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, de kwaliteit van het rechterlijk functioneren tot aan de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van het vonnis. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft bevoegdheden als het gaat om de (kwaliteit van de) *bedrijfsvoering*, maar geen directe rol bij het vaststellen van het kwaliteitsniveau van het *rechterlijke functioneren* of de *juridisch inhoudelijke kwaliteit van de vonnissen*. Dat is de verantwoordelijkheid voor de Rechtspraak zelf. De Wet op de rechterlijke organisatie regelt dat de Raad voor de rechtspraak de activiteiten van gerechten ondersteunt die gericht zijn op de uniforme rechtstoepassing en juridische kwaliteit van de rechtspraak.

### *Randvoorwaarden functioneren rechtspraak*

Openbare uitgaven vereisen een deugdelijke verantwoording en ook de bijdrage voor de Raad voor de rechtspraak dient aan de eisen van het comptabel bestel te voldoen. Wel dient daarbij de bijzondere staatsrechtelijke positie en dienen de spelregels in het oog te worden gehouden. Die kleuren de doelen en instrumenten van het beleid in belangrijke mate. De doelstellingen van de Minister van Veiligheid en Justitie zijn gericht op het creëren van *randvoorwaarden* voor een doelmatig en effectief functioneren van de rechtspraak. Meer in het bijzonder: randvoorwaarden voor de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. Deze randvoorwaarden worden door de Minister van Veiligheid en Justitie langs twee wegen

beïnvloed: door wetgeving gericht op de rechterlijke organisatie en het procesrecht en door de wijze van bekostiging van de Rechtspraak.

## **2. Doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid inzake de rechtspraak 2007-2015**

Uit de doorlichting blijkt het volgende met betrekking tot de doelbereiking en doeltreffendheid van het beleid, dat is gericht op de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van de Nederlandse rechtspraak tussen 2007 en 2015.

### *Doelbereiking van het beleid*

De *toegang tot het recht* is stabiel, waarbij er wel voorzichtige signalen zijn dat de omvang van buitengerechtelijke geschiloplossing toeneemt, terwijl het aantal rechtszaken daalt. De diverse indicatoren voor de *kwaliteit van de rechtspraak* geven aan dat deze niet structureel is gewijzigd in de afgelopen jaren. De *productiviteit van de rechtspraak* fluctueert door de jaren heen. De productiviteit piekt in 2004 en 2012, maar is anno 2015 weer ongeveer op hetzelfde niveau als in 2002. De mate van doelbereiking van het rechtspraakbeleid is al met al constant tussen 2007 en 2015. Er zijn geen grote veranderingen in de uitkomsten. Een globale verkenning met zich ontwikkelende Europese *benchmarks* indiceert dat de toegankelijkheid van de Nederlandse rechtspraak zich op een gemiddeld niveau beweegt, terwijl de kwaliteit en productiviteit bovengemiddeld zijn. In het kader van de beleidsdoorlichting is nagegaan wat wetgeving en prestatiebekostiging hebben bijgedragen aan deze relatief stabiele realisatie van de doelstellingen van het beleid.

### *Effecten van wetgeving*

Wat de *wetgeving* betreft zijn de laatste jaren belangrijke veranderingen tot stand gekomen: het verhogen van de competentiegrens voor kantonzaken in 2011, de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013, het wetsvoorstel voor het digitaliseren en vereenvoudigen van procedures vanaf 2016, het herzien van griffierechten in 2010 en het versterken van de cassatierechtspraak in 2012. Het is nog te vroeg om de effectiviteit van deze wetgeving vast te kunnen stellen. Er zijn nulmetingen uitgevoerd, monitorsystemen ontwikkeld en deelevaluaties gepubliceerd, maar definitieve wetsevaluaties zullen pas vanaf de tweede helft van 2016 en daarna beschikbaar komen. Pas dan kan een gefundeerd oordeel worden geveld over de vraag wat de nieuw ingevoerde wetten hebben bijgedragen aan het verbeteren van condities voor de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van de rechtspraak.

