

Vergaderjaar 2000–2001

**27 182**

**Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de instelling van de Raad voor de rechtspraak (Wet Raad voor de rechtspraak)**

**Nr. 41**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2001

Een belangrijk onderwerp in de toekomstige relatie tussen de Raad voor de Rechtspraak en de minister van Justitie vormt de wijze waarop de Raad en de gerechten worden bekostigd. In het wetsvoorstel Raad voor de Rechtspraak is over dit onderwerp aangegeven dat daarvoor een AMvB via een voorhangprocedure wordt vastgesteld. Om voor de formulering van deze AMvB een richting te bepalen is in een breed samengestelde ambtelijke werkgroep een hoofdlijnennotitie voorbereid en besproken met vertegenwoordigers uit de Rechtspraak. Bijgaand treft u deze notitie aan.

Uit de bespreking van de notitie met vertegenwoordigers van de Rechtspraak bleek in algemene zin instemming met de gekozen richting. Ook kon men zich vinden in mijn voorstel om in 2001 een ontwikkelingsgericht onderzoek te laten uitvoeren naar de (theoretisch aanwezige) risico's en mogelijke verbeterpunten van het model dat nu is gekozen. De resultaten van dit onderzoek zullen begin 2002 bekend zijn en kunnen vervolgens in de praktijk op hun merites worden getoetst. Zonodig kunnen de resultaten in een volgende versie van de AMvB worden opgenomen. Inmiddels heb ik opdracht gegeven om met de voorbereidingen van dit ontwikkelingsgerichte onderzoek te starten.

Ik hoop dat ik u met het toezenden van de bijgaande notitie voldoende informatie heb gegeven over de wijze waarop de AMvB bekostiging in hoofdlijnen zal gaan luiden.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

# Nota hoofdlijnen AMvB bekostiging

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Doelstelling nota</b>	<b>3</b>			
			6.2.3	Integrale kostprijs per minuut	13
			6.2.4	Onderhoud en ontwikkeling van het Lamicie-systeem	13
<b>2</b>	<b>Samenvatting van de hoofdlijnen</b>	<b>4</b>			
2.1	Inleiding	4	6.3	Bijzondere rechtspraak en megazaken	14
2.2	Budget van de Raad	4	6.4	Huisvesting, automatisering en opleidingen	15
2.3	Algemeen budget	4	6.5	Gerechtskosten	15
2.4	Specifieke budgetten	6	6.6	Beleidsruimte Raad	16
2.5	Financieringsvoorschriften	6	6.6.1	Corrigeren scheefgroei	16
2.6	Naleving van de financieringsvoorschriften	7	6.6.2	Verdelen overhead	17
2.7	Verdere procedure	7			
<b>3</b>	<b>Wettelijk kader</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>Specifiek budget</b>	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>Opbouw van de nota</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>Begrotingsstelsel</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>Bekostigingsgrondslagen budget Raad</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>Financieringsvoorschriften en -naleving</b>	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>Bekostigingsgrondslagen algemeen budget</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>Verdere procedure</b>	<b>19</b>
6.1	Inleiding	10			
6.2	Lamicie-zaken	10	Bijlagen		
6.2.1	Bekostigingsformule	10	I	Lamicie-zaakscategorieën <sup>1</sup>	
6.2.2	Bepaling van de som van het aantal Lamicie-zaken	11			

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## 1 Doelstelling nota

Deze nota gaat in op de hoofdlijnen van de AMvB bekostiging. Aanleiding tot deze hoofdlijnennotitie vormt het art. 2.6.3.1 uit het wetsvoorstel Raad voor de Rechtspraak waarin is aangegeven dat in een AMvB regels worden gesteld met betrekking tot de financiering van de rechtspraak. Met «rechtspraak» wordt in dit verband bedoeld op de gerechten en de Raad gezamenlijk (art. 2.6.3.4 wetsvoorstel Raad voor de Rechtspraak).

Bij het schrijven van deze nota zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- In de AMvB wordt zoveel mogelijk aangesloten op het IBO-rapport. Kern van dit rapport is dat de werklast van de gerechten wordt bekostigd op basis van een vast te stellen kostprijs per minuut waarbij het volume (aantallen zaken waar «minuten» voor nodig zijn) wordt gebaseerd op ervaringscijfers en onderbouwde toekomstverwachtingen;
- De AMvB zal echter op punten nog niet in lijn met het IBO-rapport zijn. De redenen daarvan zijn dat in 2002 nog onvoldoende ervaring is opgedaan met de ontvlechting van het gemeenschappelijk beheer, de ervaringscijfers over de prestaties binnen het nieuwe werklastsysteem Lamicie één uitvoeringsjaar betreffen, nog niet alle werklastveroorzakende werkzaamheden van de gerechten in het Lamicie-systeem verwerkt zijn en ten slotte dat nog sprake zal zijn van een historisch ontstane scheefgroei in de middelenverdeling naar de gerechten;
- De middelen worden zoveel mogelijk aan de Lamicie-zaaks categorieën gekoppeld. Daar waar dat vanwege ontbrekende ervaringscijfers en/of een andere aard van de activiteiten niet wenselijk is, wordt een andere financieringsgrondslag voorgesteld;
- Er wordt nog uitgegaan van het kas/verplichtingenstelsel en nog niet van het beoogde baten-lastenstelsel.

Over het IBO-rapport nog het volgende.

Het bekostigingsmodel is gebaseerd op het IBO-rapport rechtspraak waarover een positief kabinetsstandpunt is ingenomen. In het IBO-rapport wordt uitgegaan van een vorm van prestatiegerichte bekostiging die leidt tot meer zakelijke en transparante verhoudingen. Het IBO-rapport gaat ervan uit dat een resultaatgerichte besturing en bedrijfsvoering voor de rechtspraak goed mogelijk en gewenst is. Goed mogelijk omdat er consensus is met de Zittende Magistratuur over de 48 Lamicie-zaaks categorieën die de basis vormen van de in het IBO-rapport gepresenteerde systematiek. Gewenst omdat een betrouwbare meting van de kostprijs een belangrijk baken vormt in de toekomstige relatie tussen de politiek en de rechtspraak en kan bijdragen tot zakelijke en transparante verhoudingen.

Conform de in het IBO-rapport gepresenteerde methodiek dat aanhaakt bij het Lamicie-systeem en het kabinetsstandpunt daarover is in de hoofdlijnennotitie een bekostigingsmodel uitgewerkt. Dit model betekent in de kern dat de werklast van de gerechten wordt gefinancierd op basis van een afgesproken kostprijs. In het kabinetsstandpunt is daarover onder meer opgenomen dat indien mocht blijken dat de gerechten te maken hebben met een hogere werklast dan voorzien, dit een zwaarwegende claim vormt in het begrotingsproces.

Vanwege deze uitgangspunten heeft het financieringsmodel dat in de AMvB wordt opgenomen, het karakter van een model in ontwikkeling.

De hoofdlijnennotitie is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen ambtenaren van het Ministerie van Justitie en de landelijke beheerorganisatie «Lamicie» die onder leiding staat van de Zittende Magistra-

tuur. Daarnaast is een eerdere versie van deze hoofdlijnennotitie voor commentaar voorgelegd aan de NVvR, de Hoge Raad, de Stuurgroep Raad voor de Rechtspraak i.o. en de gezamenlijke presidentenvergadering. Het commentaar uit deze geledingen is in de onderliggende notitie verwerkt.

Onder punt 2 van deze nota is een samenvatting opgenomen van de hoofdlijnen van de AMvB. Deze worden vervolgens onder punt 3 tot en met 9 toegelicht. De nota sluit af met een voorstel voor de verdere procedure.

## **2 Samenvatting van de hoofdlijnen**

### **2.1 Inleiding**

Ingevolge het wetsvoorstel kent de minister de Raad jaarlijks een budget toe ten behoeve van de Raad en de gerechten gezamenlijk. Dit budget omvat:

- Een budget voor de *Raad* (ter dekking van de organisatiekosten van de Raad en het bureau en het College van afgevaardigden).
- Algemene en (aanvullende, niet verplicht toe te kennen) specifieke budgetten voor de *gerechten*. Het algemene budget is bedoeld om de algemene werklast van de gerechten te financieren. Onderdeel daarvan vormen ook de zogenaamde gerechtskosten. Met het specifieke budget kan de Raad ontwikkelingen op het terrein van de organisatie of de werkwijze van één of meer gerechten stimuleren.

