

# **BELEIDSDOORLICHTING RECHTSPRAAK**

**Datum:** 13 juni 2016

**Status** Versie 07 (tbv CBVJ)

**File:** 160613\_Beleidsdoorlichting Rechtspraak\_versie 8\_CBVJ.docx

## INHOUD

|  |    |
|--|----|
| Samenvatting   | 3  |
| Hoofdstuk 1: Inleiding   | 11 |
| Hoofdstuk 2: Afbakening van het beleidsterrein   | 13 |
| Hoofdstuk 3: Motivering van het gevoerde beleid  | 14 |
| Hoofdstuk 4: Instrumenten en uitgaven  | 18 |
| Hoofdstuk 5: Inventarisatie van beleidsevaluaties  | 25 |
| Hoofdstuk 6: Doelbereiking van het beleid  | 29 |
| Hoofdstuk 7: Effecten van wetgeving  | 40 |
| Hoofdstuk 8: Effecten van prestatiebekostiging   | 56 |
| Hoofdstuk 9: Verhogen van doelmatigheid en doeltreffendheid<br>en beleidsopties ombuigen met 20% | 71 |
| Bijlage 1: Samenstelling werkgroep en klankbordgroep   | 84 |
| Bijlage 2: Beoordeling Beleidsdoorlichting Rechtspraak<br>door onafhankelijke deskundige         | 85 |

## SAMENVATTING

In een beleidsdoorlichting dienen vijftien vaste vragen systematisch te worden beantwoord. De belangrijkste conclusies ten aanzien van deze vragen worden hierna samengevat.

*Vraag 1-2: Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?*

In deze Beleidsdoorlichting Rechtspraak worden de artikelonderdelen 32.1 en 32.3 van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie beschouwd. De beleidsdoorlichting van artikelonderdeel 32.1 Apparaatsuitgaven Hoge Raad is geïntegreerd in de beleidsdoorlichting van artikelonderdeel 32.3 Optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend Rechtsbestel. Het artikelonderdeel 32.2 Adequate toegang tot het rechtsbestel is afzonderlijk doorgelicht.

*Vraag 3-4: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*

De zorg voor de rechtspraak is van oudsher een kerntaak van de staat. De wijze waarop die taak wordt ingevuld, verandert door de jaren heen. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd in het project Toekomst ZM door de Rechtspraak geconstateerd dat modernisering van de organisatie en het bestuur van de Rechtspraak dringend gewenst was.

In 2002 is vervolgens het wettelijk kader inzake de organisatie en besturing van de rechtspraak ingrijpend aangepast door de introductie van de Raad voor de rechtspraak en door het invoeren van integraal management bij het bestuur van gerechten. De Rechtspraak beschikt sindsdien over een grotere autonomie ten aanzien van het eigen functioneren en heeft eigen taken en bevoegdheden inzake de organisatie en het bestuur. De Minister van Veiligheid en Justitie blijft in politieke zin eindverantwoordelijk, maar staat op grotere afstand, en heeft bijvoorbeeld geen directe bemoeienis meer met de gerechten.

In 2006 bleek uit de wetsevaluatie van de commissie Deetman dat het gemoderniseerde stelsel naar behoren functioneerde. Wel vroeg de commissie in de toekomst meer aandacht voor de juridische kwaliteit van de rechtspraak, de verdere inbedding van de kantonrechtspraak en daarmee samenhangend de verhoging van de competentiegrens voor kantonzaken, de samenwerking tussen gerechten en de toepassing van nieuwe mogelijkheden van ICT. Deze uit de modernisering voortvloeiende thema's hebben vervolgens de beleidsagenda 2007-2015 gedomineerd.

*Vraag 5 Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?*

De politieke verantwoordelijkheid voor het scheppen van randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel is belegd bij de minister van Veiligheid en Justitie. Zodoende ligt de eindverantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal of EU-niveau. Een belangrijk argument hiervoor is om de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, centrale waarden in een nationale rechtsstaat die voor het hele land gelden, te waarborgen.

*Vraag 6: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?*

De doelstelling van het artikelonderdeel 32.3 betreffende de rechtspraak is "het creëren van optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel". Van belang voor de uitvoering van deze doelstelling zijn de rechtsstatelijke verhoudingen tussen wetgever, uitvoerende en rechtsprekende macht. De Rechtspraak functioneert als derde staatsmacht zelfstandig van de

andere staatsmachten en bepaalt zelf binnen algemene randvoorwaarden hoe geschillen op een efficiënte en goede wijze worden afgehandeld. De Minister van Veiligheid en Justitie staat op afstand en het is zijn taak de Rechtspraak in staat te stellen zijn functie te vervullen. De Minister kan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rechtspraak alleen beïnvloeden door algemene randvoorwaarden te wijzigen, maar ook dat is niet aan de orde wanneer dat het primaire proces van het rechtspreken kan beïnvloeden. De wet staat niet toe dat de uitvoerende macht de rechtsprekende macht aanstuurt. De term instrument is derhalve niet geschikt voor dit begrotingsartikel en zal dan ook verder niet gehanteerd worden.

In het beleid zijn twee belangrijke factoren die invloed uitoefenen te onderscheiden:

- het initiëren, onderhouden en beoordelen van *wetgeving* die voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie van belang is en die aansluit bij de rol die de rechterlijke macht in ons staatsbestel en de samenleving dient te vervullen (oa. procesrecht; organisatie rechtspraak);
- de *financiering* van de rechtspraak.

Van belang hierbij zijn de rechtsstatelijke verhoudingen tussen wetgever, uitvoerende en rechtsprekende macht. De Rechtspraak functioneert als derde staatsmacht zelfstandig van de andere staatsmachten en bepaalt zelf binnen algemene randvoorwaarden hoe geschillen op een efficiënte en goede wijze worden afgehandeld. De Minister van Veiligheid en Justitie staat op afstand en kan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rechtspraak alleen beïnvloeden door algemene randvoorwaarden te wijzigen. In het beleid zijn twee belangrijke typen manieren van ingrijpen op de randvoorwaarden te onderscheiden: wetgeving en financiering.

De *wetgeving* heeft in de periode 2007-2015 geleid tot het aanpassen van de competentiegrens in 2011, het herzien van de gerechtelijke kaart in 2013 en het wetsvoorstel voor het vereenvoudigen en digitaliseren van civiele en bestuursrechtelijke procedures in 2015. Daarnaast zijn twee wetten van belang die relatief los staan van deze modernisering. In 2010 is het stelsel van griffierechten vereenvoudigd door de Wet griffierechten burgerlijke zaken. Dit is van belang voor de inkomsten van het beleidsartikel. In 2012 is de werkwijze van de Hoge Raad aangepast door de Wet versterking cassatierechtspraak en de Wet prejudiciële vragen. Deze wetswijzigingen beogen de Hoge Raad in staat te stellen zich beter te richten op zijn kerntaak. Dit is van belang voor artikelonderdeel 32.1.

De *financiering* van de Rechtspraak (behoudens de Hoge Raad) vindt plaats door een systeem van prestatiebekostiging en dient volgens de wet RO op objectieve wijze te worden vastgesteld (wetenschappelijke prognose van het aantal rechtszaken en tijdschrijven voor de prijs per zaak). Sinds 2005 wordt de Rechtspraak op grond van het aantal afgedane rechtszaken bekostigd met vaste kostprijzen. Deze kostprijzen worden in driejaarlijkse onderhandelingen vastgesteld. Het bekostigingssysteem bevat twee doelmatigheidsprikkel: de wijze van verrekening van gerealiseerde productie (volumeprikkel) en vaste kostprijzen voor drie jaren (prijsprikkel). Om het behoud van kwaliteit te borgen verzorgt de Rechtspraak een kwaliteitssysteem. Met de uitkomsten van een prognosemodel van het WODC en de Raad voor de rechtspraak worden jaarlijks afspraken gemaakt over de te realiseren productie van het aantal zaken. Op grond van deze prognoses en de kostprijzen dient de Raad voor de rechtspraak een begroting in bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. De Raad voor de rechtspraak maakt productieafspraken met de gerechten en financiert gerechten. Het budget van de Hoge Raad wordt gemonitord aan de hand van de instroom van zaken, werkvoorraden en overige taken die de Hoge Raad moet vervullen.

*Vraag 7-8: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?*

De Rechtspraak wordt sinds 2005 gefinancierd op basis van het aantal afgedane zaken (prestatiebekostiging). Het budget voor de Rechtspraak is tussen 2007 en 2014 met bijna 20% gestegen van € 825 mln naar € 987 mln. De stijging is grofweg te verdelen in 14% vanwege loon- en prijsbijstelling, 3% vanwege prijsstijging (€ 24 mln. extra middelen uit prijsakkoord 2008-2010) en 3% vanwege volumestijging 2007 – 2014.

Het verloop van het budget van de Hoge Raad wordt gemonitord aan de hand van de instroom van zaken en de ontwikkeling van de werkvoorraden. Het budget voor de Hoge Raad is in de periode 2007-2015 uiteindelijk met 10% gedaald van € 28 mln naar € 25 mln. In 2009 en 2010 is het budget van de Hoge Raad verhoogd voor tijdelijke personele uitbreiding om achterstanden weg te kunnen werken. Vanaf 2013 zijn er meerjarige afspraken gemaakt voor een budget van €25 mln op jaarbasis.

De ontwikkeling van de inkomsten van griffierechten is gerelateerd aan de instroom van het aantal rechtszaken. De ontvangsten uit griffierechten zijn in deze periode met bijna 40 % gestegen van € 156 mln in 2007 naar € 217 mln, mede door de stijgende zaaksaantallen en herziening van griffierechten als gevolg van de invoering van de Wet Griffierechten Burgerlijke Zaken en de jaarlijkse indexering. De griffierechten bedragen in 2014 circa 22% van de totale uitgaven voor rechtspraak. De dekkingsgraad is niet voor alle sectoren gelijk. In strafzaken wordt geen griffierecht geheven. De inkomsten uit griffierechten voor civiele zaken bedragen in 2014 circa 44% procent van de uitgaven voor civiele zaken. De inkomsten uit griffierechten voor bestuurszaken bedragen in 2014 circa 4% procent van de uitgaven voor bestuurszaken.

*Vraag 9-10: Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?*

De beschikbare monitors, evaluaties, audits, simulatiemodellen en evaluaties blijken evenwichtig verdeeld en verschaffen voldoende informatie over de doelbereiking, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. De afgelopen tien jaren blijken diverse nationale en internationale overheidsinstanties op meer structurele basis beleidsinformatie te verzamelen over het functioneren van de Rechtspraak. Zo heeft de Rekenkamer recent een onderzoek afgerond naar de invloed van de prestatiebekostiging op doelmatigheid van de Rechtspraak. Het beschikbare onderzoeksmateriaal kent evenwel lacunes. Met name de doeltreffendheid van het beleid is voor een belangrijk deel nog niet te bepalen. De wetgeving is van recente datum en de wetsevaluaties komen in de loop van 2016 en daarna beschikbaar. Ook ontbreekt een samenhangend inzicht in de *neveneffecten* van het beleid.

*Vraag 11: Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?*

Artikelonderdeel 32.3 heeft als doelstelling het creëren van randvoorwaarden voor het doelmatig en doeltreffend functioneren van het rechtsbestel. Het overgrote deel van het betrokken budget betreft de Rechtspraak. Het streven naar doelmatigheid is geconcretiseerd door de randvoorwaarden voor

productiviteit van rechtspraak centraal te stellen, waarbij met name de prestatiebekostiging van belang is. Het streven naar doeltreffendheid is geconcretiseerd door te focussen op randvoorwaarden voor kwaliteit en toegankelijkheid van rechtspraak.

Op grond van de beschikbare studies kan over de ontwikkeling van de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van rechtspraak tussen 2007 en 2015 het volgende beeld worden geschetst.

- *Ontwikkeling toegankelijkheid:* Tussen 2007 en 2014 daalt de instroom van het aantal strafzaken en bestuurszaken langzaam maar zeker. De instroom van civiele en hoger beroepszaken stijgt aanvankelijk, maar daalt weer vanaf 2012; alleen in de kantonrechtspraak blijft het aantal zaken stijgen. Toegang tot het recht verloopt niet alleen via de rechter. De ontwikkeling van het aantal rechtszaken moet worden gerelateerd aan de algemeen maatschappelijke en economische ontwikkeling en aan andere vormen van rechtsbescherming. Uit de meest recente geschilbeslechtingsdelta valt voorzichtig af te leiden dat burgers tussen 2003 en 2014 minder civiele en bestuursrechtelijke problemen hebben, daarbij meer rechtsbijstandsverzekeraars en advocaten inschakelen, ze daarbij meer problemen buitengerechtelijk oplossen en uiteindelijk minder bij de rechter terecht komen.
- *Ontwikkeling kwaliteit:* Uit de geschilbeslechtingsdelta van het WODC blijkt dat de waardering van justitiabelen voor rechters tussen 2005 en 2015 relatief constant is gebleven. Dit komt óók naar voren uit de indicatoren, klantwaarderingsonderzoeken en visitatierapporten van het kwaliteitssysteem van de Rechtspraak.
- *Ontwikkeling productiviteit:* Uit cijfers van de Raad blijkt dat sinds 2002 geen aantoonbare structurele productiviteitswinst is geboekt. De arbeids- en kostenproductiviteit van de rechtspraak zijn in 2015 op ongeveer hetzelfde niveau als in 2002.
- *Europese benchmarks:* Een aanvullend beeld omtrent de doelbereiking kan worden gekregen door een verkenning met het in aantal groeiende Europese *benchmarks*. Het globale beeld dat daaruit naar voren komt is dat de toegankelijkheid op een gemiddeld Europees niveau ligt, dat de kwaliteit boven het gemiddelde ligt en dat naar schatting ook de productiviteit bovengemiddeld is.

Op basis van de beschikbare informatie kan worden geconcludeerd dat de ontwikkeling van de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van de Nederlandse rechtspraak tussen 2007 en 2015 enigszins fluctueert maar gemiddeld genomen stabiel is. Een globale verkenning met Europese *benchmarks* indiceert dat de randvoorwaarden voor de toegankelijkheid van de Nederlandse rechtspraak zich op een gemiddeld Europees beweegt, terwijl de kwaliteit en productiviteit bovengemiddeld lijken te zijn.

*Vraag 11-12: Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? Hoe doelmatig is het beleid geweest?*

Centraal in een beleidsdoorlichting staat de doeltreffendheid van beleid. Dat wil zeggen: de mate waarin de grote beleids- en wetgevingsoperaties en de prijsakkoorden in de periode 2007-2015 hebben bijgedragen aan "het creëren van optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel". Aangezien het een doelstelling van het begrotingsartikel is om doelmatigheid als zodanig te bevorderen, lopen twee afzonderlijke standaardvragen van een

beleidsdoorlichting – die naar de doeltreffendheid en die naar de doelmatigheid van het beleid in elkaar over. Zoals eerder aangegeven is deze abstracte doelstelling geoperationaliseerd door in de beleidsdoorlichting aan te geven of de drie verschillende typen randvoorwaarden waar het beleid op ingrijpt zijn bereikt: toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit. Hierna wordt beschreven hoe respectievelijk de wetgeving en de bekostiging ingrijpen op de randvoorwaarden voor toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid.

#### *Effecten van wetgeving op toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid*

In vervolg op de kabinetsreactie op het evaluatie door de Commissie Deetman is in de periode 2007-2015 een samenhangende beleidsagenda tot stand gebracht, met als rode draad de aanhoudende modernisering van de Rechtspraak. Deze komt tot uitdrukking in een aantal majeure wetgevingstrajecten:

- het verbeteren van de randvoorwaarden voor toegankelijkheid door het verhogen van de competentiegrens voor kantonzaken (Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie, 2011). De evaluatie komt in loop van 2016 beschikbaar);
- het verbeteren van de randvoorwaarden kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces van de rechtspraak, van de kwaliteit van bestuur en de kwaliteit van de bedrijfsvoering door schaalvergroting van gerechten, en geografische congruentie met de regio's van de partners in de strafrechtketen (Wet Herziening gerechtelijke kaart, 2013). Een onafhankelijke commissie is gevraagd te rapporteren over de wetsevaluatie vóór 1 januari 2018.
- het versterken van de randvoorwaarden voor toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid door de digitalisering en vereenvoudiging van het civiele en bestuursprocesrecht (Wetsvoorstel Kwaliteit en Innovatie, 2015). De evaluatie van de wet zal niet eerder dan in 2022 kunnen plaatsvinden, drie jaar na de fasegewijze implementatie van de KEI-wetgeving.

Naast deze moderniseringswetgeving is van belang:

- de nieuwe uitvoering van de griffierechten (Wet Griffierechten Burgerlijke Zaken, 2010). Publicatie van de wetsevaluatie is voorzien in 2017;
- de versterking van de werkwijze van de Hoge Raad (Wet Versterking Cassatierechtspraak, Wet Prejudiciële vragen, 2012). De Wet prejudiciële vragen wordt thans geëvalueerd en zal in tweede helft 2016 verschijnen.

De genoemde wetten (behalve het wetsvoorstel Kwaliteit en Innovatie) zijn in de afgelopen jaren ingevoerd en worden gemonitord. Het visitatierapport van de Commissie Cohen (2014) wijst uit dat het uitrollen van de eerdere veranderingen, voorafgaand aan de digitalisering, een aanzienlijke inspanning vergt van de Raad en de gerechten.

Definitieve uitspraken over de effecten van deze wetgeving zijn nog niet mogelijk, aangezien de te realiseren effecten pas na verloop van tijd waarneembaar zullen zijn. Het duurt veelal jaren voordat de resultaten van dergelijke ingrijpende stelselwijzigingen landen op de werkvloer en zich hebben uitgekristalliseerd in maatschappelijk waarneembare effecten. In de loop van 2016 en daarna zullen

diverse wetevaluaties beschikbaar komen en is een eindoordeel over de doeltreffendheid van de wetgeving naar verwachting mogelijk.

Het jaarverslag van de Hoge Raad wijst uit dat deze door de Wet versterking cassatierechtpraak meer ruimte krijgt voor zijn taken op het gebied van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming door de Wet versterking cassatierechtspraak. De evaluatie van de Wet prejudiciële vragen zal in de loop van 2016 beschikbaar komen.

#### *Effecten van prestatiebekostiging op doelmatigheid en kwaliteit.*

De Algemene Rekenkamer heeft de invloed van de prestatiebekostiging op de doelmatigheid van de Rechtspraak onderzocht. De Rekenkamer concludeert dat sinds de invoering van prestatiebekostiging de kosten per rechtszaak na een lange periode van stijging (1983-2002) gestabiliseerd zijn en dat de verschillen tussen gerechten in kosten per rechtszaak kleiner zijn geworden. De Rekenkamer acht het aannemelijk dat prestatiebekostiging hieraan heeft bijgedragen.

De Rekenkamer concludeert dat de jaarlijkse productiegerelateerde bijdrage van de minister van VenJ aan de Rechtspraak weliswaar berekend wordt door het aantal zaken ( $q$ ) te vermenigvuldigen met de afgesproken prijs per productgroep ( $p$ ), maar uiteindelijk wordt bepaald door de beschikbare middelen van de minister van VenJ. Het veronderstelde open einde karakter van prestatiebekostiging wordt daarmee begrensd door het budgetplafond van de minister, stelt de Rekenkamer. De bekostiging van de Rechtspraak heeft hiermee, aldus de Rekenkamer, kenmerken van zowel prestatiebekostiging als budgetfinanciering. De combinatie van prestatiebekostiging en een budgetplafond zorgt naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer voor spanningen tussen de uitgangspunten van beide principes.

Het effect van het verrekenen van de gerealiseerde zaken op de doelmatigheid is beperkt. Deze doelmatigheidsprikkel leidt bij de gerechten tot een betere planning, maar niet tot meer productie. Daarnaast resulteert verrekening van productiever verschillen alleen bij meerproductie in lagere kosten per rechtszaak. De afgelopen jaren bleek de uiteindelijke instroom van zaken lager dan verwacht. Daardoor lukte het de Rechtspraak vaak niet om de productieafspraken te halen, laat staan dat het mogelijk zou zijn geweest om meerproductie te realiseren. In jaren van minderproductie stijgen de gemiddelde kosten per rechtszaak juist, omdat dan slechts 70% van de afgesproken prijs van de niet gerealiseerde productie hoeft te worden terugbetaald.

Het effect van vaste prijzen gedurende drie jaren op de doelmatigheid is eveneens beperkt. Deze doelmatigheidsprikkel leidt bij de gerechten tot een sluitende begroting en een meer evenwichtige verdeling van de werklast, maar niet tot doelmatigheidswinst. De prijzen zijn verlaagd door veranderingen in 'assortimentsmix', vooraf opgelegde doelmatigheidskortingen (tussen 2005 en 2010) en rijksbrede taakstellingen (sinds 2014). Tegelijkertijd werden de prijzen verhoogd door bijvoorbeeld veranderingen in wetgeving, investeringen in kwaliteit en tijdelijke tegemoetkomingen. Per saldo bleven de prijzen over het algemeen nagenoeg gelijk.

De Rekenkamer heeft op basis van de beschikbare informatie van het kwaliteitssysteem RechtspraakQ (kwaliteitsindicatoren, kwaliteitsnormen, klantwaarderingsonderzoeken, rapporten van



visitatiecommissies) geen aanwijzingen gevonden dat de kwaliteit van de rechtspraak structureel is veranderd in de periode 2006-2016. Hoe de kwaliteit van gerechtelijke uitspraken zich heeft ontwikkeld is volgens de Rekenkamer echter niet geheel duidelijk, omdat daar nog geen goede indicator voor is. Het risico op verlies van kwaliteit als gevolg van productiedruk acht de Rekenkamer aanwezig, mede tegen de achtergrond van de lopende discussies binnen de rechtspraak.

Ten aanzien van deze conclusies van de Algemene Rekenkamer tekent de minister van Veiligheid en Justitie aan dat er geen sprake is van een mengvorm van budgetfinanciering en prestatiebekostiging en dat er dan ook geen budgetplafond is. De Raad voor de rechtspraak tekent aan dat er sterke signalen zijn dat zaken zwaarder zijn geworden en de kwaliteit is gestegen, waardoor de productiviteit in de laatste tien jaren in wezen wel is verbeterd.

*Vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?*

De Algemene Rekenkamer heeft de *doelmatigheid* van de prestatiebekostiging onderzocht en komt met een aantal aanbevelingen. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VenJ aan om bij beperking van het budget voor de Rechtspraak duidelijk aan te geven welke gevolgen dit heeft voor het aantal te financieren zaken, de prijs en het gewenste kwaliteitsniveau en welke risico's daarmee gepaard gaan. De Algemene Rekenkamer beveelt de Rechtspraak aan om te investeren in betere informatie over de kosten en de kwaliteit van de Rechtspraak: ontwikkel een manier waarmee de kwaliteit van de uitspraken kan worden gevolgd en de verschillen en oorzaken in kosten per zaak kunnen worden verklaard.

De doorlichting biedt ook aanknopingspunten voor het bevorderen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Uit de doorlichting 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. Sommigen wijzen daarbij op het risico van reorganisatiemoeheid. Tegen die achtergrond zullen de hoofdlijnen van het lopende beleid inzake de bekostiging en wetgeving worden gecontinueerd. In de komende jaren zal er aandacht blijven voor:

1. digitalisering en vereenvoudiging van procedures;
2. herziening van de gerechtelijke kaart;
3. prestatiebekostiging en professionele standaarden;
4. het ondersteunen van de ontwikkeling van alternatieve geschiloplossing;
5. toekomstbestendige wetgeving;
6. het leren van internationale *benchmarks* en *best practices*.

*Vraag 15: In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk en welke maatschappelijke effecten gaan daarmee gepaard? De beleidsopties dienen een budgettaire onderbouwing te bevatten.*

De Rechtspraak wordt bekostigd op basis van outputbekostiging, dat wil zeggen prijs vermenigvuldigd met het volume. In de meerjarenprognoses van de Rechtspraak is voorzien dat zowel de prijs als het volume teruglopen. Efficiëncytaakstellingen en digitalisering leiden tot een daling van de prijs van 11.6%. Het geraamde budget daalt van € 979 mln in 2015 naar € 929 mln in 2020. Een reductie van de uitgaven met 20% leidt tot een verdere verlaging van het budget met ca. € 185 mln. Om dat te bewerkstelligen, dient de prijs of het volume, of een combinatie hiervan, te worden verlaagd met 20%. Naast de beperking van de uitgaven zouden ook de griffierechten kunnen worden verhoogd om extra inkomsten te genereren.

#### *Verlagen prijzen van zaken*

Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren de productiviteit jarenlang stabiel is. Het ligt daarom voor de hand om bij een besparing in te zetten op een verhoging van de productiviteit. Het verlagen van de prijs is mogelijk langs vier wegen: de vereenvoudiging van de afdoening van zaken door digitalisering, het sluiten van locaties, gerechten, meer fundamentele kostprijsanalyses of het verminderen van de kwaliteit.

#### *Beperken van gefinancierde volume*

Een andere mogelijke invulling is het beperken van het gefinancierde volume, Dit betekent dat de verwachte instroom van zaken bij de rechtspraak niet meer volledig wordt gefinancierd en – overige omstandigheden gelijkblijvend -dat de werkvoorraden en doorlooptijden in vijf jaar tijd verdubbelen. Dit kan de economische groei het vertrouwen in rechtspraak en rechtsstaat verminderen.

#### *Specifieke instroombeperking*

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. Het scala aan mogelijkheden is schier eindeloos. Het decriminaliseren van softdrugs is bijvoorbeeld een mogelijke maatregel met een beperkend effect op de instroom van rechtszaken. Uit de strafrechtmonitor blijken er circa 2.500 rechtbankzaken op het terrein van softdrugs te zijn geweest in 2014. Gerekend met de gemiddelde strafzaak-prijs zou dit circa € 2,5 mln. opleveren op dit artikel. Om een substantiële vermindering van de instroom en het budget voor de Rechtspraak te bewerkstelligen zijn een veelheid van dergelijke ingrepen noodzakelijk.

#### *Verhogen van griffierechten*

Een verhoging van de ontvangsten met 20% betekent op dit artikelonderdeel een verhoging van circa € 52 mln. Afgezien is van een integrale presentatie van uitgaven en ontvangsten. De ontvangsten zijn beschouwd als een apart item. Deze moeten volgens huidige budgettaire stand met 52 mln. (20%) omhoog.

## Hoofdstuk 1: Inleiding

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van 2014<sup>1</sup> schrijft voor dat minimaal eens per zeven jaren beleidsartikelen van de Rijksbegroting worden onderworpen aan een doorlichting. Daarin staan een vijftal thema's centraal: de afbakening van het onderwerp van de doorlichting, de motivering van het gevoerde beleid, de daarbij ingezette instrumenten en uitgaven, de verrichte evaluatiestudies, de uitwerking hiervan in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid en de besparingsvarianten.

In een beleidsdoorlichting dienen vijftien vaste vragen systematisch te worden beantwoord. In acht hoofdstukken worden achtereenvolgens de volgende vijftien vragen beantwoord:

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

---

<sup>1</sup> Staatscourant Nr. 27142, 25 september 2014, pp. 6-7.

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk en welke maatschappelijke effecten gaan daarmee gepaard? De beleidsopties dienen een budgettaire onderbouwing te bevatten.

Deze doorlichting heeft betrekking op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door het ministerie van VenJ gevoerde beleid op het rechtsbestel. De doorlichting heeft geen betrekking op beleid en beleidsinstrumenten van andere organisaties binnen het rechtsbestel. Zo voert de onafhankelijke en zelfstandige Rechtspraak binnen de wettelijke kaders eigen beleid om kwaliteit van rechtspraak te bevorderen en doelmatigheid en doeltreffendheid na te streven. Het spreekt voor zich dat de effecten van dit beleid van de Rechtspraak, evenals beleid van andere organisaties binnen het rechtsbestel, de uitkomsten van het beleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie beïnvloeden. In een aantal gevallen zal hierop in deze doorlichting worden ingegaan.

Deze doorlichting is opgesteld door een interne werkgroep van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving en besproken in een klankbordgroep met externe partijen (zie Bijlage 1).

De kwaliteit van een doorlichting dient te worden gereviewd door een onafhankelijke wetenschapper. Het WODC is expliciet genoemd als onafhankelijke deskundige ten aanzien van het beoordelen van beleidsdoorlichtingen in de RPE: *“Medewerkers van inspectiediensten alsmede departementale onderzoeksinstellingen met een onafhankelijke status - bijvoorbeeld Planbureaus, WODC, IOB, LEI - kunnen wel als onafhankelijke optreden.”*. Het WODC maakte deel uit van de klankbordgroep en beoordeelde na afronding van beleidsdoorlichting of de beschikbare evaluatiebronnen op wetenschappelijk verantwoorde wijze zijn gesynthetiseerd (zie Bijlage 2).

## Hoofdstuk 2: Afbakening van het beleidsterrein

*1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?*

### 2.1 Inleiding

Begrotingsartikel 32 met de aanduiding 'rechtsbijstand en rechtspleging' heeft als doelstelling een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel. Het beleidsartikel is opgebouwd uit drie artikelonderdelen, te weten:

- Artikelonderdeel 32.1 Apparaatsuitgaven Hoge Raad.
- Artikelonderdeel 32.2 Adequate toegang tot het rechtsbestel.
- Artikelonderdeel 32.3 Optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel.

In deze Beleidsdoorlichting Rechtspraak worden de artikelonderdelen 32.1 en 32.3 beschouwd. Artikelonderdeel 32.2 Adequate toegang tot het rechtsbestel van deze beleidsdoorlichting is recent afzonderlijk doorgelicht.

De kern van de beleidsdoorlichting is het geven van een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid. De informatie en conclusies uit de beleidsdoorlichting kunnen aanleiding geven om het onderzochte beleid op één of meer onderdelen aan te scherpen of aan te passen om zo de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te verhogen en op die manier (nog) betere resultaten te halen bij het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen van het beleid. Elke beleidsdoorlichting wordt afgerond met een beschouwing over maatregelen die getroffen kunnen worden om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen. Nieuw aan de beleidsdoorlichtingen vanaf 2015 is dat ook een verkenning wordt gemaakt van beleidsopties die gekozen kunnen worden indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn voor het beleidsterrein. Per beleidsoptie wordt aangegeven met welke maatschappelijke effecten dat gepaard gaat en welke neveneffecten er zijn. De beleidsopties worden budgettair onderbouwd.

### 2.2 Afbakening in tijd

Beleidsdoorlichtingen vormen een periodiek herhaalde exercitie. Het is dan logisch dat ze aansluiten op voorgaande doorlichtingen. Zeven jaar geleden is de vorige beleidsdoorlichting rechtspraak uitgevoerd door medewerkers van het ministerie van Justitie. Het eindrapport is op 19 november 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>2</sup> De voorliggende beleidsdoorlichting is de tweede beleidsdoorlichting van de Rechtspraak en richt zich op de periode tussen 2007 en 2015.

---

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 101, nr. 2.

### Hoofdstuk 3: Motivering van het gevoerde beleid

3. *Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*
4. *Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?*

#### 3.1 Aanleiding en actualiteit van het beleid

De rechtsorde moet bevorderen dat autonome burgers zelf, in gedeeld burgerschap, een vreedzame, welvarende en betrokken samenleving tot stand brengen. Zekerheid bieden en veiligheid borgen zijn twee belangrijke taken op het gebied van de rechtsorde. Het recht heeft de functie van het bieden van structuur en ruimte voor de samenleving, maar ook een ordeningsfunctie door het verdelen van verantwoordelijkheden tussen de overheid en burger en tussen burgers onderling. De rechtspraak vervult hierbij een cruciale functie. De zorg voor de rechtspraak is van oudsher een kerntaak van de staat.

De wijze waarop die kerntaak wordt ingevuld, verandert door de jaren heen. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd in de studie Toekomst ZM constateerde de rechtspraak dat modernisering dringend gewenst was. De besturing en toerusting van de rechtspraak dienden te worden versterkt.

De modernisering van de rechtspraak werd politiek geagendeerd door het rapport van de commissie Leemhuis. In 1997 constateerde deze dat het functioneren van de rechtspraak dreigde te gaan achterlopen op de eisen van de tijd en formuleerde een groot aantal aanbevelingen om de Nederlandse rechtspraak te wijzigen. Deze aanbevelingen leiden tot een omvangrijke stelselwijziging van de Nederlandse rechterlijke organisatie. In 2002 werden de Wet Organisatie en Bestuur Gerechten en de Wet Raad voor de Rechtspraak van kracht. Door Wet Organisatie en Bestuur Gerechten is voortaan het gerechtsbestuur verantwoordelijk voor het functioneren van het totale gerecht (rechters en gerechtsambtenaren), daar waar voor 2002 het Ministerie van Justitie nog verantwoordelijk was voor de bedrijfsvoering en het ondersteunend personeel. De wet Raad voor de Rechtspraak creëert een nieuw orgaan: de Raad voor de rechtspraak. Deze dient voortaan een begroting in namens de rechtspraak, verdeelt het geld over de gerechten en verantwoordt de uitgaven vervolgens weer aan de minister van Justitie. Verder is de Raad belast met het bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak, het toezicht op de bedrijfsvoering van de gerechten (waaronder het personeelsbeleid) en met wetgevingsadvisering. Sindsdien is de Nederlandse rechtspraak verantwoordelijk voor het budget en de bedrijfsvoering en beschikt de rechtspraak over een grotere autonomie ten aanzien van het eigen functioneren. De Minister van Veiligheid en Justitie blijft politiek eindverantwoordelijk, maar staat op grotere afstand en heeft geen directe bemoeienis meer met de gerechten. De effecten van deze modernisering van de organisatie en toerusting van de rechtspraak zijn uitgebreid beschreven in de vorige beleidsdoorlichting uit 2007, die grotendeels gebaseerd is op de bevindingen van de wetsevaluatie door de commissie Deetman. Deze commissie constateerde in 2006 dat de gemoderniseerde structuur - met een Raad voor de rechtspraak en integraal management door gerechtsbesturen - naar behoren functioneerde.

