

## Bekostiging van de rechterlijke organisatie

### Philip Langbroek

Nog nooit is het voor het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Financiën mogelijk geweest om zoveel inzicht te krijgen in de bedrijfsvoering van de gerechten als tegenwoordig. Dat is te danken aan het systeem van output financiering dat is gebaseerd op het Besluit Financiering Rechtspraak 2005. Het komt er op neer, dat de gerechten geld krijgen naar rato van de productie die zij in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar hebben gerealiseerd. Die productie wordt geregistreerd in verschillende categorieën van zaken (bij voorbeeld: beschikking handelsrekest; kortgedingvonnis/behandeling ter zitting op tegenspraak; Uitspraak mk-zaak met/zonder tolk e/o getuigen; appellabele einduitspraak bodemzaak ABW/Studiefinanciering EK enzovoorts). Voor elke zaakscategorie wordt op basis van periodiek werklastmetingsonderzoek vastgesteld hoeveel productietijd er gemiddeld mee is gemoeid. Die productietijd wordt uitgedrukt in minuten. Een gerecht krijgt geld van de Raad voor de Rechtspraak overeenkomstig het aantal zaken per categorie. Een x aantal zaken per categorie betekent dus het aantal zaken x (lees: 'keer') het aantal minuten dat voor dat soort zaken als gemiddelde is vastgelegd. De prijs voor de gedane arbeid wordt berekend aan de hand van de minuutprijs. Deze wordt elke drie jaar door de Minister van Justitie vastgesteld. Het geld wordt niet zomaar verstrekt. Het departement kan de Raad voor de Rechtspraak om inlichtingen vragen. In de praktijk is er dus sprake van een intensieve verhouding van informatievoorziening door de Raad voor de Rechtspraak aan het departement van Justitie wat betreft de bedrijfsvoering van gerechten. Het systeem van productie registratie en werklastmetingen zorgt daarbij voor op het eerste gezicht objectieve maatstaven, zodat inhoudelijke bemoeienis met de rechtspraak zo goed als uitgesloten is. Om te voorkomen dat het in de bedrijfsvoering voor de rechtspraak alleen maar om de centen zou gaan is er ook nog in voorzien dat de Minister van Justitie bij de vaststelling van de minuutprijs rekening moet houden met de gerealiseerde kwaliteit van de rechtspraak. Die kwaliteit wordt gemeten in termen van RechtspraakQ, het evaluatiesysteem waarvoor de laatste jaren in alle gerechten de invoering is voorbereid. Daar kan van alles over gezegd worden, maar het meet meer de organisatiekwaliteit dan de juridisch inhoudelijke kwaliteit van rechtspraak binnen de gerechten.

Zolang de registraties van de gerechten in orde zijn en de werklastmetingsonderzoeken zijn goed en objectief uitgevoerd worden door onafhankelijke derden is dit weliswaar een complex, maar ook een prachtig financieringssysteem, dat goed inzicht geeft in hoe het belastinggeld door de gerechten wordt besteed.

De productie van de gerechten in termen van verschillende categorieën van zaken wordt door de Raad voor de rechtspraak omgezet in een concept-begroting voor de zittende magistratuur. Deze conceptbegroting wordt vastgesteld door de Minister van Justitie, als onderdeel van het voorstel voor de begrotingswet voor het departement van justitie. Maar de Minister van Financiën kan op basis van artikel 12, 2e lid Comptabiliteitswet ontwerp-begrotingen afwijzen, en zo aan alle departementen bij voorbeeld efficiencykortingen opleggen.

De werklastmetingsonderzoeken zijn hierbij een punt van aandacht, want als het nu eens zo uitkomt dat gerechten gemiddeld minder efficiënt werken, dan stijgt de gemiddelde hoeveelheid tijd die men volgens deze standaard nodig heeft om een zaak van een bepaalde categorie af te doen. Dat kan allerlei oorzaken hebben, die zowel in de organisatie kunnen zijn gelegen, zoals de aanwezigheid deskundigheid binnen de gerechten, als in de juridische

complexiteit van zaken. Van belang daarbij is dat het recht door al het beleid op nationaal en EU -niveau al lang geen rustig bezit meer is. Omdat uitkomsten van het werklasmetingsonderzoek financiële consequenties kunnen hebben is het helemaal niet vanzelfsprekend dat de resultaten van een werklasmetingsonderzoek hetzij door de Raad voor de Rechtspraak, hetzij door de Minister van Justitie worden aanvaard.

Zo zullen ook begrotingsvoorstellen van de Raad voor de Rechtspraak steeds onderwerp van onderhandeling zijn met het bestuursdepartement voor Justitie. Dat wil zeggen dat de positie van de rechterlijke organisatie in dit opzicht niet verschilt van die van zelfstandige bestuursorganen als het UWV of de IBG. Wie de wet op de rechterlijke organisatie leest kan ook niet anders dan erkennen dat de Raad voor de Rechtspraak effectief een zelfstandig bestuursorgaan is, ook al mag het niet zo worden genoemd.

Uitkomsten van onderhandelingen tussen justitie en financiën zijn dus tenminste evenzeer bepalend voor de hoeveelheid geld die voor de rechtspraak beschikbaar komt als het werklasmetingsonderzoek en de resultaten van RechtspraakQ, en dus ook voor de 3-jaarlijks door de Minister van Justitie vast te stellen minuutprijs. Maar die onderhandelingen over de uitkomsten van werklasmetingsonderzoek en over de vaststelling van de minuutprijs door ambtenaren van Justitie, het Ministerie van Financiën en de Raad voor de Rechtspraak zijn helemaal niet transparant, en het is nog maar de vraag of volksvertegenwoordigers daar bij de behandeling van de justitiebegroting afdoende zicht op kunnen krijgen.

Het risico in deze financiële beheersrelatie is dat de politieke en democratische verantwoording die met dit financieringssysteem is beoogd ondersneeuwt in ambtelijk geharrewar over de kosten. De keuzen voor de rechtspraak die er echt toe doen, onder meer vraagstukken van specialisatie en fysieke concentratie van deskundigheid, van kennismanagement in het algemeen, van rechtseenheid, maar ook van de fysieke bereikbaarheid van de plaatsen waar recht wordt gesproken, en, niet in de laatste plaats, over het bevorderen van rechterlijke integriteit, blijven zo buiten beeld. Daarom stel ik de vraag of de verantwoordingsrelatie tussen de rechterlijke organisatie en regering en parlement niet anders kan worden vormgegeven.

De huidige regeling van de bekostiging van de rechtspraak doet geen recht aan de bijzondere positie die de rechterlijke macht en de andere gerechten in staatsrechtelijk opzicht in het staatsbestel innemen. Met de toegenomen transparantie zijn voor de departementen ongekende sturingsmogelijkheden ontstaan. Justitie heeft immers ook de regelgeving voor de rechterlijke organisatie in beheer. Die overwegende afhankelijkheid mag met het oog op verantwoording worden toegejuicht voor uitvoerende diensten, met name wanneer die als zelfstandige bestuursorganen zijn georganiseerd. Maar dat past niet voor de onder bestuurlijk beheer tegenwoordig strak organisatorisch ingekaderde rechtsprekende ambtsdragers.

Het verdient daarom overweging de financiering van de rechterlijke organisatie te regelen in de Wet op de rechterlijke organisatie, en niet bij AMvB. De begroting voor de rechterlijke organisatie kan bij aparte begrotingswet worden vastgesteld, en dan zo, dat het parlement desgewenst de daarin voorgestelde minuutprijs kan corrigeren. De Raad voor de Rechtspraak is zeer wel in staat om zo'n begrotingswet op te stellen. De Minister van Justitie kan die wet vervolgens zonder wijziging indienen bij het parlement, en als het parlement dat wil, kunnen het ministerie van financiën en het ministerie van justitie die begrotingswet van commentaar voorzien. Bovendien kan de volksvertegenwoordiging de Raad voor de Rechtspraak dan ook om uitleg vragen. Dan kunnen Tweede en Eerste Kamer in alle openbaarheid laten weten hoe

zij denken over de begroting voor de rechterlijke organisatie en daarover beslissen. Daarmee wordt de derde macht in ons staatsbestel een status gegeven die meer in overeenstemming is met haar constitutionele positie, waarbij zij gehouden blijft tot een inzichtelijke verantwoording aan de volksvertegenwoordiging, maar waarbij erkend is dat zij geschillen omtrent een al te dirigistische bestuurlijke bemoeienis met haar beheer kan laten beslissen door de volksvertegenwoordiging.