### *Effecten van prestatiebekostiging*

De financiering van de Rechtspraak geschiedt sinds 2005 door middel van een systeem van prestatiebekostiging. De Algemene Rekenkamer heeft eind april 2016 een rapport gepubliceerd over de invloed van dit systeem op de doelmatigheid van de Rechtspraak (Kamerstuk 29 279, nr. 317). De prestatiebekostiging heeft er, zo blijkt uit dit rapport, mede aan bijgedragen dat de gestaag dalende productiviteitsdaling van de Rechtspraak tussen 1980–2000 een halt is toegeroepen. Volgens de Rekenkamer is mede door de invoering van de prestatiebekostiging in 2005 de productiviteit van de Rechtspraak sindsdien gestabiliseerd, zonder dat daarbij de kwaliteit van de rechtspraak structureel is veranderd. De Rekenkamer stelt vast dat doelmatigheidsprykkels bij de gerechten hebben geleid tot een betere planning, een evenwichtigere verdeling van middelen en een sluitende begroting. De prestatiebekostiging heeft mede bijgedragen aan

een stabiele en evenwichtige ontwikkeling van de doelmatigheid bij de rechtspraak met behoud van de – als zodanig moeilijk meetbare – kwaliteit van rechtspraak.

#### *Oordeel van het WODC*

Het WODC heeft als externe deskundige het proces en het product van deze doorlichting positief beoordeeld en beveelt aan de resultaatsindicatoren te blijven monitoren.

### **3. Continuïteit van beleid**

De moderniseringsoperatie, die in 2002 ten aanzien van de Rechtspraak is ingezet, is in de periode van 2007 tot 2015 gecontinueerd. De zelfstandige positie van de Rechtspraak op het gebied van bedrijfsvoering en kwaliteit, met de Minister op afstand en een gereguleerd nieuw systeem van prestatiebekostiging en kwaliteitsborging, heeft verder vorm gekregen. In deze periode zijn er nieuwe majeure wetgevingsoperaties gestart die diep ingrijpen op de organisatie en processen van de Rechtspraak. Het betreft met name het verhogen van de competentiegrens voor kantonzaken in 2011, de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013 en het digitaliseren en vereenvoudigen van de bestuurs- en civiele rechtspleging vanaf 2016.

Uit monitor- en visitatierapporten blijkt dat de implementatie van deze majeure organisatieveranderingen binnen de Rechtspraak een aanzienlijke inspanning vergt van alle medewerkers van de Raad en de gerechten. Het duurt veelal jaren voordat de resultaten van dergelijke ingrijpende stelselwijzigingen landen op de werkvloer en zich hebben uitgekristalliseerd in waarneembare effecten. Dit proces is nog volop gaande. Over de inhoud, het tempo en de (neven-)effecten van het veranderingsproces wordt binnen de Rechtspraak nog volop gediscussieerd. Daarbij gaat het om belangrijke zaken als de kwaliteit, de werkdruk, de bekostigingssystematiek en rechtsstatelijke waarden. Daarbij wordt gewezen op het risico van reorganisatiemoeheid.

Zoals aangegeven zijn definitieve uitspraken over de doeltreffendheid van de meest belangrijke wetgevingsoperaties, in afwachting van de evaluaties, nog niet mogelijk. Tegen die achtergrond zal het kabinet de hoofdlijnen van het huidige beleid continueren met betrekking tot:

- *digitalisering en vereenvoudiging van gerechtelijke procedures.* De wetsvoorstellen Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak liggen voor in de Eerste Kamer. Een half jaar na goedkeuring zal de eerste fase in werking treden (het verplicht digitaal procederen in asiel- en bewaarszaken en in handelsvorderingen in eerste aanleg met verplichte procesvertegenwoordiging), gevolgd door de volgende fasen. De ervaring met de geleidelijke uitrol van gedigitaliseerde gerechtelijke procedures, de effecten daarvan op het primaire proces bij de Rechtspraak en maatschappelijke effecten zal niet eerder dan in 2022 kunnen worden geëvalueerd;
- *herziening van de gerechtelijke kaart.* Vóór 1 januari 2018 is de evaluatiecommissie gevraagd om te rapporteren. De effecten die de herziening heeft op de kwaliteit van de rechtspraak, waaronder de toegankelijkheid en de specialisatie van en binnen afdelingen en teams, het bestuur van de Rechtspraak, de bedrijfsvoering, zullen dan inzichtelijk worden;
- *prestatiebekostiging en kwaliteit van de rechtspraak.* Rechters ontwikkelen professionele standaarden om de kwaliteit van rechtspraak te borgen. De eventuele claims die daaruit voortvloeien, worden besproken in de prijsonderhandelingen voor de periode