Wel vroeg de Commissie Deetman meer aandacht in de toekomst voor de juridische kwaliteit van de rechtspraak, de positie van de kantonrechtspraak en de verhoging van de competentiegrens voor

kantonzaken, de samenwerking tussen gerechten én de toepassing van nieuwe mogelijkheden van ICT. Dit zijn de thema's die vervolgens de beleidsagenda 2007-2016 hebben gedomineerd.

Bij besluit van 27 maart 2007 heeft de toenmalige Directeur-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie de Commissie normstellende rol Hoge Raad (kortweg de commissie Hammerstein) ingesteld. De commissie kreeg als opdracht: te komen tot voorstellen om de normstellende rol van de Hoge Raad te versterken. De aanleiding tot deze opdracht was onder meer gelegen in het Eindrapport fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht, waarin voorstellen zijn gedaan om de Hoge Raad meer te laten toekomen aan zijn rechtsvormende taak. Het rapport Hammerstein verscheen in februari 2008 en ligt aan de basis van de wetswijzigingen in 2012; de Wet versterking cassatierechtspraak en de Wet prejudiciële vragen.

### 3.2 Verantwoordelijkheid van de rijksoverheid

De minister van Veiligheid en Justitie heeft onder meer als taak om burgers een goed functionerend stelsel van rechtspraak te bieden en is verantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel voor de rechtspleging. Hij is stelselverantwoordelijk. In dit kader kunnen ook artikelen 5 en 6 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM) worden aangehaald. Artikel 5 EVRM ziet toe op het recht van vrijheid en veiligheid en artikel 6 EVRM ziet toe op een eerlijk proces. Nederland heeft zich gecommitteerd aan deze rechten. Een stelsel van rechtspraak is noodzakelijk in een rechtsstaat. Beleidsmatig zal continu aandacht geschonken moeten worden aan het in stand houden en verder verbeteren van het stelsel van rechtspraak.

In de Grondwet is geen expliciete verankering van het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter neergelegd. De toegang tot de rechter is daarentegen wel expliciet neergelegd in artikel 6, eerste lid, van het EVRM en in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna EU-Handvest). De reikwijdte van beide verdragsbepalingen is beperkt, in die zin dat artikel 6 EVRM zich niet uitstrekt over (delen van) het belastingrecht, ambtenarenrecht en vreemdelingenrecht, terwijl artikel 47 EU Handvest slechts van toepassing is voor zover EU-recht ten uitvoer wordt gelegd.

Tegen deze achtergrond heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kamer bij brief van 25 september 2013<sup>3</sup> mede namens de minister van Veiligheid en Justitie laten weten het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter in de Grondwet te willen verankeren en daartoe een voorstel tot wijziging van de Grondwet voor te bereiden. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het daartoe strekkende advies van de Staatscommissie Grondwet<sup>4</sup> en de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Lokin-Sassen c.s.<sup>5</sup>

Binnen het Nederlandse staatsbestel neemt de rechtspraak een onafhankelijke en autonome positie in. Zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet zijn op grond van de nieuwe Wet op de Rechterlijke Organisatie in 2002 de verhoudingen tussen de minister van Veiligheid en Justitie en de Rechtspraak vergaand gewijzigd. De Raad is een orgaan sui generis van de rechterlijke macht zonder

---

<sup>3</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 570, H 1.

<sup>4</sup> Vgl. Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p.60-64, (bijlage bij Kamerstukken I, 2010-11, 31 570 nr. 17).

<sup>5</sup> Kamerstukken I, 2011-2012, 1 570, C.

rechtsprekende taken.<sup>6</sup> De minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor het verzorgen voor de randvoorwaarden die voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie van belang zijn en die aansluiten bij de rol die de rechterlijke macht in ons staatsbestel en de samenleving dient te vervullen.<sup>7</sup> De bijzondere staatsrechtelijke verhouding tussen de rechtspraak, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staten-Generaal vertaalt zich onder andere in een specifiek begrotingsproces. De Raad presenteert een voorstel voor de begroting aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit begrotingsvoorstel wordt in een afzonderlijke bijlage van de VenJ-begroting opgenomen. In het begrotingsvoorstel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt vervolgens aangegeven welke onderdelen van het begrotingsvoorstel van de Raad worden overgenomen en waar er van wordt afgeweken. Het is vervolgens aan de Staten-Generaal om te bezien of de door de minister gepresenteerde begroting recht doet aan de bijzondere staatsrechtelijke positie van de Rechtspraak.<sup>8</sup>

Ten aanzien van het EU-niveau gelden de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit: de Gemeenschap treedt, op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door lidstaten kunnen worden verwezenlijkt (artikel 5 EU-verdrag). In dit kader is het van belang om het Europees Hof van Justitie in Luxemburg te noemen. Dit heeft twee taken. Allereerst heeft het tot taak lidstaat overstijgende geschillen te beslechten. Het betreffen rechtszaken tussen een lidstaat en de commissie. Een andere taak is het behandelen van prejudiciële vragen van nationale rechters op het terrein van Europees recht. Bij de minister van Veiligheid en Justitie is de politieke verantwoordelijkheid voor het scheppen van randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffende rechtspraak en rechtsbestel gepositioneerd. Zodoende ligt de eindverantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal of EU-niveau. Een belangrijk argument hiervoor is om de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, centrale waarden in een nationale rechtstaat die voor het hele land gelden, te waarborgen.

### 3.3 Samenvatting en conclusie

De zorg voor de rechtspraak is van oudsher een kerntaak van de staat. De wijze waarop die taak wordt ingevuld, verandert door de jaren heen. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd in het project Toekomst ZM door de Rechtspraak geconstateerd dat modernisering van de organisatie en het bestuur van de Rechtspraak dringend gewenst was.

In 2002 is vervolgens het wettelijk kader inzake de organisatie en besturing van de Rechtspraak ingrijpend aangepast door de introductie van de Raad voor de rechtspraak en door het invoeren van integraal management bij het bestuur van gerechten. De Rechtspraak beschikt sindsdien over een grotere autonomie ten aanzien van het eigen functioneren en heeft eigen taken en bevoegdheden

---

<sup>6</sup> De Raad heeft onder meer tot taak de voorbereiding van de begroting voor de Raad en de gerechten gezamenlijk, de toekenning van budgetten ten laste van de rijksbegroting aan de gerechten, de ondersteuning van en toezicht op gerechten, het bevorderen van kwaliteit en wetgevingsadvisering.

<sup>7</sup> De minister van Veiligheid en Justitie onder meer verantwoordelijk voor de financiering van de rechtspraak en de arbeidsvoorwaarden voor de rechterlijke macht (de Kroon is verantwoordelijk voor de benoeming, schorsing en ontslag van rechtsgeleerd personeel). Daarnaast is de minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor het initiëren, onderhouden en beoordelen van wetgeving inzake de rechterlijke organisatie en het procesrecht.

<sup>8</sup>



inzake de organisatie en het bestuur. De Minister van Veiligheid en Justitie blijft in politieke zin eindverantwoordelijk, maar staat op grotere afstand, en heeft bijvoorbeeld geen directe bemoeienis meer met de gerechten.

In 2006 bleek uit de wetsevaluatie van de commissie Deetman dat het gemoderniseerde stelsel naar behoren functioneerde. Wel vroeg de commissie in de toekomst meer aandacht voor de juridische kwaliteit van de rechtspraak, de verdere inbedding van de kantonrechtspraak en daarmee samenhangend de verhoging van de competentiegrens voor kantonzaken, de samenwerking tussen gerechten en de toepassing van nieuwe mogelijkheden van ICT. Deze uit de modernisering voortvloeiende thema's hebben vervolgens de beleidsagenda 2007-2015 gedomineerd.

Wetswijziging in 2012 stelt de Hoge Raad in staat zich meer te concentreren op het bevorderen van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling.

Bij de minister van Veiligheid en Justitie is de politieke verantwoordelijkheid voor het scheppen van randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel gepositioneerd. Zodoende ligt de eindverantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal of EU-niveau. Een belangrijk argument hiervoor is om de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, centrale waarden in een nationale rechtsstaat die voor het hele land gelden, te waarborgen.

## Hoofdstuk 4: Instrumenten en uitgaven

5. *Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?*
6. *Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?*
7. *Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?*

### 4.1. Instrumentarium

De doelstelling van het artikelonderdeel 32.3 betreffende de rechtspraak is geformuleerd als “het creëren van optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel”.

Bij het beantwoorden van de vraag naar de aard en samenhang van het ingezette instrumentarium, is het noodzakelijk om de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de wetgever, uitvoerende en rechtsprekende macht goed voor ogen te houden. Door de moderniseringswetten in 2002 zijn rechters meer dan voorheen zelf verantwoordelijkheid gaan dragen voor het rechtmatig en doelmatig functioneren van de rechterlijke organisatie. Binnen deze algemene kaders beschikt de Rechtspraak over grote autonomie inzake het eigen functioneren, waarbij de Raad en de gerechten over eigen taken en verantwoordelijkheden beschikken. Als gevolg daarvan heeft de minister van Veiligheid en Justitie een navenant meer afstandelijke rol. Hij heeft geen directe bemoeienis meer met het functioneren van de afzonderlijke gerechten.

De Rechtspraak functioneert als derde staatsmacht onafhankelijk en bepaalt zelf binnen algemene organisatorische, procesmatige en financiële randvoorwaarden hoe geschillen op een toegankelijke en kwalitatief goede wijze worden afgedaan (doeltreffendheid) en welke kosten daarvoor dienen te worden gemaakt (doelmatigheid). MvVJ kan het doelmatig en effectief functioneren van de rechtspraak enkel op afstand beïnvloeden door deze randvoorwaarden te veranderen, bijvoorbeeld door maatregelen gericht op de instroom, de organisatorische indeling van gerechten, het procesrecht van rechtsgebieden en de wijze van financiering. Voor wat betreft de aard en samenhang van de wijze waarop op deze randvoorwaarden wordt ingegrepen, zijn twee hoofdcategorieën te onderscheiden:

- het initiëren, «onderhouden» en beoordelen van *wetgeving* die voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie van belang is en die aansluit bij de rol die de rechterlijke macht in ons staatsbestel en de samenleving dient te vervullen.
- de wijze van *financiering* van de rechtspraak.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van en de kabinetsreactie op de commissie Deetman is in de periode 2007-2015 wetgeving ontwikkeld om de rechtspraak verder te moderniseren:

- In 2011 is door de Wet evaluatie modernisering rechterlijke organisatie de competentie van de kantonrechtspraak uitgebreid.
- In 2013 is door de Wet herziening gerechtelijke kaart het aantal rechtbanken teruggebracht van negentien naar tien. De bestaande 60 nevenlocaties blijven gehandhaafd.

- In 2015 zijn de wetsvoorstellen Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak ingediend, waardoor het civiele procesrecht en het bestuursprocesrecht zullen worden gedigitaliseerd en vereenvoudigd. De wetgeving zal naar verwachting in 2016 worden vastgesteld.

Daarnaast is nog een aantal langer lopende wetgevingstrajecten van belang in het kader van deze beleidsdoorlichting. Het betreft wetten waarvan de ontstaansgeschiedenis relatief los staat van de moderniseringsoperatie. Ze hebben betrekking op respectievelijk de ontvangsten uit griffierechten en de uitgaven voor de Hoge Raad:

- In 2010 is het stelsel van griffierechten vereenvoudigd door de Wet griffierechten burgerlijke zaken
- In 2012 heeft de Hoge Raad door introductie van artikel 80a Wet RO de werkwijze ten aanzien van zaken die zich lenen voor versnelde afdoening aangepast. Daarnaast heeft ook de introductie van de prejudiciële vragen in het civiele recht geleid tot aanpassing van de werkwijze van de Hoge Raad.

De financiering van de Rechtspraak vindt plaats door een systeem van prestatiebekostiging. Sinds 2005 wordt de Rechtspraak op grond van het aantal afgedane rechtszaken bekostigd met vaste kostprijzen. Deze kostprijzen worden in driejaarlijkse onderhandelingen vastgesteld. Het bekostigingssysteem bevat twee doelmatigheidsprijkkels: de wijze van verrekening van gerealiseerde productie (volumeprikkel) en driejarige vaste kostprijzen (prijsprikkel). Om het behoud van kwaliteit te borgen verzorgt de Rechtspraak een kwaliteitssysteem, dat een rol speelt bij de driejaarlijkse onderhandelingen over de kostprijzen. Met de uitkomsten van een prognosemodel van het WODC en de Raad voor de Rechtspraak worden jaarlijks afspraken gemaakt over de te realiseren productie van het aantal zaken. Op grond van deze prognoses en driejaarlijks vastgestelde kostprijzen dient de Raad voor de Rechtspraak een begroting in bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De Raad voor de Rechtspraak maakt productieafspraken met de gerechten en financiert gerechten.

In tabel 4.1 is de samenhang van de manieren om de randvoorwaarden te beïnvloeden en de doelstellingen schematisch weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen wetgeving en financiering. De doelstellingen van het beleid zijn gericht op het creëren van randvoorwaarden voor het doelmatig en doeltreffend functioneren van rechtspraak. Daarbij is doelmatigheid nader geconcretiseerd door de randvoorwaarden voor de productiviteit van de Rechtspraak centraal te stellen en doeltreffendheid door de randvoorwaarden voor de kwaliteit en toegankelijkheid van rechtspraak te onderscheiden.

Tabel 4.1: De samenhang tussen wetgeving, financiering en doelen van het beleid gericht op de Rechtspraak 2007-2015

| Concretisering doelstelling   | Creëren van randvoorwaarden voor het doelmatig functioneren van de rechtspraak | Creëren van randvoorwaarden voor het doeltreffend functioneren van de rechtspraak |   |
|---|--|---|---|
|   | Randvoorwaarden gericht op productiviteit                                      | Randvoorwaarden gericht op kwaliteit  | Randvoorwaarden gericht op toegankelijkheid |
| <b>I. WETGEVING</b>   |  |   |   |
| Wet evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (2011)           |  |   | •   |
| Wet herziening gerechtelijke kaart (2013)                             |  | •   |   |
| Wetsvoorstel Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (2015)                | •  | •   | •   |
| Wet griffierechten burgerlijke zaken (2010)                           | •  | •   |   |
| Wet versterking cassatierechtspraak en wet prejudiciële vragen (2012) | •  | •   |   |
| <b>II. FINANCIERING</b>   |  |   |   |
| Prijsakkoord 2008-2010  | •  | •   |   |
| Prijsakkoord 2011-2013  |  |   |   |
| Prijsakkoord 2014-2016  | •  | •   |   |

In hoofdstuk 7 wordt uitgebreider ingegaan op de manier waarop de in de tabel genoemde wetten, wetsvoorstellen en prijsakkoorden de randvoorwaarden voor een doeltreffende rechtspraak hebben gecreëerd. In hoofdstuk 8 wordt uitgebreider ingegaan op de wijze waarop de financiering van rechtspraak de randvoorwaarden voor een doelmatige rechtspraak heeft bevorderd.

#### 4.2 Uitgaven

In tabel 4.2 zijn de apparaatsuitgaven voor de Hoge Raad en de bijdrage voor de Raad voor de rechtspraak weergegeven voor de periode 2007-2014. Ook zijn de ontvangsten uit griffierechten weergegeven.

Tabel 4.2: Uitgaven en ontvangsten artikelonderdelen 32.1 en 32.3 in de periode 2007-2014 (x € 1000)

|   | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Artikelonderdeel 32.1.Hoge Raad apparaatskosten         | 28.057  | 28.671  | 30.546  | 32.949  | 33.227  | 42.520  | 25.447  | 24.939  |
| Artikelonderdeel 32.3 Raad voor de rechtspraak bijdrage | 825.370 | 857.353 | 907.413 | 904.692 | 962.718 | 988.174 | 973.412 | 987.050 |

#### Artikelonderdeel 32.3

|                               |         |         |         |         |         |         |         |         |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Ontvangsten<br>griffierechten | 156.305 | 162.850 | 185.140 | 190.743 | 241.433 | 237.570 | 216.660 | 217.194 |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|

De uitgaven voor artikelonderdeel 32.3 inzake de bijdrage voor de Raad voor de rechtspraak beslaan het leeuwendeel van de uitgaven. De betreffende reeks is weergegeven in tabel 4.2. Naast de € 987 mln. voor de Raad voor de rechtspraak zijn er in de begroting van 2015 in artikelonderdeel 32.2 bijdragen opgenomen voor het College Bescherming Persoonsgegevens (€ 7, 6 mln.)<sup>9</sup> en het College voor de Rechten van de Mens (€ 6.2 mln.). Eveneens worden subsidies verstrekt aan de Stichting Geschillen-commissie (€ 0.9 mln.)<sup>10</sup>, de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak (€ 0,8 mln.)<sup>11</sup> en de Stichting Recht en Overheid (€ 1.4 mln.)<sup>12</sup>

#### 4.3. Onderbouwing uitgaven

Achtereenvolgens worden nader toegelicht de uitgaven voor de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad en de inkomsten uit griffierechten.

##### *Bijdrage Rechtspraak*

De rechtspraak wordt gefinancierd op basis van het Besluit financiering rechtspraak 2005. Het betreft een resultaatgericht besturingsmodel voor de Rechtspraak. Een belangrijk onderdeel van de systematiek is dat de prijzen die gehanteerd worden bij de vaststelling van het budget voor de Rechtspraak voor een periode van drie jaar worden vastgesteld aan de hand van objectieve criteria. Er worden volume- en prijsafspraken gemaakt voor elf zogenaamde productgroepen. De prijs van een zaak wordt elke drie jaar opnieuw geijkt en vastgesteld tussen de Raad en de minister van Veiligheid en Justitie. Het budget van de Raad wordt voor 95% door deze geobjectiveerde p x q-benadering bepaald. Een belangrijk element van het bekostigingssysteem is een goede raming van de instroom van rechtszaken. Hiervoor heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie met de Raad in samenwerking met het WODC een prognosemodel ontwikkeld. De uitkomsten van dit prognosemodel liggen ten grondslag aan de jaarlijkse financiële bespreking van de Raad en de minister van Veiligheid en Justitie. De (geobjectiveerde) bekostigingssystematiek met incentives voor doelmatigheid, vereenvoudigde en transparante financiering en de mogelijkheden voor het verrekenen van meer en minder productie wordt breed gedragen.<sup>13</sup>

Het budget voor de Rechtspraak is tussen 2007 en 2014 met bijna 20% gestegen van € 825 mln naar € 987 mln. De stijging is grofweg te verdelen in 14% vanwege loon- en prijsbijstelling, 3% vanwege prijsstijging (€ 24 mln. extra middelen uit prijsakkoord 2008-2010) en 3% vanwege volumestijging 2007 – 2014. In paragraaf 8.2 wordt uitgebreider ingegaan op de ontwikkeling van het budget van de

---

<sup>9</sup> de Wet Bescherming Persoonsgegevens is in 2009 geëvalueerd;

<sup>10</sup> geëvalueerd in 2014;

<sup>11</sup> geëvalueerd in 2013;

<sup>12</sup> wordt geëvalueerd in 2018;

<sup>13</sup> Voor een meer uitgebreide beschrijving en een analyse van de werking van dit financieringssysteem, zie paragraaf 8.1 van deze doorlichting.

rechtspraak in relatie tot de ontwikkeling van het aantal zaken, de personeelsomvang en de kostprijs per zaak.

Het budget voor de rechtspraak wordt op 2 manieren uitgesplitst: op basis van de inhoud (strafsector, civiele sector en strafsector) en op basis van kostensoorten (salariskosten, huisvestingskosten, etc.).

De bijdrage aan de rechtspraak in 2014 bedroeg € 987 mln. en hangt voor circa 95% samen met productgerelateerde uitgaven. De overige 5% zijn niet-productgerelateerde uitgaven bedragen voor bijzondere kamers, tuchtrecht, megazaken, etc. De productgerelateerde uitgaven zijn onder te verdelen in de bestuurssector, civiele sector en de strafsector en bedragen respectievelijk 23%, 46% en 31%.

De verdeling van de bijdrage aan de rechtspraak in 2014 naar kostensoort geeft de volgende verdeling: 75% bestaat uit salariskosten, 11% bestaat uit huisvestingskosten, 7% bestaat uit ICT-kosten en de overige kosten (zoals opleiding, gerechtskosten, overige overhead) beslaan ook ongeveer 7% van de uitgaven. In paragraaf 8.2 wordt de ontwikkeling van het budget van de rechtspraak geanalyseerd in relatie tot de ontwikkeling van het aantal zaken, de personeelsomvang en de kostprijs per zaak.

#### *Uitgaven Hoge Raad*

De doorlichting van artikelonderdeel 32.1 inzake de Hoge Raad is geïntegreerd met de doorlichting van het artikelonderdeel 32.3 betreffende de rechtspraak. De modernisering van de rechtspraak vanaf eind vorige eeuw zoals eerder beschreven, was vooral gericht op de eerste en tweedelijns rechtspraak. De Hoge Raad en de Raad van State maakten geen deel uit van de structuurwijzigingen die zijn neergelegd in de Wet Organisatie en Bestuur Gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak. De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de Hoge Raad.

De uitgaven voor artikelonderdeel 32.1 inzake apparaatsuitgaven van de Hoge Raad zijn vanwege technische begrotingsregels door de jaren heen ondergebracht in verschillende beleidsartikelen. Vóór 2014 vielen de uitgaven nog onder het beleidsartikel 'Centrale budgetten'.

Het budget voor de Hoge Raad is tussen 2007 en 2014 met 10% gedaald van € 28 mln naar € 25 mln. In 2009 is het budget van de Hoge Raad verhoogd voor tijdelijke personele uitbreiding om achterstanden weg te kunnen werken (Financiële Verantwoording 2009). In 2010 was er eveneens tijdelijke capaciteitsuitbreiding om de achterstanden te kunnen wegwerken (Financiële Verantwoording 2010). In 2012 is een bedrag van € 3,5 mln. toegevoegd aan het budgettaire kader in verband met de huisvestingskosten van de nieuwbouw Hoge Raad. (Financiële Verantwoording 2012). Vanaf 2013 zijn er meerjarige afspraken gemaakt voor 2013-2016 van circa € 25 mln. op jaarbasis.

Het budget van de Hoge Raad wordt vastgesteld aan de hand van de (instroom) cijfers, de daarbij benodigde capaciteit, de ontwikkeling van de werkvoorraden en overige taken die de Hoge Raad moet vervullen. De achterstanden voor wat betreft civiele zaken van de Hoge Raad zijn sinds 2010 fors gedaald. De werkvoorraden in de strafsector van de Hoge Raad zijn iets toegenomen in 2012 en

2013, maar in 2014 is de Hoge Raad erin geslaagd het niveau van de werkvoorraden terug te brengen naar een niveau lager dan in 2011. Bij de fiscale sector is de werkvoorraad eveneens geleidelijk afgenomen, met de kanttekening dat de werkvoorraad in 2011 relatief laag was. De door het ministerie van Veiligheid en Justitie toegekende extra budgetten, meerjarenafspraken en waarschijnlijk ook de gewijzigde wetgeving in 2012 (zie paragraaf 7.7) hebben er toe geleid, dat de werkvoorraden zijn teruggebracht en de Hoge Raad zich meer kon gaan toeleggen op zijn kerntaak.

#### *Ontvangsten uit griffierechten*

De ontvangsten uit griffierechten zijn in deze periode met 40 % gestegen van € 156 mln in 2007 naar € 217 mln. en bedragen in 2014 iets meer dan 20% van de uitgaven voor rechtspraak. Deze relatief sterke stijging vloeit voort uit de stijging van het aantal zaken, de invoering van de WGBZ en de jaarlijkse indexering. De griffierechten bedragen in 2014 circa 22% van de totale uitgaven voor rechtspraak. De dekkingsgraad is niet voor alle sectoren gelijk. In strafzaken wordt geen griffierecht geheven. De inkomsten uit griffierechten voor civiele zaken bedragen in 2014 circa 44% procent van de uitgaven voor civiele zaken. De inkomsten uit griffierechten voor bestuurszaken bedragen in 2014 circa 4% procent van de uitgaven voor bestuurszaken. De verschillen tussen griffierechten zijn te rechtvaardigen door onder andere de beïnvloedbaarheid van geschillen en het vermijden van drempels om zich te verdedigen (civiel), door de dreiging van een vrijheidsstraf (straf) en doordat de overheid niet mag voorkomen dat er tegen diezelfde overheid wordt geprocedeerd (bestuur).

#### 4.4 Samenvatting en conclusie

De doelstelling van artikelonderdeel 32.3 betreffende de rechtspraak is geformuleerd als “het creëren van optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel”.

Van groot belang voor de aard en samenhang voor de kaderstelling zijn rechtsstatelijke verhoudingen tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. De Rechtspraak functioneert als derde staatsmacht onafhankelijk en bepaalt zelf binnen algemene randvoorwaarden hoe geschillen op een behoorlijke goede wijze worden afgedaan. De Minister van Veiligheid en Justitie staat op afstand en kan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het rechtspreken alleen beïnvloeden door algemene randvoorwaarden te wijzigen. Voor de wijze van beïnvloeden zijn belangrijke typen te onderscheiden:

- het initiëren, onderhouden en beoordelen van *wetgeving* die voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie van belang is en die aansluit bij de rol die de rechterlijke macht in ons staatsbestel en de samenleving dient te vervullen (o.a. instroom van zaken, procesrecht; organisatie en besturing rechtspraak);
- de wijze van *financiering* van de rechtspraak.

Voor wat betreft de *wetgeving* heeft dit in de periode 2007-2015 concreet geleid tot het aanpassen van de competentiegrens in kantonzaken in 2011, het herzien van de gerechtelijke kaart in 2013 en het wetsvoorstel voor digitalisering en vereenvoudiging van civiele en bestuursrechtelijke procedures in 2015. Daarnaast van belang is een tweetal wetten die los staan van de moderniseringsoperatie. In 2010 is het stelsel van griffierechten vereenvoudigd door de Wet griffierechten burgerlijke zaken. In 2012 heeft de Hoge Raad zijn werkwijze kunnen aanpassen door de Wet versterking

cassatierechtspraak en zijn door de wet prejudiciële vragen rechters in eerste aanleg en beroep in de gelegenheid gesteld rechtsvragen aan de Hoge Raad voor te leggen. Op deze wijze kan in een vroegtijdig stadium divergerende rechtspraak in eerste aanleg en appél worden voorkomen. Dit kan leiden tot minder procedures in eerste aanleg en hoger beroep.

De *financiering* van de Rechtspraak vindt plaats door een systeem van prestatiebekostiging. Sinds 2005 wordt de Rechtspraak op grond van het aantal afgedane rechtszaken bekostigd met vaste kostprijzen. Deze kostprijzen worden in driejaarlijkse onderhandelingen vastgesteld. Het bekostigingssysteem bevat twee doelmatigheidsprikkels: de wijze van verrekening van gerealiseerde productie (volume prikkel) en driejarige vaste kostprijzen (prijs prikkel). Om het behoud van kwaliteit te borgen verzorgt de Rechtspraak een kwaliteitssysteem, dat een rol speelt bij de driejaarlijkse onderhandelingen over de kostprijzen. Met de uitkomsten van een prognosemodel van het WODC en de Raad voor de rechtspraak worden jaarlijks afspraken gemaakt over de te realiseren productie van het aantal zaken. Op grond van deze prognoses en driejaarlijks vastgestelde kostprijzen dient de Raad voor de rechtspraak een begroting in bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De Raad voor de rechtspraak maakt productieafspraken met de gerechten en financiert gerechten.

Het budget voor rechtspraak is tussen 2007 en 2014 met bijna 20% gestegen van € 825 mln naar € 987 mln. De stijging is grofweg te verdelen in 14% vanwege loon- en prijsbijstelling, 3% vanwege prijsstijging (€ 24 mln. extra middelen uit prijsakkoord 2008-2010) en 3% vanwege volumestijging 2007 – 2014.

Het budget voor de Hoge Raad is tussen 2007 en 2014 met 10% gedaald van € 28 mln naar € 25 mln. In 2009 en 2010 is het budget van de Hoge Raad verhoogd voor tijdelijke personele uitbreiding om achterstanden weg te kunnen werken. Vanaf 2013 zijn er tot 2016 meerjarige afspraken gemaakt over een budget van €25 mln. op jaarbasis.

De ontvangsten uit griffierechten zijn in deze periode met bijna 40 % gestegen van € 156 mln in 2007 naar € 217 mln in 2014, mede door het stijgend aantal zaken en de invoering van de Wet Griffierechten Burgerlijke Zaken. De griffierechten bedragen in 2014 circa 22% van de totale uitgaven voor rechtspraak. De dekkinggraad is niet voor alle sectoren gelijk. In strafzaken wordt geen griffierecht geheven. De inkomsten uit griffierechten voor civiele zaken bedragen in 2014 circa 44% procent van de uitgaven voor civiele zaken. De inkomsten uit griffierechten voor bestuurszaken bedragen in 2014 circa 4% procent van de uitgaven voor bestuurszaken.

De Rechtspraak wordt gefinancierd op basis van het aantal afgedane zaken (prestatiebegroting). Het verloop van het budget van de Hoge Raad wordt gemonitord aan de hand van de instroom van zaken en de ontwikkeling van de werkvoorraden en overige taken die de Hoge Raad moet vervullen. De ontwikkeling van de inkomsten van griffierechten is gerelateerd aan de instroom van het aantal rechtszaken.



## Hoofdstuk 5: Inventarisatie van beleidsevaluaties

*8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?*

*9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.*

*10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?*

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek: de beleidsdoorlichting vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De beleidsdoorlichting steunt daarmee op onder andere door de departementen georganiseerd evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van beleid.

Een belangrijk onderdeel van evaluatieonderzoek is het vaststellen van de (maatschappelijke) effecten van het gevoerde beleid. Door de effecten van het gevoerde beleid af te zetten tegen de doelstelling van het beleid kan worden gezien of het doel bereikt is (doelbereiking). Een verder gelegen vraag is of de opgetreden doelbereiking is toe te schrijven aan de ingezette instrumenten (doeltreffendheid: verhouding doelbereiking-beleidsprestaties) en of hetzelfde resultaat met minder middelen te bereiken is (doelmatigheid: verhouding beleidsprestaties-middelen).

### 5.1 Overzicht gebruikte evaluaties

Het onderzoek op het gebied van rechtspraak door het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt uitgevoerd door of onder supervisie van het WODC (zie [www.WODC.nl](http://www.WODC.nl)), dat een onafhankelijke positie heeft binnen het departement. Daarnaast heeft de Raad een uitgebreide eigen onderzoeksagenda (zie [www.Rechtspraak.nl](http://www.Rechtspraak.nl)). Ook worden er studies over de Nederlandse rechtspraak gepubliceerd over door Nederlandse overheidsorganen (Sociaal en Cultureel Planbureau, de Algemene Rekenkamer, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) en internationale organisaties (EU, Wereldbank, Raad van Europa). Tabel 5.1 bevat een overzicht van het onderzoek dat is gebruikt voor het beantwoorden van de vragen in deze beleidsdoorlichting.

