



Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Vaste commissie voor Justitie en  
Veiligheid  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

Correspondentieadres  
Afdeling Communicatie  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

datum 29 maart 2019  
contactpersoon R. Reinalda  
ons kenmerk UIT 11535 COMM/RR  
onderwerp Gespreksnotitie rondetafel digitalisering en financiering van de  
Rechtspraak

T (088) 361 00 00  
F (088) 361 00 22  
www.rechtspraak.nl

Geachte leden,

De Raad voor de rechtspraak dankt de vaste Kamercommissie voor de uitnodiging om deel te nemen aan het rondetafelgesprek. De position paper bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel gaat over de financiering van de Rechtspraak, het tweede over de Governance van de digitalisering.

## 1. Financiering Rechtspraak

### *Aanleiding*

De Rechtspraak wordt de afgelopen jaren met negatieve financiële resultaten geconfronteerd. Ook de komende jaren worden tekorten voorzien. Er zijn daarvoor twee belangrijke oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats heeft de Rechtspraak door het kabinet Rutte II een rijksbrede taakstelling opgelegd gekregen van 8,9%. De Rechtspraak slaagt er niet in deze volledig te realiseren. In de tweede plaats wordt de Rechtspraak al enkele jaren geconfronteerd met een dalende instroom van zaken. In de huidige p\*q bekostiging zorgt dit direct voor een lager budget. Bij dalende inkomsten moet de Rechtspraak in haar kosten snijden. Veel kosten zijn echter vast en moeilijk beïnvloedbaar.

Het huidige p\*q systeem is in 2002 geïntroduceerd. Het systeem zorgt ervoor dat de Rechtspraak per zaak wordt bekostigd. Als er meer zaken zijn dan zorgt dat automatisch voor meer inkomsten. Zijn er minder zaken dan zal de Rechtspraak in haar kosten moeten snijden. Voor die tijd was er sprake van input bekostiging. In dit systeem kreeg de Rechtspraak een bepaald bedrag ongeacht het aantal zaken. Dit had tot gevolg dat wanneer het aantal zaken onverwacht in een jaar steeg er ook extra geld moest worden geclaimd bij het ministerie. Kwam dat geld er niet dan konden de extra rechtszaken ook niet behandeld worden. De p\*q bekostiging heeft ervoor gezorgd dat dat niet langer het geval was en de toegang tot de rechter is toegenomen. Het aantal afgedane zaken werd via deze systematiek automatisch bekostigd. Dit systeem brengt echter ook enkele risico's met zich mee.

De risico's in het huidige bekostigingssysteem staan al enkele jaren op de agenda van de Raad.<sup>1</sup> In het Jaarverslag Rechtspraak 2015 wordt al aangegeven dat er 2 weeffouten zitten in de Wet op de rechterlijke

---

<sup>1</sup> Meer informatie over de discussie over de financiering van de Rechtspraak: [klik hier](#)  
Meer informatie over de manier waarop de Rechtspraak wordt gefinancierd: [klik hier](#)

datum 29 maart 2019  
kenmerk UIT 11535 COMM/RR  
pagina 2 van 4

organisatie. In een persbericht hierover uit 2016<sup>2</sup> wordt aangegeven: *‘Voor de financiering van rechtspraak moet louter en alleen de vraag leidend zijn wat nodig is om rechtszaken goed en tijdig af te kunnen doen.’ (...)* *‘Er is een nieuwe balans tussen de staatsmachten nodig. Rechtspraak is een kerntaak van de staat en verdient onverkort uitvoering van het financieringsmodel dat daarbij past. Rechtspraak kan niet zomaar worden meegenomen in generieke taakstellingen of worden gebruikt om tegenvallers elders op te vangen.’* Ook de Algemene Rekenkamer heeft in haar doelmatigheidsonderzoek<sup>3</sup> destijds gewezen op de risico’s in het bekostigingssysteem. *‘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’.*

In 2016 hebben voormalig directeur van de Raad voor de rechtspraak Frans Van Dijk en Vice- voorzitter van de Raad voor de rechtspraak Kees Sterk in een artikel in het Nederlands Juristenblad<sup>4</sup> ook gewezen op tekortkomingen in de huidige bekostiging, waardoor rechters niet meer de tijd en aandacht aan rechtszaken kunnen besteden die zij nodig achten. Zij pleitten daarnaast voor een separate (niet departementale) begroting en voor ruimte voor innovatie. De Tweede Kamer heeft uiteindelijk niet gekozen voor een separate begroting voor de rechtspraak. De Raad heeft daar haar teleurstelling over uitgesproken<sup>5</sup>.

