

# Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader

Generieke kortingen op het rechtspreken zijn in strijd met de wet

Kees Sterk & Frans van Dijk<sup>1</sup>

De Wet op de Rechterlijke Organisatie en het daarop gebaseerde Besluit financiering rechtspraak<sup>2</sup> normeren de financiering van de Rechtspraak. Daarin is om rechtsstatelijke redenen gekozen voor afstand van de uitvoerende macht tot de rechterlijke macht. Dit uit zich onder meer in de regel dat de kosten verbonden aan het eigenlijke rechtspreken (het primaire proces) vastgesteld moeten worden op grond van een objectieve meting van de werklast van de gerechten. De rechter bepaalt in beginsel de tijd die nodig is voor een goede en zorgvuldige behandeling van een zaak, met een prikkel tot doelmatig werken. De uitvoerende macht redeneert echter niet meer vanuit deze wettelijk verankerde norm. Steeds meer zijn generieke kortingen en begrotingsproblemen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie leidend bij de financiering van de Rechtspraak. Deze praktijk is in strijd met de wet en tast de rechterlijke en institutionele onafhankelijkheid aan.

## Inleiding

Het begon allemaal zo mooi. Vanuit rechters zelf kwam in 1998 het idee op dat de rechterlijke macht zelf meer bestuurlijke verantwoordelijkheid moest dragen voor haar noodzakelijke modernisering.<sup>3</sup> Deze visie leidde tot een grootschalige herziening van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (hierna: de Wet RO) in 2002, waarbij onder meer de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad), een nieuw bestuursmodel in de gerechten, en ... een andere wijze van financiering van de rechtspraak werden geïntroduceerd. Op dit laatste willen wij nader ingaan, maar dat kan alleen als we eerst de context schetsen waarbinnen dit gebeurde.

## Parlementaire geschiedenis: wat was de bedoeling?

De gedachte van de wetgever begin 2000 was dat modernisering van de rechterlijke macht nodig was en dat dit alleen mogelijk was indien rechters deze modernisering zelf ter hand namen. Het ging om de 'wenselijk geachte versterking van de institutionele onafhankelijkheid'<sup>4</sup> van de rechterlijke macht. Daartoe was vereist – en dat is voor ons onderwerp speciaal van belang – dat de Minister van (toen nog) Justitie een paar stappen terug zou doen. Zijn allesomvattende ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot het beheer<sup>5</sup> werd beperkt. 'De bedrijfsvoe-

### Auteurs

1. Mr. C.H.W.M. Sterk is vicevoorzitter van de Raad voor de rechtspraak. Daarvoor was hij raadshere in de Hoge Raad der Nederlanden. Dr. F. van Dijk is directeur van de Raad voor de rechtspraak. Zij danken alle personen die bijgedragen hebben aan de

### totstandkoming van dit artikel.

### Noten

2. 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 verreke-

nen van productiefverschillen, *Stb.* 2005, 55. Hierna het Besluit.

3. Rapport Commissie Leemhuis.

4. *Kamerstukken II 1999/2000*, 27182, 3, onder 2.2 (Verhouding tussen de staatsmachten).

5. Deze bevoegdheid hield in dat de minis-

ter alle zeggenschap had over het beheer bij de gerechten. Het ondersteunend personeel, bijvoorbeeld, viel onder zijn zeggenschap. Zie *Kamerstukken II 1999/2000*, 27182, 3, onder 2.3 (Beperking ministeriële bevoegdheden).

ring is in de toekomst primair een verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht zelf', heette het in de memoire van toelichting.<sup>6</sup> Ook met betrekking tot de financiering van de Rechtspraak zette de minister een stap terug.<sup>7</sup> Allereerst en vooral: de financiering van het primaire proces werd door de wet onttrokken aan het politieke proces van prioritering door het te baseren op objectieve factoren.<sup>8</sup> Hiermee werd ook het budgetrecht van het parlement door de wet genormeerd. Van rechtstreeks en volledig eindverantwoordelijke voor de financiering van afzonderlijke gerechten, werd de minister 'slechts' een speler in het begrotingsproces van de Rechtspraak als geheel: het begrotingsvoorstel van de Raad speelt een 'dominante rol'<sup>9</sup> dat 'in beginsel'<sup>10</sup> en 'in de regel'<sup>11</sup> door de minister wordt gevolgd. Indien de minister 'met het oog op een rechtmatig en doelmatig beheer van 's Rijks gelden' zich toch niet kan verenigen met het begrotingsvoorstel van de Raad treedt hij in overleg met de Raad. Indien dit overleg niet tot overeenstemming leidt, en de minister 'overwegen-