Tabel 5.1: Overzicht van beleidsevaluaties benut voor het opstellen van de Beleidsdoorlichting Rechtspraak per hoofdstuk

| Hoofdstuk<br>beleidsdoorlichting                        | Onderzoek (titel, jaar)   | Karakter onderzoek en<br>verantwoordelijke<br>organisatie   |
|---|---|---|
| <b>Hoofdstuk 6:<br/>Doelbereiking<br/>beleid</b>        |   |   |
|   | Geschillenbeslechtingdelta (sinds 2004)   | Vijfjaarlijkse monitor WODC   |
|   | Rechtspleging civiel en bestuur (sinds 2008)  | Jaarlijkse monitor van WODC, RvdR en CBS  |
|   | Kengetallen en sturing (sinds 2008)   | Jaarlijkse publicatie Raad voor de Rechtspraak  |
|   | De rechtspraak, in: Prijs en Kwaliteit van publieke diensten (2012)                 | Ex post evaluatie Sociaal en Cultureel Planbureau   |
|   | Speelruimte voor transparante rechtspraak (2013)                                    | Verkenning Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  |
|   | European Judicial Systems (sinds 2006)  | Tweejaarlijkse monitor van 47 Europese landen door de <i>Commission on the Efficiency of Justice</i> van de Raad van Europa |
|   | Project Rule of Law   | Jaarlijkse benchmark 100 landen door de Wereldbank.   |
|   | EU Justice Scoreboard (sinds 2013)  | Jaarlijkse monitor Europese Commissie   |
|   | Independence and accountability of the judiciary: performance indicators (2015)     | Doorlichting van het European Network of Judicial Councils  |
| <b>Hoofdstuk 7:<br/>Doeltreffendheid<br/>van beleid</b> |   |   |
|   | Visitatiecommissies gerechten (sinds 2005)  | Driejaarlijkse visitaties georganiseerd door Rvdr   |
|   | Deelverslag arrondissementen Gelderland en Overijssel (2016)                        | Tussenevaluatie door Commissie evaluatie herziening gerechtelijke kaart   |
|   | Kengetallen en Sturing (sinds 2008)   | Jaarlijkse monitor, Rvdr  |
|   | Evaluatie competentiegrensverhoging 2011 (2014).                                    | Ex post evaluatie door het WODC   |
|   | In de schaduw van de rechter (2014)   | Simulatiemodel van Raad voor de rechtspraak   |
|   | Daling in handelszaken onderzocht. Verslag van een wetenschappelijk forum (2014)    | Evaluatie WODC en Rvdr  |
|   | Significant, Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak, Impactanalyse ketenpartners (2014) | Significant, Simulatiemodel in opdracht van MvVJ  |
|   | Herziene business case KEI (2014)   | Boston Consultancy Group, Ex ante evaluatie in opdracht van Rvdr  |
|   | Evaluatie Civiele Cassatie  | Evaluatie door Nederlandse Orde van Advocaten   |
| <b>Hoofdstuk 8:<br/>Doelmatigheid van<br/>beleid</b>    |   |   |
|   | Jaarverslagen Rechtspraak (sinds 2002)  | Jaarlijkse verantwoording, Raad voor de rechtspraak   |
|   | Kengetallen en sturing (sinds 2008)   | Jaarlijkse monitor, Raad voor de rechtspraak  |
|   | Prestatiebesteding Rechtspraak: gevolgen voor de doelmatigheid (2016)               | Algemene Rekenkamer,  |
|   | Ontwikkeling zaakswaarte 2008-2014  | Extern onderzoek in opdracht van de Raad voor de rechtspraak  |

## 5.2 Stelselverantwoordelijkheid en kennisagenda

Belangrijk uitgangspunt voor het beleid is de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie, die verantwoordelijk en aanspreekbaar is met betrekking tot de maatschappelijke resultaten van het rechtsbestel. In verband met deze systeemverantwoordelijkheid heeft de Minister van Veiligheid en Justitie behoefte aan goede informatie en aan degelijke kennis over de werking en de doeltreffendheid van het rechtsbestel. Deze kennis is nodig om de ministeriële verantwoordelijkheid te borgen en waar nodig, in overleg met het veld, op onderdelen tot bijsturing c.q. tot systeemaanpassing te komen. Ook het parlement wil (desgevraagd) geïnformeerd worden over de voortgang en ontwikkeling rond het functioneren van het rechtsbestel.

De onderzoeksinspanningen van ministerie, Raad voor de rechtspraak en overige organisaties leiden tot voldoende studies om een beeld te vormen over de doelbereiking en doelmatigheid van het beleid. Opvallend in het overzicht is dat er in de afgelopen tien jaar diverse organisaties zijn gestart met het op een meer structurele basis verzamelen en publiceren van relevante beleidsinformatie over het functioneren van rechtspraak. Niet alleen in Nederland (WODC, RvdR), maar ook in het buitenland (RvE, EU, Wereldbank) is er een grotere interesse waarneembaar voor het functioneren van de rechtspraak. Het tekent het toenemende maatschappelijke en politieke belang van de rechtspraak en de groeiende internationalisering en wisselwerking met andere landen.

Deze positieve ontwikkeling neemt niet weg dat op dit moment de doeltreffendheid van het gevoerde beleid tussen 2007 en 2015 voor het overgrote deel nog niet inzichtelijk is te maken met wetenschappelijk onderbouwde wetsevaluaties. Veel wetgeving die ingrijpt op de organisatie en processen van de rechtspraak is van recente datum. De verplicht gestelde wetsevaluaties komen vijf jaar later beschikbaar. In deze doorlichting zijn de effecten van deze wetgeving waar mogelijk in beeld gebracht door aandacht te besteden aan de beschikbare monitors, zoals de nulmeting voor de verhoging van de competentiegrens,<sup>14</sup> het rapport van een visitatiecommissie rechtspraak dat een inkijk geeft in het verloop van de herziening van de gerechtelijke kaart<sup>15</sup> en de (bijgestelde) businesscase die is opgesteld voor het wetsvoorstel Kwaliteit en Innovatie van de Rechtspraak (KEI).<sup>16</sup>

Een tweede kennislacune betreft de neveneffecten van het beleid. Deskundigen hebben tijdens een door de Eerste Kamer georganiseerde bijeenkomst over de staat van de rechtsstaat gewezen op dreigende onevenwichtigheden in de machtenscheiding binnen de Trias. De Algemene Rekenkamer wijst in het rapport over de invloed van prestatiebekostiging op de doelmatigheid van de rechtspraak op mogelijke productiedruk en risico's op kwaliteitsverlaging. Om deze potentiële neveneffecten van het beleid te verdisconteren en mogelijke maatregelen gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid verder te onderbouwen, is in de toekomstige kennisagenda van Veiligheid en Justitie meer aandacht voor de neveneffecten van het gevoerde beleid.

---

<sup>14</sup> Zie de nulmeting van Eshuis, Dalm en De Jong, Evaluatie competentiegrensverhoging 2011, WODC, Den Haag, 2014.

<sup>15</sup> Zie Cohen e.a., Rapport visitatie gerechten 2014, Den Haag, 2014.

<sup>16</sup> Boston Consultancy Group, Herziene business case KEI, 2014

### 5.3 Conclusie

De laatste tien jaar publiceren Nederlandse adviesorganen en internationale organisaties steeds meer studies over het functioneren van de Nederlandse rechtspraak. Het illustreert het toenemend maatschappelijk en politiek belang van de rechtspraak en de groeiende wisselwerking tussen landen.

De beschikbare studies maken het mogelijk om een algemeen beeld te schetsen van de ontwikkeling van de doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid voor de rechtspraak in de periode 2007-2015. Omdat veel wetgeving van recente datum is, is de doeltreffendheid van wetgeving nog niet definitief te bepalen. Een aantal belangrijke wetsevaluaties zal de loop van 2016 en de jaren daarna beschikbaar komen. Beschikbare monitors bieden evenwel inzicht in het huidige verloop van de implementatie.

Om ook de neveneffecten van het beleid te verdisconteren en om mogelijke maatregelen gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te onderbouwen, is in de toekomstige kennisagenda van Veiligheid en Justitie meer aandacht nodig voor rechtsstatelijke effecten.

## Hoofdstuk 6: De doelbereiking van het beleid

### *11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?*

#### 6.1 Inleiding

De doelstelling van het artikelonderdeel is het creëren van randvoorwaarden voor het doelmatig en doeltreffend functioneren van het rechtsbestel. Om deze abstracte doelstelling meetbaar te maken is hij nader geoperationaliseerd. Ten eerste richt de beleidsdoorlichting gezien de omvang van het budget zich vooral op de Rechtspraak. Ten tweede is het streven naar doeltreffendheid geconcretiseerd door de randvoorwaarden voor de kwaliteit en toegankelijkheid van rechtspraak te onderscheiden. Ten derde is het streven naar doelmatigheid geconcretiseerd door de randvoorwaarden voor de productiviteit van rechtspraak centraal te stellen. Om de doelbereiking van het beleid in beeld te brengen wordt zowel ingegaan op de ontwikkelingen in Nederland 2007-2015 als ook op de positie van de Nederlandse Rechtspraak in Europees perspectief.

Om de ontwikkeling van de randvoorwaarden voor een toegankelijke rechtspraak te meten wordt gebruik gemaakt van de resultaten van periodieke metingen in het kader van de zogeheten geschilbeslechtingdelta, waarin Nederlandse burgers periodiek worden ondervraagd over het aantal rechtsproblemen, de gehanteerde oplossingsstrategieën en het aantal rechtszaken. Vergelijkbare studies zijn internationaal niet beschikbaar. Wel zijn er Europese benchmarks met diverse dimensies die verband houden met de toegankelijkheid van de rechtspraak: het budget voor rechtsbijstand, de relatieve hoogte van griffierechten en de geografische en digitale bereikbaarheid van de gerechten.

Bij het meten van de ontwikkeling van de randvoorwaarden voor kwaliteit 'kwaliteit van rechtspraak' komen veel deelaspecten aan bod. Hoe vaak uitspraken juridisch correct zijn, is met geregistreerde gegevens vaak niet direct meetbaar. Indicatoren die de randvoorwaarden meten, komen dan al snel op diverse manieren in beeld. In dit verband worden vaak de appelpercentages als meest relevante kwaliteitsindicator genoemd; maar de mate van appel is van veel meer factoren afhankelijk dan alleen de kwaliteit van een vonnis. Over de kwaliteit van de procedure zelf en de bejegening door de rechter valt via de klantwaarderingsonderzoeken een indicatie te geven. Verder kunnen aantal klachten, wrakingen en disciplinaire sancties worden gemeten en vergeleken, zonder dat daarmee direct het absolute kwaliteitsniveau bepaald kan worden. Tenslotte zijn indicatoren denkbaar die op zichzelf geen directe meting van kwaliteit inhouden, maar die wel een indicatie geven van de mate waarin een kwaliteit bevorderend instrument wordt toegepast, zoals de inzet van enkelvoudige en meervoudige kamerbehandeling en de mate van permanente educatie. Met een dergelijk breed samengestelde set aan indicatoren is de concrete ontwikkeling van een complex concept als kwaliteit op een redelijk pragmatische manier in beeld te brengen.

Voor het meten van de ontwikkeling van de randvoorwaarden voor de productiviteit van de rechtspraak wordt gebruik gemaakt van gegevens in het kader van de prestatiebegroting. De Raad geeft sinds 2002 in het jaarverslag inzicht in de productiviteit van de rechtspraak. Zij maakt daarbij onderscheid in kostenproductiviteit (aantal zaken per euro) en arbeidsproductiviteit (de productie

per arbeidsjaar) 17 Daarnaast wordt in deze doorlichting ook de ontwikkeling van de kostprijzen voor zaakstypen (euro per zaak) als indicator voor doelmatigheid gebruikt.

Tabel 6.1 bevat een samenvattend overzicht van de in deze doorlichting gebruikte Indicatoren voor het meten van de randvoorwaarden voor toegankelijkheid, kwaliteit en productiviteit van de Nederlandse rechtspraak. De onderliggende definities en wijzen van dataverzameling worden in de navolgende hoofdstukken uitgebreider toegelicht.

*Tabel 6.1: Indicatoren inzake de randvoorwaarden voor toegankelijkheid, kwaliteit en productiviteit van rechtspraak*

|                            | Randvoorwaarden voor toegankelijkheid  | Randvoorwaarden voor kwaliteit   | Randvoorwaarden voor productiviteit   |
|----------------------------|--|--|---|
| <b>Nederland 2007-2015</b> | Geschilbeslechtingdelta:<br>- rechtsproblemen;<br>- buitengerechtelijke oplossingen;<br>- rechtszaken.                       | Kwaliteitszorg Rechtspraak:<br>- klantwaardering<br>- klachten;<br>- wrakingen;<br>- appelratio's;<br>- opleidingsuren;<br>- meervoudig/enkelvoudig;<br>- externe visitatie. | Prestatiebegroting Rechtspraak<br>- kostenproductiviteit<br>- arbeidsproductiviteit<br>- kostprijzen van zaakstypen |
| <b>Europese benchmarks</b> | - rechtsbijstand per capita<br>- griffierechtendeel van budget<br>- aantal gerechten/locaties per capita<br>- Toepassing ICT | - Publieksonderzoek onafhankelijkheid;<br>- Standaarden voor gerechtelijke processen<br>- Wrakingen, disciplinaire sancties  | - instroom zaken<br>- budget rechtspraak<br>- doorlooptijden  |

## 6.2 Ontwikkeling van de randvoorwaarden voor toegankelijkheid, kwaliteit en productiviteit van de Nederlandse rechtspraak 2007-2015

Achtereenvolgens wordt nader ingegaan wordt op de ontwikkeling van de randvoorwaarden voor toegankelijkheid, kwaliteit en productiviteit.

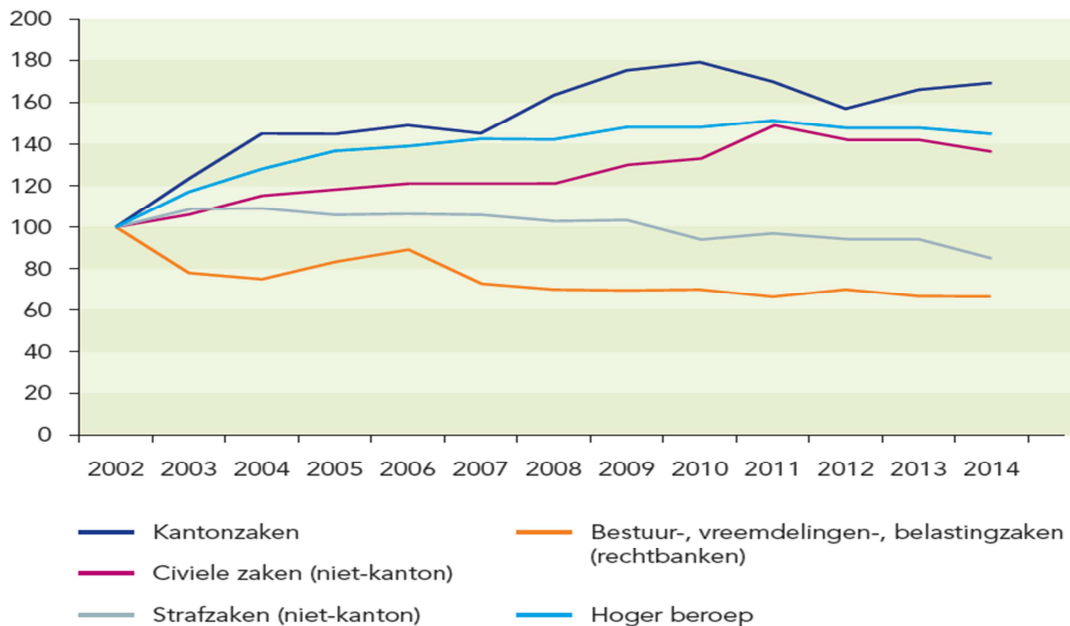
### Toegankelijkheid

Een eerste ruwe indicator voor de ontwikkeling van de toegankelijkheid van de rechtspraak is de instroom van het aantal rechtszaken door de jaren heen, zoals weergegeven in figuur 6.1.

<sup>17</sup> De productie wordt gebaseerd op een gewogen optelling van afgehandelde zaken, waarbij rekening gehouden wordt met veranderingen in de assortimentsmix van een aantal zaaksgroepen. De weging vindt plaats met behulp van de zaaksprijzen inclusief centrale opslagen. De kosten zijn gecorrigeerd voor loon- en prijspeil.

Figuur 6.1. Instream van vijf typen rechtszaken 2002-2014

Instream 2002-2014, geïndexeerd (2002=100)



Bron: Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2014.

Tussen 2007 en 2014 daalt de instroom van het aantal strafzaken en bestuurszaken langzaam maar zeker. De instroom van civiele en hoger beroepszaken stijgt aanvankelijk, maar daalt weer vanaf 2012. Alleen in de kantonrechtspraak blijft het aantal zaken stijgen.

Toegang tot het recht verloopt niet alleen via de rechter. De ontwikkeling van het aantal rechtszaken moet worden gerelateerd aan de algemeen maatschappelijke en economische ontwikkeling en van andere vormen van rechtsbescherming.<sup>18</sup> Voor het verklaren van ontwikkeling van de dalende vraag naar rechtspraak, spelen meerdere factoren een rol. De afgelopen zeven jaar hebben maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigingen in het rechtsbestel mogelijk geleid tot veranderingen in het patroon van het ontstaan en de afdoening van (potentieel) juridische problemen van burgers. Denk hierbij onder meer aan de economische crisis die zich na 2008 duidelijk aftekende, wijzigingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand en het griffierechtstelsel, en het groeiende aanbod van digitale informatie en 'zelfhulptools' op internet.

Om een link te leggen tussen het dalende aantal rechtszaken en de ontwikkeling van de toegankelijkheid is, is het zinvol deze te vergelijken met het aantal juridische problemen van burgers door de jaren. In 2004 is de eerste Geschilbeslechtingdelta verschenen. Hiermee kwam – voor het eerst sinds de studie van Schuyt et al. een overzicht beschikbaar van de (potentieel) juridische problemen van Nederlandse burgers en van de mate waarin het rechtsbestel bij het oplossen van die problemen een rol speelt. In 2009 en 2015 is dit onderzoek herhaald. In de recente geschildelta wordt voor de periode 2009-2014 opnieuw beschreven hoe het gesteld is met de aard en omvang van problemen van Nederlandse burgers, de aanpak die zij volgen in de oplossing ervan en de

<sup>18</sup>

resultaten die zij behalen.<sup>19</sup> Door de bevindingen te vergelijken met de resultaten van de eerste twee edities – over de periodes 1998-2002 en 2004-2008 – kunnen voorlopige tendensen worden waargenomen.

- In vergelijking met de voorgaande metingen is het aantal respondenten dat een of meer problemen heeft ervaren in een periode van vijf jaar gedaald: van 67% in 2003, naar 57% in 2014. Tussen 2009 en 2014 is vooral het aantal burgers dat problemen heeft ervaren rond de aanschaf van producten en diensten afgenomen.
- Het gebruik van advocaat en rechtsbijstandsverzekeraar is over de jaren iets toegenomen. De trends komen overeen met de groei van het aantal toevoegingen voor advocaten in civiele en bestuursrechtelijke zaken en het aantal rechtsbijstandspolissen over de jaren heen.
- Het percentage problemen waarbij een rechtszaak is gestart, is afgenomen van een kleine 6% in de eerste tot 4% in de huidige meting. De terugloop van het aantal gerechtelijke procedures is ook in de ontwikkeling van het aantal handelszaken bij de rechtspraak geconstateerd.
- Het percentage problemen waarbij een buitengerechtelijke procedure is gestart, is toegenomen van 6% in 2003 tot 11% in 2014. Onder andere het gebruik van bezwaarprocedures is toegenomen. De toename is deels te verklaren door de uitbreiding van het aantal klacht-/geschillencommissies waar een beroep op kan worden gedaan en de uitbreiding van antwoordmogelijkheden in de vragenlijst.

Bovenstaande gegevens illustreren dat een vermindering van het aantal rechtszaken niet automatisch een verminderde toegang tot het recht betekent. De trend in de geschildelta indiceert voorzichtig dat sinds 2002 burgers minder juridische problemen hebben, meer rechtshulp inschakelen, meer buitengerechtelijk oplossen en vervolgens uiteindelijk minder bij de rechter terecht komen.

### Kwaliteit

De voornoemde geschilbeslechtingdelta bevat ook oordelen van burgers over de rechtshulp, mediation of gerechtelijke procedure en hun attitudes ten aanzien van het functioneren van advocatuur en rechtspraak zijn in kaart gebracht. De oordelen over de gebruikte juridische voorzieningen zijn weinig veranderd door de tijd heen. Dat geldt ook voor de oordelen van burgers over advocatuur en rechtspraak.

Verschillende initiatieven in de periode 2007-2015 hebben bijgedragen tot een verbeterd zicht op de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak. De afgelopen jaren is gewerkt aan *professionele standaarden* voor alle rechtsgebieden, die de rechterlijke kwaliteit moeten borgen. In de standaarden hebben rechters vastgelegd wat de minimumnormen zijn voor goede rechtspraak: hoeveel juridische ondersteuning is nodig bij het doen van zaken, aan welke eisen moet een vonnis voldoen en hoeveel tijd is nodig om kennis actueel te houden? De focus op kwaliteit is sinds 2012 breder geworden. Ook *de inhoudelijke, ambachtelijke kwaliteit van uitspraken* (i.c. in civiele

---

<sup>19</sup> M.J. ter Voert, C.M. Klein Haarhuis Geschilbeslechtingdelta 2014. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, WODC, 2015



handelszaken) is getoetst aan de hand van een methode die kwaliteitstoetsing op brede schaal mogelijk maakt. Hiermee is de kwaliteitstoetsing dichterbij de rechter gekomen. De kwaliteitszorg van de Rechtspraak wordt sinds 2006 in een cyclus van vier jaar doorgelicht door een externe *visitatiecommissie*. In 2014 werd geconcludeerd dat een veelbelovende structuur voor kwaliteitszorg is neergezet. Tot slot wordt een maal in de drie jaar een grootschalig *klantwaarderingsonderzoek* (KWO) uitgevoerd onder rechtzoekenden en professionals. Een grote meerderheid blijkt tevreden over het functioneren van de Rechtspraak. Tabel 6.1 vat de trend in de ontwikkeling van de waarderingcijfers sinds de eeuwwisseling weer.

Tabel 6.1: Belangrijke veranderingen in klantwaardering 1998/2002–2013 (percentage (zeer) tevreden respondenten)

| <i>Kwaliteitsaspect</i>               | <i>Percentage (zeer) tevreden respondenten</i> |
|---------------------------------------|--|
| <b>Kwaliteit van de uitspraken</b>    | van 59% tot 83% (procespartijen)               |
| <b>Consistentie van de uitspraken</b> | van 38% tot 56% (professionals)                |
| <b>Specialistische expertise</b>      | van 70% tot 82% (procespartijen)               |
| <b>Wachttijden</b>                    | van 48% tot 78% (procespartijen)               |
| <b>Algemene waardering</b>            | van 66% tot 78% (procespartijen)               |

De Algemene Rekenkamer heeft een uitgebreide analyse van de ontwikkeling van de kwaliteit van rechtspraak tussen 2005 en 2015 gemaakt.<sup>20</sup> In de afgelopen jaren zijn er volgens de Rekenkamer geen aanwijzingen dat de kwaliteit van rechtspraak structureel veranderd is. Volgens de Raad voor de rechtspraak hebben deze initiatieven in de afgelopen tien jaar bijgedragen aan een verbetering van de kwaliteit, zoals met name tot uitdrukking komt in de resultaten van klantwaarderingsonderzoeken zoals in tabel 6.1 vermeld. Beide organisaties zijn het er overeen dat *de laatste jaren* de kwaliteit onder druk is komen te staan, o.a. vanwege de financiering en de herziening gerechtelijke kaart, waarbij het werk (rechtszaken) gewoon door moest gaan, waardoor er minder tijd is voor bijscholing en collegiale toetsing.

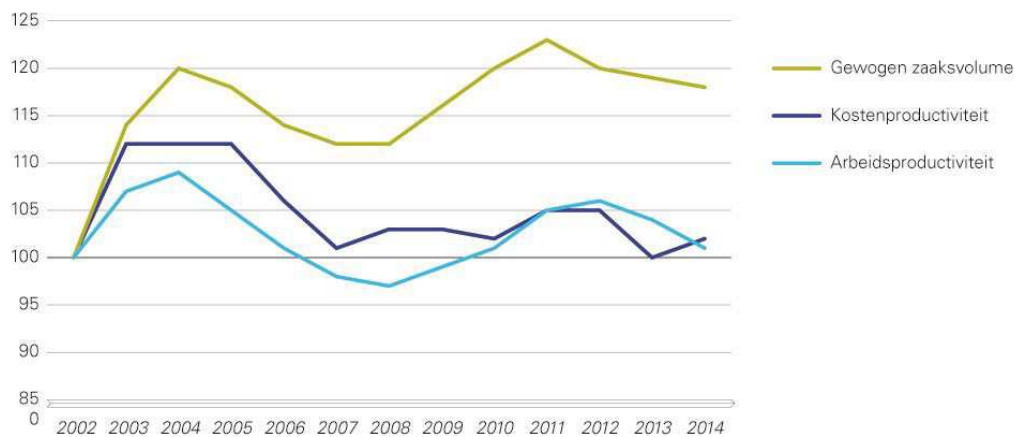
### Productiviteit

De Raad geeft sinds 2002 in het jaarverslag inzicht in de productiviteit van rechtspraak. Zij maakt daarbij onderscheid in kostenproductiviteit (aantal zaken per euro) en arbeidsproductiviteit (de productie per arbeidsjaar)<sup>21</sup> In figuur 6.2 laten we deze ontwikkelingen zien.

<sup>20</sup> Zie paragraaf 8.5 van deze beleidsdoorlichting

<sup>21</sup> De productie wordt gebaseerd op een gewogen optelling van afgehandelde zaken, waarbij rekening gehouden wordt met veranderingen in de assortimentsmix van een aantal zaaksgroepen. De weging vindt plaats met behulp van de zaaksprizen inclusief centrale opslagen. De kosten zijn gecorrigeerd voor loon- en prijspeil.

Figuur 6.2: Kostenproductiviteit, arbeidsproductiviteit en het gewogen zaaksvolume van de Rechtspraak tussen 2002 en 2014 (indexcijfers, 2002=100)



Bron: Raad voor de rechtspraak, jaarverslag 2014.

Uit de cijfers van de Raad blijkt dat sinds 2002 geen aantoonbare structurele productiviteitswinst is geboekt. De arbeids- en kostenproductiviteit van de rechtspraak liggen – na pieken in 2003 en 2012 – in 2014 op ongeveer hetzelfde niveau als in 2002. We zien dat de kostenproductiviteit na een stijging in 2002 weer daalt na 2005 en vanaf 2007 stabiliseert. De arbeidsproductiviteit laat in de periode 2002-2014 meer een golfbeweging zien. Met een aanvankelijke stijging in 2002, daalt deze in 2004 om vervolgens in 2008 weer te stijgen en in 2012 weer te dalen (Raad voor de rechtspraak, 2015a).

De arbeidsproductiviteit beweegt mee met de omvang van het gewogen zaaksvolume<sup>22</sup>: bij een toename van de productie neemt ook de arbeidsproductiviteit toe en andersom. De conclusie is dat de mate van doelbereiking constant is in deze onderzoeksperiode.

### 6.3. Een verkenning van de randvoorwaarden voor toegankelijkheid, kwaliteit en productiviteit van de Nederlandse rechtspraak met Europese benchmarks

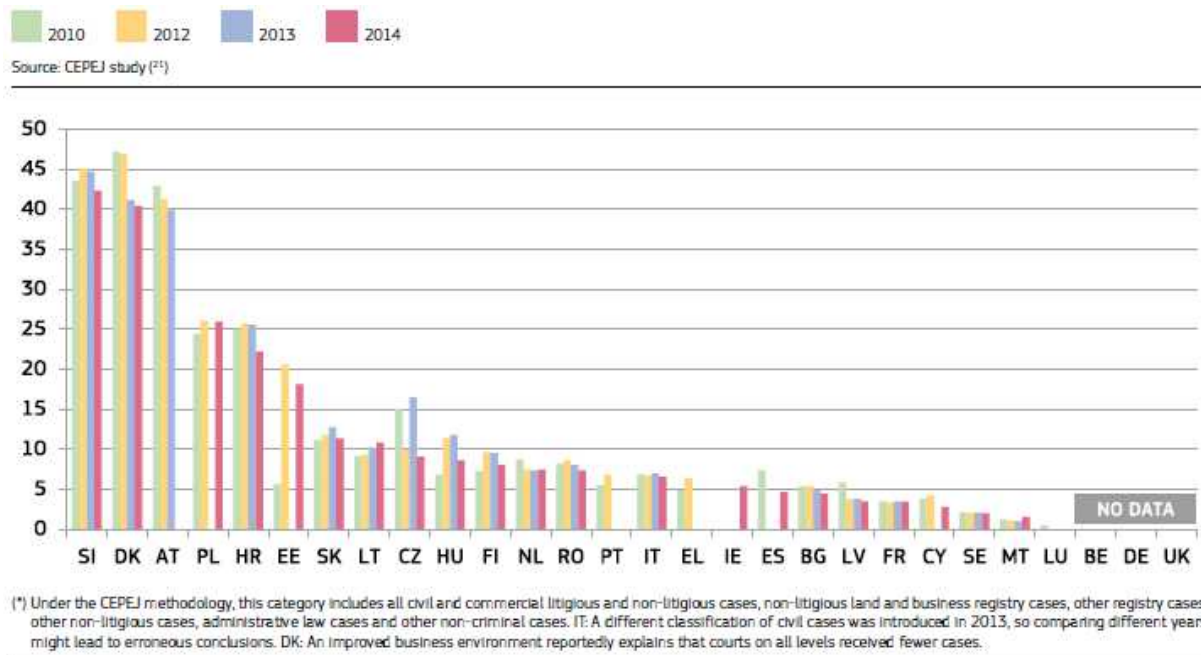
In de afgelopen tien jaar zijn er diverse internationaal vergelijkende monitors gestart met betrekking tot diverse aspecten van de rechtspraak. In het navolgende zullen de toegankelijkheid, kwaliteit en productiviteit van de Nederlandse rechtspraak worden gezien in het licht van Europese benchmarks.

#### *Verkenning toegankelijkheid*

In figuur 6.3 is te zien dat Nederland met rond de zeven rechtszaken per 100.000 inwoners een twaalfde positie inneemt tussen de 24 landen die gegevens hebben aangeleverd. Dat is een mediaan Europees niveau.

<sup>22</sup> Omdat tussen zaken grote verschillen in behandeltijden kunnen bestaan, worden zaaks aantallen vermenigvuldigd met de gemiddelde genormeerde behandeltijd per zaaks categorieën ontstaat het gewogen zaaksvolume.

Figuur 6.3: Aantal inkomende civiele, handels, administratieve en andere zaken (\*) (eerste aanleg/per 100.000 inwoners)



Bron: 2016 EU Justice Scoreboard, figure 2, p 5.

Het aantal rechtszaken is uiteraard niet meer dan een eerste grove inschatting van de relatieve toegankelijkheid van het recht in een land. Zoals uit de Nederlandse geschilbeslechtingsdelta blijkt, wordt de toegang tot het recht beïnvloed door tal van sociale, culturele en economische factoren. Internationaal zijn inmiddels in een tiental landen dergelijke zogeheten *Paths to Justice studies* uitgevoerd. De resultaten van de studies in de diverse landen zijn helaas niet goed vergelijkbaar vanwege de verschillende onderzoekspopulaties, vraagstelling en methoden van dataverzameling.<sup>23</sup> Deze studies bieden (nog) geen ingang voor een Europese benchmark.

De gegevens die worden verzameld in het kader van het *European Judicial System* rapport van de *Commission on the Efficiency of Justice* (CEPEJ) van de Raad van Europa, de *EU Justice Scoreboard* van de Europese Commissie bieden wel een basis voor een grove verkenning. Te onderscheiden zijn de financiële toegankelijkheid, de geografische toegankelijkheid en de digitale toegankelijkheid. Bezien we de *financiële toegankelijkheid* dan scoort Nederland bij de top als het gaat om het budget voor gefinancierde rechtsbijstand per hoofd van de bevolking<sup>24</sup>. De score ligt iets onder het gemiddelde als het gaat om het aandeel van de griffierechten als deel van het budget voor de rechtspraak.<sup>25</sup> Voor wat betreft de *geografische toegankelijkheid* scoort Nederland ver beneden het Europese gemiddelde, zowel gemeten naar het aantal gerechten als het aantal locaties per 100.000

<sup>23</sup> Pascoe Pleasence, Nigel, J. Balmer and Rebecca L. Sandefur, *Paths to Justice: A Past, Present and Future Roadmap*, Report prepared under a grant from the Nuffield Foundation, (AJU/39100), August 2013, 163 p.

<sup>24</sup> 2016 EU Justice Scoreboard, figure 19, p 18.