#### *Twee onderzoeken*

Om tot een gezonde financiële huishouding te komen heeft de Raad in 2018 het initiatief genomen voor twee onafhankelijke onderzoeken. In de eerste plaats is er het onderzoek van BCG<sup>6</sup>. BCG heeft onderzocht wat er nog aan besparingen mogelijk is bij de Rechtspraak. Daarnaast hebben ze onderzocht of de Rechtspraak de juiste prijs krijgt voor haar zaken. BCG geeft aan dat nauwelijks nog mogelijkheden zijn om tot verdere besparingen te komen en dat de Rechtspraak niet zelfstandig de financiële problemen kan oplossen. BCG geeft verder aan dat de prijzen niet kloppen. Er is sprake van zaakverzwaring. Door allerlei oorzaken gaat er meer tijd zitten in zaken en daar staat ten onrechte geen vergoeding tegenover.

De Raad zal de door BCG geschetste mogelijkheden voor besparingen, die binnen de eigen invloedssfeer liggen overnemen. De Raad staat echter niet achter de door BCG voorgestelde sluiting van kantongerecht locaties of locaties binnen fusiegerechten. Volgens de Raad beperkt dit voorstel de toegang tot de rechter. Bovendien bestaat hiervoor onvoldoende maatschappelijk draagvlak.

De Raad is blij dat nu eindelijk ook objectief is vastgesteld dat de zaaksprijzen onvoldoende zijn én dat de zaakswaarte is toegenomen. De uitkomsten van het BCG-onderzoek zijn een van de bespreekpunten in de prijs(budget)besprekingen ten behoeve van de periode 2020-2022 die op dit moment met de minister plaatsvinden.

Mede naar aanleiding van de eerder benoemde tekortkomingen in de huidige bekostigingssystematiek heeft de Raad eind 2017 opdracht gegeven voor een onderzoek naar de bekostigingssystematiek van de

<sup>2</sup> [‘Financiering Rechtspraak niet in politieke arena’](#)

<sup>3</sup> [‘Financiering Rechtspraak niet goed geregeld’](#)

<sup>4</sup> [‘Kabinet houdt zich bij financiering rechtspraak niet aan de wet’](#)

<sup>5</sup> [‘Meerderheid Tweede Kamer tegen onafhankelijke Rechtspraakbegroting’](#)

<sup>6</sup> [‘Onderzoek: Rechtspraak kan geldzorgen niet zelfstandig oplossen’](#)

datum 29 maart 2019  
kenmerk UIT 11535 COMM/RR  
pagina 3 van 4

Rechtspraak. Dit onderzoek is uitgevoerd door de heer van de Berg, destijds staatsraad bij de Raad van State. In het eindrapport van september 2018<sup>7</sup> wordt onder andere geadviseerd de Rechtspraak niet langer voor nagenoeg 100% op basis van p\*q te financieren. Gepleit wordt voor een apart innovatiebudget en voor het buiten de p\*q houden van de centrale kosten (huisvesting, ICT, opleidingen etc.) van de Rechtspraak en van de kosten van de ondersteunende processen in de gerechten. Minister Dekker heeft in november 2018 aangegeven de problemen te herkennen.

#### *Conclusie*

De twee onderzoeken tonen aan de financiële problematiek alleen kan worden opgelost met extra financiële middelen en noodzakelijke aanpassingen in de bekostigingssystematiek. Het is belangrijk hierbij op te merken dat de Raad een gedeeltelijke p\*q bekostiging wil behouden om daarmee te borgen dat bij een groei van het aantal zaken de toegang tot de rechter niet wordt belemmerd door het beschikbare budget zoals daarvan sprake was voor de invoering van de p\*q systematiek in 2002. Tevens acht de Raad het van belang dat de prijs aansluit bij hetgeen wat in de praktijk nodig is. De Raad wil daarnaast een model wat recht doet aan de mate van beïnvloedbaarheid van de vaste kosten en oog heeft voor de innovatiekosten van de Rechtspraak.

De Raad is verder van mening dat de bekostigingssystematiek primair gericht is op de financiering van de rechtspraak en de verdeling van de gelden over de gerechten. De bekostigingssystematiek is niet bedoeld om een op een door te vertalen als sturingsinstrument binnen de gerechten.

Tot slot zal de Raad haar verantwoordelijkheid nemen om daar waar mogelijk een steentje bij te dragen aan het terugdringen van de kosten. Alleen op deze manier kan tot een duurzame gezonde financiële huishouding van de Rechtspraak worden gekomen.

## **2. Governance digitalisering**

De besluitvorming bij KEI kende een aantal knelpunten, waaronder gebrek aan rolvastheid en constructieve conflictafhandeling, onvoldoende multidisciplinaire betrokkenheid en te weinig integrale toetsing vooraf. Ook werkte de wijze waarop de Rechtspraak georganiseerd is belemmerend op besluitvorming. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn via de Wet op de rechterlijke organisatie verdeeld over de Raad en de gerechten, ook waar het informatievoorziening betreft.

De nieuwe strategische IV governance is een antwoord op deze punten. De Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen hebben de strategische IV-boards gemachtigd om namens hen – als hun onmiddellijke vertegenwoordiger – op strategisch niveau besluiten te nemen over IV-innovatie, conform het Gemeenschappelijk reglement IV-Governance Rechtspraak. Binnen de strategische IV-governance zijn de taken verdeeld over vijf boards. Twee boards vervullen een algemeen kaderstellende en adviserende taak: IV-bestuur en Architectuur board. Het IV-bestuur is een reeds bestaand overleg tussen Raad en directie IVO waarin onder andere de financiële kaders voor IV worden gesteld. De Architectuur board bepaalt de architectuurkaders. Door deze board op te nemen in de governancestructuur zijn bestaande

---

<sup>7</sup> ['Begroting Rechtspraak op de schop'](#)

datum 29 maart 2019  
kenmerk UIT 11535 COMM/RR  
pagina 4 van 4

verantwoordelijkheden van de IV organisatie Rechtspraak breed gepositioneerd. Hiermee wordt herkend dat architectuurkaders belangrijk zijn voor IV vernieuwing en daardoor ook de verantwoordelijkheid zijn van de hele Rechtspraak.

De overige drie boards zetten een direct stuur op de IV vernieuwing. De taken van deze drie boards zijn de belangrijkste vernieuwing in de strategische IV governance:

1. Strategie en innovatie board: formuleert Rechtspraak breed de strategische IV richting en daarvan afgeleide kaders voor IV vernieuwing. Ze schetst een gezamenlijke visie, doelstellingen en initiatieven voor realisatie hiervan in de komende jaren.
2. Investerings board: zorgt dat de visie wordt vertaald in een jaarplan voor IV vernieuwing. Ze ziet erop toe dat projecten de strategische richting en kaders volgen en dat investeringen worden verstrekt aan waardevolle, haalbare en kansrijke initiatieven.
3. Monitoring en toezicht board: borgt dat we kritisch blijven kijken naar de voortgang van projecten. Bij grote afwijkingen kan deze board moeilijke beslissingen nemen, zoals het stoppen van een project.

Alle boards hebben een specifieke toegevoegde waarde. De scheiding van verantwoordelijkheden maakt dat zuivere besluitvorming in het belang van de organisatie mogelijk is. Winstpunten zijn:

- Strategische besluitvorming door business en IV gezamenlijk, waardoor draagvlak ontstaat;
- Mandaat uit het PRO aan de boards om besluiten te nemen, waardoor snelheid ontstaat;
- Eigenaarschap van IV vernieuwing bij de boards, waardoor aanspreekpunten helder zijn.

Uitgangspunt bij de start van deze governance structuur is dat het model jaarlijks wordt geëvalueerd op effectiviteit, zodat eventuele ontstane knelpunten opgelost kunnen worden.

Voor een breed gedragen, goed functionerende IV vernieuwing is nadrukkelijk ook samenwerking en transparante besluitvorming op management en operatie niveau nodig. De verschillende niveaus van governance moeten daarom goed op elkaar aansluiten. In zowel het ontwerp van de strategische IV governance als van de nieuwe IV organisatie (IVO) wordt hier rekening mee gehouden. Bij de verdere concretisering en implementatie zullen we dat blijven doen. Dit betekent dus dat gerechten en ketenpartijen structureel en op alle niveaus betrokken worden bij IV ontwikkeling.

Hoogachtend,



Henk Naves  
Voorzitter Raad voor de rechtspraak