In deze nota worden voor het budget van de Raad en de algemene en specifieke budgetten financieringsgrondslagen voorgesteld. Deze financieringsgrondslagen worden door de Raad gebruikt bij het formuleren van haar begrotingsvoorstel dat zij bij de minister indient. De minister neemt dit begrotingsvoorstel op in de Justitiebegroting. Indien hij daarbij van het voorstel van de Raad afwijkt, wordt dit gemotiveerd in de Justitiebegroting.

### **2.2 Budget van de Raad**

De organisatiekosten van de Raad, zijn bureau en het College van Afgevaardigden worden in één vast budget gefinancierd. Om hiervan de omvang te bepalen wordt aangesloten bij het in 2001 te formuleren organisatie- en formatieplan. De kosten van taken die de Raad op landelijk niveau uitvoert op het terrein van huisvesting, automatisering en opleidingen worden apart geregeld via afzonderlijke budgetten. Deze zijn omschreven in paragraaf 2.3.

### **2.3 Algemeen budget**

Het algemene budget komt tot stand op basis van het volgende:

- A. Een financieringsgrondslag voor de werklast van de gerechten
- B. Een financieringsgrondslag voor de huisvesting, de automatisering en opleidingen;
- C. Een financieringsgrondslag voor de gerechtskosten

De werklast van de gerechten (ad A) wordt gefinancierd op basis van de volgende formule: *som «behandelminuten» \* integrale kostprijs per minuut*. De «behandelminuten» komen tot stand doordat aan de verschillende zaakscategorieën die de rechterlijke organisatie in een jaar zal afdoen (output in een jaar) gemiddelde landelijke behandelzeiten zijn gekoppeld die uitgedrukt worden in «minuten rechtsgeleerd en ondersteunend personeel». De minuten drukken met andere woorden de tijd uit die

nodig is om de diverse soorten zaken te kunnen afhandelen. In de AMvB worden de minuten die met de diverse zaakscategorieën samenhangen opgenomen (zie bijlage 1). De integrale kostprijs per minuut bestaat uit de kosten van de middensommen (gemiddelde personele lasten) van het rechtsgeleerd personeel en ondersteunend personeel vermeerderd met een opslagpercentage van 28% voor gemeenschappelijk beheertaken en kosten van de gerechtsbesturen. In de AMvB wordt de integrale kostprijs per minuut vastgesteld. De hoogte van het budget wordt vervolgens vastgesteld door op basis van de door de Raad aangegeven output (af te handelen zaken) in een jaar om te zetten in een totale som behandelminuten en deze som te vermenigvuldigen met de integrale kostprijs per minuut.

Op dit moment is er nog sprake van een discrepantie tussen de normen die in de voorliggende hoofdlijnennotitie worden voorgesteld en de feitelijke huidige situatie (bijvoorbeeld: de huidige werkdruk is hoger dan de norm). De huidige situatie zal vooralsnog het uitgangspunt vormen bij de bepaling en vaststelling van het budget. Bezien zal worden op welke wijze naar de beoogde normen kan worden toegegroeid. Overige uitgangspunten voor de vaststelling van het budget zijn onder meer de beoogde correctie van de scheefgroei in vijf jaar en de verbetering van de toedeling van de overhead.

De kosten (ad B) voor huisvesting, automatisering en opleidingen (SSR-gerelateerd) worden jaarlijks gefinancierd op basis van meerjarenplannen waaruit de jaarlijkse incidentele en structurele kosten blijken. Deze meerjarenplannen worden door de Raad bij de minister ingediend. In de AMvB wordt aangegeven aan welke informatie deze meerjarenplannen moeten voldoen. Op dit moment wordt in het kader van het project «gemeenschappelijk beheer» de besturing en bekostiging van de huisvesting, automatisering en opleidingen voorbereid. Het ziet ernaar uit dat de activiteiten op deze terreinen zowel door de Raad als de gerechten worden gefinancierd. Omdat de besluitvorming daarover nog niet geheel is afgerond (verwachting rond mei 2001), kan nu nog niet worden aangegeven welk aandeel van deze activiteiten tot het budget van de Raad gaan behoren, danwel tot het algemene budget. Voorlopig is het dus onder het algemene budget geplaatst, in afwachting van de definitieve besluitvorming daarover die in de AMvB zal worden verwoord.

Conform art. 6 EVRM dient de minister zorg te dragen voor voldoende budget voor de gerechtskosten (ad C). Om de feitelijke kosten hiervoor zichtbaar te maken dienen de gerechtskosten afzonderlijk te worden gebudgetteerd en geregistreerd. Zodoende wordt het mogelijk om gedurende het jaar het budget voor de gerechtskosten te vermeerderen of te verminderen. Voorgesteld wordt om de gerechtskosten te financieren op basis van de volgende formule: gerechtskosten per zaak \* aantal af te handelen zaken in een jaar. De gerechtskosten per zaak worden becijferd op basis van de realisatie in het afgelopen jaar. Het aantal af te handelen zaken in een jaar betreft de door de Raad voorgestelde «output» aan zaken. Door beide met elkaar te vermenigvuldigen ontstaat het budget voor de gerechtskosten. Daarnaast wordt een buffer in een percentage van dit budget aan de Raad toegekend. Deze werkwijze is conform de huidige situatie.

Uit realisatiecijfers blijkt dat de huidige budgetten van de gerechten afwijken van hetgeen men conform de hierboven voorgestelde methodiek zou ontvangen. Sommige arrondissementen ontvangen te veel en andere te weinig. Deze «scheefgroei» tussen budgetten en output over 1999 lag op arrondissementaal niveau tussen de - 12% en + 23%. In 2000 is de discrepantie tussen budget en output verminderd. Cijfers daarover komen na het eerste kwartaal van 2001 beschikbaar. In de AMvB die nog geconcipeerd moet worden zal uitgegaan worden van de dan meest recente

cijfers (halfjaarrealisatie 2001). Om ervoor te zorgen dat de discrepantie wordt weggewerkt, zal de Raad daarvoor handvatten moeten worden geboden. In deze nota wordt voorgesteld om het de Raad mogelijk te maken om de output die conform de methodiek «feitelijk» geleverd zou moeten worden, maximaal te verminderen met 10%. Oftewel: de Raad krijgt budget maar levert daar maximaal 10% meer of minder output mee dan conform de voorgestelde financieringsformule zou gelden. Door in de AMvB aan te geven dat deze 10%-regel geldt voor vijf jaar, betekent dit dat de Raad binnen vijf jaar de «scheefgroei» moet hebben weggewerkt, zulks met inachtneming van het beschikbaar financieel kader. Op het moment dat de «scheefgroei» is weggewerkt, zal bekeken moeten worden of en zo ja welke andere handvatten in de AMvB moeten worden opgenomen om de Raad enige vrijheid te geven in de wijze waarop zij het totaal verkregen budget verdeelt over de gerechten;

In de kostprijs per minuut is 28% aan totale overhead opgenomen. Afhankelijk van de omvang van een gerecht is echter meer of minder overhead nodig. Zo heeft een kleiner gerecht relatief meer overhead nodig dan een groter gerecht. Om rekening te houden met de schaalgrootte lijkt het raadzaam de Raad enige vrijheid te geven in de wijze waarop zij de 28% overhead doorvertaalt naar de gerechten. Voorgesteld wordt om de Raad de mogelijkheid te geven om op lokaal niveau af te wijken van de 28% overhead. Tegelijkertijd wordt voorgesteld om in de AMvB als financieringsvoorschrift (zie ook punt 2.5) op te nemen dat de Raad op basis van audits inzicht biedt in de omvang en inhoud van de taken op het terrein van de overhead. De reden van dit voorschrift is dat op dit moment, onder meer vanwege de ontvlechting van het gemeenschappelijk beheer, nog geen ervaringscijfers zijn opgebouwd op de specifieke overheadkosten van de rechterlijke organisatie. Nu zijn alleen ervaringscijfers bekend waarbij het gaat om de ZM en OM gezamenlijk.

## **2.4 Specifieke budgetten**

De specifieke budgetten zijn bedoeld om de Raad de mogelijkheid te geven de organisatie en werkwijze van de gerechten in algemene zin te bevorderen.

Voorgesteld wordt om hiervoor twee mogelijkheden te geven:

- Een «innovatiebudget» in de vorm van 1% van het algemene budget, onderdeel «werklast» (nu zou dat ca. f 10 mln. zijn);
- Financiering op basis van door de Raad ingediende projectplannen. Deze projectplannen kunnen onderwerpen betreffen waarvan het initiatief bij de Raad ligt, maar ook onderwerpen die door de minister zijn aangegeven.

## **2.5 Financieringsvoorschriften**

Aan de toedeling van het totaal van deze budgetten wordt vervolgens in de AMvB geregeld dat de Raad over de volgende onderwerpen voorstellen aan de minister doet:

- Realiseren van de zaaksaantallen (output) die aan het algemene budget conform de financieringsformules verbonden, gedurende vijf jaar maximaal verminderd met 10% scheefgroecorrectie;
- Vermindering van de «scheefgroei»;
- Realiseren van het streefniveau dat aan de doelstellingen die in verband met de systematiek «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) in de begroting 2002 zijn opgenomen;
- Realiseren van de projectdoelstellingen zoals opgenomen in de meerjarenplannen Huisvesting en Automatisering;
- Realiseren van de projectdoelstellingen die met de specifieke budgetten «algemene bevordering gerechten» worden gefinancierd.

Daarnaast worden in de AMvB financieringsvoorschriften opgenomen die betrekking hebben op:

- het terrein van het onderhoud en ontwikkeling van de werklustsystematiek
- het houden van «audits» op het terrein van de werklustsystematiek en de omvang en inhoud van de taken op het gebied van de «overhead».

## **2.6 Naleving van de financieringsvoorschriften**

In het wetsvoorstel Raad voor de Rechtspraak is aangegeven dat ook regels in de AMvB worden opgenomen over de wijze waarop bij de financiering rekening kan worden gehouden met de naleving van de voorschriften. Nacalculatie zoals is voorgesteld in het IBO-rapport wordt niet als nalevingsinstrument wordt gehanteerd. Deze zal dan ook niet in de AMvB worden opgenomen.

Het wetsvoorstel biedt echter ook mogelijkheden om andere instrumenten te gebruiken. Daarbij gaat het om:

- het voeren van gesprekken over het jaarplan en het jaarverslag in het kader van de planning- en controlcyclus;
- het toetsen van de door de Raad aan te geven omvang van de geplande output (aantallen zaken in een jaar);
- transparantie over de resultaten van de Raad en de gerechten. Hiervoor bestaat de mogelijkheid om het jaarverslag van de Raad extern te laten publiceren;
- het initiëren van bepaalde activiteiten door daarvoor projectbudgetten ter beschikking te stellen.

Voorgesteld wordt om deze als instrumenten ter naleving in de AMvB op te nemen.

Naast deze instrumenten zijn in het wetsvoorstel zelf al diverse instrumenten opgenomen, die gebruikt kunnen worden ter naleving van de voorschriften. Hierbij gaat het om het kunnen geven van algemene aanwijzingen (art. 2.6.2.3), vernietigen van besluiten (art. 2.6.4.2) en voordragen van Raadsleden voor schorsing of ontslag (art. 2.6.4.2). Al deze nalevingsinstrumenten hebben een «hard» karakter en zullen dus slechts in zeer uitzonderlijke gevallen worden gehanteerd.

## **2.7 Verdere procedure**

Op basis van deze hoofdlijnennotitie wordt in een breed samengestelde werkgroep waarin naast ambtenaren van Justitie ook vertegenwoordigers van de Rechtspraak, ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken zitting hebben, de AMvB geconcipieerd. Deze AMvB zal via een voorhangprocedure aan het parlement worden voorgelegd.

In deze nota is de hoofdrichting zoals onder deze samenvatting is opgenomen toegelicht. Alvorens met deze inhoudelijke toelichting wordt begonnen, is eerst een schets van het wettelijk kader opgenomen.

## **3 Wettelijk kader**

### **3.1 Algemeen**

Ingevolge het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak dient het stelsel van financiering van de rechtspraak bij AMvB te worden geregeld (art. 2.6.3.1 lid 1). Hoewel de inrichting van het stelsel in principe tot de verantwoordelijkheid van de formele wetgever behoort is vanwege de hoge mate van technische gedetailleerdheid en de regelmatig noodzakelijke aanpassing

gekozen voor de AMvB. Door middel van een voorhangprocedure wordt de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de AMvB gewaarborgd (lid 3). Regeling *bij* AMvB, zoals het wetsvoorstel voorschrijft, en niet *bij of krachtens* AMvB betekent dat er geen ruimte is voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister. De AMvB kan dus niet aan de minister overlaten om bepaalde onderdelen van het financieringsmodel vast te stellen. Het wetsvoorstel staat er vanzelfsprekend niet aan in de weg dat het financieringsmodel de Raad een zekere beleidsvrijheid biedt, bijvoorbeeld bij toekenning van de budgetten aan de gerechten en het verbinden van voorschriften daaraan.

Omdat de rechterlijke onafhankelijkheid – uitgaand van een zekere samenhang tussen de financiering en de gemeten werklast – in het geding kan zijn, zijn in het wetsvoorstel procedurebepalingen opgenomen die een zware inbreng van de Raad voor de rechtspraak/rechtelijke macht bij de vaststelling van de AMvB waarborgen (lid 2):

- De Raad voor de rechtspraak wordt om advies gevraagd over de concept-AMvB<sup>1</sup>. De Raad dient met de gerechten te overleggen alvorens het advies wordt vastgesteld (art. 2.6.2.5 lid 1, 2e volzin).
- De regering is verplicht afwijkingen van het advies van de Raad in de nota van toelichting bij de AMvB te motiveren.

Ook na vaststelling van de AMvB heeft de Raad een belangrijke rol ten aanzien van de inhoud van het financieringsmodel. De Raad dient jaarlijks na te gaan of de normering die in de AMvB ligt besloten, mede met het oog op de kwaliteit van de taakuitvoering door de gerechten, nog voldoet. Zo nodig doet de Raad voorstellen tot wijziging van de AMvB (lid 4). Bij wijziging van de AMvB geldt wederom de hierboven geschetste procedure.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit, dat de regels van de AMvB zowel voor de vaststelling van de begroting van de rechtsprekende macht van belang zijn, als voor de verdeling van de beschikbare middelen over de gerechten. Dit betekent dat de AMvB niet alleen leidend is in de relatie tussen de minister en de Raad in het kader van de begroting (waarin het initiatief aan de Raad toekomt) en de budgetvaststelling, maar ook werking heeft in de relatie tussen de Raad en de gerechten (de Raad verdeelt de financiële middelen over de gerechten). Concreet bepaalt het wetsvoorstel dat de Raad in tweeërlei opzicht rekening houdt met de in de AMvB neergelegde regels:

- in haar begrotingsvoorstel en in haar voorstel voor aan de jaarlijkse budgettoekenning te verbinden voorschriften aan *de minister* (art. 2.6.3.2 lid 1)
- bij toekenning van algemene en specifieke budgetten aan de *gerechten* (art. 2.2.3.1). Het algemene budget – dat alle gerechten ontvangen – is bedoeld om de algemene werklast van de gerechten te financieren. Het specifieke budget – dat de Raad in aanvulling op het algemene budget aan één of meer gerechten kan toekennen – is bedoeld om ontwikkelingen op het terrein van de organisatie of de werkwijze van de gerechten te stimuleren.