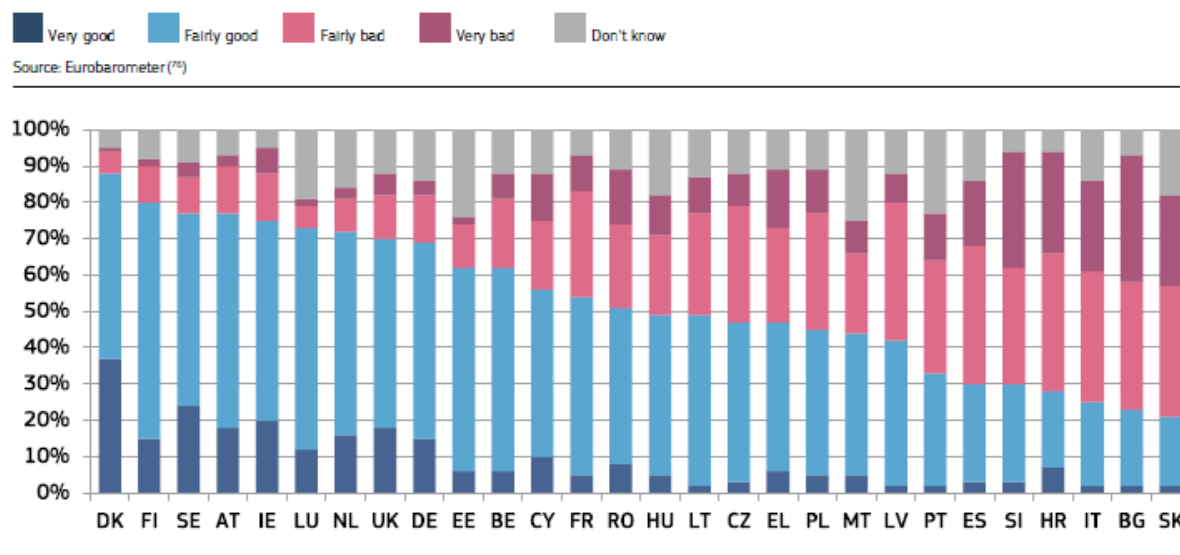
<sup>25</sup> CEPEJ, *European judicial systems 2014 (data 2012)*, figure 3.12, p 87.

inwoners.<sup>26</sup> Voor wat betreft de *digitale toegankelijkheid* geldt dat Nederland bovengemiddeld scoort als het gaat om online procedures voor small claims, communicatie met de media en de online toegankelijkheid van uitspraken<sup>27</sup>, maar beneden het gemiddelde als het gaat om elektronische communicatie met de advocatuur.<sup>28</sup> Het beeld dat uit deze globale verkenning van *benchmarks* van toegankelijkheid opdoemt, is dat Nederland in Europees opzicht gemiddeld scoort voor de randvoorwaarden voor een toegankelijke rechtspraak.

### Verkenning kwaliteit

Een belangrijk onderdeel voor de kwaliteit van rechtspraak is de onafhankelijkheid van de rechter. De Europese Commissie heeft in de laatste versie van het EU Justice scoreboard inmiddels de waargenomen onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij het algemene publiek gemeten. Zoals te zien is in figuur 6.4 is iets meer dan zeventig procent van de Nederlandse van oordeel dat de rechtspraak onafhankelijk functioneert. Nederland scoort een zesde positie, na Denemarken, Finland, Zweden, Oostenrijk, Ierland en Luxemburg.

Figuur 6.4: Waargenomen onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij het algemene publiek.



Bron: *The 2016 EU Justice scoreboard*, p. 35

Naast de mening van de bevolking, experts en belanghebbenden zoals bedrijven is het óók relevant hoe rechters hun positie ervaren. Uit een door het European Network of Judicial Councils (ENJC) georganiseerde enquête - waaraan bijna 400 Nederlandse rechters meededen - blijkt dat de Nederlandse rechters zichzelf een 9,3 geven voor onafhankelijkheid.<sup>29</sup> Van de Nederlandse rechters voelt 97% zich de afgelopen 2 jaar niet onder onbehoorlijke druk te hebben gestaan om een specifiek

<sup>26</sup> CEPEJ, European Judicial system 2014 (data 2012), figure 5.2, p 117; figure 5.3, p 118.

<sup>27</sup> Zie 2016 EU Justice scoreboard, zie figure 22, figure 24, figure 25 en figure 26.

<sup>28</sup> Zie 2016 EU Justice scoreboard, zie figure 21, figure 23

<sup>29</sup> European Network of Judicial Councils, Independence and Accountability of the Judiciary, Performance indicators, 2015.

vonnis te wijzen. De ENJC-enquête indiceert dat de Nederlandse rechters hun werk onafhankelijk uitvoeren, zonder last of ruggespraak ten aanzien van de president van een rechtbank, de Raad voor de Rechtspraak of het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit positieve beeld komt in iets gematigdere vorm ook terug in publieksenquêtes. Tevens is onderzocht de manier waarop de verantwoording van de rechtspraak formeel is geregeld in de diverse lidstaten. In zijn algemeenheid blijkt de Europese rechtspraak relatief beter te scoren op onafhankelijkheid dan op *accountability*. Dat geldt ook voor Nederland. Voor Nederland is er in dat opzicht verbetering mogelijk van de wijze waarop zaken worden toebedeeld aan rechters, de externe oriëntatie van de rechtspraak en het externe toezicht op de rechtspraak.

Deze over het algemeen goede scores voor de kwaliteit van de rechtspraak nemen niet weg dat er op deelgebieden voor Nederland verbeteringen mogelijk zijn, zoals blijkt uit het rapport *Doing business* 2015 van de Wereldbank. Daarin scoort Nederland relatief minder met "slechts" een 26<sup>e</sup> plaats van de 186 betrokken landen en met een 10<sup>e</sup> plaats als Europese landen worden vergeleken.<sup>30</sup> Die lage score ten opzichte van gebruikelijke *peers*, zoals de Scandinavische landen, blijkt voor een belangrijk deel voort te komen uit de scores voor *de kwaliteit van de gerechtelijke procedures* bij zakelijke geschillen. Op basis van enquêtes onder experts en belanghebbenden en een analyse van wetgeving concludeert de Wereldbank dat Nederland met name relatief zwak scoort op de kwaliteit van gerechtelijke procedures (6 van de maximaal 18 punten). Een en ander met name als gevolg van het ontbreken van gespecialiseerde rechtbanken en wettelijke termijnen (3 van max 5), het case management (0.5 van max 6), de automatisering (1 van max 4) en de alternatieve geschiloplossing (1.5 van max 5).<sup>31</sup>

Deze score staat op gespannen voet met de scores van de Nederlandse rechtspraak in het rapport 2015 van het World Justice Project. NL scoorde in 2015 de eerste plaats op wereldschaal op het gebied van civil justice.<sup>32</sup> De score sluit bovendien niet aan op andere relevante kwaliteitsindicatoren zoals klachten, wrakingen, klantwaardering, appelratio's en opleidingen, waar Nederland Europees gezien goed scoort.<sup>33</sup> Dat geldt ook voor de scores van de Nederlandse rechtspraak met betrekking tot (wettelijke) standaarden voor het monitoren van werkvoorraden, de werklust van gerechten, de dienstverlening voor rechtszoekenden, de huisvesting en de informatievoorziening voor burgers.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Worldbank, *Doing Business*, Washington, 2015. <http://www.doingbusiness.org/rankings>

<sup>31</sup> <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/netherlands/enforcing-contracts>. De gerapporteerde lage score van Nederland in het *Doing business*-rapport lijken samen te hangen met een gebrekkig meetinstrument en het nog niet verdisconteren van recente verbeteringen die op dit gebied worden getroffen. Een land scoort goed als het een gespecialiseerde handelsrechtbank heeft, waarvan de procedures wettelijk gebonden zijn aan bepaalde termijnen. Dat is niet toepassing op de Nederlandse rechtspraak, die echter wel gespecialiseerde handelskamers en *targets* voor doorlooptijden kent. Deze voorzieningen hebben een vergelijkbare functie, maar worden niet meegenomen in de meting. Maatregelen inzake KEI zien toe op verbeteren van de automatisering. Verder is sinds 2014 de Arbitragewet gemoderniseerd.

<sup>32</sup> World justice project. Gemeten wordt "*whether civil justice systems are accessible and affordable, free of discrimination, corruption, and improper influence by public officials. It examines whether court proceedings are conducted without unreasonable delays, and if decisions are enforced effectively. It also measures the accessibility, impartiality, and effectiveness of alternative dispute resolution mechanisms.*"

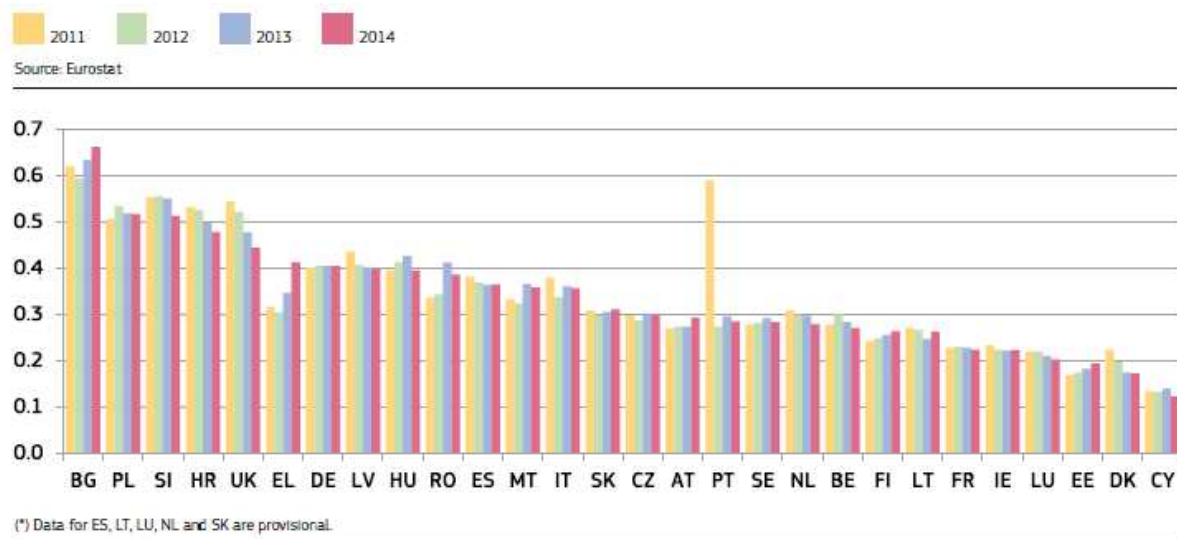
<sup>33</sup> CEPEJ, *European judicial systems 2014 (data 2012)*, Straatsburg, 2014.

<sup>34</sup> 2016 EU Justice Scoreboard, figure 42, p. 31.

## Verkenning productiviteit

Een belangrijke indicator die bij internationaal vergelijkend onderzoek vaak wordt opgevoerd in verband met de productiviteit van de rechtspraak is de relatieve omvang van het budget. Figuur 6.5 bevat de algemene uitgaven voor gerechten. Nederland geeft minder dan 0.3 procent van het bruto nationaal product uit voor de rechtspraak. Dat is onder de Europese mediaan. Nederland neemt de negentiende plaats in.

Figuur 6.5: Algemene uitgaven voor gerechten (\*) (als percentage van het bruto nationaal product)



(\*) Source: General government total (actual) expenditure on administration, operation or support of administrative, civil and criminal law courts and the judicial system, including enforcement of fines and legal settlements imposed by the courts and operation of parole probation systems, and legal aid - legal representation and advice on behalf of government or on behalf of others provided by government in cash or in services; excluding prison administrations (National Accounts Data, Classification of the Functions of Government (COFOG), group 03.3), Eurostat table gov\_10a\_exp, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Bron: *The 2016 EU Justice scoreboard*, p. 24

Een aantal kanttekeningen bij deze figuur is op zijn plaats. Ten aanzien van de gepresenteerde gegevens dient te worden opgemerkt dat uitgaven voor rechtsbijstand en de reclassering worden meegerekend als uitgaven voor gerechten. Daarnaast zegt de relatieve omvang van het budget weinig over de productiviteit. Om de productiviteit te kunnen bepalen, zou een relatie moeten worden gelegd tussen het budget en het aantal (typen) zaken dat wordt afgedaan. De beschikbare gegevens laten enkel een ruwe schatting toe op basis van de confrontatie van werklust, de omvang van het budget en de snelheid waarmee zaken worden afgedaan. De combinatie van een relatief gemiddelde positie voor *de totale instroom van zaken*<sup>35</sup>, een beneden het gemiddelde positie voor het relatieve budget voor de rechtspraak<sup>36</sup> én de realisatie van *kortere* doorlooptijden dan gemiddeld voor zowel civiele en voor administratieve zaken<sup>37</sup> indiceren dat de Nederlandse rechtspraak doelmatiger zaken behandelt dan in het gemiddelde Europese land het geval is. Voor het maken van een meer nauwkeurige schatting dient rekening te houden met de verschillen tussen landen voor

<sup>35</sup> 2016 EU Scoreboard, figure 2, p. 5.

<sup>36</sup> 2016 EU Scoreboard, figure 28, p 24.

<sup>37</sup> 2016 EU Scoreboard, figure 5, p. 7; figure 6, p. 7.

wat betreft de instroom van zaken (verhouding lichte of zware zaken) en de specifieke taken van de gerechten in een land (wel of niet vervullen van registratiefuncties zoals kadaster en kamer van koophandel). Internationaal vergelijkende statistieken voor de rechtspraak staan echter in de kinderschoenen; harde, vergelijkbare gegevens zijn nog niet beschikbaar.

#### 6.4. Conclusie

Artikelonderdeel 32.3 heeft als doelstelling het creëren van randvoorwaarden voor het doelmatig en doeltreffend functioneren van het rechtsbestel. Het overgrote deel van het betrokken budget betreft de Rechtspraak. Het streven naar doelmatigheid is geconcretiseerd door de randvoorwaarden voor productiviteit van rechtspraak centraal te stellen, waarbij met name de prestatiebekostiging van belang is. Het streven naar doeltreffendheid is geconcretiseerd door te focussen op de randvoorwaarden voor kwaliteit en toegankelijkheid van rechtspraak. Op grond van de beschikbare studies kan over de ontwikkeling van de toegankelijkheid, kwaliteit en productiviteit van de rechtspraak tussen 2007 en 2015 het volgende beeld worden geschetst.

- **Ontwikkeling toegankelijkheid:** Tussen 2007 en 2014 daalt de instroom van het aantal strafzaken en bestuurszaken langzaam maar zeker. De instroom van civiele en hoger beroepszaken stijgt aanvankelijk, maar daalt vanaf 2011. Alleen in de kantonrechtspraak blijft het aantal zaken stijgen. De ontwikkeling van het aantal rechtszaken moet worden gerelateerd aan de algemeen maatschappelijke en economische ontwikkeling en van andere vormen van rechtsbescherming. Toegang tot het recht verloopt niet alleen via de rechter. Uit de meest recente geschilbeslechtingsdelta blijkt dat burgers tussen 2003 en 2014 minder civiele en bestuursrechtelijke problemen hebben, daarbij meer rechtsbijstandsverzekeraars en advocaten inschakelen, ze daarbij meer problemen buitengerechtelijk oplossen en uiteindelijk minder bij de rechter terecht komen.
- **Ontwikkeling kwaliteit:** Uit de geschilbeslechtingsdelta van het WODC blijkt dat de waardering van justitiabelen voor rechters tussen 2005 en 2015 relatief hoog en constant is gebleven. Dit komt ook naar voren uit de indicatoren, klantwaarderingsonderzoeken en visitatierapporten van het kwaliteitssysteem van de Rechtspraak.
- **Ontwikkeling productiviteit:** Uit cijfers van de Raad blijkt dat sinds 2002 geen aantoonbare structurele productiviteitswinst is geboekt. De productiviteit van de rechtspraak is in 2015 op ongeveer hetzelfde niveau als in 2002.
- **Europese benchmarks:** Een aanvullend beeld omtrent de doelbereiking kan worden gekregen door een verkenning met het in aantal groeiende Europese benchmarks. Het globale beeld dat daaruit naar voren komt is dat de toegankelijkheid op een gemiddeld Europees niveau ligt, dat de kwaliteit boven het gemiddelde ligt en dat naar schatting ook de productiviteit bovengemiddeld is.

Op basis van de beschikbare informatie kan worden geconcludeerd dat de ontwikkeling van de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van de Nederlandse rechtspraak tussen 2007 en 2015 enigszins fluctueert maar stabiel is. Een globale verkenningen met Europese *benchmarks* indiceert dat de randvoorwaarden voor de toegankelijkheid van de Nederlandse rechtspraak zich op een gemiddeld Europees bewegen, terwijl de kwaliteit en productiviteit bovengemiddeld lijken te zijn.

## Hoofdstuk 7: Effecten van wetgeving

*12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten*

*13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?*

### 7.1 Inleiding

Centraal in een beleidsdoorlichting staat de doeltreffendheid van beleid. Dat wil zeggen: de mate waarin de grote beleids- en wetgevingsoperaties en de prijsakkoorden in de periode 2007-2015 hebben bijgedragen aan “het creëren van optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel”. Aangezien het een doelstelling van beleid is om doelmatigheid te bevorderen, lopen twee afzonderlijke standaardvragen van een beleidsdoorlichting (naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid) in elkaar over. Zoals in hoofdstuk 6 aangegeven is deze abstracte doelstelling geoperationaliseerd door aan te gaan in hoeverre de op drie verschillende typen randvoorwaarden waar het beleid op ingrijpt, zijn bereikt: toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit.

Over de effecten van de randvoorwaardelijke beïnvloeding via wetgeving en prestatiebekostiging wordt in twee afzonderlijke hoofdstukken gerapporteerd. In Hoofdstuk 7 worden de effecten van wetgeving tussen 2005 en 2015 besproken voor wat betreft de randvoorwaarden inzake toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. In hoofdstuk 8 wordt aan de hand van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer uitgebreider in gegaan op de gevolgen van de prestatiebekostiging voor de ontwikkeling van de doelmatigheid en kwaliteit van rechtspraak. In hoofdstuk 9 worden de financiering en de wetgeving weer gezamenlijk in de beschouwing betrokken.

Het plausibel maken van de relatie tussen de instrumenten en de doelindicatoren is verre van eenvoudig als in een begrotingsdoelstelling een abstracte zinsnede is opgenomen zoals ‘het creëren van randvoorwaarden voor’. Deze formulering weerspiegelt evenwel treffend het gegeven dat de einddoeltreffendheid van het beleid van de minister van Veiligheid en Justitie in sterke mate afhangt van het doen en laten van de onafhankelijke rechtspraak. De Rechtspraak is niet alleen een publieke voorziening die geschillen tussen burgers onderling en burgers en overheid oplost. Het is óók een afzonderlijke staatsmacht, die een voorname rechtsstatelijke functie uitoefent, en die vanuit juist deze rol over een grote eigen autonomie en verantwoordelijkheid beschikt.

### 7.2 Wetgeving 2007-2015

De belangrijkste beleids- en wetgevingsinitiatieven van de minister van Veiligheid en Justitie in deze periode staan in het teken van de verdere modernisering van de Rechtspraak. Een modernisering die in 2002 is gestart door de introductie van integraal management in het besturen van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak. In 2006 is deze modernisering geëvalueerd door de Commissie Deetman. Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport Deetman leidde tot een aantal aanpassingen in de structuur van de gemoderniseerde organisatie (met name de bestuurlijke



integratie van kantongerechten in de rechtbanken), die werden neergeslagen in een afzonderlijke Wet evaluatie modernisering rechterlijke organisatie. De commissie vroeg daarnaast aandacht voor drie onderwerpen die als cruciaal werden gezien voor de verdere modernisering van de rechtspraak en organiseerde daar afzonderlijke studies en symposia over: de kwaliteit van rechtspraak, de gerechtelijke samenwerking en de ICT. In de eerste plaats bepleitte de commissie een verdere versterking van de (juridische) kwaliteit van de rechtspraak. Een tweede thema betrof de problematiek van de schaal van gerechten, op grond waarvan de commissie gerechtelijke samenwerking aanbeval. Het derde thema betrof het functioneren van de ICT binnen de gerechten, waarbij de commissie constateerde dat de rechtspraak zich op dit gebied niet snel genoeg ontwikkelde.

In de periode 2007 – 2014 is een samenhangende beleidsagenda tot verdere modernisering uitgewerkt met de volgende wetgevingstrajecten:

- de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (2011), met maatregelen die o.a. zien op een ruimere toepassing van de kantonprocedure, met het oog op de vergroting van de toegankelijkheid van de rechtspraak;
- de wet Herziening gerechtelijke kaart (2013). De bestuurlijke schaal van gerechten werd vergroot, waardoor de Nederlandse rechtspraak voldoende kwaliteit zou kunnen blijven leveren;
- het wetsvoorstel Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (2015) tot vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht en versterking van de digitale toegankelijkheid, waardoor de rechtspraak op termijn doelmatiger wordt.

Naast deze uit de moderniseringsagenda voortvloeiende wetgeving, is nog een aantal langer lopende wetgevingstrajecten van belang in het kader van deze beleidsdoorlichting. Ze hebben betrekking op respectievelijk de ontvangsten door griffierechten en de uitgaven voor de Hoge Raad:

- Wet griffierechten burgerlijke zaken (2010)
- Wet versterking cassatierechtspraak en wet prejudiciële vragen (2012)

In tabel 7.1 wordt de in de beleid veronderstelde samenhang tussen wetten en te bereiken doelstellingen schematisch samengevat.

*Tabel 7.1: De in het beleid veronderstelde samenhang tussen wetten en te bereiken doelstellingen gericht op de rechtspraak 2007-2015*

|  | <i>Creëren van randvoorwaarden voor een doelmatige rechtspraak</i>  | <i>Creëren van randvoorwaarden voor de kwaliteit van rechtspraak</i>   | <i>Creëren van randvoorwaarden voor een toegankelijke rechtspraak</i>  |
|--|---|--|--|
| <i>Wet evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (2011)</i>           |   | Meer samenwerking tussen gerechten en het mogelijk overhevelen van zaken bevorderen de kwaliteit van rechtspraak   | Handelszaken met financieel belang kleiner dan €25.000 vallen onder kantonrechter. Het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging door advocaat bevordert de toegankelijkheid |
| <i>Wet herziening gerechtelijke kaart (2013)</i>                             |   | De bestuurlijke opschaling van 19 naar 11 gerechten maakt meer specialisatie en deskundigheid mogelijk. Dit bevordert de kwaliteit van de rechtspraak.   |  |
| <i>Wetsvoorstel Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (2015)</i>                | Door digitalisering is er méér ICT en minder ondersteunend personeel nodig. Op termijn bevordert dit per saldo de doelmatigheid van rechtspraak.                    | Vereenvoudigde en uniforme procedures verbeteren de inzichtelijkheid voor burgers  | Gerechten worden digitaal beter bereikbaar. Dit bevordert de toegankelijkheid van de rechtspraak   |
| <i>Wet Griffierechten Burgerlijke Zaken (2010)</i>                           | Vereenvoudiging uitvoering door weghalen taak bij rechtbank en door innen bij aanvang van de procedure  | Vereenvoudigde procedures voor griffierechten bevorderen inzichtelijkheid voor burgers en advocaten  |  |
| <i>Wet versterking cassatierechtspraak en wet prejudiciële vragen (2012)</i> | Artikel 80a wet RO maakt het mogelijk om bepaalde zaken vereenvoudigd af te doen door de Hoge Raad en bevordert de <b>doelmatigheid</b> van de cassatierechtspraak. | De vereenvoudigde afdoening van bepaalde zaken biedt de Hoge Raad de mogelijkheid de kwaliteit te bevorderen in de uitvoering van zijn kerntaak. De Wet prejudiciële vragen bevordert de <b>kwaliteit</b> van de cassatierechtspraak en die van de feitenrechtspraak |  |

De hiervoor vermelde wetgevingstrajecten komen nu achtereenvolgens aan de orde, waarbij per onderwerp wordt ingegaan op de aanleiding en doelstelling, de monitoring en evaluatie van de doeltreffendheid en tenslotte de samenvattende bevindingen.

### 7.3 Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (nav Commissie Deetman)

#### *Aanleiding en doelstelling*

De wettelijke maatregelen die werden aangekondigd in het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie werden opgenomen in de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie. Rode draad van dit wetsvoorstel was de conclusie van de evaluatiecommissie dat de rechtspraak zich destijds in een fase bevond waarin meer flexibiliteit en ruimte nodig was om de eigen verantwoordelijkheid nog beter inhoud te kunnen geven. Daarnaast bevat de wet maatregelen die zien op een ruimere toepassing van de kantonprocedure, met het oog op de vergroting van de toegankelijkheid van rechtspraak. De competentiegrens van de kantonrechter wordt verruimd tot zaken met een geldelijk belang van 25.000 euro. Hiermee wordt de toegankelijkheid van de rechtspraak gediend, omdat de burger bij meer zaken kan profiteren van de pluspunten van de kantonspraak (procederen zonder advocaat of rechtshulpverlener en de mogelijkheid om standpunten mondeling ter zitting uiteen te zetten).

#### *Monitor en evaluatie*

De verhoging van de competentiegrens wordt door het WODC geëvalueerd. De evaluatie bestaat uit een voormeting (gericht op de situatie voordat de maatregel van kracht werd) en een nameting (gericht op de situatie nadat de maatregel inging). De voormeting is in januari 2014 gereed gekomen. De nameting wordt in de loop van 2016 afgerond. Hoewel de voormeting al wel enkele voorlopige bevindingen bevat over de effecten van de kantongrensverhoging, zullen conclusies over de effecten pas mogelijk zijn op basis van de nameting. De voormeting richt zich op de volgende aandachtspunten.

1) De laagdrempeligheid van de kantonrechter door het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging. De verwachting was dat door de lagere drempels, meer zaken hun weg naar de rechter zouden vinden. Met betrekking tot de instroom van civiele handelszaken in de jaren 2009 t/m 2012 kan reeds een effect worden gemeten. Het centrale doel van de competentiegrensverhoging, de burger toegang verschaffen tot laagdrempeliger rechtspraak zou zich normaliter vertalen in een toename van het gebruik van gerechtelijke procedures. Dit effect is echter uitgebleven. De ontwikkeling van de instroom toont dat reeds geruime tijd voor de verhoging van de competentiegrens een jarenlange stijging van de instroom omhoog naar een daling. Daarnaast werden in de twee jaar voorafgaand aan de competentiegrensverhoging verschillende maatregelen doorgevoerd die interfereerden met (de doelen van) de competentiegrensverhoging. Die stapeling van interfererende maatregelen bemoeilijkt ook de evaluatie van die maatregelen.<sup>38</sup> Uiteindelijk daalde de instroom van civiele handelszaken tussen 2009 en 2012 met 20%. Dat is een historisch unicum. Tegen die trend in nam het segment met een financieel belang tussen 5.000 en 25.000 euro wél in omvang toe. Die toename kan goeddeels aan migratie-effecten worden toegeschreven als gevolg van verhoging van de competentiegrens.

---

<sup>38</sup> Waaronder de verhoging van de griffierechten. Zie paragraaf 7.6 van deze doorlichting.

2) Verschillen in de manier waarop procedures verlopen in de oude en nieuwe situatie: zal de veronderstelde laagdrempeligheid van de kantonrechtspraak tot uiting komen in de wijze waarop procedures verlopen? De “eigenheid” van de kantonrechtspraak uit zich enigszins in werkwijzen waarin de kantonrechtspraak zich duidelijk onderscheidt van de civiele sectoren, maar van “eigenheid” in de zin dat alle kantonrechters op dezelfde wijze te werk (zouden) gaan, is geen sprake. Vanaf 2011 treden er belangrijke wijzigingen op in het takenpakket van de kantonrechtspraak en wordt er nauw(er) samengewerkt met de civiele sectoren van rechtbanken. In de nameting zullen ook de effecten van de per 1 januari 2013 vervallen verplichting tot het in stand houden van een sector kanton worden meegenomen. Het lijkt onvermijdelijk dat die ontwikkelingen tot veranderingen hebben geleid in de werkwijze van de kantonrechtspraak. De onderzoeksvraag naar het behoud van de eigenheid van de kantonrechtspraak lijkt daarmee achterhaald.

3) De rol van advocaten en andere verleners van (juridische) hulp aan rechtzoekenden. Nagegaan wordt of rechtzoekenden nog juridische hulp inschakelen, en zo ja, wat de aard is van die hulp. Mogelijk zullen alternatieve, goedkopere aanbieders van juridische hulp trachten voet aan de grond te krijgen. Ten aanzien van de kwaliteit van het werk van advocaten ziet het onderzoek met name op de contractuele condities waaronder die advocaten werken: rechtstreeks in opdracht van een rechtzoekende (tegen uurtarief) of voor rechtzoekenden met een rechtsbijstandverzekering (tegen een vaste vergoeding per zaak). Hier blijkt dat het werk van advocaten, zowel door rechtzoekenden als door rechters, in de regel positief wordt beoordeeld.

#### *Bevindingen*

- Monitoring wijst uit dat de verhoging van de competentiegrens mede geleid heeft tot een gewijzigde zaakstroom voor de kantonrechter. Er zijn meer zaken tussen € 10.000 en € 25.000. Dit wijst op een migratie-effect van de verhoogde competentiegrens.
- De kantonrechtspraak blijkt niet te beschikken over een “eigen aanpak” die behouden dient te blijven.
- Rechters en rechtzoekenden waarderen het werk van advocaten; de wetsevaluatie zal uitwijzen of afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging leidt tot een andere inzet van rechtshulpverleners;
- De wetsevaluatie verschijnt in de loop van 2016.

#### 7.4 Wet herziening gerechtelijke kaart

##### *Aanleiding en doelstelling*

De Wet herziening gerechtelijke kaart beoogt om ook in de toekomst de kwaliteit van rechtspraak te waarborgen en te kunnen voldoen aan wensen en behoeften in de samenleving. De wet draagt bij aan de verbetering van kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak); en – mede in de sleutel daarvan de kwaliteit van bestuur, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de geografische congruentie met de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie.

Met de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart op 1 januari 2013 werd het aantal ressorten c.q. gerechtshoven door samenvoeging van de gerechtshoven Arnhem en Leeuwarden teruggebracht van vijf naar vier. Het aantal arrondissementen c.q. rechtbanken werd teruggebracht van negentien naar aanvankelijk tien. Het arrondissement Oost-Nederland is voorts op 1 april 2013 gesplitst in de arrondissementen Gelderland en Overijssel waardoor er nu elf rechtbanken zijn in Nederland. Dit betekent dat de meeste gerechten een groter werkgebied hebben gekregen bij de herziening van de gerechtelijke kaart. Verder heeft de rechtspraak sinds de invoering van de nieuwe gerechtelijke indeling 32 zittingsplaatsen die bij algemene maatregel van bestuur zijn geregeld. De wet heeft ook een nieuw bestuursmodel voor de gerechten geïntroduceerd. Gerechtsbesturen bestaan thans uit drie bestuurders, waarvan twee rechterlijk bestuurslid en één niet-rechterlijk bestuurslid. De verdeling van zaken over de verschillende locaties van een gerecht wordt sinds de invoering van de wet geregeld in een zaaksverdelingsreglement dat wordt vastgesteld door het gerechtsbestuur. Voor het openbaar ministerie (OM) betekent de Wet herziening gerechtelijke kaart onder meer een vermindering van het aantal arrondissementsparketten tot tien en de samenvoeging van de afzonderlijke ressortsparketten tot één (landelijk) ressortsparket. De grenzen van het werkgebied van de arrondissementsparketten zijn congruent met de grenzen van de politieregio's. Ditzelfde geldt grotendeels ook voor de arrondissementsgrenzen, met uitzondering van de arrondissementen Gelderland en Overijssel die beiden door het parket Oost-Nederland worden bediend. De geografische congruentie van de organisatie van eerstelijnsrechtspraak, OM en politie beoogt de samenwerking tussen ketenpartners eenvoudiger, effectiever en efficiënter te maken.

#### *Monitor en evaluatie*

De minister van Veiligheid en Justitie dient binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart een verslag aan de Staten-Generaal te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De minister dient tevens na inwerkingtreding van de Wet splitsing arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel<sup>39</sup> (Splitsingswet) een verslag aan de Staten-Generaal te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de arrondissementen Gelderland en Overijssel. Genoemde evaluaties worden door een externe en onafhankelijke commissie uitgevoerd.

Uit het in maart 2016 verschenen deelverslag van de evaluatiecommissie inzake de Splitsingswet blijkt dat de resultaten van de rechtbanken Gelderland en Overijssel niet significant verschillen met de resultaten van de andere rechtbanken in Nederland.

Het eindrapport van de evaluatiecommissie zal vóór 1 januari 2018 verschijnen. Pas dan is de beoordeling mogelijk van de doeltreffendheid en effecten van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Wel kan gewezen worden op de bevindingen van de visitatie van de gerechten die onder leiding van Job Cohen in 2014 is uitgevoerd. In het rapport *Visitatie Gerechten 2014* constateerde de visitatiecommissie onder meer dat de samenleving “kan rekenen op de buitengewoon loyale en kundige medewerkers van de Rechtspraak” en dat “de kwaliteit van het dagelijkse werk in de afgelopen jaren gewaarborgd is gebleven”. Tegelijkertijd constateerde de commissie dat de ingrijpende veranderingen, in combinatie met de toegenomen productiedruk en de beperkte

---

<sup>39</sup> Stb. 2012, nr. 666.

financiële ruimte een bedreiging vormen voor het behoud van de kwaliteit. Kwaliteit moet weer hoger op de agenda komen te staan. Verder signaleerde de commissie ‘eilandvorming’ op teamniveau, maar ook binnen de drie organisatielagen: bestuur, management en medewerkers. Met name op de langere termijn is dit niet bevorderlijk voor de kwaliteitszorg binnen de gerechten. Deze vereist immers gezamenlijke investeringen die niet tot stand komen als er geen gedeeld gevoel voor verantwoordelijkheid bestaat. Voor de kwaliteit van rechtspraak, een van de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart, is het daarom van groot belang dat de verbinding tussen de diverse onderdelen van de organisatie wordt versterkt. Ook verdient de verhouding tussen de gerechtsbesturen en de medewerkers de nadrukkelijke aandacht van de organisatie.

### *Bevindingen*

- Het verslag inzake de Wet splitsing arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel wijst uit dat deze op een vergelijkbare wijze functioneren als de andere gerechten.
- Eilandvorming op teamniveau en tussen bestuur, management en rechters remt de lange termijnontwikkeling van kwaliteitszorg binnen de gerechten.
- Een onafhankelijke commissie zal in 2017 de wetsevaluatie publiceren.

## 7.5 Wetsvoorstel Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI)

### *Aanleiding en doelstelling*

Het behoud en de versterking van de hoge kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak - en het maatschappelijk vertrouwen daarin vragen om voortdurend onderhoud en op onderdelen om vernieuwing. Zo hebben rechtzoekenden er behoefte aan dat de wijze van communicatie met de rechter aansluit bij de eisen van de tijd, dat wil zeggen steeds vaker digitaal<sup>40</sup>. In Europees verband is het belang van tijdigheid van uitspraken en de mogelijkheid van digitale communicatie met de rechtspraak ook onderkend. Uit het *EU Justice Scoreboard* van 2013<sup>41</sup> blijkt onder meer dat partijen een lange duur van procedures ervaren als een belasting. Uit rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt eveneens het belang van voortvarende rechterlijke procedures (sanctioneren van overschrijdingen van de redelijke termijn). Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft in 2014 onderzoek laten doen naar de mening van burgers over de voorgenomen modernisering van de rechtspraak. Hieruit bleek dat 87% van de burgers de digitalisering van de rechtspraak een goed idee vindt. Ook de vereenvoudiging en versnelling van de civielrechtelijke procedure, zoals het houden van één schriftelijke ronde, vond 89% van de burgers een goed idee. Uit klantwaarderingsonderzoek van de Raad blijkt ook dat burgers vinden dat procedures te lang duren en digitale toegang verlangen. Het voorgenomen beleid, dat op grond van een gezamenlijk initiatief

---

<sup>40</sup> Zie onder meer het rapport «Speelruimte voor transparantere rechtspraak» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2013 en klantenwaarderingsonderzoek van de Raad voor de rechtspraak te vinden onder <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Nieuws/Documents/Landelijk%20Klantwaarderingsonderzoek%20Rechtspraak%202011.pdf>.

<sup>41</sup> Zie: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf).

van de Raad en het ministerie van Veiligheid en Justitie tot stand is gekomen, kan dus op brede maatschappelijke steun rekenen.

Het wetsvoorstel leidt tot vijf wezenlijke veranderingen.

1. Allereerst wordt de toegang tot de civiele rechter vereenvoudigd met een geüniformeerde rechtsingang door het indienen van een procesinleiding. Het huidige onderscheid tussen een dagvaardingsprocedure en een verzoekschriftprocedure wordt verminderd door de komst van een eenvoudige basisprocedure.
2. Ten tweede wordt in de vorderingsprocedure de verplichting om een deurwaarder in te schakelen opgeheven, waardoor er laagdrempelige mogelijkheden komen voor de eisende partij om haar wederpartij in rechte te betrekken.
3. Ten derde komen er meer wettelijke termijnen voor het verrichten van specifieke processtappen.
4. Ten vierde kan de rechter meer regie voeren op het verloop van de procedure.
5. Tot slot worden professionele partijen in het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht verplicht een procedure langs elektronische weg te voeren.

De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de voorstellen tot wijziging van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht en voor het systeem van het rechtsbestel. De Raad heeft krachtens de Wet op de Rechterlijke Organisatie onder meer taken en bevoegdheden op het terrein van de automatisering en bestuurlijke informatievoorziening van de gerechten. De rechtspraak is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van digitale systemen en de verdere uitwerking en concretisering van de nieuwe rechtsgang (onder meer in procesreglementen). De wetgeving die benodigd is om de civiel- en bestuursrechtelijke procedure te digitaliseren en de civielrechtelijke procedure te vereenvoudigen en te versnellen, zal gefaseerd worden ingevoerd en bestaat uit drie wetsvoorstellen. Ze zijn in 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en liggen nu voor in de Eerste Kamer.

De wetgeving zal gefaseerd in werking treden. Na publicatie in het staatsblad volgt een implementatieperiode van zes maanden. De zes maanden implementatietermijn geeft alle toekomstige gebruikers (zowel van binnen de rechtspraak, als ketenpartijen zoals advocaten en deurwaarders) de kans om zich goed voor te bereiden. Elke nieuwe fase in de inwerkingtreding wordt pas ingegaan als die beslissing voor de praktijk verantwoord is. De inwerkingtreding zal gelet op het traject in de Eerste Kamer op zijn vroegst begin 2017 kunnen plaatsvinden. Voor de gefaseerde inwerkingtreding is in elk geval een periode van drie jaar voorzien. De Raad zal structurele audits doen en laten verrichten, om de goede werking van het digitale systeem te waarborgen. Naar aanleiding van een amendement van het kamerlid Oskam (wetsvoorstel 34 059), zal een evaluatie van deze wetgeving drie jaar na de gehele uitrol van de wetgeving plaatsvinden.

#### *Monitor en evaluatie*

Omdat de wetgeving nog niet in werking is getreden, kunnen nog geen uitspraken worden gedaan over de uitwerking daarvan. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn wel ex ante evaluaties

uitgevoerd, die inzicht bieden in de te verwachten doeltreffendheid van het wetsvoorstel. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft onderzoek laten doen naar de effecten van KEI op de verschillende ketenpartijen. Specifiek is hier naar drie categorieën onderzoek gedaan: advocaten, gerechtsdeurwaarders en bestuursorganen. Bij vrijwel alle ketenpartijen zijn besparingen mogelijk, als gevolg van de nieuwe wetgeving. De hoeveelheid procedures op jaarlijkse basis die een partij voert en de mate van digitalisering van de eigen bedrijfsvoering zijn hierop evenwel van invloed<sup>42</sup>.

Daarnaast heeft de Raad een business case laten opstellen. Hierin zijn adviezen gedaan ten aanzien van het projectmanagement, het betrekken van de rechtspraakmedewerkers en gerechtsbesturen, het cultuurtraject en de te verwachten baten en lasten van het KEI-programma van de Rechtspraak. Zowel naar de baten en lasten voor de gerechten als die voor de ketenpartijen is gekeken. Ook zijn er inschattingen gedaan omtrent de verwachte maatschappelijke baten, als gevolg van het KEI-programma. De inschatting is dat het programma KEI op termijn aanzienlijke maatschappelijke baten oplevert. Dit is een gevolg van efficiënter werken door digitalisering en een snellere afhandeling van zaken, die weer leidt tot versnelling van economische processen. Ook is de verwachting dat de totale jaarlijkse kosten van rechtspraak op termijn dalen door de afname van administratief personeel en lagere kosten voor papier en huisvesting. Uiteraard zijn de geschatte kosten en opbrengsten met grote onzekerheid omgeven.

De eerste business case (juni 2013) had een karakter van een eerste inventarisatie. De meest recente herijking (december 2014) geeft een beter en uitgebreider inzicht in de kosten die samenhangen met dit programma. De Tweede Kamer is in februari 2015 over de herijking geïnformeerd. Daarbij is uiteengezet dat nu ook straf, kanton en toezicht onder de scope van het programma zijn gebracht. Verder zijn de kosten van training, begeleiding en opleiding in kaart gebracht, zijn de kosten van werk-naar-werk-begeleiding bepaald en is er een beter inzicht in de benodigde ICT-investeringen. Daardoor komt de herijkte business case KEI € 140 mln. hoger uit dan bij de eerste inventarisatie door de Raad was gemeld. Dat zijn geen extra kosten, maar kosten die nu in één business case zijn opgenomen.

Om het programma KEI zo transparant en beheersbaar mogelijk te maken wordt de business case van het programma periodiek herijkt.<sup>43</sup>In figuur 7.1 zijn de door de Rechtspraak geschatte kosten en baten van het programma KEI in grafieken weergegeven. Op de lange termijn is de kosten-batenafweging positief, zoals de twee samenvattende grafieken van de in 2014 herijkte business case in figuur 7.1 illustreren.<sup>44</sup>

---

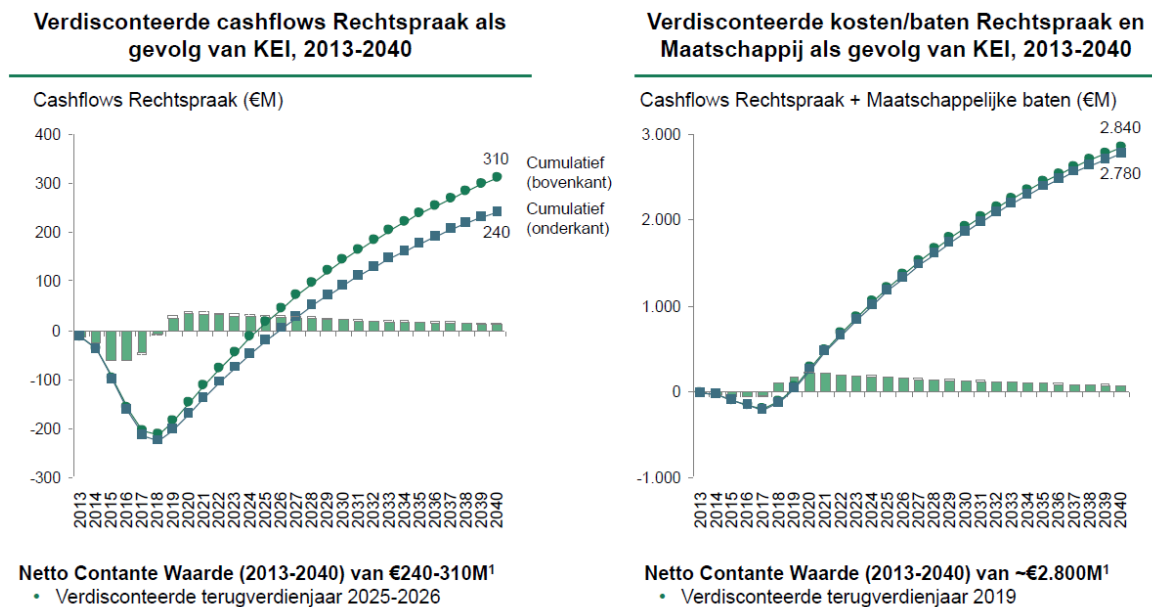
<sup>42</sup> Significant, Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak, Impactanalyse ketenpartners, mei 2014. Deze impactanalyse is aan de Tweede Kamer aangeboden.

<sup>43</sup> Boston Consulting Group, Herijking business case KEI, Den Haag, november 2014, p 48.

<sup>44</sup> Boston Consulting Group, Herijking business case KEI, Den Haag, november 2014, p 48.



Figuur 7.1: Geschatte kosten en baten in de business case van het programma KEI 2013-2040



De investeringen in de Rechtspraak zullen, volgens de berekeningen van de Rechtspraak, in 2025 zijn terugverdiend en op de lange termijn tussen de € 240-310 mln besparingen op het budget van rechtspraak opleveren. Als de bredere maatschappelijke baten daarbij worden meegenomen zijn de investeringen volgens de Rechtspraak in 2019 terugverdiend en wordt de totale opbrengst van het KEI-programma geschat op € 2.8 mld in 2040. Op grond van deze rapportage schat de Raad dat er besparingen zullen optreden vanaf 2018 en dat dat de totale investeringen in de rechtspraak vanaf 2025 zullen zijn terugverdiend.

### Bevindingen

- De drie betrokken wetsvoorstellen zullen gefaseerd worden ingevoerd vanaf eind 2016. Na publicatie in het Staatsblad volgt een implementatietermijn van 6 maanden. Voor de gefaseerde inwerkingtreding wordt drie jaar uitgetrokken.
- Een bredere scope en betere ramingstechnieken hebben in mei 2015 geleid tot een herijkte business case KEI.
- De investeringen in rechtspraak zullen in 2025 zijn terugverdiend en op de lange termijn tussen de € 240-310 mln besparingen op de budget van rechtspraak opleveren. Als de bredere maatschappelijke baten daarbij worden meegenomen zijn de investeringen in 2019 terugverdiend en wordt de totale opbrengst van het KEI-programma geschat op € 2.8 mld in 2040.
- Drie jaar na uitrol van gehele wetgeving zal deze geëvalueerd worden. Deze wetsevaluatie is voorzien in 2022.

## 7.6. Wet griffierechten burgerlijke zaken

### Aanleiding en doelstelling

Met de wetsvoorstellen Wet griffierechten burgerlijke zaken (31.758) en reparatiewet griffierechten burgerlijke zaken (33.108) werd een nieuw stelsel inzake de heffing en inning van griffierechten in burgerlijke zaken ingevoerd. Griffierechten worden geheven door de griffie van de gerechtelijke instantie waar de zaak aanhangig is, van de daarbij betrokken partijen. Met wetsvoorstel 33.108 werd uitvoering gegeven aan toezegging T01229 gedaan aan de Eerste Kamer op 28 september 2010 tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel wet griffierechten burgerlijke zaken. Het wet is op 1 november 2010 in werking getreden.

De uitgangspunten van het nieuwe stelsel zijn: de vaststelling van vaste tarieven in alle zaken in plaats van een percentageregeling, een vast laag tarief voor personen met weinig financiële middelen, onder gelijktijdige afschaffing van de regeling van indebetstelling, de introductie van het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure en het schrappen het schrappen van artikel 243 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering: de inning van de proceskostenveroordeling door de griffie.

Bij het opstellen van de nieuwe regeling golden als randvoorwaarden dat de toegang tot het recht voor de burger gewaarborgd moest blijven en dat de overheidsinkomsten uit de heffing van griffierechten op peil zouden blijven met de kosten van de rechtspraak.

#### *Monitor en evaluatie*

De evaluatie van de Wet griffierechten burgerlijke zaken wordt thans uitgevoerd door het WODC. Thans worden data verzameld. Na analyse worden de uitkomsten van deze evaluatie in 2016 openbaar gemaakt. Pas dan zal een compleet beeld van de effecten van de Wet griffierechten burgerlijke zaken kunnen worden gegeven.

Wel heeft het WODC onderzoek gedaan naar de daadwerkelijke ontwikkelingen met betrekking tot de hoogte van griffierechten en de instroom van handelszaken tussen 2009 en 2012<sup>45</sup>. Het concludeert op grond van analyse van de ontwikkeling van de feitelijke instroom- en uitstroomcijfers dat veranderingen in de hoogte van de griffierechten *geen sterk effect* op de instroom van zaken kunnen hebben gehad. De dalende trend in het aantal civiele zaken blijkt al te zijn ingezet in 2009. Dus vóór de invoering van de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die plaatsvond in november 2010. En zelfs bij de zaken met een financieel belang tot € 90, waarbij de griffierechten voor rechtspersonen het financieel belang van de zaak overstijgen, trad slechts een *beperkte* instroomdaling op. Het WODC concludeert dat er veel factoren van invloed zijn geweest op de daling van de instroom. Bijvoorbeeld dat voor de inning van het niet-betaalde zorgpremies sinds 2009 geen vonnis van de rechter meer nodig is. Deze ontwikkeling alleen al zorgt voor tienduizenden zaken minder bij de rechtbank tussen 2009 en 2012.

De Raad komt op grond van een in eigen beheer ontwikkeld model tot de conclusie dat de hogere griffierechtstarieven het beroep op de rechter bij handelszaken *aanzienlijk hebben geremd*.<sup>46</sup> De Raad heeft het simulatiemodel door onafhankelijke wetenschappers laten toetsen. De conclusie is dat het simulatiemodel de orde van grootte van effecten van beleidsmaatregelen kan inschatten.

---

<sup>45</sup> Eshuis, Dalm en de Jong, Evaluatie competentiegrensverhoging 2011, Den Haag, 2014.

<sup>46</sup> Van Tulder, In de schaduw van de rechter, Den Haag, 2014.

WODC en Raad hebben naar aanleiding van het verschijnen van de uiteenlopende uitkomsten van deze twee onderzoeksrapporten een wetenschappelijk forum georganiseerd. Een verslag van die bijeenkomst is gepubliceerd op de website van het WODC.<sup>47</sup> Uit de reviews van de betrokken wetenschappers blijkt dat deze de uitkomsten van het WODC-onderzoek het best onderbouwd vinden.

#### *Bevindingen*

- Het WODC concludeert op grond van analyse van de ontwikkeling van de feitelijke instroom- en uitstroomcijfers dat veranderingen in de hoogte van de griffierechten *geen sterk effect* op de instroom van zaken kunnen hebben gehad.
- De wetsevaluatie zal in de loop van 2016 beschikbaar komen.

### 7.7 Wet versterking cassatierechtspraak en wet prejudiciële vragen

#### *Aanleiding en doelstelling*

Het functioneren van de Hoge Raad hangt niet alleen nauw samen met het functioneren van de eerste en tweedelijns rechtspraak. De idee dat een vernietiging door de Hoge Raad betekent dat een rechter in eerdere aanleg een kwalitatief slechts beslissing heeft genomen is onjuist. Er kan eveneens een relatie worden gelegd met kwaliteit van wetgeving, het hanteren van open normen in wetgeving (de wetgever laat bewust ruimte aan de rechter om in het concrete geval te toetsen) en maatschappelijke ontwikkelingen.

Met de inwerkingtreding van de wet versterking cassatierechtspraak en de wet prejudiciële vragen per 1 juli 2012 staan de Hoge Raad twee nieuwe instrumenten ter beschikking om de instroom van zaken beter te reguleren, zonder dat daarbij de toegang tot de rechter in het geding komt.

De niet-ontvankelijkheidsverklaring met behulp van toepassing van artikel 80a Wet op de Rechterlijke Organisatie betreft de mogelijkheid om cassatieverzoeken die niet tot cassatie kunnen leiden met behulp van artikel 80a wet op de rechterlijke organisatie versneld en zonder motivering af te kunnen doen, zodat er meer tijd overblijft voor de zaken die er in het licht van de cassatietaak van de Hoge Raad toe doen.

Vanaf 1 juli 2012 is het voor rechtbanken en hoven mogelijk om in een lopende civiele procedure rechtsvragen ter beantwoording voor te leggen aan de Hoge Raad; de zogeheten prejudiciële vragen civiel recht. Door de beantwoording van deze vragen door de Hoge Raad kan in eerste aanleg of hoger beroep het geschil finaal worden beslecht, zonder dat daarvoor hoger beroep en/of cassatie nodig is. Een van de voorwaarden om een prejudiciële vraag in behandeling te nemen is dat in meer zaken een soortgelijke rechtsvraag aan de orde is. Door beantwoording geeft de HR in een vroeg stadium richting aan de rechter of raadsheer die tijdens de behandeling van een geschil op een rechtsvraag stuit. Het zorgt eveneens voor duidelijkheid in de andere geschillen waarin dezelfde

---

<sup>47</sup> Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en Raad voor de rechtspraak, Daling handelszaken onderzocht. Verslag wetenschappelijk forum op 1 mei 2014, 2014.

rechtsvraag aan de orde is. Dit instrument biedt in een vroeg stadium helderheid over de wijze waarop de rechtsvraag beantwoord moet worden. De rechtszoekende hoeft niet eerst hoger beroep en/of cassatie in te stellen alvorens antwoord op de rechtsvraag te krijgen.

### *Monitor en evaluatie*

De doeltreffendheid van de toepassing van artikel 80a wet RO door inwerkingtreding van de wet versterking cassatierechtspraak kan worden geïllustreerd met cijfers uit het jaarverslag van de Hoge Raad over 2014. Het percentage zaken dat in 2014 met toepassing van art. 80a is afgedaan, is een kleine 10% van de civiele zaken, ongeveer 40% van de strafzaken en ongeveer 16% van de belastingzaken. In strafzaken was er een forse stijging en in belastingzaken een geringe toename van het aantal met art. 80a Wet RO afgedane zaken. Uit de cijfers komt naar voren dat art. 80a vooral wordt toegepast bij cassatieberoepen in strafzaken. In de 40% van de cassatieberoepen in strafzaken die op grond van art. 80a Wet RO niet-ontvankelijk zijn verklaard, heeft het parket een, dikwijls zeer summier gemotiveerd, standpunt ingenomen over het mogelijk toepassen van art. 80a. In de loop van 2014 heeft het parket besloten in de toekomst in zaken die –gezien de schriftuur – voor afdoening met toepassing van art. 80a Wet RO in aanmerking lijken te komen, geen standpunt meer in te nemen over de vraag of art. 80a zou moeten worden toegepast. Die werkwijze is omstreeks juni 2015 ingevoerd.

In de evaluatie van de civiele cassatie komt artikel 80a aan de orde. Opgemerkt wordt dat *in 2013, het eerste volle jaar waarin art. 80a Wet RO van toepassing was, 73 zaken met toepassing van art. 80a Wet RO werden afgedaan en 239 met toepassing van art. 81 Wet RO zijn in 2014 36 zaken met toepassing van art. 80a Wet RO afgedaan en 145 met toepassing van art. 81 Wet RO.*<sup>48</sup> De toepassing in civiele zaken was minder dan het jaar daarvoor, vermoedelijk als gevolg van de invoering van de gespecialiseerde cassatiebalie voor civiele zaken, waardoor het aantal kansloze beroepen is afgenomen.<sup>49</sup> De wijziging heeft niet enkel doelmatigheidsvoordelen. De Hoge Raad acht de daling in de verkorte afdoening uit een oogpunt van kwaliteit van de cassatierechtspraak positief te duiden, omdat die illustreert dat vanuit de cassatiebalie steeds meer zaken aan de Hoge Raad worden voorgelegd ‘die ertoe doen’ en die om een inhoudelijk gemotiveerde uitspraak vragen.<sup>50</sup> Het lijkt erop dat de Wet versterking cassatierechtspraak vruchten begint af te werpen en de Hoge Raad steeds vaker voorrang kan geven aan zijn taken op het gebied van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming.

Per 1 juli 2012 is de Wet prejudiciële vragen Hoge Raad in werking getreden. De rechter heeft krachtens deze wet de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de civiele kamer van de Hoge Raad. Een prejudiciële vraag is een rechtsvraag van een rechter aan een hoger gerecht over de uitleg van een rechtsregel. In 2014 heeft de Hoge Raad op negen prejudiciële vragen geantwoord; tevens zijn negen prejudiciële vragen gesteld. Ter vergelijking: in 2013 zijn zeven prejudiciële vragen gesteld en heeft de Hoge Raad vijf prejudiciële vragen beantwoord. Momenteel wordt in opdracht

---

<sup>48</sup> Jaarverslag Hoge Raad 2014, p. 12.

<sup>49</sup> Nederlandse Orde van Advocaten, Evaluatie civiele balie, Den Haag, maart 2016.

<sup>50</sup> Hiermee wordt bedoeld: de daling van het aantal afdoeningen met toepassing van artikel 80a Wet RO, In 2013 werd de uitspraak in 49% van de zaken van een inhoudelijke motivering voorzien en werd 51% van de zaken met toepassing van art. 80a of 81 Wet RO afgedaan. In 2014 werd 55% van de uitspraken van een inhoudelijke motivering voorzien en werd 45% van de zaken verkort afgedaan. Zie Jaarverslag Hoge Raad 2014, p. 12.

van het WODC onderzoek verricht naar de Wet prejudiciële vragen; hoe deze wet functioneert en of deze zich leent voor uitbreiding richting het strafrecht.

### *Bevindingen*

Het percentage zaken dat in 2014 met toepassing van art. 80a is afgedaan, is een kleine 10% van de civiele zaken, ongeveer 40% van de strafzaken en ongeveer 16% van de belastingzaken. De veranderde procedure bevordert de doelmatigheid van de cassatierechtspraak. De Hoge Raad krijgt daarnaast meer ruimte voor zijn taken op het gebied van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming. In die zin bevordert toepassing van artikel 80a RO tevens de doeltreffendheid.

Momenteel wordt in opdracht van het WODC onderzoek verricht naar de Wet prejudiciële vragen: hoe deze wet functioneert en of deze zich leent voor uitbreiding richting het strafrecht. In de cassatiepraktijk wordt voorzichtig aangenomen dat (de toename van) het aantal prejudiciële vragen effect sorteert op het aantal zaken in de rechtsketen.

### 7.8 Samenvatting en conclusies

In de periode 2007-2015 is een samenhangende beleidsagenda tot stand gebracht, met als rode draad de aanhoudende modernisering van de Rechtspraak, zoals de in 2002 was ingezet. De aanhoudende modernisering van de Rechtspraak komt tot uitdrukking in een aantal majeure wetgevingstrajecten: het verbeteren van de randvoorwaarden voor toegankelijkheid door het verhogen van de competentiegrens voor kantonzaken (Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie), het verbeteren van de randvoorwaarden voor kwaliteit door meer samenwerking en schaalvergroting van gerechten (Wet Herziening gerechtelijke kaart) en het versterken van de randvoorwaarden voor toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid door het vereenvoudigen en digitalisering van het civiele en bestuursprocesrecht (Wetsvoorstel Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak). Daarnaast is de uitvoering van de griffierechten herzien (Wet Griffierechten Burgerlijke Zaken) en zijn de werkwijze van de Hoge Raad versterkt (Wet Versterking Cassatierechtspraak, de Wet Prejudiciële vragen). Bijgaande tabel bevat een samenvattend overzicht van de bevindingen.

Tabel 7.2 Bevindingen inzake effecten van wetgeving gericht op de rechtspraak 2007-2015

| Instrument   | Beleidstheorie<br>(veronderstelde relatie<br>tussen instrumenten en de<br>beleidsdoelen)  | Bevindingen beschikbare monitors en evaluaties  |
|--|---|---|
| <b>Evaluatiewet modernisering rechtspraak (2011)</b>                         | Verruimen competentiegebied kantonrechter verbetert <b>toegankelijkheid</b> (geen kosten meer door opheffen verplichte procesvertegenwoordiging)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Monitoring wijst uit dat de verhoging van de competentiegrens mede geleid heeft tot een gewijzigde zaakstroom voor de kantonrechter. Er zijn meer zaken tussen € 10.000 en € 25.000. Dit wijst op een migratie-effect van de verhoogde competentiegrens.</li> <li>De kantonrechtspraak blijkt niet te beschikken over een "eigen aanpak" die behouden dient te blijven.</li> <li>Rechters en rechtszoekenden waarderen het werk van advocaten. De wetsevaluatie zal moeten uitwijzen of afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging leidt tot een andere inzet van rechtshulpverleners;</li> <li>In 2016 verschijnt de wetsevaluatie door het WODC</li> </ul>   |
| <b>Wet herziening gerechtelijke kaart (2013)</b>                             | Bestuurlijke opschaling van 19 naar 11 gerechten bevordert <b>kwaliteit</b> door meer specialisatie en deskundigheid. <b>Toegankelijkheid</b> geborgd door behoud van nevenlocaties   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Voorgenomen rechtbank Oost-Nederland is gesplitst in Overijssel en Gelderland. Ze functioneren op vergelijkbare wijze als de andere gerechten.</li> <li>Eilandvorming op teamniveau en tussen bestuur, management en rechters remt de lange termijn ontwikkeling van kwaliteitszorg binnen de gerechten.</li> <li>Het deelverslag van de evaluatiecommissie wijst uit dat de prestaties van de rechtbanken Gelderland en Overijssel niet verschillen van de andere rechtbanken</li> <li>Vóór 1 januari 2018 zal een onafhankelijke commissie een wetsevaluatie publiceren.</li> </ul>  |
| <b>Wetsvoorstel Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (2015)</b>                | Vereenvoudigde en digitale procedures verbeteren <b>toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid</b> van de rechtspraak   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Een bredere scope en betere ramingstechnieken hebben in mei 2015 geleid tot een herijkte business case KEI.</li> <li>Volgens - met de nodige onzekerheid omgeven - prognoses in de businesscase worden de investeringen in de rechtspraak in 2025 terugverdiend. Op de lange termijn wordt, volgens berekening van de Rechtspraak, tussen de € 240-310 mln bespaard op het budget van de Rechtspraak. Als de bredere maatschappelijke baten worden meegenomen zijn de investeringen volgens de Rechtspraak in 2019 terugverdiend en wordt de totale opbrengst van het KEI-programma geschat op € 2.8 mld in 2040.</li> <li>De wetsevaluatie is voorzien in 2022, drie jaar na uitrol van de gehele KEI-wetgeving. Pas dan is exacter inzicht in de daadwerkelijk (budgettaire) effecten mogelijk.</li> </ul> |
| <b>Wet Griffierechten Burgerlijke Zaken (2010)</b>                           | Vereenvoudig van systematiek en inning verbetert <b>doelmatige</b> uitvoering door gerechten  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Het WODC (2014) concludeert in een nulmeting op grond van analyse van de ontwikkeling van de feitelijke instroom- en uitstroomcijfers dat veranderingen in de hoogte van de griffierechten <i>geen sterk effect</i> op de instroom van zaken (kunnen) hebben gehad.</li> <li>De wetsevaluatie zal in de loop van 2016 beschikbaar komen.</li> </ul>  |
| <b>Wet versterking cassatierechtspraak en wet prejudiciële vragen (2012)</b> | Artikel 80a wet RO maakt het mogelijk om bepaalde zaken vereenvoudigd af te doen door de Hoge Raad. Dit artikel bevordert de <b>doelmatigheid en kwaliteit</b> van de cassatierechtspraak. De Wet prejudiciële vragen bevordert de <b>kwaliteit</b> van de cassatierechtspraak. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Het percentage zaken dat in 2014 met toepassing van art. 80a is afgedaan, is een kleine 10% van de civiele zaken, ongeveer 40% van de strafzaken en ongeveer 16% van de belastingzaken. Artikel 80 bevordert de doelmatigheid van de cassatierechtspraak. Hoge Raad krijgt meer ruimte voor zijn taken op het gebied van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming</li> <li>De Wet prejudiciële vragen wordt in opdracht van WODC geëvalueerd en in 2016 gepubliceerd.</li> </ul>   |

Uit de monitors 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. Sommigen wijzen daarbij op het risico van reorganisatiemoedheid.

Definitieve uitspraken over de doeltreffendheid van de meest belangrijke wetgevingsoperaties zijn nog niet mogelijk. Pas eind 2016 zullen de evaluaties van de verhoging van de competentiegrens en de herziening van griffierechten beschikbaar komen. Vóór 1 januari 2018 wordt de evaluatie van de herziening van de gerechtelijke kaart verwacht. De digitalisering van rechtspraak zal pas vanaf begin 2017 in fasen zijn beslag krijgen en de evaluatie daarvan zal niet eerder dan in 2022 kunnen plaatsvinden. Pas dan is een eindoordeel over de doeltreffendheid van de wetgeving mogelijk.

## Hoofdstuk 8: Effecten van prestatiebekostiging

12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Dit hoofdstuk richt zich op de werking van prestatiebekostiging van de rechtspraak, dat in belangrijke de randvoorwaarden voor een doelmatig en kwalitatief adequaat functioneren van de rechtspraak bepaalt. Het bevat een beknopte beschrijving van de hoofdlijnen van de bekostiging. Vervolgens wordt uitgebreid ingegaan op de bevindingen van een op 21 april 2016 gepubliceerd onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de invloed van de prestatiebekostiging op de doelmatigheid en kwaliteit van de rechtspraak.<sup>51</sup>Tenslotte wordt ingegaan op de beleidsreactie van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Raad voor de rechtspraak.

### 8.1 Het Besluit financiering rechtspraak 2005

Met het Besluit financiering rechtspraak 2005 is een resultaatgericht besturingsmodel voor de Rechtspraak geïntroduceerd.<sup>52</sup> Een belangrijk onderdeel van de systematiek is dat de prijzen die gehanteerd worden bij de vaststelling van het budget voor de rechtspraak voor een periode van drie jaar worden bepaald aan de hand van objectieve criteria. Een belangrijk element van het bekostigingssysteem is een goede raming van de instroom van rechtszaken elk jaar. Hiervoor heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie met de Raad in samenwerking met het WODC een prognosemodel ontwikkeld. De uitkomsten van dit prognosemodel liggen ten grondslag aan de jaarlijkse financiële bespreking van de Raad voor de rechtspraak en de minister van Justitie. De (geobjectiveerde) bekostigingssystematiek kenmerkt zich door incentives voor doelmatigheid, vereenvoudigde en transparante financiering en de mogelijkheden voor het verrekenen van meer en minder productie. Het bekostigingssysteem is in hoofdlijnen als volgt te beschrijven:

*Outputfinanciering:* de bekostiging van de gerechten en gerechtshoven verloopt via de Raad voor de rechtspraak en vindt voor 95% plaats via outputfinanciering (prijs x volume). De kosten die niet via de outputfinanciering lopen (circa 5% van de totale bijdrage) zijn o.a. de gerechtskosten, bijzondere kamers, megazaken en tuchtrecht. Bij deze outputfinanciering van ministerie naar Raad gaat het om 10 productgroepen, grofweg te onderscheiden naar inhoud (civiel, straf, bestuur) en institutie (kanton, rechtbank, gerechtshof). In de bekostiging van Raad naar gerechten worden deze 10 productgroepen verder uitgesplitst naar 76 producten.