## De ministers achtten het gevaar dat in economisch slechtere tijden de bekostiging zou kunnen worden teruggeschroefd door neerwaartse bijstelling van de behandelingsduur per zaak niet reëel

de bezwaren'<sup>12</sup> houdt, wordt het begrotingsvoorstel opgenomen in de ontwerpbegroting van het Ministerie van (nu) Veiligheid en Justitie (hierna: VenJ).<sup>13</sup> Het parlement beslist dan uiteindelijk op grond van de in de wet neergelegde regels. Dit escalatiemodel gaat derhalve uit van een gezond dualisme tussen regering en parlement.<sup>14</sup>

Naar de mening van de ministers werd met de voorgestelde regeling een juist evenwicht gevonden tussen de onafhankelijke positie en de eigen verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds. De in theorie altijd aanwezige risico's van oneigenlijke beïnvloeding van de rechterlijke macht worden met de voorgestelde regeling tot een minimum beperkt, aldus de ministers.<sup>15</sup>

De Eerste Kamer was nog bang dat in economisch slechtere tijden de bekostiging tot een zo laag niveau zou kunnen worden teruggeschroefd, dat er in feite een vermindering zou optreden van de kwaliteit van de rechtspraak. De ministers antwoordden hierop, dat zij het gevaar dat in economisch slechtere tijden de bekostiging zou kunnen worden teruggeschroefd door neerwaartse bijstelling van de behandelingsduur per zaak niet reëel achtten.<sup>16</sup>

### De regels van het Financieringssysteem

Alhoewel het onderstaande een nogal technisch financiële uiteenzetting is, vinden wij het toch van belang te laten

zien hoe bovenstaande rechtsstatelijke uitgangspunten in regels zijn uitgewerkt. We houden het zo kort mogelijk.

De grondslag voor de financiering van het primaire proces<sup>17</sup> is de werklast van de gerechten.<sup>18</sup> Die werklast wordt bepaald per soort zaak (productgroep), waarvan er tien worden onderscheiden, zoals rechtbank straf, rechtbank civiel en hof belasting.<sup>19</sup> Voor elk van de tien soorten zaken wordt eens per drie jaar een tarief bepaald. In dit tarief zijn de kosten voor het primaire proces verdisconteerd maar ook de kosten voor bijvoorbeeld de huren van de gerechtsgebouwen en de ICT. Artikel 12 van het Besluit noemt de volgende factoren die dit tarief, in financiële kringen ook wel 'de prijs' genoemd, bepalen:

- de in het verleden gerealiseerde prijs per productgroep;
- veranderingen in de verhouding van de aantallen zaken per zaaks categorie<sup>20</sup> binnen de productgroep (de assortimentsmix);
- de uitkomsten van periodieke werklastmetingen op het niveau van zaaks categorieën en aanvullende onderzoeken;
- overwegingen van kwaliteit op basis van informatie uit het kwaliteitssysteem; en
- overwegingen van doelmatigheid.

Dit systeem moet de rechter zelf in staat stellen de tijd die nodig is voor een goede en zorgvuldige behandeling van een zaak<sup>21</sup> te bepalen, met een prikkel tot doelmatig werken.<sup>22</sup> Deze prikkel vinden wij goed en vanzelfsprekend, omdat van een verantwoordelijke staatsmacht ook mag worden verwacht dat steeds kritisch wordt gekeken of processen doelmatig kunnen worden georganiseerd.

