

Vergaderjaar 2017–2018

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 421

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2018

Tijdens de afgelopen begrotingsbehandeling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid heb ik de heer Van Dam (CDA) een schriftelijke reactie toegezegd op zijn vraag over het dreigende negatieve eigen vermogen van de rechtspraak en mogelijke oplossingen (Handelingen II 2017/18, nr. 29, item 3). In het debat over het initiatiefwetsvoorstel Van Nispen over een eigen departementale begroting voor de Raad voor de rechtspraak heb ik uw Kamer nadere informatie toegezegd over de naleving van de begrotingsregels, specifiek ten aanzien van de financiering van het volume (Handelingen II 2017/18, nr. 65, Scheiding begroting Justitie en Raad voor de rechtspraak). In deze brief ga ik op beide onderwerpen in.

Samengevat kan de financiële problematiek van de rechtspraak op korte termijn worden opgelost met inzet van de egalisatierekening. Op lange termijn worden nog oplossingen gezocht. Bij de bekostiging van het volume is afgeweken van het prognosemodel (PMJ) omdat dat model door een trendbreuk de instroom de afgelopen jaren niet goed kon voorspellen.

Ontwikkeling eigen vermogen

In het Prijssakkoord 2014–2016 zijn met de rechtspraak afspraken gemaakt over de invulling van de efficiencytaakstelling van het vorige Kabinet (Rutte II). De rechtspraak heeft er daarbij voor gekozen deze efficiencytaakstelling te realiseren door besparingen op de bedrijfsvoering, welke zijn gerealiseerd, en reductie van ondersteunend personeel als gevolg van het digitaliseringsprogramma KEI.

De Raad heeft mij meegedeeld dat in het binnenkort te presenteren jaarverslag over 2017 een negatief eigen vermogen van ruim € 25 mln. zal zijn opgenomen. De oorzaken zijn – zoals al in de begroting voor 2018 werd aangekondigd – de vertraging van het digitaliseringsprogramma KEI in combinatie met frictiekosten als gevolg van een dalende instroom.

Voor de oplossing van dit financiële probleem op korte termijn kan een beroep worden gedaan op de egalisatierekening. Die bedraagt ultimo 2017 ruim € 40 miljoen. De egalisatierekening dient in beginsel om schommelingen in het volume op te vangen. Door gebruik te maken van de hardheidsclausule van artikel 21 Besluit Financiering Rechtspraak kan de vermogenspositie hiermee worden hersteld.

In 2018 en 2019 verwacht de Raad eveneens uit te komen op een negatief resultaat. De oorzaken daarvan zijn dezelfde als voor 2017: vertraging van de digitalisering in combinatie met een verder dalende instroom. Deze tekorten kunnen voor een deel worden opgevangen door de inzet van de egalisatierekening en doordat de Raad de vrijval van een deel van de voorziening inzet ter verlichting van de problematiek.¹ Op voorhand is uiteraard niet zeker of een tekort zich zal voordoen en in welke omvang, omdat dit afhangt van de uiteindelijk gerealiseerde ontwikkeling van het volume en daarmee van de egalisatierekening. Een resterend tekort zal leiden tot een negatief eigen vermogen dat op grond van artikel 17 van het Besluit Financiering Rechtspraak door mij dient te worden aangezuiverd. Aanzuivering vindt dan plaats in het jaar volgend op dat waarin het eigen vermogen negatief is geworden. Over aanpassingen van de begroting van mijn ministerie over het jaar 2018 vindt thans besluitvorming plaats in het kader van de Voorjaarsnota. Na besluitvorming over de Voorjaarsnota kan ik u definitief informeren over die oplossing.

Om te bezien hoe de rechtspraak de financiële gevolgen op langere termijn, vanaf 2019, kan opvangen moet er meer duidelijkheid zijn over de manier waarop de digitalisering verder wordt vormgegeven. Daarover moet nog besluitvorming plaatsvinden.

Gelet op de vertraging die in de digitalisering van de rechtspraak is opgetreden zullen daaruit voorlopig geen baten voortkomen waarmee de Raad de efficiëncytaakstelling kan invullen. De rechtspraak zal primair zelf met oplossingen daarvoor moeten komen. Ik heb met de Raad afgesproken dat er een doorlichtingsonderzoek zal komen om te bezien of er in de bedrijfsvoering of in het primaire proces mogelijkheden zijn om efficiënter te werken. Een doorlichting door een extern bureau zal daar onderdeel van uitmaken. Over de wijze van uitvoering ben ik met de Raad in gesprek. Gezien de intensiteit en reikwijdte van dit doorlichtingsonderzoek verwacht ik dat de resultaten niet eerder dan eind dit jaar bekend zullen zijn.

De heer Van Dam stelde zijn vraag uit een oogpunt van de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Zijn vraag was: als rechters steeds bij de Minister moeten komen bedelen om geld wat betekent dat dan voor de onafhankelijkheid? De in de wet- en regelgeving vastgelegde bekostigingssystematiek van de rechtspraak is juist bedoeld om de onafhankelijkheid van de rechtspraak te waarborgen. In die systematiek worden prijzen voor een periode van 3 jaar afgesproken en vindt jaarlijkse budgettering plaats op basis van een vermenigvuldiging van die prijzen met de verwachte instroom. Daarin zit geen mogelijkheid voor de Minister om een lager budget ter beschikking te stellen.

Deze bekostigingssystematiek gaat er wel van uit dat de rechtspraak vervolgens gedurende de periode van drie jaar kan uitkomen met de afgesproken prijzen. Als dat niet het geval blijkt dan heeft de rechtspraak in de eerste plaats dus het eigen vermogen. Als dat is uitgeput is het aan

¹ Dit betreft een deel van de voorziening die is gecreëerd om medewerkers die moeten uitstromen als gevolg van de digitalisering (KEI) te begeleiden naar ander werk. De vrijval ontstaat door doordat de digitalisering is vertraagd.

mij om dat aan te zuiveren, zoals ik hierboven heb uiteengezet. Ik zie niet dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak zich tegen die systematiek zou verzetten.

Overigens zou een oorzaak van het niet uitkomen met de afgesproken prijzen kunnen zijn gebreken in de bekostigingssystematiek. Dat is reden geweest om met de Raad samen te bezien of daarin op onderdelen aanpassingen nodig zijn. Dat zal naar verwachting in het najaar worden afgerond.

Bekostiging van het volume²

De omvang van het volume wordt jaarlijks geraamd op basis van prognosemodellen (PMJ). De Raad voor de rechtspraak neemt de uitkomsten van PMJ direct over in zijn jaarlijkse begrotingsvoorstel. De Raad mag hiervan afwijken, maar moet dat dan motiveren in zijn begrotingsvoorstel (artikel 13 lid 2, Besluit Financiering Rechtspraak).

Het ministerie hanteert PMJ als één van de informatiebronnen om te bepalen voor welke capaciteit de rechtspraak budget wordt toegekend. Het vaststellen van de productieafspraken vindt plaats enige tijd (een aantal maanden) nadat de PMJ-raming is vastgesteld. Op dat moment is er doorgaans recentere informatie beschikbaar over de instroom- en productieontwikkeling, zoals de realisatiecijfers over het voorgaande jaar. Dan is ook een nog meer realistische inschatting mogelijk van de instroom in het volgende jaar. Reden om naast de PMJ ook andere informatie te gebruiken voor de bepaling van de instroomverwachting is de trendbreuk die vanaf 2011 is opgetreden in de PMJ op het terrein van civiel. De periode daarvoor werd gekenmerkt door een gestage stijging van de instroom in de rechtspraak. In 2011 tekende zich een daling van de instroom af waartegen de PMJ-raming onvoldoende bleek opgewassen. Omdat de PMJ is gebaseerd op de extrapolatie van historische trends, is de raming nooit opgewassen tegen een trendbreuk, of het nu omslag is van een daling naar een stijging of andersom.

Het ministerie is vanaf 2010 afgeweken van de op PMJ gebaseerde raming van de instroom door de Raad. Dit is – conform artikel 99 van de Wet RO en het met de rechtspraak overeengekomen Informatie- en Begrotingsprotocol – in de achtereenvolgende begrotingen toegelicht met een verwijzing naar de onzekerheid van de prognoses en de financiële mogelijkheden van het kabinet.

In de praktijk bleek het gerealiseerde volume de afgelopen jaren telkens lager dan het gefinancierde volume, dus nadat door het ministerie de volumeverwachting in de begroting al was bijgesteld. Daarom heeft de Raad vanaf 2010 op basis van gerealiseerde productie ten opzichte van gefinancierde productie op één jaar na (2011) altijd moeten *storten* in de egalisatierekening.³ Dat betekent dat de rechtspraak dus de afgelopen jaren vrijwel altijd meer productie kreeg bekostigd dan daadwerkelijk is gerealiseerd.

Voor het storten in de egalisatierekening wegens niet-geleverde productie geldt de regel dat slechts 70% van de prijs hoeft te worden gestort. Met de Raad is voor het eerst in het prijsakkoord 2011–2013 afgesproken dat de

² Zie hierover ook de brief van 27 september 2016 (Kamerstuk 29 279, nr. 352).

³ Indien de rechtspraak meer zaken behandelt (produceert) dan is afgesproken/bekostigd, wordt deze meerproductie tegen 70% van de prijs uit de egalisatierekening betaald. Vice versa geldt bij minderproductie dat de rechtspraak deze minderproductie tegen 70% van de prijs dient te storten in de egalisatierekening.

egalisatierekening niet te hoog mag worden en dat om die reden een niveau van maximaal 5% van de jaarlijkse baten wordt aangehouden (circa € 50 miljoen). Indien bij de financiering vooraf de instroomraming van de PMJ zou zijn gehanteerd, zou de egalisatierekening dit maximum de afgelopen jaren ver hebben overschreden, zodat deze dan had moeten worden afgeroomd.

Gelet op het voorgaande heeft de bekostiging van de rechtspraak de afgelopen jaren binnen het wettelijke kader plaatsgevonden en is de door de rechtspraak geleverde productie altijd volledig bekostigd.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker