

# Het tijdbestedingsonderzoek in relatie tot de productie- gerelateerde bijdrage voor het primair proces van de rechtspraak

11 juni 2019, Utrecht

**ECORYS**



Capgemini  invent



# Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	9
2. Huidig budgetproces	12
3. Overwerk in perspectief	14
4. Indirect werk in perspectief	20
5. Bekostiging in andere sectoren	25
6. Scenario's toekomstige bekostiging	30
7. Vervolg	37
Bijlagen	40



## De P\*Q bekostiging voor rechtszaak-gerelateerd werk moet gebaseerd worden op werkelijke personele kosten

In de huidige bekostiging is er geen directe relatie tussen de prijs per rechtszaak en de werkelijke kosten (bestede tijd) die gemaakt worden voor die zaak. Een eerste stap is het splitsen van de bekostiging in een vast deel dat niet (direct) varieert met de productie en een variabel deel dat wel afhangt van het aantal zaken: het primair proces. Alleen deze **variabele kosten** maken onderdeel uit van de toekomstige **P\*Q bekostiging**. Ons voorstel is dat bij de nieuwe bekostiging de prijs per zaak moet worden gebaseerd op de **werkelijke kostprijs** van de **directe** werkzaamheden aan rechtszaken en op **genormeerd indirect werk**.

Structureel overwerk van rechters en raadsheren is zeer hoog, óók vergeleken met andere sectoren. Ondanks dat vanaf een bepaalde schaal overwerk veelal wordt gezien als "inherent aan de functie", geldt dat **structureel overwerk zich niet laat normeren**. Er zijn géén sectoren die in de bekostiging uitgaan van bijvoorbeeld 10% of 20% structureel overwerk.

De bekostiging moet worden opgebouwd op basis van een vooraf bepaald **aantal direct-productieve uren per fte per jaar** ofwel het aantal voor zaken beschikbare uren. We noemen dit de productiviteitsnorm. De norm uit de Handleiding Overheidstarieven (HOT) kan als uitgangspunt worden genomen, maar dient rechtspraak-specifiek gemaakt te worden. De productiviteitsnorm heeft het aantal contracturen per fte per jaar als uitgangspunt, waarna diverse correcties voor niet-productieve tijd worden toegepast. Naast verlof en ziekte, moet ook uitval aan uren die onder CAO-regelingen vallen, zoals de PAS en ouderschapsverlof, daarbij worden betrokken. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor het aandeel **indirect werk**.

Het indirect werk moet worden **genormeerd**, zodat alleen het deel van het indirecte werk dat noodzakelijk is om het directe werk goed te kunnen uitvoeren op doelmatige wijze wordt vergoed. De rechtspraak dient te sturen op het behalen van de norm.



## Het benodigd budget wordt bepaald door de behandelzeiten per zaak, de uurtarieven en het aantal zaken

De prijs per rechtszaak wordt bepaald op basis van de **gemiddelde behandelzeiten**. Ten behoeve van transparantie en objectiviteit dienen de behandelzeiten gebaseerd te zijn op de feitelijke tijdbesteding. Dit zou bij voorkeur kunnen met een periodiek tijdbestedingsonderzoek. Na vaststelling van de feitelijke gemiddelde behandelzeiten kan eventueel worden bekeken of deze in lijn zijn met **wenselijke behandelzeiten** (bijv. volgend uit door te ontwikkelen professionele standaarden). Door gerechten te **benchmarken** op hun behandelzeiten kan gezocht worden naar optimalisatiemogelijkheden van werkprocessen die uit kunnen monden in normbehandelzeiten.

**Uurtarieven** voor rechters, raadsheren en JO's kunnen uit P-direct worden afgeleid of op basis van de HOT worden vastgesteld, door de gemiddelde loonkosten per fte per functiegroep (inclusief toegerekende opleidings-, reis- en verblijfkosten) te delen door de productiviteitsnorm voor die functiegroep.

**Benodigd budget  $P*Q = \text{omvang variabele kosten} = \text{prognoses van het aantal rechtszaken per productgroep} * \text{gemiddelde behandelzeit per productgroep per functiegroep} * \text{uurtarief per functiegroep}$**

**Consequenties van onvoldoende beschikbaar gesteld budget** moeten transparant worden gemaakt:

- het personeel moet meer uren werken dan de productiviteitsnorm (en dus overwerken) en/of
- minder tijd besteden aan (noodzakelijk) indirecte werk en/of
- minder tijd besteden aan rechtszaken, met mogelijke consequenties voor de kwaliteit van de rechtsspraak en/of
- minder zaken uitvoeren waardoor de werkvoorraad oploopt, maar ook waardoor het ter beschikking gestelde budget gaat dalen.

Vanuit het perspectief van rechters en raadsheren is het laten oplopen van de werkvoorraad de minst onacceptabele consequentie van onvoldoende budget.



## Varianten voor de verschillende bouwstenen van een alternatief bekostigingsmodel op een rijtje

Bouwsteen	Variant	Voordelen	Nadelen	Score
<b>Productiviteitsnorm</b>	HOT (1.419 uur)	Handleiding wordt jaarlijks door MinBZK opgesteld	Onvoldoende rekening met rechtspraak-specifieke omstandigheden (bijv. kennisontwikkeling)	- -
	Rechtspraak-specifiek	Geeft werkelijk beschikbare tijd binnen rechtspraak	Keuzes te maken t.a.v. indirect werk, ziekteverzuim etc.	+ +
<b>Indirect werk</b>	Niet genormeerd	Hoeft niet te worden vastgesteld	Geen sturing mogelijk, risico op ondoelmatigheid	- -
	Genormeerd o.b.v. HOT (10%)	Eigen norm hoeft niet bepaald te worden, sturing op doelmatigheid is mogelijk	Geen rekening met kennisintensieve karakter specifieke	+
	Rechtspraak-specifieke norm	Sturing op doelmatigheid mogelijk, passend bij rechtspraak-specifieke situatie	Norm moet nog bepaald worden	+ +



## Varianten voor de verschillende bouwstenen van een alternatief bekostigingsmodel op een rijtje - vervolg

Bouwsteen	Variant	Voordelen	Nadelen	Score
<b>Ziekteverzuim</b>	HOT (5%)	Eenvoudig over te nemen, deels (GA) een prikkel om verzuim te reduceren	Niet rechtspraak-specifiek	<b>+</b>
	Feitelijk (3%-6%)	Sluit aan bij praktijk	Geen sturing om verzuim te reduceren, jaarlijks aanpassen	<b>0/+</b>
	Genormeerd	Prikkel om verzuim te reduceren, rechtspraak-specifiek	Norm moet worden vastgesteld	<b>++</b>
<b>Behandeltijden</b>	Expertvisie	Beperkte kosten	Risico's objectiviteit en transparantie, uiteenlopen perceptie en werkelijkheid	<b>-</b>
	Continu tijdschrijfsysteem	Continuïteit in informatie, benchmarken mogelijk, gebaseerd op werkelijkheid	Continue belasting medewerkers, kosten van de uitvoering	<b>+</b>
	Periodiek tijdbestedings-onderzoek	Onafhankelijk, beperkte belasting, benchmarken mogelijk, feitelijkheid	Externe kosten, 3-jaarlijkse cyclus	<b>+ / ++</b>
	Professionele standaard	Sturingsmogelijkheden	PS nog onvoldoende ontwikkeld, meting nodig	<b>0/+</b>



## Tien adviezen

1. Bepaal in overleg met JenV een normproductiviteit per fte voor rechters, raadsheren en juridisch ondersteuners. Deze normproductiviteit is het aantal uren dat per jaar beschikbaar is voor het werken aan rechtszaken. Maak hierbij een keuze voor:
  - a) een normpercentage voor benodigd indirect werk,
  - b) een ziekteverzuimpercentage,
  - c) uitval aan uren door cao-regelingen (bijv. PAS-verlof en ouderschapsverlof).
2. Herijk deze normproductiviteit periodiek om rekening te houden met wijzigingen in cao-regelingen, de leeftijdsopbouw van de populatie (en effect op bijv. gebruik PAS- en ouderschapsverlofregeling, leeftijds(verlof)uren, ontwikkeling in ziekteverzuim).
3. Bepaal jaarlijks op basis van de normproductiviteit en de salariskosten (incl. eventuele toerekeningen van opleidingskosten en reis/verblijfkosten) uurtarieven voor het directe werk voor de verschillende functies.
4. Bepaal periodiek behandeltijden op basis van de feitelijke tijdbesteding aan rechtszaken en bezie jaarlijks of deze behandeltijden moeten worden bijgesteld op basis van nieuwe ontwikkelingen.
5. Bepaal jaarlijks het benodigde budget voor de variabele kosten op basis van de prognose van het aantal rechtszaken, de uurtarieven en de behandeltijden.