Naast het tarief (P) zijn voor de bepaling van de hoogte van het budget (PxQ) voor de Rechtspraak de prognoses van belang van het aantal zaken (Q) dat per productgroep zal worden afgedaan. Deze prognoses komen tot stand onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VenJ. Na afloop van een begrotingsjaar vindt nacalculatie plaats op basis van het aantal zaken dat daadwerkelijk is afgedaan. Om schommelingen op te vangen is er een egalisereserve waaraan middelen worden onttrokken als er meer zaken worden afgedaan dan verwacht en middelen worden toegevoegd als er minder zaken zijn afgedaan.<sup>23</sup> Een positief saldo van budget en kosten van de Rechtspraak aan het einde van het jaar wordt – binnen grenzen – toegevoegd aan het eigen vermogen van de Rechtspraak; een negatief saldo wordt in mindering gebracht. Komt de Rechtspraak op een negatief vermogen uit, dan moet de Minister van VenJ dat aanvullen tot nul.

Waar het in essentie om gaat is dat de wetgever een systeem van financiering van het primaire proces van de Rechtspraak in de wet heeft neergelegd dat gekarakteriseerd kan worden als een vorm van 'open einde' financiering.<sup>24, 25</sup>

Tegen deze karakterisering kan worden aangevoerd, dat de Wet RO en het Besluit toelaten dat overwegingen van doelmatigheid<sup>26</sup> een rol spelen bij het bepalen van de hoogte van de begroting voor het primaire proces. Het klopt dat dergelijke overwegingen een rol mogen spelen, maar die rol kan volgens ons slechts marginaal zijn binnen de totale financiering. Zou dat immers anders zijn,



© Shutterstock

dan gaat de bedoeling van de wet en de kern van het systeem – de rechter bepaalt in beginsel de tijd die nodig is voor een goede en zorgvuldige behandeling van een zaak – volledig verloren. Bovendien komt dan het in de wet verankerde noodzakelijke evenwicht tussen de staatsmachten ernstig onder druk te staan. Natuurlijk kan de wetgever kiezen voor een bepalende rol in de financiering. Dan zal echter wel eerst op dit punt de Wet RO moeten worden aangepast.

De huidige open-eindefinanciering brengt met zich dat andere factoren, zoals door het kabinet besloten gene-

rieke kortingen op begrotingen, of budgettaire problemen van de Minister van VenJ, niet relevant mogen zijn bij het bepalen van de hoogte van de financiering van het primaire proces.

### Hoe werken de regels in de praktijk?

De regels kunnen duidelijk zijn, maar de praktijk gaat vaak haar eigen weg. Hoe zit dat met de regels van het financieringssysteem van de Rechtspraak?

Vanaf 2005 tot 2010 beschikte de minister over voldoende middelen om de Rechtspraak te financieren. Er

6. *Kamerstukken II 1999/2000*, 27182, 3, onder 1.3 (Inhoud en opzet van het wetsvoorstel).

7. Zie onder meer *Kamerstukken II 1999/2000*, 27182, 3, onder 4.3.1 (Het begrotingsproces).

8. Zie hieronder.

9. *Kamerstukken II 1999/2000*, 27182, 3, onder 3.3.

10. *Kamerstukken II 1999/2000*, 27182, 3, onder 4.3.1 (Het begrotingsproces)

11. *Kamerstukken I 2001/02*, 27181 en 27182, 55a, p. 39.

12. In de parlementaire geschiedenis hebben we geen overwegingen over de betekenis van dit begrip gevonden.

13. Art. 99 lid 2, respectievelijk 3 RO.

14. Het is algemeen bekend dat regeerakkoorden dit dualisme de laatste jaren onder druk hebben gezet.

15. *Kamerstukken I 2001/02*, 27181 en 27182, 55a, p. 5.

16. *Kamerstukken I 2001/02*, 27181 en

27182, 55a, p. 15.

17. In de huidige systematiek is dit een component van de totale prijs, die ook componenten als huisvesting, ICT en bedrijfsvoering omvat. De component voor het primaire proces bevat net iets meer dan 50% (€ 540 miljoen) van de totale begroting van de Rechtspraak (€ 1 miljard).

18. Zie *Kamerstukken I 2001/02*, 27181 en 27182, 55a, p. 15 onderaan: 'Ingevolge wetsvoorstel 27182 dienen in de algemene maatregel van bestuur inzake de financiering van de rechtspraak in elk geval regels worden opgenomen over de objectieve meting van de werklast bij de gerechten. Gedoeld wordt hier op het werklastmetingssysteem zoals dat binnen de rechtspraak tot ontwikkeling is gebracht. De gedachte hierachter is juist dat door middel van een dergelijk systeem objectieve maatstaven zouden gaan gelden als basis voor de financiering. De kans op willekeurig of te krap bemeten toekenning van middelen

wordt hierdoor verkleind en daarmee wordt de rechterlijke onafhankelijkheid beter gewaarborgd.'

19. Raad en gerechten gaan in hun onderlinge relatie uit van ruim 70 soorten zaken. Deze doorvertaling laten wij buiten beschouwing.

20. Een zaakscategorie is een nadere verfinanciering van een productgroep, die alleen binnen de Rechtspraak betekenis heeft.

21. Zie *Kamerstukken I 2001/02*, 27181 en 27182, 55a, p. 16. De ministers betogen daar dat een te laag budget de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kan aantasten omdat in de toekenning van het budget voor het primaire proces 'een oordeel besloten ligt over de tijd die de rechter zou mogen nemen'.

22. Zie art. 12 Besluit.

23. Het systeem van nacalculatie houdt – kort gezegd – in dat 30% van de kosten van minderwerk terugbetaald moet worden, en dat 70% van de kosten van meer-

werk alsnog wordt betaald.

24. De Algemene Rekenkamer komt tot dezelfde conclusie. Zie Algemene Rekenkamer, *Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid*, 2016, p. 8.

25. Naar onze mening kent de RO voor prijscomponenten als huisvesting, bedrijfsvoering en ICT geen open einde financiering. Er moet wel evenwicht zijn tussen het budget voor het primaire proces en het budget voor de ondersteunende processen die het rechtspreken mogelijk moeten maken. Zonder dit evenwicht lopen de primaire processen vast.

26. Overwegingen van doelmatigheid worden zowel genoemd in art. 12 Besluit (letterlijk), als in art. 99 lid 3 Wet RO 'een (...) doelmatig beheer van 's Rijks gelden', maar in dat laatste geval mogen zij alleen een rol spelen bij 'overwegende bezwaren'.

was daarom in die tijd – ook bij de Raad – weinig oog voor de rechtsstatelijke kant van het financieringssysteem. De regels omtrent het bepalen van de hoogte van het tarief en het aantal zaken werden redelijk nageleefd.<sup>27</sup> De toename van het budget hield gelijke pas met de forse toename van het aantal zaken. Na de bankencrisis in 2008 kwam het financieringssysteem vanaf 2010 echter onder druk te staan. Dit had verschillende oorzaken.

Een eerste oorzaak is gelegen in de totstandkoming van de tarieven voor de productgroepen. Kern van het systeem van financiering van het primair proces is de periodieke werklasmeting. Daartoe vinden omvangrijke tijdbestedingsonderzoeken plaats in de gerechten. De gedachte daarachter was dat rechters daarmee zelf bepalen wat nodig is voor goede rechtspraak en dat zij daarbij een als normaal te beschouwen productiviteit zouden aanhouden. Deze vooronderstelling is echter een fictie gebleken. Tot frustratie van veel rechters laten de behandeltijden per zaak zoals gemeten in de tijdbestedingsonderzoeken slechts zien hoeveel tijd feitelijk aan een zaak wordt besteed. In de situatie van de laatste jaren, waarin de werkdruk gestegen is door een te krappe financiering, blijkt de rechter niet meer aan iedere zaak de tijd te kunnen besteden die hij nodig zou hebben voor een goede en zorgvuldige behandeling. De metingen van de werkelijk aan een zaak bestede tijd vormen – ondanks vele overuren<sup>28</sup> – daardoor geen objectieve basis meer voor een goed tarief. Het resultaat was dat stelselmatig een (te laag) tarief is vastgesteld. Zo ontstond na 2010 een neerwaartse spiraal waarbij de werkdruk voor rechters en ondersteuning steeds hoger is geworden en de kwaliteit steeds meer onder druk is komen te staan.

Een belangrijke oorzaak van die neerwaartse spiraal vormt het beleid van het Ministerie van VenJ. Sedert 2010 wordt de doelmatigheidsfactor in de bepaling van het tarief niet gebruikt om daadwerkelijk realiseerbare manieren van efficiënter werken – met handhaving van de vereiste kwaliteit – te verwerken in de tarieven, maar om het budget van de Rechtspraak te laten passen binnen de begroting van dat ministerie, dan wel de Rechtspraak te laten bijdragen aan taakstellingen.

Een andere belangrijke oorzaak voor het ontstaan van de neerwaartse spiraal is dat het huidige financieringssysteem niet voorziet in een adequaat budget voor vernieuwing. Zo heeft de herziening van de gerechtelijke kaart een groot beslag op mensen en middelen gelegd zonder dat het financieringssysteem daarvoor compenseerde. De kosten van die operatie drukten op het budget van de Rechtspraak als geheel waardoor er minder geld beschikbaar was voor het primaire proces. Hetzelfde dreigt voor het programma Kwaliteit en Innovatie indien de minister daarvoor geen adequaat budget ter beschikking stelt.<sup>29</sup>

Er is nog een ander probleem met de vaststelling van de tarieven. Voor nieuwe wetgeving binnen de driejaartermijn – waarbinnen vaste tarieven gelden – geeft de Raad in zijn wetgevingsadviezen altijd aan of deze de werklasmeting van de rechter verhoogt of niet. Een uitbreiding van het spreekrecht voor nabestaanden of slachtoffers in het strafrecht bijvoorbeeld leidt tot een langere behandelingsduur van strafzaken. Dit heeft financiële consequenties

voor de Rechtspraak. Deze worden in het wetgevingsadvies in kaart gebracht. Bij het aannemen van een wet die de werklasmeting van de rechter verhoogt, wordt echter niet expliciet besloten over de toekenning van deze middelen aan de Rechtspraak. De toekenning van extra middelen komt pas aan de orde bij de eerstvolgende vaststelling van de tarieven en ook dan spelen de (beperkt) beschikbare middelen bij het Ministerie van VenJ een belangrijke rol.

Ook met betrekking tot de prognose van het aantal zaken zijn er problemen. De minister heeft zich vanaf 2010 niet gehouden aan zijn eigen instroomprognoses. Zo financierde hij in 2010 3% minder dan de instroomprognose, in 2011 ruim 6%, in 2012 een kleine 2%, in 2013 1,5%, in 2014 ruim 1% en in 2015 ruim 4% minder.<sup>30</sup> In de desbetreffende ontwerpbegrotingen geeft de minister als reden aan dat het lastig is de instroomontwikkeling te voorspellen vanwege de economische recessie, maar ook – daar is het argument weer – dat hij geen middelen heeft om de prognoses volledig te financieren. Pas in de loop van het begrotingsjaar gaat de minister ertoe over om een groter aantal zaken (en dan nog maar gedeeltelijk) te financieren. Daarmee legt hij een financieel risico bij de Rechtspraak die maar moet hopen dat de noodzakelijke middelen uiteindelijk alsnog beschikbaar komen.

## De rechtsstatelijke redenen van het financieringssysteem zijn zodanig op de achtergrond geraakt dat een beroep op het parlement zeer waarschijnlijk wordt

Tot slot wijzen wij erop dat de Raad terughoudend is met een beroep op het parlement. Tot nu toe is dat beroep slechts een enkele keer gedaan. De rechtsstatelijke redenen van het financieringssysteem zijn nu echter zodanig op de achtergrond geraakt, dat een beroep op het parlement zeer waarschijnlijk wordt.

Al met al wordt uit het bovenstaande duidelijk dat voor de bepaling van de tarieven voor productgroepen en het aantal te behandelen zaken het budget van het Ministerie van VenJ in toenemende mate leidend is geworden. In een recent rapport is de Algemene Rekenkamer tot dezelfde conclusie gekomen: 'prestatiebekostiging is weliswaar ingevoerd, maar gaat in de praktijk gepaard met een budgetplafond'.<sup>31, 32</sup> Terwijl het budget tot stand zou moeten komen op grond van objectieve overwegingen (hoeveel tijd is nodig voor een goede en zorgvuldige behandeling van een zaak, wat is de prognose van het aantal zaken, wat zijn de verwachte kosten van nieuwe wetgeving, op welke wijze kan efficiënter worden gewerkt door bijvoorbeeld digitalisering), wordt het budget feite-

lijk bepaald door de (beperkt) beschikbare middelen bij het Ministerie van VenJ. Algemene taakstellingen van het Kabinet<sup>33</sup> worden aan de Rechtspraak opgelegd en de Rechtspraak wordt geacht bij te dragen aan de financiële problemen van het Ministerie van VenJ.<sup>34</sup> Om het budget bepalend te kunnen laten zijn wordt de hand gelicht zowel met de geobjectiveerde vaststelling van de hoogte van de tarieven als met de geobjectiveerde prognoses van het aantal zaken. Deze praktijk (waarbij het krappe budget leidend is) van financiering van het primair proces, staat echter haaks op het doel en de strekking van de Wet RO.<sup>35</sup>

### Verbeteringen binnen het systeem

Nederland is niet het enige land dat worstelt met de vraag welk systeem van financiering van de Rechtspraak recht doet aan een juist evenwicht tussen de staatsmachten. De landen in Europa gaan daar op verschillende manieren mee om. Zo zoekt Denemarken een zekere bescherming tegen grote bezuinigingen door in de wet het aantal rechters te verankeren.<sup>36</sup> De meeste landen gaan echter een andere kant op. In die landen is werklasmeting in opmars om tot een zekere objectivering van de financiering van de Rechtspraak te komen.<sup>37</sup> Het Europees netwerk van de Raden voor de rechtspraak (ENCJ)<sup>38</sup> nam in zijn verklaring van Warschau van 3 juni 2016 de volgende aanbeveling op: 'The creation of the budget for the justice system should be systemically and practically free from inappropriate political interference, so that courts are financed on the basis of objective and transparent criteria.'<sup>39</sup>

Wij menen dat de geschetste problemen in de uitvoeringspraktijk van de financieringsregels alle zijn te adresseren. Wij zoeken de oplossing van deze problemen in de volgende richtingen.

Het allereerste en het meest belangrijke probleem is dat in strijd met de wet, en de rechtsstatelijke redenen achter die wet, het budget van het Ministerie van VenJ leidend is geworden voor de financiering van het primaire proces van de Rechtspraak. Dit kan worden opgelost door-

dat de Minister van VenJ de wet gaat naleven, al dan niet daartoe gedwongen door het parlement.

Voor het deel van het budget van de Rechtspraak dat niet ziet op financiering van het primaire proces, verhindert de Wet RO niet dat de beschikbare middelen van de Minister van VenJ leidend kunnen zijn. De bottom line blijft echter dat voor een juist evenwicht tussen de staatsmachten de financiering van de Rechtspraak niet mede kan afhangen van begrotingsproblemen van het Ministerie van VenJ, zoals bijvoorbeeld een lager dan geraamde opbrengst van de verkeersboetes. Het noodzakelijk evenwicht valt mogelijk te verankeren door de Rechtspraak onder te brengen onder 'college' in de zin van de Comptabiliteitswet 2016.<sup>40</sup> Dan wordt de begroting van de Rechtspraak een 'niet-departementale' begroting, zodat problemen op de departementale begroting van het Ministerie van VenJ geen invloed kunnen hebben op de begroting van de Rechtspraak.<sup>41</sup> Wij zijn het daarom niet eens met het standpunt van de Minister van VenJ dat het begrotingstechnisch onderbrengen van de begroting van de Rechtspraak onder een college in de zin van de Comptabiliteitswet 2016 'de facto geen wezenlijke verandering' brengt in de financieringssystematiek van de Rechtspraak, zoals de minister op 24 mei 2016 aan de Tweede Kamer schreef.<sup>42</sup> Het Ministerie van VenJ kan overigens het aanspreekpunt voor het parlement zijn van een niet-departementale begroting van de Rechtspraak.<sup>43</sup>

Een tweede probleem was de neerwaartse spiraal die ontstaat bij te krappe financiering en tijdschrijfonderzoeken die alleen meten welke tijd feitelijk aan een zaak wordt besteed. Een manier om deze neerwaartse spiraal te doorbreken is het ontwikkelen van kwaliteitsnormen door rechters voor een goede en zorgvuldige behandeling van een zaak, en dan overeenkomstig die normen de zaken te berechten. Indien dan uit de tijdschrijfonderzoeken zou blijken dat dit tot een hogere behandeltijd leidt, dan heeft dit een hoger tarief tot gevolg. Momenteel wordt door vele rechters (verder) gewerkt aan het ontwikkelen en implementeren van zulke professionele standaarden.

27. Algemene Rekenkamer (2016), *Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid*, p. 4.

28. Uit het meest recente tijdschrijfonderzoek blijkt dat rechters veel overwerken: 40% van hun betaalde werktijd. Dit gegeven leidt niet tot een hoger tarief.

29. Zie Rapport van de Visitatiecommissie Rechtspraak 2015 (Rapport Cohen). Daarin wordt ook gewezen op het verband tussen het ontbreken van adequate financiering voor vernieuwing en verhoging van de werkdruk.

30. Algemene Rekenkamer, 2016, p. 20, tabel 8.

31. *Idem*, p. 4.

32. In zijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer en in zijn brief aan de Tweede Kamer van 24 mei 2016 (*Kamerstukken II 2015/16, 29279, 323,*

p. 2) betwist de minister niet dat zijn budget leidend is, maar hij geeft aan dat de Rechtspraak beschikt over een egalisatierekening, waaruit eventuele hogere productie kan worden gefinancierd, en een eigen vermogen waarmee afwijkingen van de met de Raad afgesproken prijs kunnen worden opgevangen. Terecht antwoordt de Algemene Rekenkamer dat de egalisatierekening en het eigen vermogen niet bedoeld zijn als rechtvaardiging om vooraf af te wijken van een realistische prijs maal een realistische hoeveelheid zaken, maar om achteraf onverwachte zaken te financieren. Algemene Rekenkamer, 2016, p. 47.

33. De taakstellingen van het kabinet Rutte/Asscher zijn 3,2% in 2016, 7,3% in 2017 en 8,9% in 2018, gerekend over het totale budget van de Rechtspraak (inclusief het primaire proces).

34. Onder veel meer: lagere opbrengst van verkeersboetes dan geraamd (€ 200 miljoen) als gevolg van de verhoging van de maximumsnelheid tot 130 km per uur, en het intrekken van het wetsvoorstel griffierechten.

35. Zie hierboven.

36. Mededeling van de Deense Court Administration.

37. European Network of Councils of the Judiciary, *Judicial reform in Europe*, Report 2011-2012, 2012.

38. In het netwerk zijn (praktisch) alle raden voor de rechtspraak binnen Europa vertegenwoordigd. Binnen het netwerk wordt gewerkt aan aanbevelingen op bijvoorbeeld de volgende onderwerpen: Independence and Accountability, Quality Management and Timeliness, Public Confidence and Judiciary, Society and the Media. Zie voor de

verschillende rapporten [www.encj.eu](http://www.encj.eu) onder Projects and Reports. De aanbevelingen worden vaak overgenomen door de Europese Commissie in het Justice Score Board, indien zij daar relevant voor zijn.

39. ENCJ, The Warsaw declaration on the Future of Justice in Europe of 3rd June 2016, onder punt 3. Zie [www.encj.eu](http://www.encj.eu).