2017–2019. Op de resultaten daarvan kan thans nog niet vooruit worden gelopen;

- *alternatieve geschiloplossing naast rechtspraak*. De versterking van alternatieve vormen van geschiloplossing is een doorlopend beleidsproces. In dit kader is een wetsvoorstel versterking mediation in voorbereiding, dat binnenkort in consultatie zal gaan. In de beleidsreactie op het rapport Wolfsen met betrekking tot de gefinancierde rechtsbijstand kondigt het kabinet maatregelen aan om de adviserende eerstelijnsrechtsbijstand te versterken, waardoor burgers beter in staat gesteld worden hun conflicten zelf op te lossen (Kamerstuk 31 753, nr. 118);
- *leren van Europese benchmarks en best practices*. De publicaties van onder andere de *Commission on the Efficiency of Justice* en de jaarlijkse publicatie van het *EU Justice Scoreboard* van de Europese Commissie maken het mogelijk de Nederlandse rechtspraak te spiegelen aan die van andere landen en te leren van de ervaringen van die andere landen.

Bij een planning van minimaal één keer in de zeven jaar zal een volgende beleidsdoorlichting van de Rechtspraak in 2023 plaatsvinden. Gelet op de lopende verandertrajecten is dat een goed moment om op basis van de ervaringen die dan zijn opgedaan en de beleidsinformatie die dan is verzameld, *evidence based* lijnen voor toekomstig beleid te formuleren. Bij de volgende beleidsdoorlichtingen zullen dan – anders dan bij de huidige doorlichting – effectevaluaties van belangrijke verandertrajecten beschikbaar zijn.

#### **4. Een ombuiging van 20%**

In een beleidsdoorlichting moet op basis van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) ook in beeld worden gebracht hoe een bezuiniging van 20% kan worden vormgegeven. De Rechtspraak wordt bekostigd op basis van outputbekostiging, dat wil zeggen prijs x volume. Om deze reductie van de uitgaven te bewerkstelligen dient of de prijs, of het volume te worden verlaagd met 20% of een combinatie hiervan. Tenslotte zouden ook de inkomsten kunnen worden verhoogd. Bij de uitwerking van deze beleidsopties wordt voortgebouwd op de bevindingen van de beleidsdoorlichting. Voor alle eventuele maatregelen geldt dat de Minister van Veiligheid en Justitie alleen de randvoorwaarden van het functioneren van de Rechtspraak kan beïnvloeden via wetgeving of de systematiek van de prestatiebegroting.

##### *Verlagen van de prijs.*

Een prijsverlaging gaat hand in hand met een productiviteitsstijging. Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren dat de productiviteit, na een daling tussen 1980–2000, sinds de invoering van de prestatiebekostiging stabiel is. Op grond daarvan ligt de gedachte voor de hand om bij een besparing in te zetten op een verhoging van de productiviteit. Dat zou mogelijk zijn langs een aantal verschillende wegen: de vereenvoudiging van de afdoening van zaken door digitalisering, het sluiten van locaties, meer gebruik maken van benchmarks of het verminderen van de kwaliteit. Ten aanzien van deze varianten kan het volgende worden opgemerkt. De productiviteitsstijging die voortvloeit uit het digitaliseringsprogramma KEI is al verwerkt in de huidige begroting: de daling van de prijs van 2015 naar 2020, zoals deze thans in de begroting 2016 is verwerkt, bedraagt 11,6%. Het is niet mogelijk met deze digitaliseringsoperatie een verdergaande productiviteitsstijging te bewerkstelligen. Het sluiten van locaties heeft de Raad in 2015 opgenomen in het Meerjarenplan Rechtspraak. Dat voornemen bleek niet op draagvlak in de

Tweede Kamer te kunnen rekenen; bij gelegenheid van de behandeling van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor 2016 is daarover een motie Oskam (Kamerstuk 34 300 VI, nr. 34) aangenomen (Handelingen II 2015/16, nr. 31, item 16).

Het benchmarken van gerechten en rechtsgebieden is een van de taken van de Raad. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat dit tussen 2005 en 2015 al heeft geleid tot geringere verschillen tussen de kostprijzen van gerechten. In de reactie op het Rekenkamerrapport geeft de Raad aan dat dit al gebeurt. Gezien deze staande praktijk levert intensivering waarschijnlijk -beperkte -doelmatigheidswinst op.