In het wetsvoorstel wordt ten aanzien van het verder bij AMvB uit te werken financieringsstelsel volstaan met het aangeven van enkele onderwerpen waarover in ieder geval regels moeten worden opgenomen (artikel 2.6.3.1 lid 1). Dit zijn:

- Het objectieve werklastsysteem (i.c. Lamicie) (artikel 2.6.3.1, lid 1, onder a);
- De vergoeding van de gerechtskosten (artikel 2.6.3.1, lid 1, onder b);
- De voorschriften die aan de financiering kunnen worden verbonden in verband met de activiteiten van de gerechten en de daaraan verbonden werklast (art. 2.6.3.1, lid 1 onder c);
- De wijze waarop bij de financiering rekening kan worden gehouden

---

<sup>1</sup> Aan het wetsvoorstel zal bij nota van wijziging een overgangsbepaling worden toegevoegd, ingevolge welke voor de AMvB die m.i.v. het jaar 2002 in werking zal treden, het advies van de «kwartiermakers» in de plaats treedt van het advies van de Raad.



- met de naleving van de in onderdeel c bedoelde voorschriften in de voorafgaande periode (art. 2.6.3.1, lid 1, onder d);
- het door de Raad en de gerechten toe te passen begrotingsstelsel (art. 2.6.3.1, lid 1, onder e).

Regels over andere onderwerpen dan de hier genoemde zijn ook mogelijk in de AMvB, mits uiteraard op de financiering van de rechtspraak betrekking hebbend. Te denken valt aan regels over de toekenning van specifieke budgetten door de Raad aan een of meer gerechten. In het wetsvoorstel is in dat verband volstaan met het regelen van een bevoegdheid van de Raad.

Een belangrijk onderdeel van de AMvB zal worden gevormd door de criteria op grond waarvan de financiële middelen aan de rechtsprekende macht worden toegedeeld (in het kader van het voorbereiden en vaststellen van de begroting en bij het verdelen van de middelen over de gerechten). In lijn met het IBO-rapport en het kabinetsstandpunt daarover wordt in de AMvB uitgegaan van een vorm van prestatiegerichte bekostiging. Ook het wetsvoorstel wijst met de opdracht tot uitwerking van een objectief werklastsysteem in die richting. De voornaamste bekostigingsgrondslag zal daarom zijn aantal zaken \* tarief per zaak. Omdat niet alle kosten kunnen worden meegenomen in het tarief per zaak zullen aanvullende bekostigingsgrondslagen nodig zijn. Voor de zgn. gerechtskosten (kosten die voortvloeien uit de hantering van procesbevoegdheden zoals het oproepen van getuigen, deskundigen, tolken etc.) geeft het wetsvoorstel zelf al aan dat een aparte bekostigingsgrondslag aangewezen is om onder alle omstandigheden aan art. 6 EVRM te voldoen.

Ten aanzien van de in art. 2.6.3.1 lid 1 onder c genoemde financieringsvoorschriften zij nog het volgende opgemerkt. Blijkens de tekst van het wetsvoorstel gaat het hier om voorschriften die onderdeel uitmaken van de (jaarlijkse) beslissing tot budgettoekenning en die verband houden met de *in dat jaar* te realiseren output/werklast van de gerechten (bijvoorbeeld: aantal af te handelen zaken). Het initiatief voor het formuleren van deze jaarlijkse «targets» komt toe aan de Raad (art. 2.6.3.2). Uit artikel 2.6.4.4 lid 3 volgt dat de minister het voorstel zal volgen, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Het ligt in de rede dat de Raad vervolgens de jaarlijkse targets doorvertaalt naar de gerechten. De hier bedoelde financieringsvoorschriften dienen overigens niet te onderscheiden worden van de in de regelgeving (AMvB) neergelegde «financieringsvoorschriften» (de eisen die in het kader van de financiering worden gesteld) die een – in principe – bestendig karakter hebben (en dus niet samenhangen met de jaarlijkse output). Het initiatief tot het formuleren van financieringsvoorschriften in de AMvB ligt bij de regering.

In deze nota zijn de hoofdlijnen van de regels voor de hiervoor genoemde onderwerpen (sub a t/m e) opgenomen.

#### **4 Opbouw van de nota**

In deze nota zijn de hoofdlijnen voorgelegd over de beoogde inhoud van de AMvB bekostiging. Daarbij komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- De bekostigingsgrondslagen van het budget voor de Raad;
- De bekostigingsgrondslagen van de algemene budgetten;
- De bekostigingsgrondslagen van de specifieke budgetten;
- Het begrotingsstelsel;
- De financieringsvoorschriften en de naleving daarvan;
- De verdere procedure.

Bij de bepaling van de hoofdlijnen die in deze nota zijn opgenomen, is rekening gehouden met de uitgangspunten die onder punt 1 van deze nota zijn verwoord.

## **5 Bekostigingsgrondslagen budget Raad**

Ingevolge het wetsvoorstel kent de minister de Raad jaarlijks een budget toe ten behoeve van de Raad en de gerechten gezamenlijk. Dit budget omvat onder meer een budget voor de Raad ter dekking van de organisatiekosten van de Raad en het bureau en het College van afgevaardigden. In principe is het mogelijk om de kosten van de Raad in de kostprijs per zaak te verdisconteren. Dat betekent dan wel dat met een groei of daling van de werklust tegelijkertijd ook een groei of krimp van de Raad wordt gefinancierd. Aangezien tussen deze twee variabelen geen direct verband hoeft te bestaan, is het wenselijk voor de bekostiging van de Raad een andere bekostigingsgrondslag te kiezen. Het volgende wordt voorgesteld. Deze kosten worden begroot op basis van het organisatie- en formatieplan van de Raad en het bureau (inclusief het College van Afgevaardigden) dat door de Minister wordt vastgesteld. De financiering wordt bepaald op basis van de middensommen die met dit organisatie- en formatieplan zijn gemoeid. Daarnaast wordt een algemene opslag van 25% meegenomen voor de beheerkosten van de Raad. De kosten die gemoeid zijn met het uitvoeren van taken op het terrein van huisvesting, automatisering en opleidingen (SSR) zijn niet in het Raadsbudget verdisconteerd, maar daarvoor worden aparte meerjarenplannen gemaakt (zie hoofdstuk 6). Afhankelijk van de besluitvorming in het kader van de ontvlechting «gemeenschappelijk beheer» kan het zijn dat alsnog bij de Raad taken worden gelegd op het gebied van huisvesting, automatisering en opleidingen. Dit betekent dat de in de meerjarenplannen opgenomen kosten dan vervolgens toegeedeeld moeten worden naar de Raad en/of gerechten.

## **6 Bekostigingsgrondslagen algemeen budget**

### **6.1 Inleiding**

Over de bekostigingsgrondslagen van het algemeen budget wordt in het wetsvoorstel verwezen naar het objectieve werklustsysteem Lamicie. In het Lamicie-systeem worden 48 zaakscategorieën onderscheiden (zie bijlage 1). Deze zaakscategorieën beslaan ca. 98% van de zaaksaantallen van de gerechten. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de middelen uit het algemeen budget toegerekend worden aan deze Lamicie-zaakscategorieën.

In het wetsvoorstel worden de gerechtskosten van deze formule uitgezonderd. Hiervoor zijn afzonderlijke bekostigingsgrondslagen nodig. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel aangegeven dat buiten de gerechtskosten ook andere kosten vermoedelijk niet in het tarief per zaak kunnen worden opgenomen. Het onderzoek dat hiernaar de afgelopen periode is gehouden, heeft dit vermoeden bevestigd. Daarom wordt voorgesteld voor het algemene budget de volgende elementen te onderscheiden:

- Lamicie-zaken;
- Bijzondere rechtspraak en megazaken;
- Huisvesting, automatisering en opleidingen.