40. Art. 2.1 lid 4 Comptabiliteitswet 2016 (in behandeling bij de Tweede Kamer).

41. Hetzelfde kan bereikt worden door de Rechtspraak onder te brengen onder de 'niet-departementale' begroting van art. 2.1 lid 5 Comptabiliteitswet 2016 (in behandeling bij de Tweede Kamer).

42. *Kamerstukken II 2015/16, 29279, 323*, p. 2 onderaan.

43. Art. 2.1 lid 3 Comptabiliteitswet 2016 (in behandeling bij de Tweede Kamer).

De financiering van een hogere of lagere werklust als gevolg van nieuwe wetgeving kan worden verbeterd door bij het aannemen van de wet door de regering en het parlement de financiering van de Rechtspraak op dit punt expliciet te regelen.

## De financiering van een hogere of lagere werklust als gevolg van nieuwe wetgeving kan worden verbeterd door bij het aannemen van de wet de financiering van de Rechtspraak op dit punt expliciet te regelen

Ten slotte is het noodzakelijk, wil de Rechtspraak haar richtinggevende rol in een steeds complexere samenleving kunnen vervullen, wettelijk, maar ook financieel ruimte te geven voor vernieuwing. Om te voorkomen dat de Rechtspraak elke keer per project of programma moet sobbatten of erger nog, bedelen om geld, dan wel moet bekknibbelen op andere uitgaven, is het noodzakelijk dat

<sup>44</sup>. Het probleem doet zich ook voor bij de Hoge Raad der Nederlanden. In 2007 was het budget nog € 28,057 miljoen, terwijl dat in 2014 verminderd was tot € 24,939 miljoen. Een daling van ruim 10%. Gere-

kend vanaf 2010 (budget € 32,949 miljoen) is de daling zelfs veel groter, maar in dat jaar was er een tijdelijke capaciteitsuitbreiding om achterstanden te kunnen wegwerken. Cijfers ontleend aan mededelingen van

hiervoor standaard een bedrag beschikbaar komt. In het recente begrotingsvoorstel van de Raad is deze kwestie inmiddels aangekaart.

### Conclusie

Het financieringssysteem moet de Rechtspraak in staat stellen haar cruciale – voor de instandhouding van de rechtsstaat immers noodzakelijke – maatschappelijke functie onbelemmerd te vervullen, ook in tijden van aanzienlijke economische schaarste. Daartoe is in de wet een systeem neergelegd dat voor het primair proces een open-eindefinanciering kent. In de praktijk worden de wettelijke waarborgen van dit systeem door de uitvoerende macht – daarbij tot nu toe niet gecorrigeerd door het parlement – ter zijde geschoven, louter op financiële gronden.<sup>44</sup> Kern van het vraagstuk lijkt te zijn dat het Kabinet niet bereid is voldoende middelen voor de Rechtspraak uit te trekken. Het is de vraag of het parlement hiermee wil instemmen. Wij betogen dat het Kabinet zich niet aan de wet houdt die zij zelf mede heeft gegeven. Bovendien miskent het Kabinet het eigenstandige en overstijgende belang van rechtspraak. Rechtspraak is weliswaar niet van meer of minder belang dan gezondheidszorg en onderwijs, maar is wel fundamenteel anders: rechtspraak is namelijk een absolute voorwaarde om werkelijk alle maatschappelijke en economische processen goed maar ook rechtvaardig te laten verlopen. Doordat de Rechtspraak niet is afgezonderd van de begroting van de andere staatsmachten, maar een onderdeel vormt van het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van VenJ, wordt zij behandeld als een uitvoerende dienst, in plaats van als een onafhankelijke staatsmacht.<sup>45</sup> Meer erkenning van de institutionele onafhankelijkheid van de Rechtspraak is noodzakelijk. ●

de Hoge Raad der Nederlanden.

<sup>45</sup>. Zie *Kamerstukken II 2001/02, 27181 en 27182, 55a, p. 16*. De ministers betogen daar dat een te laag budget de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kan aan-

tasten omdat in de toekenning van het budget voor het primaire proces 'een onderdeel besloten ligt over de tijd die de rechter zou mogen nemen'.