*Prijzen:* De prijzen worden eens in de drie jaar vastgesteld. Aan deze vaststelling gaan een intensieve analyse en onderhandelingen vooraf. Het huidige Prijsakkoord betreft de jaren 2014-2016. De prijs van een zaak wordt elke drie jaar opnieuw geijkt en vastgesteld tussen de Raad en de minister van Veiligheid Justitie. In onderstaande tabel zijn de prijzen opgenomen die de Raad voor de rechtspraak en het Ministerie van Veiligheid en Justitie overeengekomen zijn voor de periode 2013–2016.

---

<sup>51</sup> Algemene Rekenkamer, Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid, Den Haag, 2016.

<sup>52</sup> Besluit financiering rechtspraak, Besluit van 28 januari 2005, houdende nieuwe regels inzake de financiering van de rechtspraak in verband met het invoeren van een baten-lastenstelsel en het verrekenen van productiever verschillen, Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2005



Tabel 8.1: Overzicht prijzen per productgroep x € 1,-

| Productgroep                    | 2013            | 2014–2015       | 2016            |
|---------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Rechtbanken</b>              |                 |                 |                 |
| Rechtbank Civiel                | 909,29          | 790,97          | 759,77          |
| Rechtbank Bestuur               | 2.048,80        | 2.176,32        | 2.098,17        |
| Rechtbank Straf                 | 888,97          | 1.014,67        | 978,38          |
| Rechtbank Kanton                | 142,07          | 154,25          | 149,28          |
| Rechtbank VK                    | 869,39          | 985,45          | 956,72          |
| Rechtbank Belasting             | 1.124,47        | 1.116,17        | 1.082,25        |
| <b>Hoven</b>                    |                 |                 |                 |
| Hof Civiel                      | 3.675,47        | 3.820,27        | 3.665,04        |
| Hof Straf                       | 1.338,19        | 1.531,50        | 1.477,24        |
| Hof Belasting                   | 3.108,60        | 3.601,68        | 3.481,27        |
| <b>Centrale Raad van beroep</b> | <b>3.376,77</b> | <b>3.404,83</b> | <b>3.272,43</b> |

<sup>1</sup> De prijzen zijn gebaseerd op loon- en prijspeil 2012. De prijzen worden jaarlijks geïndexeerd.

Bron: VenJ-begroting 2015, p. 131.

*Volume:* Het volume (de productieafspraken) wordt jaarlijks bijgesteld, mede op basis van prognosemodellen en – uiteraard – het beschikbare financiële kader. Na afloop van het jaar wordt er verrekend op basis van gerealiseerde productie.

*Egalisatierekening:* Indien de Raad meer produceert dan afgesproken, wordt deze meer productie tegen 70% van de prijs uit de egalisatierekening betaald. Vice versa bij minder productie. Kortom: de egalisatierekening is de reserve die volumeverschillen opvangt.

*Eigen vermogen:* De gerealiseerde prijsverschillen vormen uiteindelijk het financieel resultaat van de Rechtspraak en belanden dus uiteindelijk in het eigen vermogen. Kortom: het eigen vermogen is de reserve die prijsverschillen opvangt.

*Integrale, gewogen gemiddelde prijzen:* De prijzen die worden gehanteerd in de bekostiging van ministerie naar Raad betreffen gewogen, gemiddelde prijzen. Binnen een productgroep is er sprake van lichte zaken (bijv. verstekzaken) en zware zaken (bijv. meervoudige kamer zaken). Bij de vaststelling van de prijzen wordt uitgegaan van een bepaalde ‘mix’ aan zaken, de zogenaamde assortimentsmix. Elke 3 jaar, bij de nieuwe prijsafpraak, wordt gecorrigeerd voor gerealiseerde verschuivingen binnen deze mix. Ook de wijze waarop de zaak wordt afgehandeld zit besloten in het gewogen gemiddelde. Ongeacht of een zaak wel of niet is aangehouden, enkelvoudig of meervoudig is afgehandeld, gevoegd of anderszins: het ministerie betaalt de afgesproken prijs. De prijzen die worden gehanteerd in de bekostiging naar de Raad betreffen integrale prijzen. Alle kosten dienen er mee te worden gedekt: salariskosten rechters en ondersteunend personeel, huisvestingskosten, ICT-kosten, etc. De prijzen liggen 3 jaar vast, maar worden wel jaarlijks automatisch gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen.

*Raad en gerechtsbesturen kunnen eigen accenten leggen:* De prijs x volume is een zo objectief mogelijke onderbouwing van de bijdrage van het ministerie van VenJ aan de Raad voor de rechtspraak. Het is aan de Raad om deze bijdrage zo goed als mogelijk te verdelen over de gerechten.

Het is vervolgens aan de besturen van de gerechten om de bijdrage van de Raad zo goed als mogelijk te verdelen over de diverse sectoren. Zowel de Raad als de besturen van de gerechten kunnen eigen accenten leggen. De individuele prijzen zijn dus niet normstellend, maar bepalen slechts de hoogte van de bijdrage, gegeven een bepaald volume.

*Kwaliteit versus efficiency:* De outputfinanciering is mede bedoeld om efficiency te bevorderen. De efficiency wordt vooral bevorderd door één (gemiddelde gewogen) prijs te hanteren voor één productgroep voor een periode van 3 jaar. Een gerecht heeft er baat bij om een zaak zo efficiënt mogelijk te behandelen. De efficiencywinst wordt niet direct na één jaar afgeroomd, maar eventueel betrokken bij de driejaarlijkse prijsonderhandelingen. Om te voorkomen dat de efficiencyprikkel doorslaat, dat wil zeggen ten koste gaat van de kwaliteit, is er een kwaliteitszorgsysteem naast het bekostigingssysteem ingericht. Bij het kwaliteitszorgsysteem moet gedacht worden aan objectieve kwaliteitsindicatoren waarover jaarlijks wordt gerapporteerd in het jaarverslag, klantwaarderingsonderzoeken, medewerkerswaarderingsonderzoeken, visitatiecommissies, ontwikkeling professionele standaarden, etc.

## 8.2 Prestatiebekostiging in de praktijk 2005-2015

Sinds 2005 waren drie prijsonderhandelingen, die in hoge mate de randvoorwaarden voor de doelmatigheid en kwaliteit van het functioneren de Rechtspraak bepalen. In de tabel 8.2 worden de budgettaire elementen van deze drie prijsonderhandelingen of hoofdlijnen samengevat.

*Tabel 8.2: Budgettaire aspecten van de prijsakkoorden\**

|                               | Randvoorwaarden voor doelmatigheid   | Randvoorwaarden voor kwaliteit                                   |
|-------------------------------|--|--|
| <b>Prijsakkoord 2008-2010</b> | Efficiencykorting van € 31,3 mln.  | Kwaliteitsimpuls van € 62 mln.<br>Extra budget ICT € 10 mln.     |
| <b>Prijsakkoord 2011-2013</b> | Geen extra taakstelling  | Geen extra kwaliteitsimpuls                                      |
| <b>Prijsakkoord 2014-2016</b> | Taakstelling bedrijfsvoering € 15 mln;<br>Efficiencykorting € 32 mln, vanaf 2016 | Tijdelijk extra budget ivm werkdruk, frictie en KEI, € 26,5 mln. |

\* In deze samenvattende tabel zijn niet opgenomen de effecten wet- en regelgeving (ervan uitgaande dat kosten en compensatie door VenJ elkaar in evenwicht houden). Ook niet meegenomen zijn de assortimentmix-effecten (een meer technische exercitie)

De Rekenkamer onderzocht de praktijk van de prestatiebegroting en concludeert dat de hoogte van de jaarlijkse productie gerelateerde bijdrage van de minister van VenJ aan de Rechtspraak weliswaar berekend wordt door het aantal zaken (q) te vermenigvuldigen met de afgesproken prijs per productgroep (p), maar uiteindelijk wordt bepaald door de beschikbare middelen van de minister van VenJ. Het veronderstelde open einde karakter van prestatiebekostiging wordt daarmee begrensd door het budgetplafond van de minister.

De bekostiging van de Rechtspraak heeft hiermee kenmerken van zowel prestatiebekostiging als budgetfinanciering. De combinatie van prestatiebekostiging en een budgetplafond zorgt voor spanningen tussen de uitgangspunten van beide principes. Zo financiert de minister van VenJ door de

budgettaire krapte de laatste jaren vooraf niet meer alle verwachte zaken. Zolang de Rechtspraak een goed gevulde egalisatierekening heeft en over eigen vermogen beschikt, kan zij het verschil opvangen. De Rechtspraak verwacht echter in 2016 geen eigen vermogen meer beschikbaar te hebben.<sup>53</sup>

Daarnaast, zo constateert de Rekenkamer, gaan de prijsonderhandelingen in de praktijk over de budgettaire consequenties voor de totale productiegerelateerde bijdrage op basis van bestaande prijzen en verwachte zaken. De prijzen worden niet herijkt op basis van objectieve informatie over gerealiseerde kostprijzen, werklast, doelmatigheid en kwaliteit. Door vooral het beschikbare budget als uitgangspunt te nemen is de financieringswijze grotendeels los komen te staan van de vraag wat er in de praktijk nodig is om zaken tijdig en zorgvuldig af te handelen.

### 8.3 Ontwikkeling van de productiviteit van de rechtspraak<sup>54</sup>

Verschillende studies concluderen dat voor de Rechtspraak als geheel de productiviteit sinds 2002 is gestabiliseerd na een periode van een dalende productiviteit<sup>55</sup> (Dumaij et al., 2014; Van Tulder & Van der Torre, 2010; Raad voor de rechtspraak, 2012). De stabilisatie van de productiviteit komt het duidelijkst naar voren in de studie van Dumaij et al. (2014) naar de productiviteit van de rechterlijke macht tussen 1965 en 2011.<sup>56</sup> In figuur 8.1 geven we de productiviteit per jaar weer in indexcijfers met 1965 als basisjaar.

---

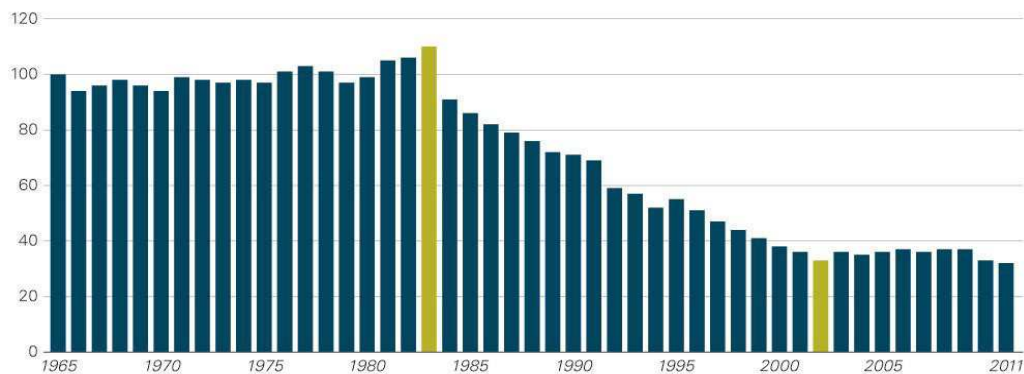
<sup>53</sup> Presidenten Raad Overleg, Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020, Den Haag, 2015

<sup>54</sup> Deze paragraaf bevat een letterlijke weergave van paragraaf 3.1 van het Rekenkamerrapport, waarvan alleen par 3.1.2 kort is samengevat.

<sup>55</sup> Dumaij, a.c.m., t. Niaounakis, en t. Urlings (2014). Productiviteitstrends bij de rechterlijke macht. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling van rechtspraak en Openbaar Ministerie tussen 1965 en 2011. Delft: ipse Studies/tu Delft, 2014. Van Tulder & Van der Torre, Rechtspraak, In: b. Kuhry & f. de Kam (red.) Waar voor ons belastinggeld? Den Haag: scp

<sup>56</sup> Het betreft hier een studie naar de productiviteitsontwikkeling van de rechterlijke macht. De rechterlijke macht bestaat uit de Rechtspraak en het OM. De kostenontwikkeling van de rechterlijke macht (kosten voor personeel en materieel) is in deze studie gecorrigeerd voor de ontwikkeling in de productie en van de prijzen voor ingezette middelen. Als de kosten na correctie nog steeds groeien, is er sprake van een daling in de productiviteit, en vice versa.

Figuur 8.1 Productiviteit rechterlijke macht tussen 1965 en 2011 (indexcijfers, 1965=100)



Bron: Dumaj et al., 2014<sup>57</sup>

Dumaj et al. onderscheiden twee trendbreuken in de productiviteit van de rechterlijke macht: in 1983 en in 2002. Na 1983 kent de productiviteit een sterke daling. Dit werd volgens dezelfde studie veroorzaakt door een sterke stijging van de materiaalkosten als gevolg van benodigde investeringen in ICT en huisvesting, terwijl de productie (vooral civiel en kanton) afnam door de verhoging van griffierechten, afschaffing van de gratis admissieprocedure<sup>58</sup> in 1984 en de invoering van de Wet Mulder in 1991<sup>59</sup>. Vanaf 2002 stabiliseert de productiviteit. Dumaj et al. concluderen dat dit het gevolg kan zijn van een aantal oorzaken zoals een meer systematische verdeling (sinds 2002) door de Raad van de budgetten over de gerechten aan de hand van een tarievenstelsel; de opschaling van rechtbanken in 1999; de invoering van een kwaliteitssysteem in 2001 ter continue verbetering van de organisatie; de invoering van doelmatigheidsprikkels in het bekostigingssysteem; de toename van het aantal kantonzaken in de periode van 2002-2010 door de verhoging van de competentiegrens voor kantonrechters in 1999 en de economische crisis (sinds 2008).

De Raad geeft sinds 2002 in het jaarverslag inzicht in de productiviteit van de rechtspraak. Zij maakt daarbij onderscheid in kostenproductiviteit (aantal zaken per euro) en arbeidsproductiviteit (de productie per arbeidsjaar).<sup>60</sup> In figuur 8.2 zijn deze ontwikkelingen weergegeven.

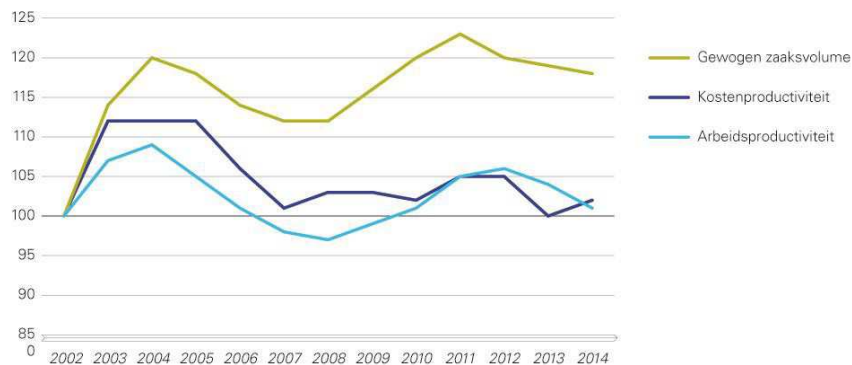
<sup>57</sup> Dumaj, a.c.m., t. Niaounakis, en t. Urlings (2014). Productiviteitstrends bij de rechterlijke macht. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling van rechtspraak en Openbaar Ministerie tussen 1965 en 2011. Delft: ipse Studies/tu Delft, 2014.

<sup>58</sup> Het gaat hier om een vrijstelling van griffierechten.

<sup>59</sup> De afhandeling van verkeersovertradingen gebeurt daardoor niet meer door de kantonrechter, maar door het Centraal Justitieel Incassobureau

<sup>60</sup> De productie wordt gebaseerd op een gewogen optelling van afgehandelde zaken, waarbij rekening gehouden wordt met veranderingen in de assortimentsmix van een aantal zaaksgroepen. De weging vindt plaats met behulp van de zaaksprijzen inclusief centrale opslagen. De kosten zijn gecorrigeerd voor loon- en prijspeil.

*Figuur 8.2 Kostenproductiviteit, arbeidsproductiviteit en het gewogen zaaksvolume van de Rechtspraak tussen 2002 en 2014 (indexcijfers, 2002=100)*



Bron: Raad voor de rechtspraak<sup>61</sup>

Uit de cijfers van de Raad blijkt dat sinds 2002 geen aantoonbare structurele productiviteitswinst is geboekt. De arbeids- en kostenproductiviteit van de rechtspraak liggen in 2014 op ongeveer hetzelfde niveau als in 2002. We zien dat de kostenproductiviteit na een stijging in 2002 weer daalt na 2005 en vanaf 2007 stabiliseert. De arbeidsproductiviteit laat in de periode 2002-2014 meer een golfbeweging zien. Met een aanvankelijke stijging in 2002, daalt deze in 2004 om vervolgens in 2008 weer te stijgen en in 2012 weer te dalen. De arbeidsproductiviteit beweegt mee met de omvang van het gewogen zaaksvolume<sup>62</sup>: bij een toename van de productie neemt ook de arbeidsproductiviteit toe en andersom.

Het gegeven dat de productiviteit in 2014 nagenoeg gelijk is aan 2002 geeft mogelijk een vertekend beeld, omdat de productiviteitscijfers van de Raad geen inzicht geven in mogelijke veranderingen in de aard of totstandkoming van een product. Hoewel er wel rekening wordt gehouden met veranderingen in assortimentsmix (de verhouding van aantallen zaken per zaakscategorie binnen een productgroep) kunnen zaakscategorieën in de loop van de tijd makkelijker of moeilijker zijn geworden en daardoor sneller of langzamer worden afgedaan.

Door de invoering van de prestatiebekostiging zouden er volgens de Raad meerjarig geen grote productiviteitsverschillen meer moeten bestaan tussen gerechten, omdat gerechten dezelfde prijs krijgen per zaak. De Algemene Rekenkamer heeft dit onderzocht en constateert dat de productiviteitsverschillen tussen de rechtbanken sinds inderdaad 2009 kleiner zijn geworden.<sup>63</sup>

De Rekenkamer concludeert op grond van deze bevindingen dat sinds de invoering van prestatiebekostiging voor de Rechtspraak de kosten per rechtszaak na een lange periode van stijging

<sup>61</sup> Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag 2014. Den Haag, 2015

<sup>62</sup> Omdat tussen zaken grote verschillen in behandeltijden kunnen bestaan, worden zaaksaantallen vermenigvuldigd met de gemiddelde genormeerde behandeltijd per zaakscategorie en ontstaat het gewogen zaaksvolume.

<sup>63</sup> Algemene Rekenkamer, 2016, par 4.1.2.

(1983-2002) gestabiliseerd zijn en dat de verschillen tussen gerechten in kosten per rechtszaak kleiner geworden. De Rekenkamer acht het aannemelijk dat prestatiebekostiging hieraan heeft bijgedragen.

#### 8.4 De doeltreffendheid van de doelmatigheidsprikkels

In 2005 zijn in de bekostiging van de Rechtspraak twee doelmatigheidsprikkels geïntroduceerd: een volumeprikkel (verrekening gerealiseerde productie) en een prijsprikkel (driejaarlijkse vaste kostprijzen). Hieronder worden de bevindingen van de rekenkamer weergegeven ten aanzien van principe, praktijk en effect van deze twee doelmatigheidsprikkels.

##### *Volumeprikkel: een goede productieplanning*

Principe: De gerealiseerde productie wordt achteraf verrekend en de Rechtspraak mag eigen vermogen opbouwen. Verrekening van productieverschillen moet de Rechtspraak prikkelen zoveel mogelijk zaken af te doen. Doet zij in een jaar meer zaken af dan afgesproken, dan krijgt ze voor iedere extra zaak 70% van de daarvoor afgesproken prijs uit een egalisatierekening van de Raad. Doet ze minder dan afgesproken dan moet ze voor iedere zaak die ze niet heeft gedaan 70% van de afgesproken prijs terugstorten in de egalisatierekening van de Raad. Winsten gaan naar het eigen vermogen van de Rechtspraak. Dat is begrensd tot maximaal vijf procent. De hardheidsclausule garandeert dat VenJ eventuele tekorten zal aanvullen.

Praktijk: Het verrekenen van productieverschillen geeft de onderzochte gerechten in de praktijk een prikkel om vooraf een goede productieplanning te maken en vervolgens te sturen op het realiseren van deze productieafspraken. Productieafspraken tussen gerechtsbesturen en sectoren worden steeds meer gevolgd door de interne planning- en controlcyclus. Afdelingshoofden en teamvoorzitters maken ook productieafspraken met individuele rechters. De onderzochte gerechten spelen in op fluctuaties in de vraag door te schuiven met personeel binnen het gerecht, personeel uit te wisselen tussen gerechten en meer of minder plaatsvervangers in te zetten. De volumeprikkel bevordert in de praktijk niet zozeer meerproductie en een doelmatiger werken als wel een goede productieplanning.

Effect: Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat er vaker sprake is van minderopbrengst dan van meeropbrengst. Tussen 2005 en 2014 was slechts drie keer sprake van een meeropbrengst. Dat er vaak sprake was van minderopbrengst hangt nauw samen met de instroom van zaken. De ontwikkeling van de meer - en minderproductie, en daarmee de meer/minder opbrengst, beweegt mee met de ontwikkeling van meer en minder instroom. De verrekening van productieverschillen resulteert alleen bij meerproductie in lagere kosten per rechtszaak. De afgelopen jaren bleek de uiteindelijke instroom van zaken lager dan verwacht. Daardoor lukte het de Rechtspraak vaak niet om de productieafspraken te halen, laat staan dat het mogelijk zou zijn geweest om meerproductie te realiseren. Door toepassing van de hardheidsclausule – waarmee de Raad afgesproken productieaantallen en prijzen tussentijds kan aanpassen wanneer er sprake is van een dreigend verlies bij gerechten – vond de afgelopen jaren met name voor vreemdelingenzaken

geen verrekening plaats van productieverschillen.<sup>64</sup> In 2014 bijvoorbeeld was de minderopbrengst € 16,8 mln. vóór toepassing van de hardheidsclausule, na toepassing ervan was de minderopbrengst € 5,7 mln. De gerealiseerde minderopbrengst is daardoor sinds 2007 in feite kleiner geworden en de gerealiseerde meeropbrengst groter.

*Prijsprikkel: een sluitende begroting en evenwichtige werklastverdeling*

Principe: Als de Rechtspraak zaken goedkoper kan afdoen dan de afgesproken prijzen, mag ze die winst tot op zekere hoogte houden. De dankzij deze prikkels gerealiseerde doelmatigheidswinst mag ze op korte termijn houden, maar kan op middellange termijn leiden tot een verlaging van de afgesproken prijzen in de volgende prijsonderhandeling. Als de Rechtspraak niet uitkomt met de afgesproken prijzen, dan teert ze in op het eigen vermogen. Het eigen vermogen van de Rechtspraak moet daarom toereikend zijn om de continuïteit van de Rechtspraak te waarborgen. Eigen vermogen is begrensd tot maximaal vijf procent. In het uiterste geval moet de minister van VenJ een negatief eigen vermogen aanzuiveren.

Praktijk: De prijsprikkel bestaat in opzet alleen op het niveau van de totale productiegerelateerde kosten en niet op het niveau van de afzonderlijke productgroep- of zaaksprijzen, omdat de gerechten integraal verantwoordelijk zijn en het budget naar eigen inzicht mogen besteden. De afgesproken prijzen per zaakscategorie zijn in opzet dus niet normerend voor de tijd die aan een individuele zaak wordt besteed. Gerechten nemen in de praktijk de kostprijzen als uitgangspunt en sturen vooral op een sluitende begroting en een evenwichtige verdeling van werklast tussen de verschillende rechtsgebieden. In de praktijk zijn de onderzochte gerechten niet gericht op het onder de afgesproken prijs produceren.

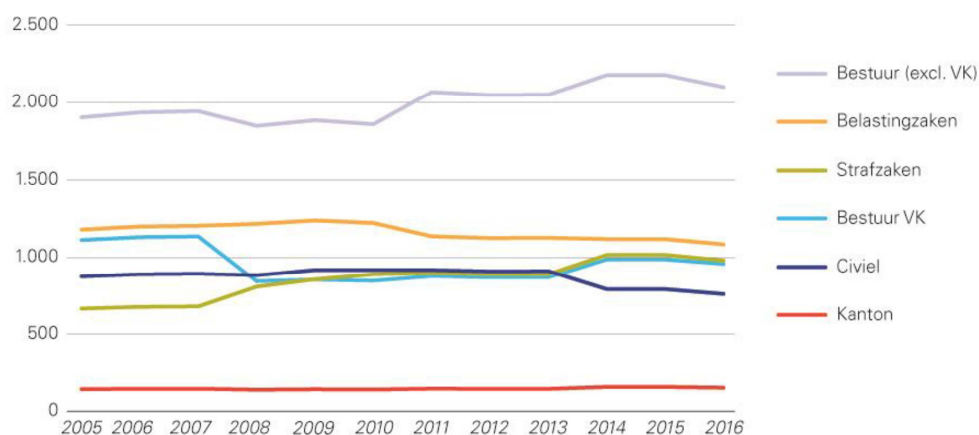
Effect: Uit de analyses van de Rekenkamer blijkt dat er door de Rechtspraak sinds 2005 op korte termijn waarschijnlijk wisselend winst is gerealiseerd op de prijs, maar op totaalniveau zijn de gerealiseerde winsten en verliezen echter niet groot.<sup>65</sup> Dit komt overeen met de bevinding dat de productiviteitsontwikkeling sinds 2005 wisselend, maar vrij stabiel is. De afgesproken prijzen zijn op de middellange termijn dan ook niet verlaagd als gevolg van aantoonbaar gerealiseerde doelmatigheidswinst. Eventueel gerealiseerde doelmatigheidswinst komt ook niet direct tot uitdrukking in de gerealiseerde prijzen van productgroepen die het uitgangspunt vormen voor de driejaarlijkse prijssherijking. Over een langere periode bekeken zijn de afgesproken prijzen over het algemeen niet veel veranderd, zoals blijkt uit de volgende grafiek met relatief constante waarden voor de ontwikkeling van de afgesproken prijzen van productgroepen van rechtbanken tussen 2005 en 2016.

---

<sup>64</sup> Algemene Rekenkamer, 2016: zie tweede rij tabel 4, p. 41

<sup>65</sup> Algemene Rekenkamer 2016: zie tabel 6, p. 43.

Figuur 8.3 Ontwikkeling afgesproken prijzen productgroepen rechtbanken van 2005 tot en met 2016 (prijspeil 2012; in euro)



Bron: Jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2005-2012; Begroting VenJ 2013; CPI (CEP 2012), bewerkt door Algemene Rekenkamer.

#### Conclusie Rekenkamer doelmatigheidsprikkels

De Rekenkamer concludeert dat de doelmatigheidsprikkels niet leiden tot een verdere verlaging van kosten per rechtszaak. Het budgetplafond heeft geleid tot kostenbeheersing op totaalniveau voor de minister van VenJ. Ook de Raad en de onderzochte gerechten zijn sterk gericht op kostenbeheersing. Zij sturen vooral op het realiseren van productieafspraken met de middelen die ze daarvoor krijgen, en niet zozeer op het realiseren van doelmatigheidswinst. Dit komt omdat de doelmatigheidsprikkels in opzet en praktijk niet sterk zijn. Zo wordt de beloning van doelmatig gedrag afgezwakt doordat de Raad en de gerechten de gerealiseerde doelmatigheidswinst maar beperkt mogen houden. Bovendien moet een negatief eigen vermogen worden aangezuiverd door de minister van VenJ. Sinds het Leeuwarder manifest eind 2012 wordt door de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen steeds vaker op kwaliteit van rechtspraak gestuurd boven kostenbeheersing.

Het effect van het verrekenen van de gerealiseerde zaken is beperkt. Het leidt bij de gerechten tot een betere planning, maar niet tot meer productie. Daarnaast resulteert verrekening van productiever verschillen alleen bij meerproductie in lagere kosten per rechtszaak. De afgelopen jaren bleek de uiteindelijke instroom van zaken lager dan verwacht. Daardoor lukte het de Rechtspraak vaak niet om de productieafspraken te halen, laat staan dat het mogelijk zou zijn geweest om meerproductie te realiseren. In jaren van minderproductie stijgen de gemiddelde kosten per rechtszaak juist, omdat dan slechts 70% van de afgesproken prijs van de niet gerealiseerde productie hoeft te worden terugbetaald.

Het effect van vaste prijzen gedurende drie jaren is eveneens beperkt. Het leidt bij de gerechten tot een sluitende begroting en een meer evenwichtige verdeling van de werklast, maar niet tot doelmatigheidswinst. De driejaarlijks afgesproken prijzen zijn niet verlaagd door een aantoonbaar gerealiseerde productiviteitsstijging. Wel zijn de prijzen verlaagd door veranderingen in 'assortimentsmix' en vooraf opgelegde doelmatigheidskortingen (tussen 2005 en 2010) en rijksbrede taakstellingen (sinds 2014). Tegelijkertijd werden de prijzen verhoogd door bijvoorbeeld



veranderingen in wetgeving, investeringen in kwaliteit en tijdelijke tegemoetkomingen. Per saldo bleven de prijzen over het algemeen nagenoeg gelijk.

### 8.5 Ontwikkeling van de kwaliteit van rechtspraak

De Raad heeft in samenspraak met de gerechten een kwaliteitssysteem ontwikkeld om het kwaliteitsniveau van rechtspraak te monitoren en bewaken. Aan de hand van kwaliteitsindicatoren, kwaliteitsnormen, periodiek klantwaarderingsonderzoek en een periodieke visitatie van de kwaliteitszorg binnen de Rechtspraak wordt de kwaliteit van de rechterlijke organisatie en meer in het bijzonder het rechterlijk functioneren gemeten

#### *Ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren.*

Er zijn kwaliteitsindicatoren voor de ontwikkeling van hoger beroep en cassatie en de ontwikkeling van klachten en wrakingen.

- Ontwikkeling percentage hoger beroep en cassatie: De percentages voor hoger beroep en cassatie zijn tussen 1995 en 2010 niet veel veranderd,<sup>66</sup> maar zijn bij de meeste zaaks categorieën sinds 2009 wel licht toegenomen.<sup>67</sup>
- Ontwikkeling aantal klachten en wrakingen<sup>68</sup>: Het aantal klachten en wrakingen is fors toegenomen, maar het aantal gehonoreerde klachten bleef vrijwel ongewijzigd.<sup>69</sup> Het aantal gehonoreerde wrakingsverzoeken steeg van vijftien in 2009 naar veertig in 2014.<sup>70</sup>

#### *Ontwikkeling van kwaliteitsnormen*

De Rechtspraak heeft de afgelopen jaren verschillende kwaliteitsnormen geïntroduceerd. De volgende kwaliteitsnormen gelden op dit moment:

- Permanente educatie: De norm is gemiddeld dertig opleidingsuren per jaar c.q. een minimum van negentig uren verspreid over een termijn van drie jaar. Dit geldt voor iedere raadsheer, rechter en juridisch medewerker.
- Goede bewijsmotivering en daarmee meer inzicht in de redenering achter de rechterlijke uitspraak (Promis): De norm is dat minimaal 50% van de meervoudige uitspraken in strafzaken, inclusief megazaken, volgens de Promismethode wordt afgedaan.
- Doorlooptijden: Er zijn termijnen vastgesteld per rechtsgebied per type zaak waarbinnen een normpercentage van het totaal aantal zaken moet zijn afgedaan.

---

<sup>66</sup> Van Tulder & Van der Torre (2010). Rechtspraak, In: b. Kuhry & f. de Kam (red.) Waar voor ons belastinggeld? Den Haag: scp.

<sup>67</sup> Raad voor de rechtspraak, Kengetallen 2013. Den Haag, 2014.

<sup>68</sup> Wie betrokken is in een rechtszaak en redenen heeft om te denken dat de rechter een zaak niet onpartijdig kan beoordelen, kan vragen deze rechter te laten vervangen door een andere rechter. Een dergelijk verzoek tot vervanging wordt wraking genoemd.

<sup>69</sup> Van Tulder & Van der Torre (2010). Rechtspraak, In: b. Kuhry & f. de Kam (red.) Waar voor ons belastinggeld? Den Haag: scp.

<sup>70</sup> Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag 2014. Den Haag, 2015.

- Aantal meervoudige afdoeningen (MK): Er zijn per rechtsgebied minimumpercentages vastgesteld voor de meervoudige afdoening van zaken (verhouding EK/MK).
- Reflectie: Iedere raadsheer, rechter en juridisch medewerker moet jaarlijks deelnemen aan een intervisie- en/of reflectietraject.