### **6.2 Lamicie-zaken**

#### *6.2.1 Bekostigingsformule*

Het overgrote deel (ca. 98%) van de zaaksaantallen van de gerechten wordt gevormd door de zogenaamde Lamicie-zaakscategorieën. Voorge-

steld wordt om de Lamicie-werklast te bekostigen op basis van de volgende formule:

*Som van het aantal 'Lamicie-minuten' \* integrale kostprijs per minuut*

In feite komt de inhoud van deze formule als volgt tot stand:

- De «producten» van de rechtspraak zijn onderverdeeld naar 48 Lamicie-zaakscategorieën;
- Per zaakscategorie wordt via geobjectiverde tijdschrijfonderzoeken de gemiddelde landelijke behandeltijd bepaald;
- De gemiddelde landelijke behandeltijd is de tijd (in minuten) die nodig is om een zaak af te handelen;
- De minuten worden onderscheiden naar tijd die het rechtsgeleerd personeel aan een zaak besteed en de tijd die het ondersteunende personeel aan een zaak besteed;
- De minuten kunnen omgerekend worden naar uren en daarmee naar fte's;
- Per fte is de norm voor de verhouding productieve uren en niet-productieve uren bepaald op 75:25;
- Per fte is de norm een 36-urige werkweek;
- Op dit moment is er nog sprake van een discrepantie tussen de normen die in de voorliggende hoofdlijnennotitie worden voorgesteld en de feitelijke huidige situatie (bijvoorbeeld: de huidige werkdruk is hoger dan de norm). De huidige situatie zal vooralsnog het uitgangspunt vormen bij de bepaling en vaststelling van het budget. Bezien zal worden op welke wijze naar de beoogde normen kan worden toegegroeid. Overige uitgangspunten voor de vaststelling van het budget zijn onder meer de beoogde correctie van de scheefgroei in vijf jaar en de verbetering van de toedeling van de overhead;
- Wanneer nu voor een jaar de verwachte output aan Lamicie-zaken wordt bepaald, kan met behulp van de gemiddelde landelijke behandeltijd berekend worden tot hoeveel Lamicie-minuten dit leidt, onderscheiden naar rechtsgeleerde minuten en ondersteunende minuten;
- De kostprijs per minuut wordt bepaald op basis van een middensom (onderscheiden naar rechtsgeleerd en ondersteunend personeel) waar een toeslag voor overhead aan is toegevoegd;
- Door vervolgens het totaal aan Lamicie-minuten te vermenigvuldigen met de integrale kostprijs per minuut is helder hoeveel budget nodig is om de becijferde minuten te leveren en daarmee de output (aantallen zaken) die aan deze minuten ten grondslag liggen.

Het voorgaande systeem houdt in dat in de AMvB regels moeten worden opgenomen over:

- De wijze waarop de som van het aantal «Lamicie-minuten» wordt bepaald;
- De integrale kostprijs.

Onderstaand zijn hiervoor richtlijnen opgenomen.

#### *6.2.2 Bepaling van de som van het aantal Lamicie-minuten*

Zoals uit het voorgaande blijkt is de som van het aantal Lamicie-minuten afhankelijk van:

1. De verwachte output in een jaar;
2. De gemiddelde landelijke behandeltijd.

#### **AD 1 VERWACHTE OUTPUT IN EEN JAAR**

Per Lamicie-categorie zal door de Raad in haar begrotingsvoorstel aan de minister onderbouwd aangegeven moeten worden hoeveel zaken naar

categorie onderscheiden in enig jaar als output worden opgeleverd. Voor de outputberekening geldt het volgende.

Het gaat uit van de *verwachte instroom* in enig jaar, vermeerderd met (*de werkelijke voorraad -/ de ijzeren voorraad aan het begin van enig jaar*). De Raad zal in haar begrotingsvoorstel bij het onderdeel verwachte output een voorstel doen over de te realiseren gewenste afbouw van het verschil tussen de werkelijke voorraad en de ijzeren voorraad.

De *verwachte instroom* in enig jaar wordt becijferd op basis van de volgende gegevens:

- De ervaringscijfers van de twee voorafgaande jaren;
- De instroomontwikkelingen als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving en beleidsintensivering en zoals blijkt uit de ex-ante toets die daarbij is gevolgd.

Voor de ervaringscijfers van de twee voorafgaande jaren geldt het volgende. De eerste begroting die de Raad volgens deze AMvB bij de minister indient, heeft betrekking op het jaar 2003. Het begrotingsvoorstel daarvoor wordt uiterlijk in januari 2002 bij de minister ingediend. De wijze van indiening wordt in de AMvB jaarcyclus geregeld. Dit betekent dat voor de onderbouwing van het begrotingsvoorstel de ervaringsgegevens over 2000 en 2001 moeten worden gebruikt. In deze jaren wordt gewerkt met verschillende versies van het Lamicie-model. Het jaar 2000 heeft betrekking op het versie 1.1 en het jaar 2001 heeft betrekking op versie 2.0. De verschillen tussen deze jaren kunnen dus niet alleen verklaard worden vanwege nieuwe ontwikkelingen, maar ook – ten dele – omdat met twee verschillende versies wordt gewerkt. Daarom zal de Raad in haar begrotingsvoorstel aan moeten geven wat de inhoudelijke verschillen zijn tussen deze twee modellen.

De instroomontwikkelingen worden onderbouwd met een ex-ante toets. De richtlijnen die hiervoor gelden worden opgenomen in de AMvB. Grondslag voor deze richtlijnen vormt de huidige inrichting van de ex-ante toets, zoals die op het departement wordt gehanteerd.

Wanneer de verwachte instroom bekend is, is een deel van het aanbod aan te verwerken zaken in een jaar duidelijk. Dit aanbod wordt echter ook beïnvloed door de *werkelijke voorraad verminderd met de ijzeren voorraad*.

De *werkelijke voorraad* betreft het aantal zaken dat al wel is ingestroomd, maar nog niet is afgedaan. In het begrotingsvoorstel zal de Raad de werkelijke voorraad op grond van de informatie uit de geautomatiseerde systemen moeten onderbouwen. Hierbij geldt nog dat als gevolg van de timing van de begrotingscyclus de Raad haar begrotingsvoorstel anderhalf jaar voordat het feitelijke begrotingsjaar start indient. De werkelijke voorraad zal dus niet alleen bepaald kunnen worden op basis van de registratiesystemen, maar ook op basis van aannames die uit ontwikkelingen uit het verleden blijken.

Daarnaast is het noodzakelijk dat de Raad een voorstel doet voor de «ijzeren» werkvoorraad. Met de «ijzeren» werkvoorraad wordt bedoeld het aantal zaken dat nodig is om de regelmatige voortgang in het bedrijfsproces zeker te stellen. De omvang van dit aantal zaken wordt beïnvloed door de *gemiddelde doorlooptijd* van de afhandeling van zaken. De gemiddelde doorlooptijd moet onderscheiden worden van de gemiddelde behandeltime. De doorlooptijd geeft de totale periode van in- tot en met uitstroom aan. Voor het beginpunt van de doorlooptijd geldt het moment waarop de zaak in de primaire processystemen wordt ingeboekt en het eindpunt het moment waarop een zaak als afgedaan in de primaire processystemen wordt geregistreerd. Voor de registratie van zaken wordt het handboek «Gewaarmerkte managementinformatie» gevolgd. Daar-

naast dient men voor de aansluiting van de geautomatiseerde systemen de op dit moment in ontwikkeling zijnde «ITIL-procedure» te volgen.

#### *AD 2 GEMIDDELDE LANDELIJKE BEHANDELTijd*

Voor iedere Lamicie-zaakscategorie wordt een *gemiddelde landelijke behandeltime* vastgesteld. Deze behandeltimes worden in de AMvB opgenomen. Het gaat hier om de tijd (in minuten) die door het rechtsgeleerd personeel en het ondersteunende personeel wordt besteed aan de afhandeling van een Lamicie-zaakscategorie.

#### *6.2.3 Integrale Kostprijs per minuut*

Zoals hiervoor is aangegeven wordt de financiering voor de Lamicie-zaken gebaseerd op de som van het aantal Lamicie-minuten vermenigvuldigd met de integrale kostprijs per minuut. In de AMvB wordt de omvang van de integrale kostprijs per minuut opgenomen, onderscheiden naar rechtsgeleerd en ondersteunend personeel. De kostprijs per minuut is opgebouwd uit:

- Een middensom op jaarbasis voor de onderscheiden personeelscategorieën «rechtsgeleerd» en «ondersteuning». Deze middensom omvat naast de personele lasten ook de daar direct aan gerelateerde niet salaris-componenten, die volgens het calculatiemodel RO worden vastgesteld. Het gaat hierbij om de kosten als tijdelijke arbeidsmarkttoeslagen, kosten voor opleiding en vorming (uitgezonderd opleidingskosten die verband houden met de SSR, zie punt 6.4), kosten van kinderopvang, reis- en verblijfkosten, werving en selectie. De middensommen worden in de AMvB opgenomen;
- Opslag voor overheadtaken. Hierbij gaat het zowel om taken die tot nu toe in het gemeenschappelijk beheer verdisconteerd waren als de kosten van gerechtsbesturen. Totaal komt dit neer op een opslagpercentage van 28%, waarvan 25% gemeenschappelijk beheer en 3% gerechtsbesturen.

Het percentage van 25% is hetzelfde als op dit moment conform het calculatiemodel RO wordt gehanteerd en betreft taken als personele en financiële zaken, bestuurlijke informatievoorziening, bodediensten, bibliotheek, etc. De 3% voor de gerechtsbesturen zijn becijferd op basis van de omvang van het bestuur zoals dat nu in de wettekst vastligt.

#### *6.2.4 Onderhoud en ontwikkeling van het Lamicie-systeem*

In het wetsvoorstel is onder art. 2.6.3.1, eerste lid, aangegeven dat de AMvB regels moet bevatten over het objectieve werklastsysteem. Over de vaststelling van het werklastsysteem wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat de normen ter vaststelling van de objectieve werklast in de AMvB worden opgenomen en daarmee dat deze door de minister worden vastgesteld. De feitelijke uitvoering, het beheer en het onderhoud van het werklastsysteem komen bij de Raad te liggen. In feite komt deze toelichting erop neer dat in de AMvB aangegeven moet worden welke versie van het Lamicie-systeem gebruikt wordt in de bekostiging van de Lamicie-zaken. Hierover het volgende. Het Lamicie-systeem is geen statisch systeem. Als gevolg van wetwijzigingen, maar ook ontwikkelingen op het gebied van de complexiteit van zaken, kan het systeem wijzigen. Op dit moment bijvoorbeeld wordt versie 1.1 van het Lamicie-systeem ingevoerd en de verwachting is dat in het voorjaar van 2001 versie 2.0 operationeel is. Dit betekent dat in de AMvB omschreven moet worden welke versie van het Lamicie-systeem geldt. Naar verwachting zal jaarlijks een nieuwe versie worden geïmplementeerd en dus in de AMvB moeten worden opgenomen. Om in de AMvB de juiste versie op te nemen, is het volgende van belang:

- Het vaststellen van de definities en modellen;

- Het vaststellen van de gemiddelde behandeltijden.

Ter toelichting het volgende.

Het Lamicie-systeem is opgebouwd uit zaakscategorieën en gegevensmodellen. Iedere zaakscategorie (zie bijlage 1) is voorzien van een inhoudelijke, kwalitatieve definitie. Om de zaken vervolgens ook conform deze inhoudelijke definitie (geautomatiseerd) te kunnen registreren is een vertaling naar een gegevensmodel noodzakelijk. Dit gegevensmodel is een technische vertaling van de inhoudelijke definitie. De elementen waaruit het gegevensmodel bestaat kunnen via de (geautomatiseerde) primaire processystemen die binnen de rechterlijke macht worden gebruikt, worden geregistreerd en verzameld. Voor de bekostiging zijn alleen wijzigingen in de gegevensmodellen van belang. Wijzigingen in de inhoudelijke definities hoeven namelijk geen gevolgen te hebben voor het gegevensmodel. Daarom wordt voorgesteld om in de AMvB het Lamicie-gegevensmodel als basis voor de bekostiging op te nemen. Over de inhoud van zaaksdefinities hoeft de minister alleen te worden geïnformeerd. Voor de AMvB die met ingang van 2002 in werking treedt geldt het Lamiciegegevensmodel versie 2.0.

Met het bovenstaande is gewaarborgd dat wijzigingen in het Lamicie-model die gevolgen hebben voor de bekostiging aan de minister worden voorgelegd. Hetgeen dat dan nog geregeld moet worden is de wijze waarop de gemiddelde behandeltijden worden getoetst. Tot nu toe worden de gemiddelde behandeltijden via geobjectieerde tijdschrijfonderzoeken gevalideerd en vastgesteld. Voorgesteld wordt om deze werkwijze te handhaven en de Raad te verplichten alle zaakscategorieën (minimaal) tussen de drie en vijf jaar van een tijdschrijfonderzoek te voorzien, waarbij de gerechten verplicht worden om aan deze tijdschrijfonderzoeken mee te werken. Bij het begrotingsvoorstel zal de Raad daartoe:

- ieder jaar een overzicht indienen van de onderzoeken die de komende vijf jaar worden ondernomen;
- aangeven wanneer op welke tijdschrijfonderzoeken onafhankelijke audits worden uitgevoerd en wanneer de minister over de opzet van deze audits en de uitkomsten daarvan wordt geïnformeerd.

### 6.3 Bijzondere rechtspraak en megazaken

Het Lamicie-systeem omvat niet alle zaken die in het primaire proces van de gerechten tot werklast leiden. Het gaat hierbij om onderwerpen die onder het begrip «bijzondere rechtspraak» zijn opgenomen. Voorbeelden zijn de zaken van de ondernemingskamer Amsterdam, klacht- en tuchtzaken, zaken die voortvloeien uit de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen, etc. Daarnaast is nog sprake van de categorie «megazaken». Omdat deze onderwerpen (nog) niet onder het Lamicie-systeem vallen is een andere financieringsgrondslag noodzakelijk. In de AMVB wordt een uitputtende lijst van de zaken die buiten het Lamicie-systeem vallen, opgenomen. De Raad stelt per zaaksoort een begroting op, gebaseerd op de output die per zaaksoort wordt geraamd. De formule die daarbij geldt, is de volgende:

*Som van het aantal minuten inzake bijzondere rechtspraak- en megazaken<sup>1</sup> \* integrale kostprijs per minuut*

Het enige verschil met de Lamicie-zaakscategorieën is dat bij dit type zaken (nog) geen sprake is van geobjectieerde gemiddelde landelijke behandeltijden, maar van tijden gebaseerd op een «calculated guess». Met deze «calculated guess» wordt aangesloten bij de methode die ook bij de Lamicie-zaakscategorieën in eerste instantie, voordat de tijdschrijf-

<sup>1</sup> Op dit moment wordt in opdracht van de Lamicie beheerorganisatie onderzocht of de megazaken ook op een andere manier kunnen worden gefinancierd. De uitkomsten van dit onderzoek zijn eind november beschikbaar. Afhankelijk daarvan wordt bezien of op dit punt nog wijzigingen moeten worden opgenomen.

onderzoeken werden gehouden, is gebruikt. Op dit moment wordt door de Lamicie beheerorganisatie onderzocht wat, conform de methodiek van de «calculated guess» redelijke gemiddelde landelijke behandel tijden zijn. In de AMvB worden deze behandel tijden, na toetsing van de wijze waarop deze behandel tijden tot stand zijn genomen, opgenomen.

#### **6.4 Huisvesting, Automatisering en Opleidingen**

Voorgesteld wordt om vooralsnog de kosten voor huisvesting, automatisering en opleidingen (SSR) betreft buiten de integrale kostprijs te houden, vanwege het volgende:

- alledrie de onderdelen maken deel uit van het budget «gemeenschappelijk beheer». Dit budget wordt met ingang van 2001 «op papier» ontvlochten en wordt er proefgedraaid met de afzonderlijke OM- en ZM-budgetten. Dit betekent dat pas na 2001 ervaringscijfers worden opgebouwd over deze kosten gespecificeerd naar de OM- en ZM-kolom;
- De realisatiecijfers op deze gebieden laten een grillig beeld zien;
- Voor de ZM wordt op dit moment een meerjarig huisvestings- en automatiseringsplan in kaart gebracht. Deze plannen leiden eind 2000 tot de eerste inzichten wat er meerjarig incidenteel en structureel nodig is. Omdat dit slechts nog plannen zijn die nog niet gebaseerd zijn op ervaringscijfers van een ontvlochten gemeenschappelijk beheerbudget is het niet opportuun om nu al deze kosten te verdisconteren in de kostprijs;
- De huisvestingskosten verschillen erg op lokaal niveau. De vierkante meterprijs per arrondissement verschilt sterk en kan dan ook niet in een gemiddelde worden uitgedrukt.

Bij deze taken gaat het zowel om taken die op centraal niveau worden uitgevoerd (bijvoorbeeld het landelijke technische beheer van de IT-systemen) als de taken die op lokaal niveau worden uitgevoerd (bijvoorbeeld de huur van gebouwen).

Op grond van bovengenoemde overwegingen wordt voorgesteld om in de AMvB te regelen dat deze worden gefinancierd op grond van meerjarenplannen, die de Raad indient bij de minister, waarin de incidentele en structurele kosten zichtbaar zijn gemaakt.

Op dit moment is de besluitvorming over de wijze van besturing en bekostiging ten aanzien van huisvesting, automatisering en opleidingen nog niet geheel afgerond. In het kader van het project «gemeenschappelijk beheer» wordt deze besluitvorming voorbereid. Het ziet er naar uit dat de activiteiten binnen huisvesting, automatisering en opleidingen zowel landelijk (door de Raad) als lokaal (door de gerechten) worden bekostigd. Omdat de besluitvorming daarover nog niet geheel is afgerond, kan nu nog niet worden aangegeven welk aandeel van deze activiteiten tot het budget van de Raad gaat behoren (zie punt 5) en welk aandeel tot het budget van de gerechten (i.c. het algemene budget) en dus door de Raad worden toegekend aan de gerechten. Op het moment dat de besluitvorming hierover binnen het project gemeenschappelijk beheer is afgerond<sup>1</sup> kan worden bepaald onder welk budget (budget Raad of algemeen budget) deze kosten worden belegd.

#### **6.5 Gerechtskosten**

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Raad voor de Rechtspraak is aangegeven dat voor de zogenaamde gerechtskosten een afzonderlijke financieringsgrondslag moet worden geformuleerd. Bij de gerechtskosten gaat het om de kosten die de rechtsprekende macht maakt

---

<sup>1</sup> Het dagelijks bestuur van dit project dat eindverantwoordelijk is voor de te nemen besluiten, bestaat uit vertegenwoordigers van DRP, het OM en de ZM.

voor voorzieningen in verband met een zorgvuldige procesgang. Zij hebben rechtstreeks betrekking op de uitoefening van de procesbevoegdheden zoals het oproepen van getuigen, het inschakelen van tolken, de toepassing van bepaalde strafvorderlijke dwangmiddelen, etc. Omdat deze handelingen direct raken aan de uitoefening van de rechterlijke functie dient een toereikende vergoeding van daarmee gepaard gaande kosten te zijn verzekerd. In het kader van deze AMvB gaat het om de gerechtskosten die worden gemaakt in het kader van civiele en administratiefrechtelijke zaken. De gerechtskosten die betrekking hebben op strafzaken vallen buiten beschouwing omdat deze door het OM worden gefinancierd. In het licht van art 6 EVRM garandeert de minister van Justitie dat bij overschrijding van het budget, middelen worden toegevoegd. Om de noodzaak tot eventuele verruiming van de middelen te kunnen onderbouwen is het noodzakelijk dat de realisatie apart kan worden gevolgd.

Voorgesteld wordt om de grondslag voor de financiering van de gerechtskosten als volgt in te richten. De gerealiseerde uitgaven op dit artikel worden gekoppeld aan de gerealiseerde output aan civiele en administratiefrechtelijke zaken. Zo ontstaat een vooraf ingeschat benodigd bedrag aan gerechtskosten per zaak. Op basis van de geplande output voor 2002 wordt een totaalbudget gerechtskosten dat is gebaseerd op de geprognosticeerde realisatie van 2001 per zaak toegekend. Daarbovenop wordt een buffer in de vorm van een nog te bepalen percentage beschikbaar gesteld. Deze buffer dient om eventuele afwijkingen van de geraamde kosten in eerste instantie op te vangen. Om daarnaast te garanderen dat gedurende het jaar de Raad en de gerechten beschikken over voldoende middelen voor de gerechtskosten, wordt in de AMvB geregeld dat de uitputting van deze kosten ieder kwartaal worden gemonitord en zonodig het budget wordt bijgesteld.

## **6.6 Beleidsruimte Raad**

Zoals onder hoofdstuk 3 van deze nota is aangegeven, bepaalt de AMvB niet alleen de bekostigingsrelatie tussen minister en Raad, maar ook die tussen de Raad en de gerechten. Voorgesteld wordt om ten aanzien van het algemene budget in de AMvB regels op te nemen die de Raad beleidsruimte geven in de wijze waarop zij het algemene budget verdeelt over de gerechten. Die beleidsruimte zou ten aanzien van de volgende punten moeten worden opgenomen:

- Corrigeren scheefgroei;
- Verdeling overhead.

### *6.6.1 Corrigeren scheefgroei*

Op dit moment beschikken de gerechten ook over een budget. De omvang daarvan is historisch bepaald en de verplichtingen daarbinnen liggen – omdat het met name om personele lasten gaat – voor vele jaren vast. Uit onderzoek gericht op de vraag of het historische budget ook in overeenstemming is met het budget dat de gerechten zouden «moeten» krijgen wanneer de Lamicie-formule zou gelden, blijkt dat dit niet het geval is. Gerechten ontvangen nu meer of minder dan zij met de Lamicie-formule zouden krijgen. Op totaalniveau is er sprake van een tekort. Uit het IBO-rapport (stand van zaken eerste helft 1999) blijkt (op formatieniveau) voor de gerechten in 1e aanleg een verschil van tussen de – 12 en + 23% en voor de gerechtshoven een verschil tussen de – 15% en + 11% (formatie). In 2000 zijn deze verschillen verminderd omdat in de toewijzing van de extra capaciteitsmiddelen rekening is gehouden met deze scheefgroei. Alhoewel hierover op arrondissementniveau nog geen gegevens beschikbaar zijn (na het eerste kwartaal van 2001 beschikbaar) blijkt wel



op totaalniveau dat het gemiddelde verschil tussen de huidige middelen en de «Lamicie-middelen» bij de gerechten in 1e aanleg ca. – 6% betreft en bij de gerechtshoven ca. – 8%.

Indien nu de Raad de bekostigingsformule zoals onder 6.1 en 6.2 is gepresenteerd direct door zou vertalen naar de gerechten wordt een «harde» sanering toegepast. Gezien de positie van de Raad en de gerechten lijkt dat niet wenselijk. De minister zal de Raad dan ook ruimte moeten bieden om op een zorgvuldige wijze de scheefgroei te corrigeren.

Om dit te kunnen doen zal de Raad binnen een bepaalde bandbreedte de ruimte moeten worden geboden om niet de volledige output te hoeven leveren die op basis van de formules zoals onder 6.1 en 6.2 zijn gepresenteerd naar voren komen. Het lijkt, gezien de huidige stand van zaken bij de scheefgroei, verantwoord om uit te gaan van een groei- en krimpscenario van –/+ 10%. Dit betekent dat voorgesteld wordt om in de berekening van het algemene budget voor zover het gaat om de onderdelen 6.1 en 6.2 een scheefgroei-correctie wordt toegestaan van 10%. Oftewel: de output die op basis van de formules die onder 6.1 en 6.2 zijn gepresenteerd worden gecorrigeerd (neerwaarts bijgesteld) voor maximaal 10%. Voorgesteld wordt om aan deze scheefgroei-correctie de volgende voorwaarden te verbinden:

- De periode waarvoor deze regel geldt, is maximaal vijf jaar;
- Nadat de «scheefgroei» is gecorrigeerd wordt opnieuw bezien of en zo ja welke andere handvatten in de AMvB moeten worden opgenomen om de Raad beleidsruimte te bieden in het toekennen van het algemene budget;
- De Raad geeft in haar begrotingsvoorstel op basis van de Lamicie-cijfers afgezet tegen het historisch afgegeven budget aan wat de scheefgroei is per arrondissement;
- De Raad geeft in haar begrotingsvoorstel aan tot welke verminderde output de toegestane 5%-10% scheefgroei-correctie leidt;
- De Raad geeft in haar begrotingsvoorstel aan wanneer naar verwachting de scheefgroei per arrondissement zal zijn gelijkgetrokken.

#### *6.6.2 Verdelen overhead*

Naast het punt van de «scheefgroei» geldt ook voor de overhead-opslag van 28% dat de Raad enige vrijheid moet worden geboden in de wijze waarop zij dit verdeelt. Uit onderzoek blijkt dat afhankelijk van de omvang van een gerecht het opslagpercentage – op realisatieniveau – varieert. Om hiermee in de toekenning van de budgetten naar de gerechten rekening te kunnen houden wordt voorgesteld om de Raad de mogelijkheid te geven op lokaal niveau af te wijken van de 28%. Tegelijkertijd wordt voorgesteld om in de AMvB als financieringsvoorschrift op te nemen dat de Raad via audits inzicht geeft in de wenselijke omvang van het opslagpercentage (zie punt 9).

### **7 Specifiek budget**

In het wetsvoorstel is aangegeven dat de Raad in aanvulling op het algemene budget aan gerechten financiële middelen kan verstrekken voor specifiek omschreven activiteiten. De veronderstelling daarbij is dat de Raad over eigen middelen, naast het algemene budget, beschikt. Om de Raad de ruimte te geven om zo nodig specifieke activiteiten bij de gerechten of voor de gerechten gezamenlijk te ondernemen, wordt voorgesteld om de Raad specifieke middelen toe te kennen in de vorm van:

- Innovatiebudget ter grootte van 1% van het algemene budget (nu zou dat neerkomen op ca. f 10 mln.);
- projectbudgetten. Deze kunnen door de Raad in het begrotingsvoorstel dat aan de minister wordt voorgelegd worden opgenomen, met een

onderbouwing van de kosten die moeten worden gemaakt om bepaalde resultaten te behalen. De Raad zou hiervoor, aangehecht aan het begrotingsvoorstel, projectplannen bij de minister moeten indienen, ter onderbouwing van het gevraagde projectbudget. De precieze regels die voor de projectplannen gelden, worden opgenomen in de AMvB. Overigens kan ook de minister, indien hij daarvoor aanleiding ziet, de Raad uitnodigen om voor een bepaald onderwerp een projectvoorstel in te dienen. Zo kan de minister ook de extra activiteiten die de Raad onderneemt, via een specifiek toe te kennen budget, stimuleren.

## **8 Begrotingsstelsel**

In het IBO-rapport dat de grondslag vormt voor de hier gepresenteerde vorm van bekostiging, wordt ervan uitgegaan dat de Raad en de gerechten beschikken over het baten-lastenstelsel. Vanwege de vele voorbereidende activiteiten die daarvoor nodig zijn, zal niet eerder dan met ingang van 1 januari 2004 overgegaan kunnen worden tot dit stelsel. Tot die tijd geldt het huidige kas- en verplichtingenstelsel. Dit heeft tot gevolg dat de Raad in die jaren geen gebruik kan maken van de mogelijkheid om een voorziening op te bouwen. Vanuit de ZM is de nadrukkelijke wens uitgesproken om binnen het huidige kas- en verplichtingen stelsel een voorziening te treffen voor het opvangen van een eventuele onder- of overuitputting. Hierbij wordt gedacht aan de verruiming van de uitgangspunten rond de eindejaarsmarge. In overleg met het Ministerie van Financiën zal bezien worden of dit ook mogelijk en wenselijk is.

Aan het begrotingsstelsel zijn in feite ook de mogelijkheden voor nacalculatie op basis van een koppeling van de prestaties en middelen verbonden. Voorgesteld wordt om in de AMvB op te nemen dat niet eerder dan na invoering van het baten-lastenstelsel de mogelijkheden van nacalculatie worden overwogen en afhankelijk van de uitkomsten daarvan in de AMvB worden opgenomen.

## **9 Financieringsvoorschriften en naleving**

Aan de budgettoekenning wordt in de AMvB geregeld dat de Raad over de volgende onderwerpen voorstellen doet aan de minister:

- Aantallen Lamicie-zaken onderscheiden per categorie;
- Aantallen bijzondere rechtspraakzaken en megazaken onderscheiden per categorie;
- doelstelling op het terrein van huisvesting en automatisering;
- Vermindering van de scheefgroei;
- Projectdoelstellingen die gefinancierd worden met specifieke budgetten;
- Realisatieniveau VBTB-doelstellingen.

Ter toelichting op het laatste punt het volgende. Door de Raad worden in het begrotingsvoorstel 2003, dat door de Raad uiterlijk in december 2001 wordt ingediend aangesloten bij de VBTB-indicatoren zoals opgenomen in de begroting van 2002. Deze indicatoren hebben een relatie met de volgende hoofddoelstellingen:

- Vergroten eenheid van rechtspraak;
- Verbeteren van de tijdigheid van de rechtspraak;
- Vergroten toegankelijkheid;
- Vergroten externe oriëntatie;
- Verbeteren functioneren rechterlijke organisatie;
- Verbeteren internationalisering.

Door deze VBIB-indicatoren in de AMvB op te nemen, wordt een prikkel tot verbetering van de efficiency meegenomen.

Daarnaast worden in de AMvB financieringsvoorschriften opgenomen op het terrein van:

- Onderhoud en ontwikkeling van het werklustmetingsstelsel;
- Audits die betrekking hebben op het werklustmetingsstelsel en de overhead.

In het wetsvoorstel Raad voor de Rechtspraak is aangegeven dat ook regels in de AMvB worden opgenomen over de wijze waarop bij de financiering rekening kan worden gehouden met de naleving van de voorschriften. Nacalculatie wordt, zoals is voorgesteld in het IBO-rapport, niet als nalevingsinstrument gehanteerd. Deze zal dan ook niet in de AMvB worden opgenomen.

Het wetsvoorstel biedt echter ook mogelijkheden om andere instrumenten te gebruiken. Daarbij gaat het om:

- het voeren van gesprekken over het jaarplan en het jaarverslag in het kader van de planning- en controlcyclus;
- het toetsen van de onderbouwing van het volume (aantallen af te handelen zaken) dat door de Raad in het begrotingsvoorstel is opgenomen;
- transparantie over de resultaten van de Raad en de gerechten. Hier voor bestaat de mogelijkheid om het jaarverslag van de Raad extern te laten publiceren;
- het initiëren van bepaalde activiteiten door daarvoor projectbudgetten ter beschikking te stellen.

Voorgesteld wordt om in de AMvB deze instrumenten ter naleving van de voorschriften op te nemen.

Daarnaast zijn in het wetsvoorstel zelf al diverse instrumenten opgenomen, die gebruikt kunnen worden ter naleving van de voorschriften. Hierbij gaat het om het kunnen geven van algemene aanwijzingen (art. 2.6.2.3), vernietigen van besluiten (art. 2.6.4.2) en voordragen van Raadsleden voor schorsing of ontslag (art. 2.6.4.2). Al deze nalevingsinstrumenten hebben een «hard» karakter en zullen dus slechts in zeer uitzonderlijke gevallen worden gehanteerd.

## **10 Verdere procedure**

Een werkgroep onder leiding van de directie Wetgeving zal in de komende periode op basis van deze hoofdlijnennotitie de AMvB concipiëren. Daarbij worden ook vertegenwoordigers van DRP, DAD, DFEZ en de Lamicie beheerorganisatie worden uitgenodigd. De werkgroep zal zich laten begeleiden door een klankbordgroep waarvoor vertegenwoordigers van de Stuurgroep Raad voor de Rechtspraak worden uitgenodigd, de Commissie Besturing & Begroting (presidentenvergadering), het Ministerie van Financiën en het Ministerie van BZK. De AMvB zal vervolgens via een voorhangprocedure aan het parlement worden voorgelegd.