## Tien adviezen - vervolg

6. Maak de consequenties transparant indien het beschikbare budget voor de variabele kosten afwijkt van het benodigde budget in termen van omvang overwerk, aandeel benodigd indirect werk, behandeltijd en/of zaakproductie.
7. Wees ervan bewust dat in een situatie van onvoldoende beschikbaar budget bij de keuze om geen concessies te doen aan de behandeltijden, geen structureel overwerk meer te laten plaatsvinden en de minimaal benodigde indirecte werkzaamheden uit te voeren, het laten oplopen van de werkvoorraad als enige mogelijkheid overblijft. En dat dit in een P\*Q systematiek gaat leiden tot een kleiner budget, tenzij hierover afspraken worden gemaakt met JenV.
8. Ga op basis van feitelijk tijdbestedingsonderzoek de gerechten benchmarken om tot optimalisatie van behandeltijden te komen.
9. Gebruik de resultaten uit de benchmark om te komen tot behandeltijden passend bij de professionele standaard.
10. Gebruik op termijn genormeerde behandeltijden uit de professionele standaard om het benodigde budget voor de variabele kosten vast te stellen, maar blijf periodiek feitelijk onderzoek uitvoeren ten einde de benchmark voort te zetten en de behandeltijden uit de PS te toetsen in de praktijk.





## Context en aanleiding voor dit onderzoek

### Context

De rechtspraak verkeert in financieel zwaar weer door:

- Teruglopen van het aantal rechtszaken, met effect op beschikbare budget door P\*Q financiering.
- Overige redenen, zoals bijvoorbeeld het KEI programma.

Naar aanleiding van deze situatie zijn twee onderzoeken uitgevoerd:

- Een door drs. P.C.J.M. van den Berg naar een aantal aspecten van het bekostigingssysteem van de rechtspraak.
- Een door de Boston Consulting Group (BCG) uitgevoerde doorlichting naar de financiën van de rechtspraak.

### Aanleiding

Van den Berg geeft een aantal aanbevelingen over nader onderzoek, waaronder:

- “via benchmarking met vergelijkbare beroepsgroepen/salarisniveaus zou kunnen worden aangetoond hoe bovenmatig overwerk is”.

En hij geeft twee scenario's voor het vervolg van de tijdbestedingsonderzoeken:

- Ga de tijdbestedingsonderzoeken meer gebruiken in de prijsonderhandeling met departement.
- Stop met de tijdbestedingsonderzoeken en onderzoek in vergelijkbare sectoren hoe tot een andere bekostiging kan worden gekomen, zonder tijdbestedingsonderzoeken.



## Vraagstelling van de Raad voor de rechtspraak aan Capgemini Invent en Ecorys

Op basis van de uitkomsten van BCG en van den Berg zijn door de Raad van de rechtspraak (Rvdr) vier onderzoeksvragen gedefinieerd:

1. Schets alternatieven voor de wijze waarop met **overwerk**/minderwerk kan worden omgegaan. Hoe verhoudt de omvang van het overwerk zich tot andere organisaties/sectoren en hoe wordt daar bij andere organisaties/sectoren mee om gegaan?
2. Hoe moeten de uitkomsten wat betreft de **indirecte tijd** geïdentificeerd worden? Hoe verhoudt de omvang zich tot andere, vergelijkbare organisaties/sectoren? De totaal beschikbare uren op basis van een werkweek van 36 uur bedragen ca 1.800 en zijn onder te verdelen naar directe en indirecte uren waarbij binnen de indirecte uren er een verdere onderverdeling is te maken. Stel een benchmark op voor de verschillende onderdelen van de tijdbesteding en analyseer verschillen en verstrek een advies daarover.
3. Adviseer over de wijze waarop de **tijdschrijfgegevens** kunnen worden gebruikt in de relatie tussen departement en rechtspraak en tussen de rechtspraak en de gerechten. Op welke manier(en) kan in samenhang met deze vraag en de antwoorden op voorgaande vragen de relatie tussen de uitkomsten van het tijdbestedingsonderzoek en de bepaling van de productgroep prijzen (op consistente wijze) verbeterd worden, zowel in de relatie rechtspraak en de gerechten als rechtspraak en departement? Welke scenario's zijn denkbaar?
4. Is het mogelijk om zonder tijdschrijfonderzoek te komen tot prijzen? Zo ja, hoe zien de **alternatieven** er op hoofdlijnen uit?

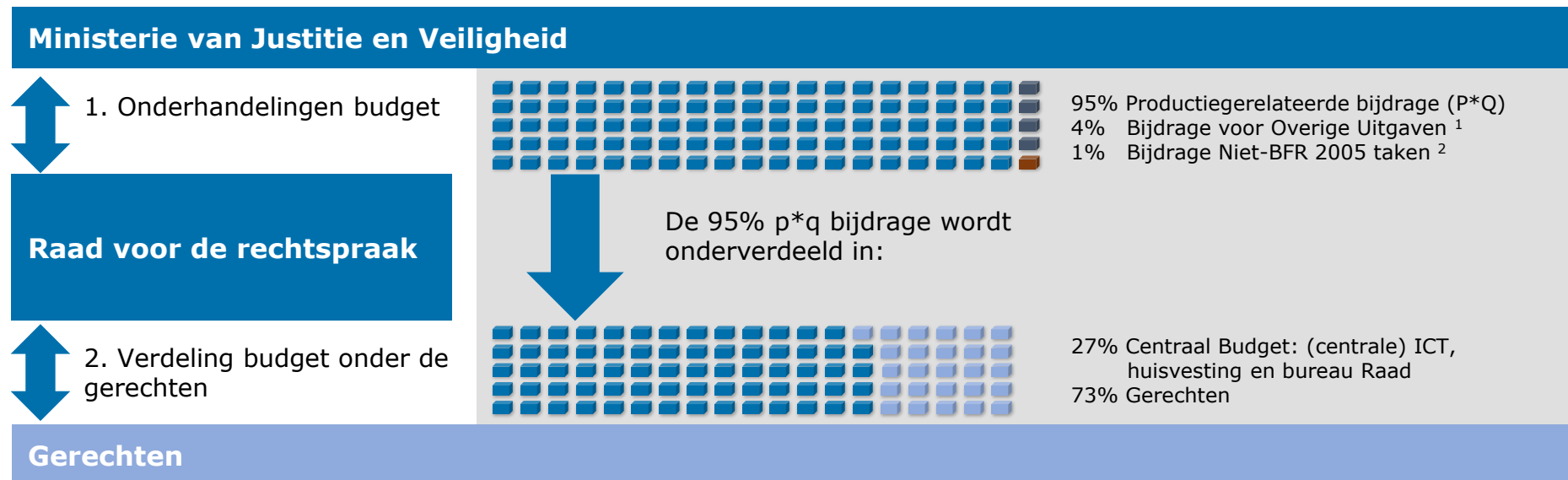


## Samenvatting van het huidige budgetproces

De huidige bekostiging van de rechtspraak volgt een top-down benadering waarbij bijstellingen op het bestaande budget leiden tot een nieuw budget. De mutaties gaan over nieuw mee te nemen ontwikkelingen (3-jaarlijks) en loon- en prijsbijstellingen (jaarlijks).

De opbouw van de bekostiging is volledig variabel en op basis van P\*Q gefinancierd.

Het bepalen van de prijs per rechtszaak vindt plaats door de vertaling van het macrobudget naar zaakscategorieën op basis van de in het tijdbestedingsonderzoek gemeten behandelminuten per productgroep.



<sup>1</sup> bijzondere kamers rechtspraak, College van Beroep v/h bedrijfsleven, megastrafzaken, gerechtskosten;

<sup>2</sup> tuchtrecht, Cie. van toezicht, overige.



# Het huidige proces om te komen tot een nieuw macrobudget voor de rechtspraak richting departement

Uitgangspunt voor de onderhandelingen tussen de Raad voor de rechtspraak (verder: de Raad) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (verder: het ministerie of departement) is het huidige beschikbare productiegerelateerde budget. Dit budget is opgebouwd uit deelbudgetten voor de verschillende productgroepen (rechtbanken: bestuur, belasting, vreemdelingenzaken, civiel, kanton en straf; gerechtshoven: belasting, civiel en straf; CRvB). Vanaf 2020 wordt voor zowel de rechtbanken als de gerechtshoven de productgroep civiel gesplitst in handel en familie. Iedere drie jaar vinden er onderhandelingen plaats over de hoogte van dit budget waarna een nieuw totaalbudget beschikbaar is. Mutaties op het budget kunnen een grondslag vinden in ICT, (verduurzaming van de) huisvesting, nieuwe wetgeving, invoering professionele standaarden, wijzigingen in assortimentsmix en doelmatigheid. Een budgetclaim, door BCG onderbouwd in haar rapportage, voor “een reparatie van het verleden” wordt als inzet voor de komende onderhandelingen opgevoerd. Specifieke mutaties die op een productgroep betrekking hebben, worden gemuteerd op alleen die productgroep. Meer generieke mutaties worden met een verdeelsleutel verdeeld over alle (relevante) productgroepen.

Het budget per productgroep voor het eerste budgetjaar binnen de 3-jaarscyclus gedeeld door de raming van het aantal zaken voor die productgroep voor dat budgetjaar geeft de productgroepprijs per zaak. Niet te verwarren met een zaaksprijs die anders tot stand komt, omdat daarbij ook gekeken wordt naar de gemiddelde zaakzwaarte binnen de productgroep. De raming van aantallen zaken wordt jaarlijks in overleg met het ministerie en ketenpartners (o.a. het Openbaar Ministerie en IND) door de Raad opgesteld. In de jaren na de start van de 3-jaarscyclus vindt in principe alleen een jaarlijkse loon- en prijsbijstelling plaats, die leidt tot nieuwe prijzen. Deze nieuwe prijzen vermenigvuldigd met de nieuwe raming van aantallen zaken geeft het nieuwe productiegerelateerde budget.



### **Het huidige proces om te komen tot een nieuw macrobudget voor de rechtspraak richting departement**

Na afloop van een jaar wordt nagegaan in hoeverre de werkelijke productie van zaken afwijkt van de afspraak in aantallen die tussen Minister en Raad is vastgelegd in de raming voor dat jaar. Afwijkingen worden tegen 70% van de prijs afgerekend. Als de productie is achtergebleven op de afspraak (raming), dan moet de rechtspraak 70% van het bijbehorende budget terugstorten op de egalisatierekening. Als de productie de afspraak (raming) heeft overschreden, dan moet het ministerie 70% van het bijbehorende budget bijstorten.

### **Het macrobudget wordt toegewezen via behandelminuten van de diverse zaakscategorieën gedurende analysesessies**





Op het totaalbudget dat vanuit het departement ter beschikking wordt gesteld voor de P\*Q-financiering worden de budgetten voor (centrale) ICT, huisvesting en bureau Raad in mindering gebracht waarna het resterende budget (ca. 73%) over de gerechten wordt verdeeld. Daar waar de relatie tussen het ministerie en de Raad op het niveau van productgroepen plaatsvindt, wordt deze in de relatie Raad – gerechten verbijzonderd naar zaakscategorieën binnen die tien, binnenkort twaalf, productgroepen. Deze vertaling gebeurt door de gemiddelde behandeltime op het niveau van productgroep in zogenaamde analysesessie te verbijzonderen naar behandelzeiten van zaakscategorieën binnen die productgroep. Het totaal aan behandelminuten voor die productgroep geldt daarbij als kader. De analysesessies zijn een overleg tussen de Raad en vertegenwoordigers van de gerechten via de Landelijke Overleggen Vakinhoud (LOV's). Daarnaast vinden momenteel in overleg tussen Raad en gerechten (beleidsmatige) financiële mutaties plaats tussen productgroepen die technisch vertaald worden in bijgestelde minutentarieven. Bijvoorbeeld door budget van productgroep bestuur naar een productgroep familie over te hevelen. De gerechten zijn echter vrij om binnen hun gerecht budgetten te alloceren over de verschillende teams en/of afdelingen.



## Het aantal uren overwerk is verder toegenomen in de periode 2014 – 2017

Definitie overwerk: alle uren die meer worden gewerkt dan het aantal reguliere uren behorend bij het arbeidstijdpatroon (bijv. 5\*8 uur of 3\*9 uur per week) passend bij de arbeidsovereenkomst die met de betreffende medewerker is afgesproken (deeltijdwerken, gebruik PAS-regeling, ouderschapsverlofregeling, wijze invulling compensatieverlof).

Tabel 1 – Overwerk en reguliere uren per week in 2014 en 2017

uur/week	Rechtbanken				Gerechtshoven			
	Rechter 2014	Rechter 2017	JO's 2014	JO's 2017	Raadsh. 2014	Raadsh. 2017	JO's 2014	JO's 2017
Regulier	34,3	32,7	33,6	31,9	38,8	33,2	34,4	31,8
Overwerk	12,6	 13,1	4,1	 5,3	15,3	 17,3	5,4	 6,1
Totaal	46,9	45,8	37,7	37,2	51,4	50,5	39,8	38,0

Bron: Capgemini 2018

Dat ondanks de toename van het overwerk in de periode 2014 – 2017 de omvang van de totale werkweek van de rechters, raadsheren en juridisch ondersteuners is afgenomen wordt verklaard door de afname van de omvang van de reguliere werkweek. Het lijkt erop dat dit niet is veroorzaakt door een toename van het deeltijd werken, maar door een combinatie van de hierboven vermelde andere factoren.

Uit onderzoek van Fruytier et. al. (2013) blijkt dat 95% van de respondenten in de rechterlijke macht regelmatig overwerkt. In totaal geeft 69% van de respondenten aan dat ze regelmatig in tijdnood komen. Driekwart maakt zich zorgen over de kwaliteit van de rechtspraak.



# Het aantal uren overwerk is verder toegenomen in de periode 2014 – 2017

In de recente tijdbestedingsonderzoeken is te zien dat het gemiddeld aantal uren overwerk verschilt per functie. Rechters en raadsheren werken in 2017 wekelijks respectievelijk 40% en 52% meer dan in hun arbeidsovereenkomst is opgenomen. Het overwerk per week is respectievelijk 13,1 en 17,3 in absolute uren (Hols et. al. 2018). Dit is een toename ten opzichte van het tijdbestedingsonderzoeken in 2014, waar het overwerk per week 12,6 uur voor rechters bedroeg en 15,3 uur voor raadsheren (zie tabel 1 voor absolute omvang overwerk en tabel 2 voor de overwerkaandelen).

Tabel 2 – Ontwikkeling van het aandeel overwerk t.o.v. omvang reguliere werkweek in de periode 2008 - 2017

	Rechtbanken		Gerechtshoven	
	Rechters	Jurid.onderst.	Raadsheren	Jurid.onderst.
<b>Aandeel overwerk t.o.v reguliere werktijd 2008</b>	11%	1,3%	20%	2,8%
<b>Aandeel overwerk t.o.v reguliere werktijd 2014</b>	38%	13%	43%	16%
<b>Aandeel overwerk t.o.v reguliere werktijd 2017</b>	40%	17%	52%	19%

Bron: TNO 2009, Capgemini 2015, 2018, bewerking Capgemini 2019

Tabel 3 – Overwerk in aantal uur per week en als aandeel van reguliere wekelijkse werktijd in 2017

	Rechtbanken		Gerechtshoven	
	Rechters	Jurid.onderst.	Raadsheren	Jurid.onderst.
<b>a) Gemiddeld aantal uur overwerk per persoon per week</b>	13,1	5,3	17,3	6,1
<b>b) Totaal personeelsleden</b>	1.632	2.415	464	354
<b>c) Totaal aantal uur overwerk (a*b)</b>	21.379	12.800	8.027	2.159
<b>d) Overwerk in FTE (=c/36 uur)</b>	594	356	223	60

Bron: Capgemini 2018, bewerking Ecorys 2019



## Het overwerk in de rechterlijke macht is hoog vergeleken met andere sectoren

In overleg met de Raad zijn enkele criteria benoemd om tot (redelijk) vergelijkbare functies/sectoren te komen. Deze criteria zijn:

- werkzaam in de publieke sector,
- kenniswerkers met hoog opleidings- en inkomensniveau,
- geen betaling voor overuren of vastgelegde mogelijkheid tot tijd-voor-tijd,
- (maatschappelijk) afbreukrisico,
- beschikbaarheid van onderzoeksmateriaal.

De tijdbestedingsonderzoeken van Capgemini en het onderzoek van het Ratheneau instituut geven zicht in de mate van overwerk in andere sectoren, zoals in tabel 4 is te zien.

Tabel 4 – Aandeel overwerk in andere sectoren per week t.o.v. reguliere wekelijkse werktijd

Meetjaar	Bron	Functie	Overwerk
2017	Capgemini	Algemeen arts (loondienst defensie, burgerpersoneel)	8%
2016	Capgemini	IND afd. Juridische Zaken	11%
2017	Capgemini	Bedrijfsarts (loondienst defensie, burgerpersoneel)	12%
2017	Capgemini	<b>Juridisch ondersteuners (rechtbank)</b>	<b>17%</b>
2017	Capgemini	Tandarts (loondienst defensie, burgerpersoneel)	18%
2017	Capgemini	<b>Juridisch ondersteuners (gerechtshof)</b>	<b>19%</b>
2018	Ratheneau Instituut	Universitair (hoofd) docent	29%
2017	Capgemini	Huisarts (loondienst defensie, burgerpersoneel)	33%
2017	Capgemini	<b>Rechters</b>	<b>40%</b>
2018	Ratheneau Instituut	Hoogleraar universiteit	45%
2017	Capgemini	<b>Raadsheren</b>	<b>52%</b>

Uit de tabel blijkt dat het aandeel overwerk het hoogst is voor raadsheren, hoogleraren en rechters.

Het aandeel overwerk is bij deze drie beroepen hoger dan bij bedrijfsartsen, huisartsen, algemeen artsen, tandartsen en bij de juridische afdeling van de IND.

Bron: Capgemini 2016, 2017, 2018 Ratheneau Instituut 2018, bewerking Ecorys 2019



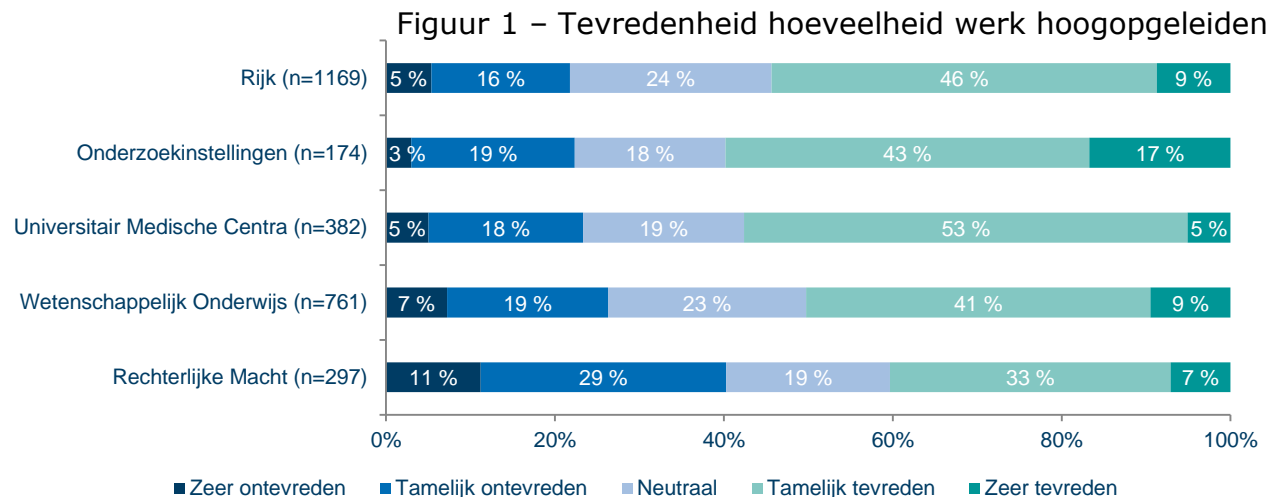


## Ook de onvrede over de hoeveelheid werk binnen de rechterlijke macht is groot vergeleken met andere sectoren

Het CBS constateert in de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) van de veelvoorkomende beroepen dat de werkdruk het hoogste is bij koks, artsen en juristen. Bij artsen en juristen wordt dit in het onderzoek verklaard door de hoeveelheid werk (Bierings, 2017).

Dit is terug te zien in data van het Personeels- en mobiliteitsonderzoek van de overheid (Pomo). In Pomo is de tevredenheid met de hoeveelheid werk bij hoogopgeleid personeel (master of PhD) in de rechterlijke macht vergeleken met hoogopgeleid personeel bij het Rijk, onderzoeksinstellingen, UMC's en het wetenschappelijk onderwijs.

Uit Pomo blijkt ten opzichte van deze sectoren, de onvrede over de hoeveelheid werk binnen de Rechterlijke macht het grootst. Ongeveer 40% is 'zeer' tot 'tamelijk' ontevreden, in de andere genoemde sectoren ligt dit aandeel lager.



Bron: Kennisopenbaarbestuur.nl Pomo 2016, bewerking Ecorys 2019



## Gezondheidsrisico werkdruk: ziekteverzuim neemt toe. Terugdringen ziekteverzuim levert tijd op.

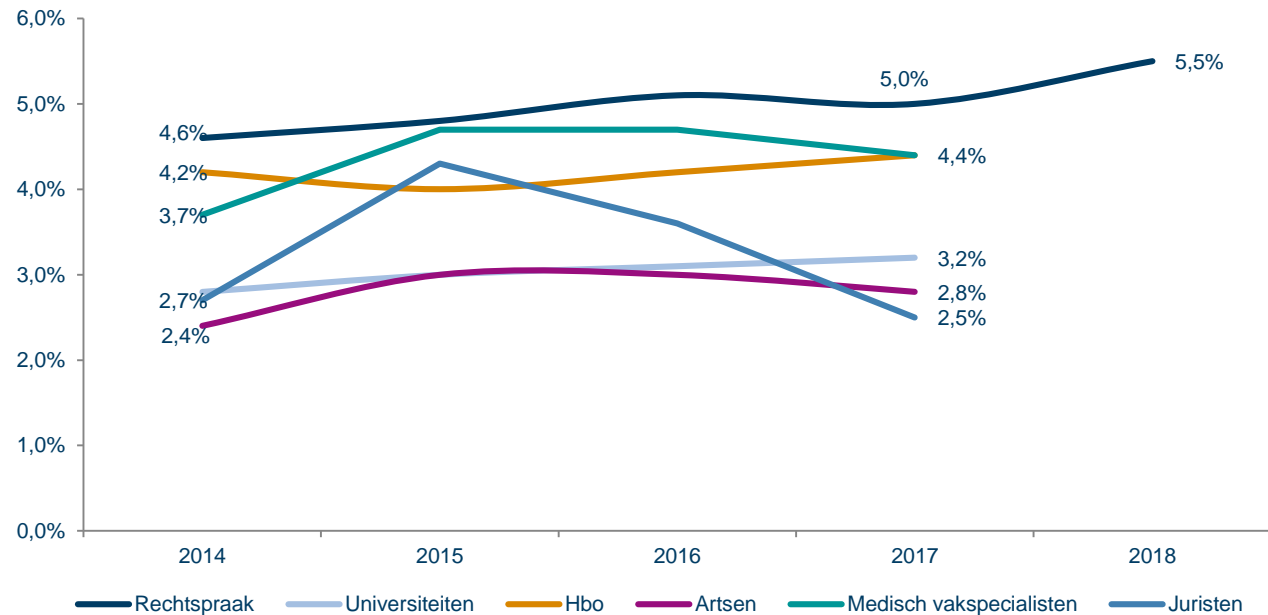
TNO (2014) stelt dat 36% van het werkgerelateerde ziekteverzuim ontstaat door werkstress. Gezien het aandeel overwerk en de ervaren werkdruk in de rechterlijke macht hoog is, is het niet verwonderlijk dat het ziekteverzuim in de Rechtspraak ook relatief hoog is (zie figuur 2). Het ziekteverzuim bij personeel in de Rechtspraak steeg tussen 2014 en 2018 van 4,6% naar 5,5%. Daarmee is het ziekteverzuim in de Rechtspraak hoger dan bij artsen, medisch vakspecialisten, hbo-instellingen, universiteiten en juristen.

Niet alleen kan werkdruk leiden tot ziekteverzuim. Door verzuim ontstaat ook werkdruk bij collega's en tijdsdruk bij de betreffende werknemer. Terugdringen van verzuim kan helpen bij het verlagen van de werkdruk.

Volgens het jaarverslag van de Rechtspraak was er in 2018 ongeveer 9.806 fte in dienst en bedroeg het ziekteverzuim 5,5%. Indien het verzuim met 1% wordt teruggedrongen levert dit 98 fte op. Het verzuim onder rechters/raadsheren was in 2017 (3,0-3,2%) lager dan onder gerechtsambtenaren (5,8-5,9%).

juni 2019

Figuur 2 – Percentage ziekteverzuim van de totale arbeidstijd die men door ziekte niet heeft gewerkt (2014-2018)



Bron: De Rechtspraak, jaarverslag 2018, CBS Statline & Onderwijsincijfers.nl, bewerking Ecorys 2019



# Hoe om te gaan met overwerk binnen de rechtspraak

De huidige omvang van het structurele overwerk vraagt om urgentie. De logische stap om overwerk te verminderen is het verkleinen van de werklast per persoon. Hiertoe zijn diverse oplossingen denkbaar, waarbij nader inzicht in de precieze oorzaken de basis moet zijn voor de te maken keuzes. Onder voorbehoud van dit nadere inzicht zijn oplossingen onder andere (combinaties van):

- Het vergroten van de capaciteit (rechters / raadsheren). In tabel 3 op pagina 15 staat een ruwe schatting van het aantal fte's dat nodig is om het huidige overwerk volledig op te lossen (594 rechters , 223 raadsheren en 416 juridisch ondersteuners).
- Realistisch inroosteren. Via het tijdsbestedingsonderzoek bepalen hoeveel tijd een type zaak gemiddeld kost en deze realistische tijdbesteding ook toepassen bij het inroosteren van zaken in de rechtbankagenda.
- Doelmatigheid vergroten, door waar mogelijk anders organiseren van de werkzaamheden. Bijvoorbeeld, afhankelijk van de aard van de werkzaamheden, op basis van een grondige, LEAN-achtige procesanalyse, overhevelen van taken naar (extra) ondersteunend personeel.
- Doelmatigheid vergroten door prioritering (mede ook door genoemde procesanalyse). Daarbij ook kijkend naar de omvang en aard van de indirecte werkzaamheden, zowel de structurele, als de projectgebonden tijdelijke indirecte activiteiten.
- Sturen op daling van het ziekteverzuim waar mogelijk, door een gerichte aanpak waarbij bijvoorbeeld good practice (analyseren en leren van gerechten met een laag ziekteverzuim).

Nader inzicht door onder andere analyse van processen, projecten en indirect werk is een serieuze investering, die zorgvuldigheid vraagt en tijd kost. Gelet op de urgentie van de grote hoeveelheid overwerk en de ongezonde, de kwaliteit schadende werkdruk, zou een tweesporenaanpak aan te raden zijn. Op korte termijn deels capaciteitsvergroting en prioritering en intussen in het komende jaar grondige proces-, project- en indirect werk analyses en capaciteitsberekeningen als basis voor structurele, doelmatige oplossingen.



### **Het bepalen van het 'relevante' indirecte werk binnen de rechterlijke macht begint bij inzicht in de taken**

Indirect werk bestaat uit vakinhoudelijk werk en niet vakinhoudelijk werk. Onder vakinhoudelijk werk valt: overleg (lokaal en landelijk), zelfstudie, volgen/geven opleiding en overig. Onder niet vakinhoudelijk werk valt: KEI, managementtaken, reistijd en overig. Daarnaast is er tijd nodig voor het door ontwikkelen van het vak/innovatie

In een intern onderzoek van de rechtbank Den Haag (2018) is het indirecte werk nog nader uitgesplitst en worden de volgende 'overige werkzaamheden' beschreven:

- Jurisprudentie bijhouden
- Kwaliteitsoverleg/kennisdeling
- Reflectie
- Landelijke expertgroepen
- Werkoverleg / teamoverleg
- Begeleiding sectoroverstappers / RIO's
- Collegiale ontmoetingen
- Contacten ketenpartners
- Pilots digitalisering
- Procesmanagement (Lean trajecten)
- Implementatie professionele standaarden

Er is een grote verscheidenheid aan taken die onder indirect werk valt.



# De omvang van het indirecte werk binnen de rechtspraak valt uiteen in wel en niet vakinhoudelijk werk

Rechters besteden 30% van hun tijd aan indirecte werkzaamheden (berekend op gemiddeld totale werkuren). Dit komt neer op 13,7 uur per week. De meerderheid van het indirecte werk gaat naar niet vakinhoudelijk werk. Wat opvalt is dat gemiddeld drie uur per week wordt besteed aan 'overig indirecte werkzaamheden'. Dit betreft o.a. functioneringsgesprekken, administratie, gebruikersraden, EHBO etc.

Tabel 5 – Wekelijkse tijdbesteding aan indirecte werkzaamheden als aandeel per week en in uren per week, naar functie in 2017.

	Rechtbanken		Gerechtshoven		Rechtbanken		Gerechtshoven	
	Rechters	Juridisch ondersteuner	Raads-heren	Juridisch ondersteuner	Rechters	Juridisch ondersteuner	Raads-heren	Juridisch ondersteuner
<b>totaal tijdbesteding per week indirect</b>	<b>30%</b>	<b>25%</b>	<b>25%</b>	<b>24%</b>	<b>13,7 uur</b>	<b>9,3 uur</b>	<b>12,6 uur</b>	<b>9,1 uur</b>
verdeling indirect werk:								
<b>Vakinhoudelijk werk:</b>	<b>46%</b>	<b>50%</b>	<b>46%</b>	<b>47%</b>	<b>6,3 uur</b>	<b>4,7 uur</b>	<b>5,8 uur</b>	<b>4,3 uur</b>
- lokaal vakinhoudelijk overleg	7%	8%	5%	6%	1,0	0,7	0,6	0,5
- landelijk vakinhoudelijk overleg	2%	1%	2%	2%	0,3	0,1	0,3	0,2
- lokaal werkoverleg	8%	8%	8%	8%	1,1	0,7	1,0	0,7
- landelijk werkoverleg	2%	0%	3%	1%	0,3	0,0	0,4	0,1
- vakinhoudelijk zelfstudie	10%	7%	13%	6%	1,4	0,7	1,6	0,5
- opleiding volgen/geven	13%	14%	10%	12%	1,8	1,3	1,3	1,1
- overig vakinhoudelijke ondersteuning	5%	11%	5%	12%	0,7	1,0	0,6	1,1
<b>niet vakinhoudelijk werk:</b>	<b>54%</b>	<b>50%</b>	<b>54%</b>	<b>53%</b>	<b>7,4 uur</b>	<b>4,7 uur</b>	<b>6,8 uur</b>	<b>4,8 uur</b>
- KEI	2%	1%	1%	0%	0,3	0,1	0,1	0,0
- Managementtaken	17%	5%	17%	4%	2,3	0,5	2,1	0,4
- Reistijd	12%	10%	13%	8%	1,6	0,9	1,6	0,7
- Overig indirecte werkzaamheden	23%	33%	23%	41%	3,2	3,1	2,9	3,7

Bron: Capgemini 2018, bewerking Ecorys 2019



# Het aandeel indirecte tijd in de rechtspraak is vergelijkbaar met de zorg, maar de inhoud van het indirect werk verschilt

Onderstaande tabel 6 geeft inzicht in het aandeel werktijd dat medewerkers in andere sectoren wekelijks besteden aan indirecte werkzaamheden.

Tabel 6 – Wekelijkse tijdbesteding aan indirecte werkzaamheden.

Meetjaar	Bron	Functie	Aandeel indirect werk
2017	Capgemini	Tandarts (burgerpersoneel in loondienst van Defensie)	19%
2016	Capgemini	IND afd. Juridische Zaken	23%
2017	Capgemini	<b>Juridisch ondersteuners (gerechtshof)</b>	<b>24%</b>
2017	Capgemini	<b>Raadsheren</b>	<b>25%</b>
2017	Capgemini	<b>Juridisch ondersteuners (rechtbank)</b>	<b>25%</b>
2017	Capgemini	Huisarts (burgerpersoneel in loondienst van Defensie)	26%
2017	Capgemini	Bedrijfsarts (burgerpersoneel in loondienst van Defensie)	27%
2017	Capgemini	Algemeen arts (burgerpersoneel in loondienst van Defensie)	28%
2018	Ecorys	Curatieve GGZ	29%
2017	Capgemini	<b>Rechters</b>	<b>30%</b>

Bron: Capgemini 2016-2018, bewerking Ecorys 2019

De door ons waargenomen bandbreedte van het aandeel indirect werk is grofweg 20-30%. De rechters bij de rechtbanken zitten met 30% aan de bovenkant, maar hun aandeel indirect werk is niet zo heel veel hoger dan dat van artsen (in dienst bij Defensie) en in de curatieve GGZ.



### **Het aandeel indirecte tijd in de rechtspraak is vergelijkbaar met de zorg, maar de inhoud van het indirect werk verschilt**

Vanwege de hoeveelheid contextafhankelijke taken is het lastig om indirect werk tussen sectoren te vergelijken (een bepaalde taak kan in de ene sector indirect zijn en in een andere sector direct).

Overigens gaan de kosten van de groep (geheel/grotendeels) vrijgestelde rechters/raadsheren die in het gerechtsbestuur zitting hebben, tot de vaste kosten gerekend worden. Indien deze groep buiten beschouwing gelaten wordt, daalt het gemiddelde aandeel van het indirecte werk van rechters/raadsheren met circa 2%.



### **Voorstel hoe om te gaan met indirect werk binnen de rechtspraak**

Rechters/raadsheren besteden gemiddeld 6 uur per week aan vakinhoudelijk werk, zoals vakinhoudelijk overleg voeren of voorbereiden, een opleiding volgen of vakinhoudelijke zelfstudie en gemiddeld 7 uur per week aan niet-vakinhoudelijk werk, zoals managementtaken, KEI, reistijd, en overige indirecte werkzaamheden (zie pagina 21). Om de werklast (en daarmee overwerk) te verminderen is het raadzaam om te bezien hoe het aantal uur indirect werk teruggebracht kan worden. De Handleiding Overheidstarieven gaat uit van 10% indirect productieve uren (158 uur) voor rijksperoneel. Hierin is onvoldoende rekening gehouden met het kennisintensieve karakter van rechtspraakwerkzaamheden. We adviseren daarom nader onderzoek te doen om een realistische rechtspraak-specifieke norm voor indirect werk vast te stellen en daarbij de volgende stappen te volgen.

- Stap 1. Nadere definiëring van bestaande onderverdeling vakinhoudelijk en niet-vakinhoudelijk indirect werk en toevoeging van items (bijvoorbeeld tijd voor door ontwikkelen vak/innovatie toevoegen aan niet-vakinhoudelijk werk).
- Stap 2. In gesprek met praktijk (via interviews, enquête) zicht krijgen op indirect werk:
  - Wie moet dit werk uitvoeren (rechter, ondersteuner, automatiseren, extern)?
  - Wat is het benodigd aantal uren om het werk uit te voeren (minimum, maximum)?
- Stap 3. Analyse van praktijkbevindingen:
  - Duiden van overeenkomsten en verschillen.
  - Komen tot normtijden voor indirect werk (vakinhoudelijk en niet-vakinhoudelijk) per functiegroep.
  - Rekening houden met mogelijke inefficiëntie als gevolg van deeltijdwerken.





### Bekostiging van twee andere sectoren

Op de volgende pagina's schetsen we de uitgangspunten van de bekostiging van twee andere sectoren. Daarbij wordt ook ingegaan op hoe in de bekostiging aspecten als overwerk en indirect werk zijn verwerkt.

Deze sectoren zijn specifiek gekozen, omdat ze qua type werkzaamheden en bekostigingsmodel enigszins vergelijkbaar zijn. Bij beide sectoren wordt productie bekostigd en zijn zowel direct als indirect werk meegenomen in de bekostiging. Artsen hebben in de zorg net als rechters een grote mate van verantwoordelijkheid om hun werk naar eigen inzicht uit te voeren en is de bekostiging afhankelijk van het aantal patiënten dat zij hebben geholpen. De IND is daarentegen vanwege de sector, vallend onder het ministerie van JenV, vergelijkbaar met de rechtspraak.

#### Gezondheidszorg: ggz/fz



#### Immigratie- en Naturalisatiedienst





# Bekostiging van de gezondheidszorg (casus ggz/fz)

### Uitgangspunten financiering

- Voor het overgrote deel van de zorg in Nederland geldt een vorm van prestatiebekostiging, dit betekent dat zorgaanbieders worden betaald aan de hand van het declareren van facturen voor zorgproducten.
- Deze zorgproducten zijn gestandaardiseerd, de zogenaamde DBC's. Voor een deel van de specialistische zorg en de gehele geestelijke gezondheidszorg geldt dat er door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) maximum tarieven per product worden vastgesteld.
- De eerste stap richting een tarief is het bepalen van de kostprijzen per zorgproduct. Voor het bepalen van de kostprijzen worden de werkelijke kosten per product berekend. Het gaat hierbij zowel om vaste als variabele kosten en om (aan zorg bestede) directe tijd en indirecte tijd.
- Uiteindelijk wordt door de NZa een maximum tarief bepaald. Dit tarief is gebaseerd op de kostprijs van het product plus een extra opslag voor specifieke ontwikkelingen en het opbouwen van een buffer bij de zorgaanbieder.





# Bekostiging van de gezondheidszorg (casus ggz/fz)

### Indirecte tijd en overwerk

- Bij het opstellen van de kostprijzen wordt uitgegaan van een normproductiviteit per behandelaar. Dit is het aantal uren dat een behandelaar aan zorg kan besteden. Dit normpercentage komt tot stand door het opstellen van een norm voor de indirecte tijd (in de casus ggz/fz op basis van onderzoek van Ecorys).
- Bij het bepalen van de kostprijzen wordt gekeken naar de werkelijk bestede tijd per product. Overwerk wordt meegenomen in de werkelijk bestede tijd en daarmee in de financiering.

### In de hand houden kosten

- Zorgaanbieders voeren onderhandelingen met de zorgverzekeraars over het tarief dat zij ontvangen per product. Hierbij zijn de maximumtarieven zoals vastgesteld door de NZa het uitgangspunt. Tevens worden afspraken gemaakt over het maximaal aantal behandelingen per instelling op jaarbasis (productieplafond).





# Bekostiging Immigratie- en Naturalisatiedienst

### Uitgangspunten financiering

- Drie jaar geleden is de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) overgegaan op prestatiebekostiging.
- Dit betekent dat voor tientallen producten tarieven zijn vastgesteld op basis van werkelijke kostprijzen.

### Indirecte tijd en overwerk

- De hoeveelheid indirect werk is genormeerd op basis van de Handleiding Overheidstarieven (HOT). Op basis van deze handleiding wordt daarmee ook het aantal inzetbare uren per medewerker bepaald.
- De kosten van de producten zijn vastgesteld op basis van werkelijke kosten en werkelijk bestede tijd. Pieken en dalen in het werk kunnen wel voorkomen waardoor soms sprake kan zijn van overwerk. De tijdbesteding volgt uit een continu tijdschrijfsysteem.





# Bekostiging Immigratie- en Naturalisatiedienst

### Toekomstige ontwikkelingen voor de verbetering van de prestatiebekostiging

- Functiegericht bepalen van het aantal werkbare uren. Voor alle functies wordt nu de HOT gebruikt, in de toekomst moeten de eisen die aan de verschillende functies gesteld worden leiden tot een functie-specifieke normproductiviteit.
- Aanpassen van de normproductiviteit uit de HOT aan de IND specifieke situatie. In de HOT is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met zaken als systeemuitval en dit is bij de IND van materiële aard.
- Doorbelasten van het standaardpercentage voor het ziekteverzuim (o.b.v. de HOT). Nu wordt dit op basis van het gerealiseerde ziekteverzuim per afdeling bepaald.
- Opstellen van extra producten als blijkt dat de huidige producten te heterogeen van aard zijn wat betreft de kosten. Als de producten te heterogeen zijn kan dit leiden tot onevenwichtige financiering. Het gaat in de praktijk om het toevoegen van een klein aantal extra producten.





### Voorstel bekostiging variabele kosten rechtspraak

- Stuurgroep spoor 2 heeft een voorstel gedaan om een deel van de zaaksgerelateerde kosten via een lumpsum te bekostigen. Het deel wat niet via deze weg bekostigd wordt bestaat, naast de vacatiegelden voor plaatsvervangers en buitengriffiers en toegerekende opleidings-, reis- en verblijfkosten, uit voornamelijk de salariskosten voor de functies:
  - *Rechters/Raadsheren en rechters in opleiding*
  - *Juridische ondersteuner*
  - *Administratief ondersteuner*
- Ons advies is om voor dit variabele deel van de kosten over te gaan op prestatiebekostiging gebaseerd op werkelijke kostprijzen voor de producten in de rechtspraak.
- De producten kunnen op verschillend niveau worden vastgesteld, bv. productgroepen of zaaktypen.
- Dit betekent dat er per product kostprijzen worden vastgesteld die de werkelijke kosten per product bekostigen. In dit geval betekent dat concreet dat de salariskosten van de werkelijk bestede tijd van de verschillende functies die een product leveren en de overige aan de variabele component toegerekende kosten gedekt worden op basis van die kostprijs.
- Beperk dit echter tot de werkelijke directe tijd (het werken aan zaken) en normeer het indirecte werk.



### **Voorstel bekostiging variabele kosten rechtspraak**

- Gebruik benchmarking om verschillen tussen gerechten zichtbaar te krijgen om vervolgens efficiencyverbeteringen in werkprocessen door te kunnen voeren.
- Voor het vaststellen van deze kostprijzen is de volgende informatie nodig
  - Wat zijn de variabele kosten per tijdseenheid rechtspraak (uur-/minutentarieven)?
  - Wat is de norm voor de indirecte tijd (eventueel bepaald per functie)?
  - Wat is de normproductiviteit binnen de rechtspraak (eventueel per functie)?
  - Wat is de gemiddelde bestede tijd (voor de verschillende functies) per zaak op productniveau?



### Normproductiviteit

- Normproductiviteit definiëren we als het gemiddeld aantal uren per fte dat op jaarbasis beschikbaar is voor het werken aan zaken.
- Neem als uitgangspunt de Handleiding Overheidstarieven (HOT) van MinBZK die jaarlijks wordt geactualiseerd.
- Pas hierop rechtspraakspecifieke afwijkingen toe zoals bijvoorbeeld de overeengekomen norm voor het aandeel indirect werk, maar ook afwijkende ziekteverzuimpercentages.
- De HOT gaat uit van 10% indirect productieve uren (158 uur) voor rijkspersoneel. Hierin is onvoldoende rekening gehouden met het kennisintensieve karakter van rechtspraakwerkzaamheden. De subwerkgroep Rekennormen gaat uit van 12% (191 uur) i.v.m. permanente educatie. We adviseren nader onderzoek te doen om een realistische rechtspraak specifieke norm voor indirect werk vast te stellen, zie pagina 23.
- Kies voor feitelijke ziekteverzuimcijfers of voor een genormeerd ziekteverzuim. De HOT gaat uit van 5%, die voor de rechters/raadheren ligt hier onder (3,0% - 3,2% in 2017), die voor de gerechtsambtenaren erboven (5,8% - 5,9% in 2017). De subwerkgroep Rekennormen gaat uit van 3,5% voor rechters/raadsheren. Bij de keuze voor een genormeerd ziektepercentage worden gerechten beloond in extra capaciteitsruimte als het ze lukt het verzuim daar tot onder de gestelde norm terug te dringen.
- Houd ook rekening met uitval van uren vanwege PAS-verlof, IKAP, ouderschapsverlof en extra leeftijdsuren. Ook deze uren zijn niet beschikbaar voor productie! De subwerkgroep Rekennormen rekent met 13 extra vakantie-uren vanwege de leeftijdsopbouw van rechters.
- De normproductiviteit binnen de rechtspraak moet zoveel mogelijk uniform zijn. Echter, variatie tussen de verschillende functies in het primair proces (rechters/JO's) of type gerechten (hof/rechtbank) lijkt aannemelijk.





## Normproductiviteit - rekenvoorbeelden

Tabel 7 – Rekenvoorbeelden normproductiviteit

	HOT 2019	variant-1	variant-2a	variant-2b	variant-3
aantal dagen in 2019	365	365	365	365	365
-/- zaterdag/zondagen	-104	-104	-104	-104	-104
-/- doordeweekse feestdagen	-6	-6	-6	-6	-6
productieve dagen	255	255	255	255	255
productieve uren (*7,2)	1.836	1.836	1.836	1.836	1.836
-/- vakantie-uren	-167	-167	-167	-167	-167
-/- leeftijds-uren					-13
-/- ziekte-uren	(5%) -92	(5%) -92	(3%) -55	(6%) -110	(3%) -55
-/- PAS/IKAP/Ouderschap					-57
subtotaal	1.577	1.577	1.614	1.559	1.544
-/- indirect productief	(10%) -158	(20%) -315	(20%) -323	(20%) -312	(20%) -309
direct productief	1.419	1.262	1.291	1.247	1.235

variant-1: bij keuze voor 20% genormeerd indirect werk

variant-2a: variant-1, toepassing variatie ziekte-uren (3% voor RM (2017))

variant-2b: variant-1, toepassing variatie ziekte-uren (6% voor GA (2017))

variant-3: variant-2a, met aftrek voor leeftijdsuren en PAS/IKAP/ouderschsapsverlof.



### Bepalen omvang variabele kosten

- De totale omvang van de variabele kosten wordt bepaald door het aantal rechtszaken (naar productgroep dan wel naar zaakscategorie) te vermenigvuldigen met de gemiddelde kostprijs per rechtszaak (eveneens naar productgroep en zaakscategorie).
- De gemiddelde kostprijs per rechtszaak is het product van de gemiddelde behandeltijd van een rechtszaak en het uurtarief waarbij onderscheid gemaakt wordt naar de verschillende functies: rechter/raadsheer en juridisch ondersteuner. We gaan er hierbij uit dat de kosten van de administratieve ondersteuner (als onderdeel van het primair proces) via een opslag in de uurtarieven van de rechter/raadsheren en juridisch ondersteuners worden meegenomen.
- Bij het bepalen van de uurtarieven kan, net als bij de productiviteitsnorm, aangesloten worden bij de methodiek van de Handleiding Overheidstarieven. Hierbij kunnen de loonkosten per jaar per fte voor respectievelijk de JO en rechter bepaald worden door weging van de jaarloonkosten uit de HOT voor de verschillende van toepassing zijnde loonschalen. De uurtarieven volgen dan door deze loonkosten per jaar te delen door het aantal uren direct productief uit de productiviteitsnorm. Voor eventuele afwijkingen in cao's kan worden gecorrigeerd. Een alternatieve methode voor het bepalen van de uurtarieven is het extraheren van de gemiddelde loonkosten per functie uit P-direct en hier de vacatiegelden en andere toe te rekenen kosten bij op te plussen.
- Het aantal rechtszaken wordt vooraf op basis van de meerjarenraming vastgesteld en bekostigd waarbij de bekostiging achteraf op basis van werkelijk gerealiseerde aantallen wordt verrekend.
- Door bij het bepalen van een normproductiviteit per fte uit te gaan van een normpercentage voor het indirecte werk, wordt indirect werk boven die norm niet meer gefinancierd.



### Bepalen omvang variabele kosten - behandelzeiten

Voor de vaststelling van de gemiddelde behandelzeiten van rechtszaken zijn meerdere varianten denkbaar:

- **Variante 1: Expertisatie**

Waarbij een onafhankelijk expertisatiebureau vanuit de rechtspraak bepaalt hoeveel tijd een bepaalde rechtszaak nodig heeft. Er ligt hier echter wel een grote uitdaging om objectiviteit en transparantie te waarborgen en er is een risico dat perceptie en werkelijkheid uit de pas (gaan) lopen.

- **Variante 2: Tijdbestedingsonderzoek**

Zeer vergelijkbaar met de huidige TBO's, maar waarbij geen uitspraak meer gedaan hoeft te worden over de omvang van het overwerk. Van belang is namelijk om vast te stellen gemiddeld hoeveel tijd er besteed is aan indirect werk en aan de verschillende type rechtszaken door de verschillende relevante functies. Parallel aan het TBO moeten ontwikkelingen in kaart gebracht worden die van invloed zijn op de hoogte van de behandelzeiten als onderbouwing van de uitkomsten van het TBO. De doorlooptijd tussen een TBO en het jaar waarin dit tot een financieel effect leidt, kan met zeker één jaar worden verkort.

- **Variante 3: Tijdschrijfsysteem**

Binnen de rechtspraak wordt een tijdschrijfsysteem ingevoerd waarbij in ieder geval de medewerkers die werken aan rechtszaken wekelijks hun daadwerkelijk gewerkte tijd in registeren (dus niet beperken tot maximaal 40 uur per week). Het grote voordeel is dat er een continu inzicht is in de tijdbesteding en daarmee ook de ontwikkeling in de behandelzeiten. Het nadeel is de administratieve last dat dit met zich meebrengt, alsmede de hiermee gepaard gaande uitvoeringskosten (ict-applicatie, maar ook het toezicht op het daadwerkelijk invullen van de uren).

Op basis van feitelijk onderzoek naar de tijdbesteding en het benchmarken van de gerechten op de behandelzeiten, is het goed mogelijk uit te komen op normbehandelzeiten passend bij de professionele standaard. Ook nadat deze normen zijn vastgesteld, is periodiek feitenonderzoek nodig om een toetsing uit te voeren.



## Bepalen omvang variabele kosten - rekenvoorbeeld

juridisch ondersteuner (rechtbank)		rechter (rechtbank)	
schaal 8: 59.000 euro	# 10%	schaal 14: 119.000	## 55%
schaal 9: 66.000 euro	15%	schaal 15: 130.000	45%
schaal 10: 73.000 euro	50%		
schaal 11: 83.000 euro	15%		
schaal 12: 95.000 euro	10%		
gewogen loonkosten 1fte	74.250	gewogen loonkosten 1fte	123.950
direct productief (variant 2b)	1.247	direct productief (variant 2a)	1.291
minutentarief = 74.250/1.247/60 =	0,99	minutentarief = 123.950/1.291/60 =	1,60
minuten/zaak productgroep x	$M_{x,jo}$	minuten / zaak productgroep x	$M_{x,r}$
aantal zaken productgroep x	$Q_x$	aantal zaken productgroep x	$Q_x$
<b>totale variabele kosten productgroep x = benodigd budget = <math>Q_x * (1,00 * M_{x,jo} + 1,60 * M_{x,r})</math></b>			

FICTIEF

Omdat in de berekening van de uurtarieven reeds rekening is gehouden met een genormeerd percentage voor indirect werk, hoeft in bovenstaande voorbeelden geen opslag voor indirect werk meer te worden toegepast. Dit voorbeeld geeft nog geen dekking voor administratieve ondersteuning.

# Verdeling o.b.v. TBO2017; ## Verdeling o.b.v. informatie LDCR maart 2019 en globale koppeling loonschalen

RM met BBRA.

© Capgemini. All rights reserved.



# Overgangperiode

## Overgangperiode

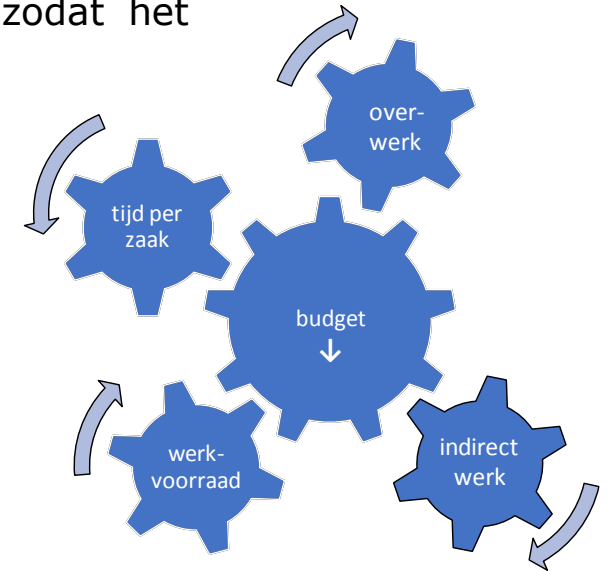
- De overgang naar prestatiebekostiging op basis van werkelijke kostprijzen met reële tarieven en reële productiviteitsnormen leidt, in eerste instantie, tot een hoger budget voor de rechtspraak.
- Het is aannemelijk om een overgangperiode met het departement af te spreken om toe te groeien naar het benodigde budget. Eén van de redenen hiervoor is dat het extra personeel dat moet worden aangenomen niet direct beschikbaar is en daarmee de kosten ook niet direct oplopen (wel de werkvoorraden bij een normale werkweek). Vanwege de leeftijdsopbouw is een strategische personeelsplanning van groot belang. Ook de ontwikkeling in het aantal rechtszaken en de toekomstige assortimentsmix moeten een rol spelen bij het benaderen van deze overgangperiode.



# Bekostigingstekort

### Gevolgen eventueel bekostigingstekort

- Zoals ook de Algemene Rekenkamer in 2016 en 2017 reeds heeft geadviseerd is het belangrijk om de gevolgen van een tekort aan middelen kenbaar te maken zodat het departement dit kan meenemen in haar overwegingen.
  - Veel overwerk en hoge werkdruk personeel, zoals dat ook in de huidige situatie het geval is.
  - Oplopen van de zaakvoorraad omdat minder zaken afgehandeld kunnen worden of langere doorlooptijden omdat meer zaken parallel behandeld moeten worden.
  - Het minder tijd kunnen besteden aan zaken wat invloed kan hebben op de kwaliteit van de afhandeling van die zaken.
  - Minder tijd kunnen besteden aan het noodzakelijke indirecte werk.
- Omdat in het voorgestelde model gewerkt wordt met een genormeerde productiviteit en met reële uurtarieven die aansluiten bij de werkelijke loonkosten (incl. opslagen), wordt het eenvoudiger de consequenties van een budgettaire tekort met bovenstaande vier 'ventielen' zichtbaar te maken. Het is aan de rechtspraak, JenV en de politiek om hier, de trias politica in acht nemend, keuzes in moeten te maken. Vanuit het perspectief van rechters en raadsheren is het laten oplopen van de werkvoorraad de minst onacceptabele consequentie van onvoldoende budget.





# Toekomstperspectief & voordelen bekostiging

## Toekomstperspectief

- In andere sectoren waar is overgegaan op prestatiebekostiging op basis van kostprijzen is gebleken dat het systeem na invoering nog verfijnd moet worden. Mogelijke toekomstige aanpassingen die in de rechtspraak een rol kunnen spelen zijn:
  - Aanpassen clustering van zaakscategorieën naar meer homogene groepen.
  - Gerechten benchmarken om tijdbesteding per zaak te optimaliseren.
  - Koppelen van de gemeten tijdbesteding per product aan een gewenste tijdbesteding op basis van de professionele standaarden. Op basis hiervan kan door een gewogen besluit tussen doelmatigheid en kwaliteit tot een nieuwe tijdbesteding per product worden gekomen.
  - Koppelen inzet administratieve en juridische ondersteuners aan inzet van rechters/raadsheren.

## Voordelen prestatiebekostiging op basis van kostprijzen

- Duidelijke relatie tussen werkelijke (variabele) kosten en financiering door objectieve grootheden als tijd per zaak, minutentarief, indirecte norm, normproductiviteit.
- Transparantie op alle niveaus: gerechten – Raad - departement.
- Gebruik van normproductiviteit leidt tot beheersing van werklust.
- Het vaststellen van een norm voor indirecte tijd geeft de mogelijkheid tot doelmatigheidssturing.
- Beter afwegingskader voor de Tweede Kamer wat betreft budget vs. kwaliteit rechtspraak.



## Literatuur 1/2

Algemene Rekenkamer, *Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid*, 21 April 2016.

Algemene Rekenkamer, *Opvolging aanbevelingen*, augustus 2017.

Beckers D.G.J. (2008) *Overtime work and well-being: Opening up the black box*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Berg P.J.C.M. van den (2018). *Advies over verbetering van het bekostigingssysteem van de rechtspraak*.

Bierings H. (2017) *Beroep en werkdruk in Nederland*. Den Haag: CBS.

Boston Consulting Group (2019). *Doorlichting Financiën Rechtspraak*.

Douwes M., Hooftman W. (Redactie) (2019) *Arbobalans 2018: Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*. Leiden: TNO.

Duijneveldt I. van, Wijga p. & Reisen K. van (2016). *Naar een vitale organisatie: Een duurzaam antwoord op werkdruk binnen de Rechtspraak*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Fruytier B., Dijkers J., Keesen M., Janssen J., Berg I. van den, Valeton N. & Schouteten R. (2013). *Werkdruk bewezen, Eindrapport werkdrukonderzoek rechterlijke macht*. Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen.

Haffner R., Weistra K., Bergen, van den B., Merkus E. (2017). *Productiviteit in de curatieve geestelijke gezondheidszorg en forensische zorg*. Ecorys.

Hols M.C.A.B., Bikkers B.T., Enzerink S. & Hoorweg E.P. (2017). *Werklastonderzoek EGB: Onderzoek naar de werklast binnen het Eerstelijns Gezondheidszorgbedrijf*. Utrecht: Capgemini Consulting

Hols M.C.A.B., Bikkers B.T., Enzerink S. & Hoorweg E.P. (2017). *Werklastonderzoek DTD: Onderzoek naar de werklast binnen de Defensie Tandheelkundige Dienst*. Utrecht: Capgemini Consulting





## Literatuur 2/2

Hols M.C.A.B., Middelveld M., Bikkers B.T. & Hoorweg E.P. (2018). *Tijdbestedingsonderzoek Rechtspraak 2017*. Utrecht: Capgemini Consulting.

Hooftman W.E., Dam L.M.C. van, Vroome E.M.M. de & Bossche S.N.J. van den (2017). *Onbetaald overwerk in Nederland*. Leiden: TNO.

Koens, L. R. Hofman & J. de Jonge (2018). *Drijfveren van onderzoekers. Goed onderzoek staat nog steeds voorop*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handleiding Overheidstarieven 2019*.

Ministerie van Financiën (2018). *Handreiking bekostiging uitvoeringsorganisaties*.

Personeels- en mobiliteitsonderzoek 2016 van het Ministerie van BZK. Geraadpleegd op 14 maart 2019 via <https://kennisopenbaarbestuur.nl>

TNO (2009), *Tijdbestedingsonderzoek Rechtspraak 2008*.

Vermeulen M. (2017) *Zo slecht is overwerken: kans op beroerte bij lange werkweek een derde groter*. In: De Volkskrant 19 juli 2017.

Visitatiecommissie rechtspraak 2018 (2019), *Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*.

Weeda F. (2018) *Fors meer burn-outs bij arts in opleiding door overwerk*. In: NRC 12 september 2018, geraadpleegd op 18 maart 2019 via <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/12/fors-meer-burn-out-bij-arts-in-opleiding-door-overwerk-a1616297>

Werff, S. van der, Biesenbeek C., Heyma A. & Megens L. (2017). *Wat verdient een overheids- of onderwijswerknemer ten opzichte van de marktsector? Verschillen in loonontwikkeling en -niveaus tussen overheid en onderwijs en de marktsector, 2006-2016*. Amsterdam: SEO



## **Interviews**

President rechtbank

President gerechtshof

Niet-rechterlijk bestuurslid bestuur rechtbank

Voorzitter College van Afgevaardigden

Expert bekostiging Nederlandse Zorgautoriteit

Experts bekostiging hoger onderwijs van het Ministerie van OCW

Directeur Financieel Economische Zaken van het Ministerie van JenV

Medewerkers Raad voor de rechtspraak

Voorzitter Commissie Rechtspositie van Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

Onderzoeksdirecteur Algemene Rekenkamer

Onderzoekers Algemene Rekenkamer

Senior Business Controller Immigratie- en Naturalisatiedienst

## Auteurs

Drs. Martien Hols

Drs. Erik Hoorweg MCM

Eva Lo-van Steenberghe, MSc.

Drs. Merijn Straijer

Mr. Henk Bakker - Ecorys

Mr. drs. Viek Verdult - Ecorys

Dr. Saraï Sapulete - Ecorys

Menno Wester, MSc. - Ecorys

Annejet Kerckhaert, MSc. - Ecorys



**People matter, results count.**

This presentation contains information that may be privileged or confidential and is the property of the Capgemini Group.

juni 2019

## ABOUT CAPGEMINI INVENT

As the digital innovation, consulting and transformation brand of the Capgemini Group, Capgemini Invent helps CxOs envision and build what's next for their organizations. Located in more than 30 offices and 10 creative studios around the world, its 6,000+ strong team combines strategy, technology, data science and creative design with deep industry expertise and insights, to develop new digital solutions and business models of the future.

Capgemini Invent is an integral part of Capgemini, a global leader in consulting, technology services and digital transformation. The Group is at the forefront of innovation to address the entire breadth of clients' opportunities in the evolving world of cloud, digital and platforms. Building on its strong 50-year heritage and deep industry-specific expertise, Capgemini enables organizations to realize their business ambitions through an array of services from strategy to operations. Capgemini is driven by the conviction that the business value of technology comes from and through people. It is a multicultural company of 200,000 team members in over 40 countries. The Group reported 2017 global revenues of EUR 12.8 billion.

Visit us at [www.capgemini.com/invent](http://www.capgemini.com/invent)