Het beeld van de ontwikkeling van scores op deze normen is wisselend.<sup>71</sup> Zo is het percentage rechters, raadsheren en juridisch medewerkers dat voldoet aan de norm voor permanente educatie de afgelopen jaren gedaald (Raad voor de rechtspraak, 2015b). Het percentage uitspraken van de meervoudige kamer in strafzaken dat volgens de Promismethode is opgesteld is sinds de invoering van de norm toegenomen. Rechtbanken voldoen ruimschoots aan de Promisnorm en verbeteren zich elk jaar licht. Gerechtshoven haalden de norm in 2014 nog net niet. De doorlooptijden van rechtszaken zijn in de loop van de tijd wel verkort, maar voldoen nog niet allemaal aan de normen. Het aandeel Meervoudige Kamer-zaken is de afgelopen jaren bij veel rechtsgebieden toegenomen, maar in de rechtsgebieden civiel handel, civiel familie en vreemdelingenzaken worden de streefpercentages niet gehaald. Ook de normen voor reflectie worden nog niet gehaald. Bij rechters en raadsheren daalden de gemiddelde realisaties in 2014 ten opzichte van 2013. Reflectie van juridisch medewerkers liet in 2014 wel een verbetering zien.

#### *Ontwikkeling van klantwaardering professionals en rechtzoekenden*

Gerechten doen periodiek onderzoek naar de tevredenheid van onder andere burgers. Hierin waarderen professionals<sup>72</sup> en rechtzoekenden verschillende aspecten van de dienstverlening. In 2011 en 2014 is dit landelijk bij alle gerechten uitgevoerd, daarvoor is twee keer lokaal een klantwaarderingsonderzoek onder professionals uitgevoerd. Het aandeel tevreden professionals is in 2014 gedaald van 74% naar 70% en het aandeel ontevreden professionals is gelijk gebleven, namelijk 10%. Professionals zijn vooral tevreden over het rechterlijk functioneren en ontevreden over doorlooptijden. Het aandeel tevreden rechtzoekenden is gestegen van 81% naar 84% en het aandeel ontevreden rechtzoekenden is gedaald van 6% naar 5%. Rechtzoekenden zijn vooral tevreden over het rechterlijk functioneren, de uitspraak en bereikbaarheid/informatieverstrekking en ontevreden over doorlooptijden (26%).<sup>73</sup>

#### *Visitatie*

Een visitatiecommissie bezoekt eens per vier jaar de gerechten om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de kwaliteitszorg. Uit het laatste visitatierapport blijkt dat de commissie op basis van de gesprekken met de medewerkers van de Rechtspraak het vertrouwen heeft gekregen dat de kwaliteit van het dagelijks werk in de afgelopen jaren gewaarborgd is gebleven.<sup>74</sup> De commissie stelt

<sup>71</sup> Van Tulder & Van der Torre, Rechtspraak, In: b. Kuhry & f. de Kam (red.) Waar voor ons belastinggeld? Den Haag: scp, 2015.

<sup>72</sup> Professionals: (vertegenwoordigers van) advocaten, officieren van justitie, gemeenten, bureaus jeugdzorg, Raad voor de kindbescherming, rechtsbijstandsverzekeraars, gerechtsdeurwaarders, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Belastingdienst, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en Sociale Verzekeringsbank

<sup>73</sup> Regioplan, Klantwaardering Rechtspraak 2011, Amsterdam 2011. Regioplan, Klantwaardering Rechtspraak 2014, Amsterdam: Regioplan, 2015.

<sup>74</sup> Cohen, Rapport visitatie gerechten 2014. Den Haag, 2014

echter ook dat de overstijgende kwaliteitszorg in de Rechtspraak onder druk staat. Zo ontbreken landelijke standaarden voor belangrijke kwaliteitsinstrumenten zoals vakinhoudelijk overleg, intervisie, meelesen en leren uit hoger beroep of zijn onvoldoende duidelijk. Volgens de visitatiecommissie zouden medewerkers ook minder ruimte ervaren om kwaliteit te leveren dan vier jaar geleden. De visitatiecommissie verklaart de toegenomen druk op de kwaliteitszorg enerzijds door de reeks opeenvolgende organisatorische veranderingen (Herziening Gerechtelijke Kaart, nieuwe bestuursstructuur en programma Kwaliteit en Innovatie) en anderzijds doordat gerechtsbesturen in de praktijk vooral sturen op productie, doorlooptijden en landelijke kwaliteitsnormen. De visitatiecommissie verklaart het gebrek aan sturing op kwaliteit deels door de organisatiecultuur, waarin veel ruimte bestaat voor het gebruik van eigen werkpraktijken en kwaliteitsnormen, en waarin weinig ruimte is voor feedback.

#### *Conclusie Rekenkamer inzake ontwikkeling kwaliteit*

De Rekenkamer heeft op basis van de beschikbare kwaliteitsinformatie geen aanwijzingen dat de kwaliteit structureel is veranderd. Hoe de kwaliteit van gerechtelijke uitspraken zich heeft ontwikkeld is niet duidelijk, omdat daar volgens de Rekenkamer geen goede indicator voor is. Het risico op verlies van kwaliteit als gevolg van productiedruk acht de Rekenkamer aanwezig tegen de achtergrond van kritiek van rechters in het zogeheten Leeuwarder Manifest, de resultaten van werkdrukonderzoek, het gegeven dat niet alle kwaliteitsnormen worden gehaald, waarschuwend opmerkingen van de visitatiecommissie, de hernomen positie van de raad inzake het sturen op productie en sluitende begrotingen en de discussie over professionele standaarden

#### 8.6 Reactie van Minister van Veiligheid en Justitie en Raad voor de rechtspraak op het Rekenkamerrapport

Gezien het belang van het Rekenkameronderzoek naar de effecten van prestatiebegroting op de doelmatigheid van de Rechtspraak worden de reacties van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Raad voor de rechtspraak hierna letterlijk en cursief weergegeven. In hoofdstuk 9 van deze doorlichting worden de doelmatigheid bevorderende aanbevelingen van de Rekenkamer en de reacties van de Minister en de Raad besproken.

#### *Reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie op bevindingen van de Rekenkamer:*

*“Met veel belangstelling en waardering nam ik kennis van het rapport *Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid*. Ik ben verheugd dat de Algemene Rekenkamer in zijn aanbevelingen het bekostigingssysteem van de Rechtspraak in essentie onderschrijft. Het rapport van de Algemene Rekenkamer sterkt mij in de overtuiging dat het huidig systeem van budgetteren en bekostigen van de Rechtspraak naar behoren werkt en gehandhaafd dient te blijven.*

*Ik onderschrijf de conclusie dat invoering van het bekostigingssysteem er mede toe heeft geleid dat de trend van stijgende kosten per rechtszaak is gestopt en dat de huidige doelmatigheidsprikkels niet leiden tot een verdere verlaging van de kosten per rechtszaak. Het onderzoek toont aan dat de prijsonderhandelingen in de afgelopen tien jaren hebben geleid tot een stabiliserende productiviteit van de rechtspraak. De kostprijzen zijn al jaren op een vergelijkbaar niveau en de verschillen tussen*

*gerechten met betrekking tot die kostprijzen zijn geringer geworden, zo blijkt uit de analyse van de Rekenkamer. Ik neem met belangstelling kennis van de conclusie dat op basis van de beschikbare informatie er geen aanwijzingen zijn dat de kwaliteit van de rechtspraak structureel is veranderd. Wel heb ik kanttekeningen bij enkele passages in het rapport:*

*Het budgetplafond: De hoogte van de jaarlijkse bijdrage voorziet niet in een begrenzing voor de geleverde prestaties van de Rechtspraak. De Rechtspraak beschikt immers over een egalisatierekening, waaruit een hogere productie (ten opzichte van de hoogte van de bijdrage) kan worden gefinancierd. Daarnaast beschikt de Rechtspraak over een eigen vermogen waarmee afwijkingen van de - met de Raad afgesproken – prijs kunnen worden opvangen. Ik ben daarom van mening dat het vaststellen van de hoogte van de bijdrage in de begroting van Veiligheid en Justitie geen belemmering is voor het principe van prestatiebekostiging, noch in theorie, noch in de praktijk. Het alternatief – een onbepaalde hoogte van de bijdrage aan de Rechtspraak in de begroting van Veiligheid en Justitie – is overigens niet mogelijk, vanwege het budgetrecht van het parlement. De stelling dat de prijzen niet worden herijkt op basis van objectieve informatie over gerealiseerde kostprijzen, werklast, doelmatigheid en kwaliteit, maar vooral worden gebaseerd op het beschikbare budget, is niet onderbouwd en mijns inziens onjuist. De prijzen zijn in het verleden wel degelijk op grond van de door de Raad aangedragen informatie en overwegingen uit hoofde van kwaliteit of doelmatigheid aangepast. Zo is in het prijsakkoord 2008-2010 een forse kwaliteitsimpuls opgenomen. In de prijsakkoorden daarna is deze kwaliteitsimpuls gecontinueerd en zijn – ondanks de financiële crisis - geen kortingen hierop overeengekomen. Ook zijn bij elk prijsakkoord de prijzen aangepast voor de werklastgevolgen van wet- en regelgeving. Er is dan ook geen sprake van tegenstrijdige principes in het huidige bekostigingssysteem van de rechtspraak.*

*Vooruitblik: De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alleen het verleden, maar gaat in het rapport onder de noemer ‘Wat speelt er nu?’ ook in op de financiële krapte in de begroting 2016 en de discussie over de vraag of de prestatiebekostiging leidt tot productiedruk en risico’s op lage kwaliteit. De kracht van het onderzoek ligt vooral in de bevindingen naar aanleiding van de analyse ontwikkelingen die feitelijk hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren. Daar waar het onderzoek de huidige problematiek analyseert en vooruit blik, kunnen er mijns inziens geen harde conclusies worden getrokken.”*

*Reactie Raad voor de Rechtspraak op bevindingen van de Rekenkamer:*

*“De Raad voor de rechtspraak heeft met belangstelling kennis genomen van het conceptrapport “Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid”. De Raad constateert dat u zich grondig heeft verdiept in de bekostiging van de rechtspraak en kan zich in grote lijnen in uw aanbevelingen vinden. Hieronder ga ik in op uw conclusies en aanbevelingen. In de bijlage bij deze brief doet de Raad voorstellen voor verduidelijking of aanpassing van een aantal detailpunten in uw rapport.*

*Prestatiebegroting en budgetplafond: De Raad kan zich vinden in de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat in de praktijk het budgetplafond van de minister van V&J het budget van de Rechtspraak bepaalt en dat er in feite sprake is van een mengvorm van prestatiebekostiging en budgetfinanciering. De Raad herkent het beeld dat niet alle zaken door het ministerie gefinancierd worden en dat de prijsonderhandelingen in belangrijke mate worden bepaald door de budgettaire*

*consequenties voor het ministerie en de rijksbegroting en niet door wat in de rechterlijke praktijk nodig is. De Raad acht dit niet wenselijk, vanwege de positie die de Rechtspraak heeft als één van de drie staatsmachten. De financiering is helder vastgelegd in wet- en regelgeving; driejarige prijsafspraken op basis van objectiveerbare elementen in de prijs.*

*Kosten per rechtszaak: De Algemene Rekenkamer constateert dat de kosten per zaak niet lager zijn geworden sinds 2005. Naar de mening van de Raad mag hier echter niet zonder meer aan verbonden worden dat de doelmatigheid niet is toegenomen. Juist omdat het bekostigingssysteem intrinsieke doelmatigheidsprikkels bevat die zouden kunnen doorslaan heeft de Rechtspraak de afgelopen jaren namelijk sterk geïnvesteerd in kwaliteit (PROMIS, PE etc.). De kwaliteitsverbetering blijkt ook uit de verbetering van de uitkomsten van de klantwaarderingsonderzoeken die de afgelopen jaren zijn gehouden. Daarnaast ontvangt de Raad de afgelopen jaren steeds vaker en steeds sterkere signalen dat de zwaarte van zaken aanmerkelijk is toegenomen. Vanwege beide ontwikkelingen is het afdoen van een zaak in 2005 zodoende lang niet altijd vergelijkbaar met een zaak uit 2015 en is er ondanks gelijkblijvende kosten wel degelijk sprake van doelmatigheidsvergroting.”*

## 8.5 Conclusie

Sinds 2005 wordt de Rechtspraak op grond van het aantal afgedane rechtszaken bekostigd met vaste prijzen. Deze prijzen worden in driejaarlijkse onderhandelingen vastgesteld. Het bekostigingssysteem bevat twee doelmatigheidsprikkels: de wijze van verrekening van gerealiseerde productie (volumeprikkel) en driejarige vaste prijzen (prijsprikkel). Om het behoud van kwaliteit te borgen verzorgt de Rechtspraak een kwaliteitssysteem, dat een rol speelt bij de driejaarlijkse onderhandelingen over de prijzen. Met de uitkomsten van een prognosemodel van het WODC en de Raad voor de Rechtspraak worden jaarlijks afspraken gemaakt over de te realiseren productie van het aantal zaken. Op grond van deze prognoses en driejaarlijks vastgestelde prijzen dient de Raad voor de rechtspraak een begroting in bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De Raad voor de rechtspraak maakt productieafspraken met de gerechten en financiert gerechten.

De Rekenkamer concludeert dat sinds de invoering van prestatiebekostiging voor de Rechtspraak de kosten per rechtszaak na een lange periode van stijging (1983-2002) gestabiliseerd zijn en dat de verschillen tussen gerechten in kosten per rechtszaak kleiner zijn geworden. De Rekenkamer acht het aannemelijk dat prestatiebekostiging hieraan heeft bijgedragen.

Verder oordeelt de Algemene Rekenkamer dat de jaarlijkse productie gerelateerde bijdrage van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Rechtspraak weliswaar berekend wordt door het aantal zaken (q) te vermenigvuldigen met de afgesproken prijs per productgroep (p), maar uiteindelijk wordt bepaald door de beschikbare middelen van de minister van Veiligheid en Justitie. Het veronderstelde open einde karakter van prestatiebekostiging wordt daarmee begrensd door het budgetplafond van de minister. De bekostiging van de Rechtspraak heeft hiermee kenmerken van zowel prestatiebekostiging als budgetfinanciering. De combinatie van prestatiebekostiging en een budgetplafond zorgt voor spanningen tussen de uitgangspunten van beide principes.

Het effect van het verrekenen van de gerealiseerde zaken is beperkt. Het leidt bij de gerechten tot een betere planning, maar niet tot meer productie. Daarnaast resulteert verrekening van

productieverschillen alleen bij meerproductie in lagere kosten per rechtszaak. De afgelopen jaren bleek de uiteindelijke instroom van zaken lager dan verwacht. Daardoor lukte het de Rechtspraak vaak niet om de productieafspraken te halen, laat staan dat het mogelijk zou zijn geweest om meerproductie te realiseren. In jaren van minderproductie stijgen de gemiddelde kosten per rechtszaak juist, omdat dan slechts 70% van de afgesproken prijs van de niet gerealiseerde productie hoeft te worden terugbetaald.

Het effect van vaste prijzen gedurende drie jaren is eveneens beperkt. Het leidt bij de gerechten tot een sluitende begroting en een meer evenwichtige verdeling van de werklust, maar niet tot doelmatigheidswinst. De driejaarlijks afgesproken prijzen zijn niet verlaagd door een aantoonbaar gerealiseerde productiviteitsstijging. Wel zijn de prijzen verlaagd door veranderingen in 'assortimentsmix' en vooraf opgelegde doelmatigheidskortingen (tussen 2005 en 2010) en rijksbrede taakstellingen (sinds 2014). Tegelijkertijd werden de prijzen verhoogd door bijvoorbeeld veranderingen in wetgeving, investeringen in kwaliteit en tijdelijke tegemoetkomingen. Per saldo bleven de prijzen over het algemeen nagenoeg gelijk.

De Rekenkamer heeft op basis van de beschikbare informatie van het kwaliteitssysteem RechtspraakQ (kwaliteitsindicatoren, kwaliteitsnormen, klantwaarderingsonderzoeken, rapporten van visitatiecommissies) geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de rechtspraak structureel is veranderd in de periode 2006-2016. Hoe de kwaliteit van gerechtelijke uitspraken zich heeft ontwikkeld is volgens de Rekenkamer echter niet geheel duidelijk, omdat daar volgens de Rekenkamer nog geen goede indicator voor is. Het risico op verlies van kwaliteit als gevolg van productiedruk acht de Rekenkamer aanwezig, mede tegen de achtergrond van de lopende discussies binnen de rechtspraak.

Ten aanzien van deze conclusies van de Algemene Rekenkamer heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aangetekend dat er geen sprake is van een mengvorm van budgetfinanciering en prestatiebekostiging en dat er dan ook geen budgetplafond is. De Raad voor de rechtspraak heeft aangetekend dat er sterke signalen zijn dat zaken zwaarder zijn geworden en de kwaliteit is gestegen, waardoor de productiviteit in de laatste tien jaren is verbeterd.

## Hoofdstuk 9: Verhogen van doelmatigheid en doeltreffendheid en beleidsopties ombuigen met 20%

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk en welke maatschappelijke effecten gaan daarmee gepaard? De beleidsopties dienen een budgettaire onderbouwing te bevatten.

### 9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat drie verschillende paragrafen.

Allereerst wordt in paragraaf 9.2 afzonderlijk ingegaan op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om de doelmatigheid van de prestatiebekostiging te verbeteren<sup>75</sup>. Daarbij wordt tevens ingegaan op de reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie en van de Raad voor de Rechtspraak.

Vervolgens worden in paragraaf 9.3. aan de hand van de bevindingen van deze beleidsdoorlichting een aantal maatregelen genoemd om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te bevorderen.

Tenslotte worden in paragraaf 9.4 beleidsopties besproken in het geval dat er 20% minder middelen beschikbaar zijn, waarbij wordt voortgebouwd op de conclusies van het Rekenkameronderzoek en deze Beleidsdoorlichting Rechtspraak.

### 9.2. Aanbevelingen doelmatigheidsbevordering van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft een doelmatigheidsonderzoek verricht naar de invloed van de prestatiebekostiging op de doelmatigheid van de rechtspraak. Op grond van dit onderzoek formuleert de aanbevelingen voor zowel de minister van Veiligheid en Justitie als de Raad voor de rechtspraak. De aanbevelingen en de beleidsreacties worden hierna weergegeven.

#### *Aanbevelingen Rekenkamer en reactie Minister van Veiligheid en Justitie*

De Rekenkamer beveelt de minister aan:

- Maak in de departementale begroting bij beperking of verruiming van het budgetplafond voor de Rechtspraak duidelijk welke gevolgen dat heeft voor het aantal vooraf te financieren zaken, de gehanteerde prijzen en het gewenste kwaliteitsniveau van de Rechtspraak. Maak ook duidelijk welke risico's daarmee samenhangen, welke impact die risico's kunnen hebben, hoe die risico's moeten worden verkleind en hoe ze worden opgevangen als ze zich voordoen.

---

<sup>75</sup> In hoofdstuk 8 van deze doorlichting is eerder ingegaan op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer. Daarbij is *niet* ingegaan op de aanbevelingen van de Rekenkamer om de doelmatigheid en doeltreffend van het beleid te verbeteren. Conform de aanwijzingen voor een beleidsdoorlichting worden deze in dit hoofdstuk besproken.

- Maak in het departementale jaarverslag duidelijk of de risico's zich hebben voorgedaan en hoe daarmee is omgegaan.

*Maak in begroting zichtbaar de gevolgen van beperken of verruimen budgetplafond: Ten aanzien van de eerstgenoemde aanbeveling merkt de Minister van Veiligheid en Justitie op dat er geen sprake is van een budgetplafond. "Voor wat betreft de aanbeveling om de gevolgen van het gereserveerde budget in de begroting voor de te financieren zaken en de gehanteerde prijzen in kaart te brengen: die beschrijving is nu reeds in de begroting opgenomen. Zowel bij het artikel waarin de bijdrage aan de Rechtspraak staat gemeld (zie: begroting 2016, TK 34 300 VI, nr. 2, pagina 44 - 45) als in het hoofdstuk van de Rechtspraak zoals is opgenomen in de begroting van Veiligheid van Justitie (zie: begroting 2016, TK 34 300 VI, nr. 2, pagina 116 - 122).*

*Het gewenste kwaliteitsniveau wordt daarbij overigens niet in de beschouwing betrokken. Het vastleggen van het gewenste kwaliteitsniveau past niet in het wettelijk kader. Daarin is immers niet voorzien in een rol van de minister van Veiligheid en Justitie ten aanzien van de kwaliteit van de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak en het gerechtsbestuur zijn in de Wet op de rechterlijke organisatie belast met het bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak.*

*Het onderwerp kwaliteit leent zich bovendien ook niet om in enkele indicatoren op te nemen in een begroting of verantwoording. Ook de Raad gebruikt een uitgebreid arsenaal aan instrumenten om het begrip kwaliteit enigszins handen en voeten te kunnen geven. Vanwege het bovenstaande kan ik het laatste onderdeel van deze aanbevelingen (met betrekking tot kwaliteit) dan ook niet overnemen.*

*Risico's in jaarverslag: Aangezien het departementale jaarverslag een spiegel is van de departementale begroting gelden mijn bovenstaande opmerkingen ook voor de tweede aanbeveling van de Algemene Rekenkamer."*

#### *Aanbevelingen Rekenkamer en reactie Raad voor de Rechtspraak*

De Rekenkamer beveelt de Rechtspraak aan:

- Investeer in betere informatie over kosten en kwaliteit van de Rechtspraak. Daarmee kan de minister van VenJ beter afwegen welke risico's er zijn voor de kwaliteit als er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor de Rechtspraak.
- Ontwikkel een manier waarmee de kwaliteit van uitspraken kan worden gevolgd. Bepaal samen met de minister van VenJ welk kwaliteitsniveau van de rechtspraak minimaal moet worden gerealiseerd. Betrek deze informatie bij de driejaarlijkse prijsherijking.
- Zorg voor cijfermatig inzicht in de oorzaken voor verschillen tussen afgesproken en gerealiseerde productgroepprijzen en ook in oorzaken voor productiviteitsverschillen tussen gerechten. Dit inzicht kan mogelijkheden bieden voor doelmatigheidsverbetering.
- Vergelijk en maak helder hoe het komt dat een rechtszaak van een bepaald type in het ene rechtsgebied zoveel meer mag kosten dan in het andere rechtsgebied, ook al is complexiteit (of eenvoud) op het oog vergelijkbaar. Gebruik die informatie om van elkaar te leren hoe Gebruik die informatie om van elkaar te leren hoe werkprocessen doelmatiger kunnen



worden ingericht en betrek hierbij de ontwikkeling van professionele standaarden per rechtsgebied

De Raad voor de rechtspraak merkt over deze aanbevelingen het volgende op:

*“Meer kwaliteitsindicatoren: In uw rapport beveelt u aan om (nog) betere informatie over de kwaliteit van de Rechtspraak te genereren, zodat het ministerie van V&J beter kan afwegen welke risico’s er zijn bij onvoldoende middelen. De Raad omarmt allereerst de conclusie van de Rekenkamer dat kwaliteit omschreven dient te worden. De Raad stelt wel dat onderscheid gemaakt moet worden tussen kwaliteitsindicatoren behorend tot de bedrijfsvoering van de rechtspraak en kwaliteitsindicatoren behorend tot het rechterlijk domein. De rechtspraak is een transparante organisatie en stelt over beide soorten kwaliteitsindicatoren op eigen initiatief informatie ter beschikking aan de maatschappij. De Raad staat ook open voor verdere verbetering van de informatievoorziening over die kwaliteit. Uw aanbeveling over het afwegen van de risico’s verdient echter nuancering. Over de eerste categorie kwaliteitsindicatoren kunnen inderdaad afspraken worden gemaakt met het ministerie van V&J. De rechtspraak kan zich verplichten tot het leveren van een bepaald kwaliteitsniveau als het ministerie van V&J daar de noodzakelijke middelen voor ter beschikking stelt. Ontbreken die middelen dan zal ook de kwaliteit lager zijn. Te denken valt aan huisvesting en Arbo-omstandigheden. Over de tweede categorie kwaliteitsindicatoren, waar bijvoorbeeld ook de professionele standaarden toe behoren, geldt dit echter nadrukkelijk niet. Het gaat hier namelijk om de professionele kwaliteit en de rechterlijke afweging. Deze kwaliteitseisen kunnen alleen door de rechters zelf worden ontwikkeld. Bij die kwaliteitseisen wordt uiteraard de juiste balans tussen efficiency, juridische kwaliteit en maatschappelijke relevantie gevonden – maar het is wel een afweging die de Rechtspraak maakt. De kwaliteitseisen zijn niet onderhandelbaar, vanwege de positie van de Rechtspraak. De rijksoverheid dient voldoende financiële middelen ter beschikking te stellen om handelen volgens deze kwaliteitseisen mogelijk te maken.*

*Meer cijfermatig inzicht in oorzaken van verschillen gerealiseerde prijzen en productiviteit van gerechten: De Rekenkamer beveelt de Raad aan om cijfermatig inzicht te verkrijgen in zowel de verschillen tussen afgesproken en gerealiseerde productgroepprijzen als productiviteitsverschillen tussen gerechten. Wat betreft de verschillen tussen afspraken en realisatie merkt de Raad op dat een dergelijke analyse reeds bij de prijsonderhandelingen gemaakt wordt. De ervaringen daarbij leren dat het verklaren van ontwikkelingen een complexe aangelegenheid is. Meerdere factoren spelen gelijktijdig een rol en kunnen lastig geïsoleerd worden. De benodigde informatie is bovendien lang niet altijd aanwezig in de geautomatiseerde systemen van de Rechtspraak zodat (wetenschappelijk) onderzoek nodig is. Dergelijk onderzoek kent relatief lange doorlooptijden en brengt hoge kosten met zich mee. De Raad is van mening dat deze hoge kosten onvoldoende opwegen tegen de baten. De Raad onderschrijft uw aanbeveling over de analyse van productiviteitsverschillen tussen gerechten en voert deze reeds uit. De Raad bundelt en verspreidt relevante kengetallen van gerechten onder alle gerechten en plaatst deze op zijn externe website die voor ieder toegankelijk is. De Raad stuurt bewust op hoofdlijnen, een positief eigen vermogen van de gerechten. Er wordt niet gestuurd op de productiviteit per productgroep. De analyse en het duiden van verschillen wordt overgelaten aan de gerechtsbesturen evenals de beslissing om meer of minder productiviteit op een bepaald rechtsgebied te accepteren. De Raad wil bezien of het mogelijk is om zijn kengetallen meer uitgesplitst te*

*presenteren, bijvoorbeeld door ook vergelijkingen tussen specifiek primair proces en ondersteunend proces mogelijk te maken. Uitgangspunt blijft echter dat de gerechtsbesturen primair verantwoordelijk zijn voor een positief eigen vermogen en dat zij dus in eerste instantie die analyse dienen te verrichten.*

*Beter meten kwaliteit van rechterlijke uitspraken: De Rekenkamer beveelt aan om informatie te verkrijgen over de kwaliteit van de rechterlijke uitspraken. De Raad begrijpt deze wens. De Rechtspraak streeft er naar om naast de organisatorische kwaliteitszorg ook een beeld aan de samenleving te kunnen geven van de inhoudelijke kwaliteit van de Rechtspraak. De Rechtspraak werkt al een aantal jaren aan de ontwikkeling van een instrument voor inhoudelijke toetsing van het rechterlijk werk, om onderbouwd zicht te krijgen op de ambachtelijke kwaliteit van uitspraken. Onder de 'ambachtelijke kwaliteit van een vonnis' wordt verstaan de mate waarin een vonnis vaktechnisch goed in elkaar steekt, met name leesbaar en helder, niet te lang, consistent, en procedureel en materieelrechtelijk voldoet aan de ambtelijke eisen, terwijl het uitmondt in een overtuigende en aanvaardbare beslissing. Via verschillende pilots is in het rechtsgebied civiel geëxperimenteerd met de ontwikkeling van kwaliteitstoetsing. In de komende jaren wordt het toetsingsinstrument verder doorontwikkeld voor de civiele rechtspraak en worden de mogelijkheden onderzocht voor toepassing binnen andere rechtsgebieden, zoals bestuursrechtspraak.*

*Analyse van prijsverschillen tussen vergelijkbare zaken: De Raad deelt uw opmerking dat vragen mogen worden gesteld over de verschillen tussen prijzen van op het oog vergelijkbare zaken. De Raad wil overigens benadrukken dat die prijsverschillen niet alleen veroorzaakt worden door verschillen in kwaliteit en doelmatigheid, zoals u stelt, maar ook door verschillen in wet- en regelgeving waardoor de rechter in het ene rechtsgebied meer werk aan een zaak heeft dan in het andere. Verschillen tussen de prijzen waren voor de Raad aanleiding om de haalbaarheid van een ander bekostigingsstelsel te onderzoeken. Uitvoering van dit alternatief bleek uiteindelijk helaas niet haalbaar. De zoektocht naar verbetering en vereenvoudiging van de bekostiging zal echter onverminderd worden voortgezet. Dit voornemen is onder andere ook opgenomen in het MeerJarenPlan van de Rechtspraak."*

#### *Conclusie*

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer voor zowel de minister van Veiligheid en Justitie en de Raad zien vooral toe op het verbeteren van de informatievoorziening en analyses met betrekking tot budgetten, kosten, prijzen en kwaliteit. Meer inzicht op deze gebieden kan de doelmatigheid van de prestatiebekostiging versterken naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer. De Minister van Veiligheid en Justitie is van mening dat de analyses en aanbevelingen niet leiden tot het aanpassen van de bekostigingssystematiek en dat op dit gebied al het nodige gebeurt, zoals tijdens de kostprijsonderhandelingen. De Raad voor de rechtspraak is bezig met de uitvoering van de aanbevelingen en maakt een afweging van de mogelijke kosten en baten.

#### 9.3. Bevorderen van doelmatigheid en doeltreffendheid

Tussen 2007 en 2015 is de modernisering van de Rechtspraak gecontinueerd. In dit tijdvak hebben de Raad voor de rechtspraak en de gerechten leren omgaan met een nieuw systeem van

prestatiebekostiging en kwaliteitsborging. Ook zijn er enkele 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 civiele en bestuursrechtspleging vanaf 2016. Definitieve uitspraken over de effecten van de meest belangrijke wetgevingsoperaties zijn nog niet mogelijk. Het duurt veelal jaren voordat de resultaten van dergelijke ingrijpende stelselwijzigingen landen op de werkvloer en zich hebben uitgekristalliseerd in waarneembare effecten. In de loop van 2016 en daarna zullen diverse wetevaluaties beschikbaar komen en is een eindoordeel over de doeltreffendheid van de wetgeving mogelijk. Voortbouwend op deze bevindingen van de beleidsdoorlichting zullen de hoofdlijnen van het huidige beleid worden gecontinueerd. In de komende jaren zal er aandacht blijven voor:

- Digitalisering
- Gerechtelijke kaart
- Prestatiebekostiging
- Buitengerechtelijke geschiloplossing
- Toekomstbestendige wetgeving
- Europese benchmarks en best practices

### *Digitalisering*

De Rechtspraak staat de komende jaren grote veranderingen te wachten. De grote digitaliseringsoperatie KEI zal in fasen worden geïmplementeerd, zodra de wetsvoorstellen door de Eerste Kamer zijn aanvaard. Dat zal procedures vereenvoudigen en uniformeren en het rechtzoekenden mogelijk maken digitaal zaken aanhangig te maken en te voeren. Niet alleen voor rechtzoekenden, maar ook voor rechters en ondersteunend personeel brengt dit enorme veranderingen met zich mee. Uiteindelijk zal deze operatie tot effect hebben dat er efficiënter kan worden gewerkt en kwaliteit en innovatie wordt bevorderd. De automatisering van de rechtspraak zal daarmee waarschijnlijk niet zijn beëindigd. Kennissystemen zullen de expertise van de rechter kunnen aanvullen en de kwaliteit van de beslissingen kunnen verbeteren. Mogelijkerwijs zullen procedures nog verder kunnen worden vereenvoudigd en geüniformeerd. Een evaluatie van het lopende digitaliseringsproject KEI zal in 2022 plaatsvinden.

### *Gerechtelijke kaart*

De herziening van de gerechtelijke kaart is vooral gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de rechtspraak. Vóór 1 januari 2018 zal de herziening van de gerechtelijke kaart worden geëvalueerd door een onafhankelijke commissie onder leiding van prof. Dr. Kummeling. Dan zal duidelijk worden of de doelstellingen van de wet Herziening gerechtelijke kaart zijn behaald, wat de eventuele neveneffecten zijn, en of er bijstelling noodzakelijk of gewenst is. Dat kan van belang zijn voor bijvoorbeeld de omvang van gerechten, de relatieve competentie, de concentratie van zaken, de kwaliteit van de geschilbeslechting en de inrichting van de wijze waarop de gerechten worden bestuurd. Uit de tussenrapportage van de commissie over Oost-Nederland blijkt nog niet van een noodzaak tot ingrijpen.

### *Prestatiebekostiging en professionele standaarden*

De Algemene Rekenkamer heeft de gevolgen van de prestatiebekostiging voor de doelmatigheid van de Rechtspraak onderzocht. In het in de doorlichting uitgebreid besproken onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt deze tot de aanbeveling om bij beperking van het budget voor de Rechtspraak duidelijk aan te geven welke gevolgen dit heeft voor het aantal te financieren zaken, de prijs en het gewenste kwaliteitsniveau en welke risico's daarmee gepaard gaan. Zoals de minister van Veiligheid en Justitie geantwoord heeft, is de hoogte van de jaarlijkse bijdrage géén begrenzing voor de geleverde prestaties van de Rechtspraak. Er is geen sprake van een budgetplafond. Burgers en bedrijven kunnen altijd terecht bij de rechter. De Rechtspraak heeft daar voldoende middelen voor. In de afgelopen jaren zijn alle zaken zijn gefinancierd conform de regels van het bekostigingssysteem.

De discussie binnen de Rechtspraak over werkdruk en kwaliteit heeft er tegelijkertijd toe geleid dat rechters professionele standaarden hebben ontwikkeld op de terreinen van het strafrecht, het civiele recht en het bestuursrecht. Op familierechtelijk gebied zijn deze nog in ontwikkeling. Professionele standaarden moeten bijdragen aan een kwaliteitsniveau dat onder professionals als minimaal acceptabel wordt geacht. Voor de invoering van de professionele standaarden heeft de Rechtspraak een verhoging van de prijs voorgesteld in het kader van de prijsonderhandelingen voor de periode 2017 t/m 2019. Het is op dit moment niet mogelijk om op de uitkomst daarvan vooruit te lopen.

### *Buitengerechtelijke geschiloplossing*

De laatste jaren daalt het aantal rechtszaken - behoudens de kantonzaken – in alle drie de rechtsgebieden (straf, civiel en bestuur). Gelijktijdig is er een voorzichtige groei van de buitengerechtelijke geschiloplossing. Rechtzoekenden komen in meer zaken zelfstandig en buiten de rechter om tot een oplossing. Er is geen sprake van een krachtige trend die aanleiding geeft tot duidelijke beleidsimpulsen. Maar de ontwikkeling past wel in het beleid van het kabinet om enerzijds de toegang tot de rechter te verzekeren, en anderzijds de mogelijkheden voor burgers te vergroten om zelfstandig tot duurzame en gedragen oplossingen voor een geschil te komen. De kabinetsreactie op het rapport Wolfsen bevat maatregelen om de eerstelijns rechtbijstand te versterken, waardoor burgers beter in staat zijn hun conflicten te beslechten buiten de rechter om. In dit kader is een wetsvoorstel versterking mediation in voorbereiding, dat binnenkort in consultatie zal gaan.

### *Toekomstbestendige wetgeving*

Het voorbereiden en implementeren van wetgeving neemt veel tijd, zo blijkt ook uit de doorlichting inzake de herziening van de gerechtelijke kaart en de digitalisering van rechterlijke procedures. Dat is niet verwonderlijk. Het wijzigen van de organisatie en de processen van het rechtspreken vereisen zorgvuldigheid. Maar tijd is geld. En maatschappelijke ontwikkelingen gaan steeds sneller. Wetgeving dient daar beter op aan te sluiten. In toenemende mate is in wetgeving ruimte voor meer open normen in de vorm van doelformuleringen (zie Wet elektronische handtekening), het opnemen van experimenteerbepalingen (zie aanpassing Wetsvoorstel KEI, dec. 2015) en de introductie van het zogeheten *right to challenge* (zie de motie Recourt inzake vechtscheidingen). Het kabinet presenteert binnenkort een visie op de wijze waarop dergelijke wetgevingsinnovaties kunnen worden ingevoerd

met respect voor alle publieke belangen die in het geding zijn en rechtsstatelijke waarden zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

#### *Europese benchmarks en best practices*

De laatste tien jaar is er een toenemend aantal internationale *benchmarks*, zoals de *EU Justice Scoreboard*. Deze houden ons een nuttige spiegel voor inzake het functioneren van de Nederlandse rechtspraak. De Nederlandse rechtspraak scoort in het algemeen goed, maar op onderdelen is verbetering mogelijk en wenselijk. Inmiddels wordt door de Rechtspraak bijvoorbeeld gewerkt aan een meer transparant systeem voor het toedelen van zaken aan rechters. Meer in het algemeen is de huidige toepassing van ICT in de Nederland minder sterk dan in andere landen. Op het gebied van de digitalisering zal met de implementatie van de wetsvoorstellen Kwaliteit en Innovatie een grote sprong voorwaarts worden gemaakt.

Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren de productiviteit al jarenlang stabiel is. Het verlagen van de prijs is mogelijk als de productiviteit van de Rechtspraak stijgt. Op grond daarvan ligt de gedachte voor de hand om in te zetten op een verhoging van de productiviteit. Dat zou mogelijk zijn door voort te bouwen op een aantal van bovengenoemde elementen: de vereenvoudiging van de afdoening van zaken door digitalisering, het sluiten van locaties, meer gebruik maken van benchmarks of het verminderen van de kwaliteit.

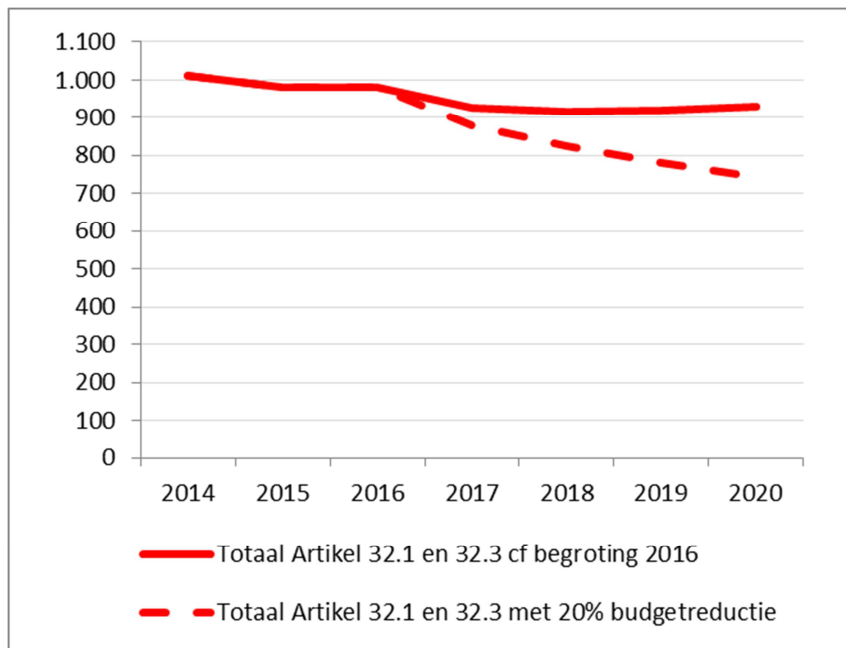
In de volgende paragraaf wordt beschreven of, en op welke wijze, de prijzen van rechtszaken verder kunnen worden verlaagd en de productiviteit kan worden verhoogd. Daarbij wordt ook ingegaan op andere maatregelen om een budgetreductie van 20% te realiseren: het beperkt financieren van volume, het beperken van de instroom en het verhogen griffierechten.

### 9.3 Beleidsopties ombuigen met 20%

#### *Uitgaven*

In onderstaande tabel is de realisatie 2014 en de raming 2015-2020 van de uitgaven van het artikelonderdelen 32.1 en 32.3 weergegeven.

|   | realisatie | Cf begroting 2016 |         |         |         |          |          |
|---|------------|-------------------|---------|---------|---------|----------|----------|
|   | 2014       | 2015              | 2016    | 2017    | 2018    | 2019     | 2020     |
| 32.1.Hoge Raad<br>apparaatskosten         | 24.939     | 24.936            | 25.019  | 27.635  | 27.604  | 27.604   | 27.704   |
| 32.3 Raad voor de<br>rechtspraak bijdrage | 987.050    | 954.482           | 956.541 | 897.787 | 887.310 | 891.739  | 901.459  |
| Totaal Artikel 32.1 en 32.3               | 1.011.989  | 979.418           | 981.560 | 925.422 | 914.914 | 919.343  | 929.163  |
|   |            |                   | 0%      | -5%     | -10%    | -15%     | -20%     |
| 20% budgetreductie                        |            |                   |         | -46.271 | -91.491 | -137.901 | -185.833 |



Een 20%-reductie van het budget betekent op deze artikelonderdelen een reductie met bijna € 186 mln. Voor de invulling van dit bedrag worden hierna een aantal varianten beschreven. Daarbij wordt geen oordeel geveld over de wenselijkheid en dit is ook niet meegewogen in de varianten. Wel wordt ingegaan op de verwachte effecten en neveneffecten.

De Rechtspraak wordt bekostigd op basis van outputbekostiging, dat wil zeggen prijs x volume. Om deze reductie te bewerkstelligen dient de prijs of het volume (aantallen zaken die door de rechter worden behandeld) te worden verlaagd met 20% of een combinatie hiervan. Een andere optie is dat de griffierechten worden verhoogd.

### *Prijs*

Het verlagen van de prijs is mogelijk als de productiviteit van de Rechtspraak stijgt. Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren de productiviteit al jarenlang 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.

Uit Europese benchmarks blijkt dat Nederland relatief achterblijft als het gaat om ICT-toepassingen binnen de rechtspraak. Er is op dit moment een omvangrijk digitaliseringsprogramma opgezet onder de naam Kwaliteit en Innovatie (KEI) om de Rechtspraak digitaal toegankelijk te maken en de kwaliteit te verhogen. Naar verwachting levert KEI een productiviteitsstijging op, doordat minder administratief personeel nodig zal zijn. Deze verwachte productiviteitsstijging is echter 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%. De Rechtspraak is thans bezig dit ingrijpende digitaliseringsprogramma in te voeren. Implementatie van dit programma vergt enkele jaren.

Een vergelijkbare situatie geldt voor de herziening van de gerechtelijke kaart. In Europees perspectief beschikt het dichtbevolkte Nederland over relatief weinig locaties per hoofd van de bevolking. Het beperken van locaties (schaalvergroting) is theoretisch een mogelijkheid om de prijzen te verlagen. Een dergelijk voornemen heeft de Raad in 2015 gelanceerd onder de noemer 'locatiebeleid', maar dat voornemen is door de Tweede Kamer geblokkeerd. Verdere maatregelen zijn eventueel mogelijk naar aanleiding van de evaluatie die is voorzien eind 2017.

Verkenning van de Europese benchmark leert dat de rechtspraak met een gemiddelde zaakinstroom, een benedengemiddeld budget en een bovengemiddelde doorlooptijd al met al bovengemiddeld scoort qua productiviteit. De productiviteit van de Nederlandse rechtspraak zou verder kunnen worden bevorderd door het maken van meer analyses van de verschillen tussen gerechten of tussen rechtsgebieden. Dit is een van de kerntaken van de Raad. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat dit geleid heeft tot minder verschillen tussen de kostprijzen van gerechten.

De Nederlandse rechtspraak beschikt in Europees perspectief over een bovengemiddelde kwaliteit. De Rechtspraak zou kunnen besluiten om de kwaliteitseisen te verminderen. Daarbij dient te worden aangetekend dat onder andere de Algemene Rekenkamer wijst op het risico op kwaliteitsverlies.

|                            | prijs 2014 | prijs 2020<br>incl. +/- 20% |
|----------------------------|------------|-----------------------------|
| <i>Rechtbanken</i>         |            |                             |
| Civiel                     | € 801,54   | € 548,25                    |
| Bestuur (excl. VK)         | € 2.205,39 | € 1.508,49                  |
| Straf                      | € 1.028,23 | € 703,31                    |
| Kanton                     | € 156,31   | € 106,92                    |
| Bestuur VK                 | € 998,62   | € 683,06                    |
| Belasting                  | € 1.131,08 | € 773,66                    |
| <i>Gerechtshoven</i>       |            |                             |
| Civiel                     | € 3.871,31 | € 2.647,98                  |
| Straf                      | € 1.551,96 | € 1.061,54                  |
| Belasting                  | € 3.649,80 | € 2.496,46                  |
| <i>Bijzondere colleges</i> |            |                             |
| Centrale Raad van Beroep   | € 3.450,32 | € 2.360,02                  |

De onderliggende kosten die de hoogte van de prijs bepalen bestaan uit personele kosten, huisvesting en ICT en hebben derhalve een relatief vast karakter. Bijna de helft van de personele kosten heeft betrekking op het rechterlijk personeel dat voor het leven in benoemd. De salariskosten van rechters kunnen alleen dalen door natuurlijk verloop.

Een verdere verlaging van de prijs leidt tot een hogere werkdruk voor de rechtspraak waarbij de kwaliteit (inclusief de ontwikkeling van professionele standaarden) van de rechtspraak in het geding kan komen. De exacte effecten op de kwaliteit van een eventuele bezuiniging door middel van verlaging van de prijs is niet te kwantificeren.

## Volume

Verlaging van het volume kan plaatsvinden in drie verschillende sectoren: de strafsector, de bestuurssector (inclusief belasting en vreemdelingenkamer) en de civiele sector. De budgettaire omvang van de drie sectoren is zijn ongeveer 28%, 24% respectievelijk 48%. De civiele sector is dus verreweg de grootste sector.

Een volumeverlaging kan worden bewerkstelligd door via wet- en regelgeving de instroom te beperken óf door de rechtspraak niet voor de ingestroomde zaken te financieren.

Voorbeelden van instroombeperking zijn als volgt:

- Het decriminaliseren van softdrugs. Dit heeft een beperkt effect. Uit de strafrechtmonitor blijken er circa 2.500 rechtbankzaken op het terrein van softdrugs te zijn geweest. Gerekend met de gemiddelde strafzaak-prijs zou dit circa € 2,5 mln. opleveren op dit artikelonderdeel. Decriminaliseren van ander typen veelvoorkomende strafzaken hebben een vergelijkbaar, relatief bescheiden financieel effect op de begroting van de rechtspraak.
- Het verdergaand afdoen van delicten door het Openbaar Ministerie (OM-afdoening). Op dit gebied is de laatste jaren al veel in gang gezet op met name de lichtere delicten (ZSM-aanpak). De effecten daarvan zijn voor een belangrijk deel al in de meerjarentrend verwerkt. Van belang is het aantal verdachten dat tegen een OM-strafbeschikking in verzet gaat bij de rechter. In geval van verzet wordt de zaak alsnog aan de rechter voorgelegd en is er geen financieel effect op de begroting van de rechtspraak. De ervaring leert dat dit verzetspercentage hoger wordt bij zwaardere zaken. Door de onzekerheid van de gedragseffecten die een dergelijke maatregel oproept, zijn de budgettaire gevolgen van een dergelijke ingreep niet op een zinvolle wijze te voorspellen. Uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid zijn er grenzen aan de mogelijkheid om strafzaken te laten afdoen door het Openbaar Ministerie in plaats van door de rechter.
- Het beperken van de instroom van civiele- en bestuursrechtzaken is mogelijk door het verhogen van de drempel door middel van het verhogen van de griffierechten. Het verhogen van de griffierechten leidt tot minder zaken, maar vervolgens ook tot minder inkomsten omdat de totale instroom daalt.

Bovenstaande voorstellen ten aanzien van de volumebeperking door aanpassing van specifieke wet- en regelgeving zullen naar verwachting een langdurig traject met zich meebrengen, vanwege de naar verwachting grote hoeveelheid van noodzakelijke wetswijzigingen. De grenzen van uitvoerbaarheid en haalbaarheid daarvan moeten veeleer beleidsinhoudelijk worden bepaald.

Om tot een budgetreductie van € 186 mln. te komen, kan er ook voor worden gekozen de rechtspraak niet voor de totale instroom te financieren. Als gevolg hiervan zal de Rechtspraak onvoldoende capaciteit hebben om de instroom af te handelen en zullen zaken niet kunnen worden behandeld, waardoor de werkvoorraden en doorlooptijden oplopen. In 2014 werden 1.752.433 rechtszaken afgedaan. Als twintig procent minder wordt afgedaan, dan slinkt de totale productie tot 1.401.946 zaken:



|                            | productie<br>2014 | productie -/<br>20% |
|----------------------------|-------------------|---------------------|
| <i>Rechtbanken</i>         |                   |                     |
| Civiel                     | 298.448           | 238.758             |
| Bestuur (excl. VK)         | 49.495            | 39.596              |
| Straf                      | 178.479           | 142.783             |
| Kanton                     | 1.101.611         | 881.289             |
| Bestuur VK                 | 29.746            | 23.797              |
| Belasting                  | 28.346            | 22.677              |
| <i>Gerechtshoven</i>       |                   |                     |
| Civiel                     | 15.393            | 12.314              |
| Straf                      | 38.329            | 30.663              |
| Belasting                  | 5.613             | 4.490               |
| <i>Bijzondere colleges</i> |                   |                     |
| Centrale Raad van Beroep   | 6.973             | 5.578               |
|                            | 1.752.433         | 1.401.946           |

Het niet financieren van de ingestroomde zaken, heeft mogelijk de volgende effecten:

- De werkvoorraden en doorlooptijden van zaken zullen stijgen. Na vijf jaar<sup>76</sup> zijn de bestaande doorlooptijden verdubbeld.
- In de strafsector bedraagt de doorlooptijd van een zwaardere door een meervoudige kamer afgedane strafzaak nu 21 weken. Dat wordt door de budgetreductie na vijf jaar 42 weken. Langere doorlooptijden in de strafrechtspleging kunnen de doeltreffendheid van de handhaving ondergraven. Het zou kunnen leiden tot meer strafvermindering, omdat zaken niet binnen de gestelde EVRM-termijn van twee jaar zijn behandeld.
- In de bestuurssector bedraagt de doorlooptijd van een belastingzaak in eerste aanleg 47 weken en van een reguliere bodemzaak in het bestuursrecht 37 weken. Dat wordt na vijf jaar respectievelijk 94 weken en 74 weken. Deze stijging kan negatief doorwerken in de besluitvorming van bestuursorganen (gemeenten, belastingdienst, etc.) of schadelijk zijn voor ontvangsten elders op de Rijksbegroting. Indien bijvoorbeeld het behandelen van zaken op het terrein van de belastingkamer wordt vertraagd, zal dit een negatief effect krijgen op belastinginkomsten en de belastingmoraal. Langere doorlooptijden kunnen leiden tot hogere kosten elders op de VenJ-begroting, zoals bijvoorbeeld bij asielzaken omdat dit tot hogere opvangkosten leidt.
- Een civiele rechtbankzaak met verweer heeft nu een doorlooptijd van 63 weken. Dat wordt na vijf jaar 126 weken. Langere doorlooptijden voor civiele zaken kunnen leiden tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten, zoals een geringere economische groei.

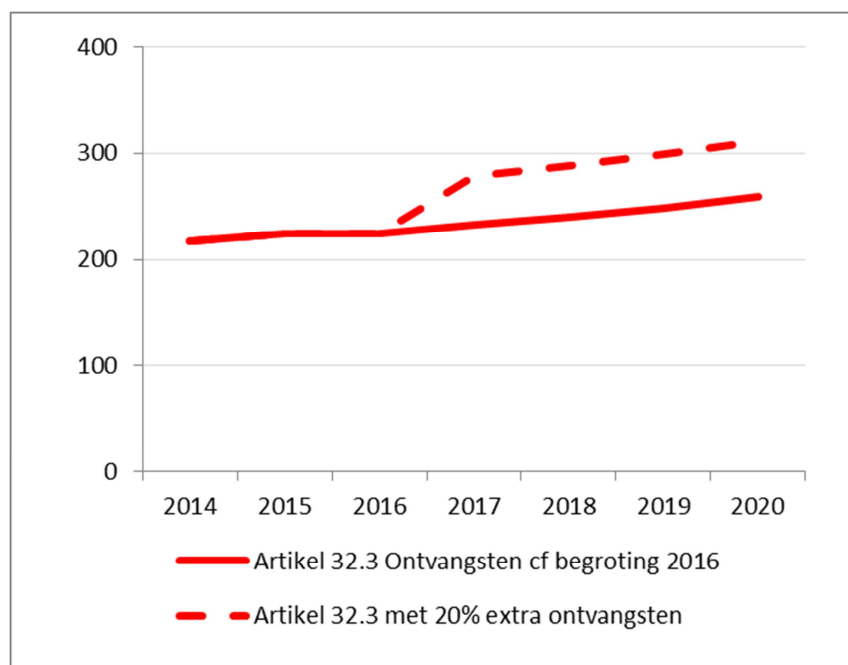
Het niet financieren van ingestroomde zaken, zal – afgezien van frictiekosten in de eerste jaren vanwege het relatief vaste karakter van de kosten (salarissen, huisvesting, ICT, etc.) na verloop van tijd een reductie van 20% op het budget van de rechtspraak kunnen opleveren. Een dergelijke volumedaling zal ook doorwerken in het budget voor de Hoge Raad.

<sup>76</sup> 1,2 tot de macht 5 =ongeveer 100%

## Inkomsten

In onderstaande tabel is de realisatie 2014 en de raming 2015-2020 van de inkomsten van het begrotingsartikel 32.3 weergegeven.

|   | Realisatie | Cf begroting 2016 |         |         |         |         |         |
|---|------------|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|   | 2014       | 2015              | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    |
| Artikel 32.3 Ontvangsten griffierechten | 217.194    | 224.726           | 224.642 | 232.283 | 240.078 | 248.946 | 259.119 |
|   |            |                   | 0%      | +20%    | +20%    | +20%    | +20%    |
| 20% extra ontvangsten                   |            |                   |         | 46.457  | 48.016  | 49.789  | 51.824  |



Een verhoging van de ontvangsten met 20% betekent op dit artikelonderdeel een verhoging van circa € 52 mln. Dit betekent dat de griffierechttarieven met 20% verhoogd moeten worden.<sup>77</sup> In onderstaande tabel is weergegeven wat de tarieven zouden bij een verhoging met 20%. Om een bedrag van € 186 mln. om te buigen zou een verhoging van veel grotere omvang, meer dan 70%, nodig zijn.

<sup>77</sup>Verhogen van griffierechten verlaagt via de volumes het budget. Afgezien is van een integrale presentatie van uitgaven en ontvangsten. De ontvangsten zijn beschouwd als een apart item. Deze moeten volgens huidige budgettaire stand met 52 mln. (-20%) omhoog.

|  | huidige tarieven<br>(prijspeil 2016) |         |       | huidige tarieven + 20% |         |       |
|--|--------------------------------------|---------|-------|------------------------|---------|-------|
|  | RP                                   | NP      | OV    | RP                     | NP      | OV    |
| <b>civiel eerste aanleg, kanton</b>          |                                      |         |       |                        |         |       |
| - financieel belang < € 500 / onbepaald      | € 117                                | € 79    | € 79  | € 141                  | € 94    | € 94  |
| - financieel belang < € 12.500               | € 471                                | € 223   | € 79  | € 565                  | € 268   | € 94  |
| - financieel belang > € 12.500               | € 941                                | € 471   | € 79  | € 1.129                | € 565   | € 94  |
| <b>civiel eerste aanleg, overig</b>          |                                      |         |       |                        |         |       |
| - onbepaald                                  | € 619                                | € 288   | € 79  | € 743                  | € 345   | € 94  |
| - financieel belang < € 100.000              | € 1.929                              | € 885   | € 79  | € 2.315                | € 1.062 | € 94  |
| - financieel belang > € 100.000              | € 3.903                              | € 1.548 | € 79  | € 4.684                | € 1.858 | € 94  |
| <b>bestuur eerste aanleg</b>                 |                                      |         |       |                        |         |       |
| - bestuur, toeslagen, uitkering, belasting   | € 334                                | € 46    | € 46  | € 401                  | € 55    | € 55  |
| - bestuur, belasting, vreemdelingen, overige | € 334                                | € 168   | € 168 | € 401                  | € 202   | € 202 |
| <b>civiel hoger beroep</b>                   |                                      |         |       |                        |         |       |
| - financieel belang < € 12.500 / onbepaald   | € 718                                | € 314   | € 314 | € 861                  | € 377   | € 377 |
| - financieel belang < € 100.000              | € 1.957                              | € 718   | € 314 | € 2.348                | € 861   | € 377 |
| - financieel belang > € 100.000              | € 5.213                              | € 1.631 | € 314 | € 6.255                | € 1.958 | € 377 |
| <b>bestuur hoger beroep/cassatie</b>         |                                      |         |       |                        |         |       |
| - bestuur, toeslagen, belasting              | € 503                                | € 124   | € 124 | € 603                  | € 149   | € 149 |
| - bestuur, belasting, vreemdelingen, overige | € 503                                | € 251   | € 251 | € 603                  | € 301   | € 301 |
| <b>civiel cassatie</b>                       |                                      |         |       |                        |         |       |
| - financieel belang < € 12.500 / onbepaald   | € 785                                | € 325   | € 325 | € 942                  | € 390   | € 390 |
| - financieel belang < € 100.000              | € 2.607                              | € 785   | € 325 | € 3.128                | € 942   | € 390 |
| - financieel belang > € 100.000              | € 6.519                              | € 1.957 | € 325 | € 7.823                | € 2.348 | € 390 |

(RP = rechtspersoon, NP = natuurlijk persoon, OV = min- en onvermogensden)

Uit de tabel valt op te maken dat de laagste tarieven, voor min- en onvermogensden zullen stijgen van € 46 respectievelijk € 79 in het bestuursrecht en bij de civiele sector naar € 55 respectievelijk € 94. Voor de hoogste tarieven zoals deze gelden bij cassatiezaken stijgen de tarieven, afhankelijk van het financieel belang, van € 785 tot € 6.519 naar een niveau van € 942 tot € 7.623.

Een verhoging van de tarieven heeft tevens impact op de uitgaven. De verhoging van de tarieven leidt tot enige vraaguitval. Hierdoor dalen zowel de inkomsten als de uitgaven enigszins. Het met 20% verhogen van de griffierechten leidt tot een verscherpte afweging om een rechtszaak te starten en de instroom verminderen. Dit kan de toegang tot het recht onder druk zetten.

## **Bijlage 1: Leden werkgroep en klankbordgroep**

### *Werkgroep*

dr. Frans van der Doelen, beleidscoördinator , directie Rechtsbestel, ministerie van Veiligheid en Justitie (voorzitter)

drs. Frank Gunters, beleidsadviseur directie Financiën, bedrijfsvoering en control, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

mr. Eliane Eijnwachter, beleidsmedewerker directie Rechtsbestel, ministerie van Veiligheid en Justitie  
Maarten Michon Bello Msc, beleidsmedewerker ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Rechtsbestel (secretaris tot 1-12-2015)

mr. Michelle Mohl, beleidsmedewerker Directie Rechtsbestel, ministerie van Veiligheid en Justitie,

mr. Yvonne Roijers, beleidsmedewerker Directie Rechtsbestel, ministerie van Veiligheid en Justitie

### *Klankbordgroep*

Drs. Audrey Cheng, adviseur, Directie Financieel Economische Zaken, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Sara Deuzeman MA, adjunct inspecteur, Inspectie der Rijksfinanciën, Ministerie van Financiën

Dr. Frans van Dijk, algemeen directeur bureau, Raad voor de rechtspraak

Dr. Frans van der Doelen, beleidscoördinator, directie Rechtsbestel (secretaris)

Dr. Carolien Klein Haarhuis, onderzoeker, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Mr. Drs. Hans Schoenmakers, ministerie van Veiligheid en Justitie, plaatsvervangend directeur Rechtsbestel, Ministerie van Veiligheid en Justitie (voorzitter)

## **Bijlage 2: Beoordeling van de Beleidsdoorlichting Rechtspraak (Artikelen 32.1 en 32.3; het scheppen van randvoorwaarden voor doelmatig en effectief functioneren van de rechtspraak) door onafhankelijke deskundige**

Tussen medio 2015 en eind mei 2016 ben ik als onafhankelijke beoordelaar van het WODC betrokken geweest bij de Beleidsdoorlichting Rechtspraak.<sup>78</sup> Ik heb in die rol de vergaderingen van de klankbordgroep, waarin ook IRF (Financiën) en Dfez-VenJ waren vertegenwoordigd, bijgewoond en op vijf opeenvolgende versies feedback gegeven.<sup>79</sup> De inhoudelijke focus van mij als onafhankelijke heeft daarbij gelegen op *de algehele validiteit van de beleidsdoorlichting, meer precies: de (empirische) onderbouwing van uitspraken en conclusies met behulp van het beschikbare onderzoeksmateriaal*. Mijn aandacht is daarbij met name uitgegaan naar de doelbereiking en doeltreffendheid van het ingezette beleid. (Op de 20% extra besparingsvarianten heb ik me het minst gericht).

### *Algemeen oordeel*

De kracht van deze beleidsdoorlichting zit hem in de uitwerking van de doelstelling in drie resultaatindicatoren: (a) toegankelijkheid, (b) kwaliteit en (c) productiviteit. De eerste twee zijn een concretisering van doeltreffendheid, de derde van doelmatigheid. Deze drie indicatoren zijn vervolgens met – een aanzienlijk aantal – beschikbare empirische monitors en evaluatiestudies geconfronteerd. Het uitwerken van doelen in resultaatindicatoren is niet alleen de validiteit van de conclusies (inclusief kennislacunes) ten goede gekomen, maar tevens de leesbaarheid van het eindproduct. De onderbouwing van de conclusies is voorts verstevigd door het in de uiteindelijke versie steeds opnemen van (volledige) verwijzingen naar bronnen in voetnoten.

### *Proces en groei*

In de RPE wordt gevraagd dat de onafhankelijke beschrijft, hoe hij/zij bij de doorlichting betrokken is geweest.

De beleidsdoorlichting Rechtspraak betreft al met al een zorgvuldig traject van een jaar, dat heeft bestaan uit vijf feedbackrondes met evenveel klankbordgroep-bijeenkomsten. De opstellers hebben hier aantoonbaar hun voordeel mee gedaan. De feedback van elke aanwezige is steeds in notulen terug te lezen en herkenbaar verwerkt in de opeenvolgende versies van de beleidsdoorlichting. In juni 2015 is een projectplan rondgestuurd en tevens een schematische, ruwe eerste beantwoording van de doorlichtingsvragen – met het oog op de eerste klankbordgroep. Ook is in een vroeg stadium een overzicht van bestaande monitors en evaluaties gecirculeerd ter beoordeling en aanvulling. Het beleidsinstrumentarium is nader geduid in (a) wetgeving en (b) financiering. Vanaf eind 2015 (na de derde klankbordgroep) kwam, mede door feedback vanuit de klankbordgroep en ondergetekende, meer nadruk op een conceptuele rode draad. Wat waren de ambities van de beleidsmaker en zijn die gerealiseerd? Dit in plaats van het verslag te laten leiden door onderzoeksresultaten. Dit heeft zich vervolgens geuit in de toevoeging van overzichtsschema's in de latere versies van april (vierde klankbordgroep) en mei 2016 (vijfde klankbordgroep). Hierin gaat aandacht uit naar de relatie tussen nader uitgewerkte resultaatindicatoren van het beleid en de behaalde uitkomsten. In de latere – m.i. meer transparante – versies keren drie beoogde resultaatindicatoren dan ook steeds expliciet terug, te weten: (a) toegankelijkheid, (b) kwaliteit en (c) productiviteit. Deze worden in de hoofdstukken over doelbereiking, doeltreffendheid en

---

<sup>78</sup> De RPE: Bij elke beleidsdoorlichting geeft ten minste één van de betrokken onafhankelijke deskundigen een oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en een toelichting op de betrokkenheid en inbreng van de onafhankelijke deskundige bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting (RPE).

<sup>79</sup> In dit oordeel zijn niet betrokken: de opmerkingen van de andere leden van de klankbordgroep en hoe deze door de opstellers zijn verwerkt.

doelmatigheid elk langs de empirische meetlat gelegd en vormen de conceptuele ruggengraat van de uiteindelijke beleidsdoorlichting.

De relatief lange looptijd van de doorlichting heeft te maken met afspraken over het alsnog meenemen van het Algemene Rekenkamer-rapport over doelmatigheid van rechtspraak (voorjaar 2016). Dit heeft als voordeel gehad dat de inhoudelijke doorontwikkeling en aanscherping van de doorlichting is doorgedaan tot eind mei 2016.

Veel van de voor een afwogen oordeel benodigde wetsevaluaties komen pas in de loop van 2016 beschikbaar. Die huidige kennislacunes worden expliciet genoemd in de hoofdtekst van de doorlichting; dat vergroot m.i. de validiteit. Ook wordt toegelicht dat aangehaalde monitors alvast inzicht bieden in de implementatie en voortgang van de wetgeving. Ten slotte gaat enige aandacht uit naar de verhouding tussen kennislacunes en de toekomstige kennisagenda. De nadruk ligt daarbij op neveneffecten. Ik zou willen aanmoedigen dat tegelijkertijd ook de monitoring op resultaatindicatoren doorgang blijft vinden, waardoor het kennisniveau (en tevens het empirische gehalte van een toekomstige beleidsdoorlichting) 'op peil' blijft.

Carolien Klein Haarhuis, WODC