De Rechtspraak zou tenslotte kunnen besluiten om de kwaliteitseisen te verminderen en op die manier meer zaken te verwerken. Het kabinet is daarvan geen voorstander. Rechtspraak van goede kwaliteit is van wezenlijk maatschappelijk, economisch en rechtsstatelijk belang. Het verlagen van de prijs van de Rechtspraak om een extra ombuiging van 20% te bereiken, acht het kabinet kortom geen wenselijke en haalbare optie.

#### *Beperken financiering van het volume*

Budgetreductie kan ook plaatsvinden door het verlagen van het budget voor het totaal *volume* van af te handelen zaken. Een dergelijke 20% reductie van het budget zal *ceteris paribus* betekenen dat de gemiddelde doorlooptijd van rechtszaken in vijf jaar tijd verdubbelt. De olopende werkvoorraden en doorlooptijden berokkenen schade aan het de economische ontwikkeling en aan het vertrouwen in de rechtspraak. Het kabinet acht dit onwenselijk.

#### *Beperken instroom specifieke zaken*

De *instroom van zaken* kan middels wetgeving worden beïnvloed, bijvoorbeeld door de strafbaarheid van bepaalde misdrijven uit de wet te schrappen of door een echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter mogelijk te maken. Om een substantiële vermindering van de instroom en het budget voor de Rechtspraak te bewerkstelligen is een veelheid van ingrepen noodzakelijk. Het wetgevingsproces zal geruime tijd vergen. De haalbaarheid ervan wordt doorgaans door andere, meer maatschappelijke en politieke effecten bepaald, dan door een gewenste budgetverlaging.

#### *Verhogen griffierechten*

Het verhogen van de griffierechten met 20% zou de inkomsten met € 52 mln. vermeerderen. Het wetsvoorstel Verhoging griffierechten (met een verwachte besparing van € 240 mln.) dat het vorige kabinet indiende en het wetsvoorstel Aanpassing griffierechten (met een verwachte besparing van € 45 mln.) van het huidige kabinet strekten ertoe de inkomsten te verhogen. Beide wetsvoorstellen zijn ingetrokken wegens het ontbreken van politieke steun. Een voorstel tot substantiële verhoging van de griffierechten is nu dan ook niet haalbaar.

#### *Uitvoerbaarheid en haalbaarheid*

De Algemene Rekenkamer heeft eerder aandacht gevraagd voor een aantal risico's in de begroting van Veiligheid en Justitie 2016 (Kamerstuk 34 300 VI, nr. 17). Daarbij werd benadrukt dat Veiligheid en Justitie de factor tijd meer aandacht dient te geven. De taakorganisaties zouden meer respijt en middelen moeten krijgen voor het uitvoeren van ambitieuze plannen en stelselwijzigingen. Mede tegen deze achtergrond is het niet raadzaam om op dit moment te starten met nieuwe grote projecten om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te versterken.

## 5. Conclusie

De aandachtspunten voor het beleid in de komende jaren zijn vooral een continuering van de grote verandertrajecten van de afgelopen jaren, met de implementatie waarvan de Rechtspraak nog voor een grote opgave staat. Dit zijn met name: de digitalisering en vereenvoudiging van procedures, de (evaluatie van de) gerechtelijke kaart, de invoering van professionele standaarden in relatie tot de bekostiging en werkdruk. Daarnaast zijn voor de Minister van Veiligheid en Justitie aandachtspunten: de ontwikkeling van buitengerechtelijke geschiloplossing, toekomstbestendige wetgeving en de uitkomsten van Europese *benchmarks* en *best practices*.

Met het programma tot digitalisering en vereenvoudiging van procedures wordt een verlaging van het budget met 11,6% bewerkstelligd. De komende jaren zal de productiviteit van de rechtspraak daarmee een opwaartse lijn gaan vertonen. Een omvangrijker productiviteitsstijging is met deze operatie niet haalbaar. Maatregelen om generiek minder volume te financieren, specifieke zaaksinstroom te beperken of de griffierechten te verhogen acht het kabinet thans niet wenselijk of opportuun. De thans lopende stelselwijzigingen worden gemonitord en geëvalueerd. In de volgende beleidsdoorlichting is er voldoende materiaal om nieuwe *evidence based* beleidsopties te verkennen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur