

Advies over verbetering van het bekostigingssysteem van de rechtspraak

1. Inleiding

Eind december 2017 heb ik van de Raad voor de rechtspraak en van het Ministerie van Justitie en Veiligheid het verzoek gekregen advies uit te brengen over een aantal aspecten van het bekostigingssysteem voor de rechtspraak.

De vraagstelling spitste zich toe op de bekostigingsrelatie tussen de Raad en het Ministerie en betrof allereerst de vraag hoe in de bekostigingsmethode om te gaan met de toenemende innovatiekosten. De tweede vraag ging over de werklasmeting; is meting van de daadwerkelijk bestede tijd (het tijdsbestedingsonderzoek) nog een juiste manier om te komen tot een productprijs en welke rol kan dit tijdsbestedingsonderzoek in de prijsonderhandelingen hebben?

Eind 2017/begin 2018 kwamen de ontwikkelingen rond KEI in een stroomversnelling. De zevende Voortgangsrapportage van december 2017, een architectuurtoets van Deloitte dd. 26 januari 2018, de externe review door Tom Rodrigues Consulting dd. 5 april en het besluit tot resetting gemeld aan de minister van J&V en de Kamer op 10 resp. 13 april.

Naast de bekostigingsrelatie tussen het ministerie en de Raad (in het lopende verbetertraject aangeduid als spoor 1) is binnen de Raad ook de wijze van verdeling van de middelen over de gerechten onderwerp van discussie, aangeduid als spoor 2. Het Jaarplan 2018 van de Raad voor de Rechtspraak, paragraaf 4.3, bevat een nadere beschrijving van het in gang gezette verbetertraject. Het rapport van de ingestelde werkgroep op het terrein van spoor 2 kwam in maart beschikbaar en is, voorzien van een advies van de ACWB, op 23 april 2018 aan de Raad aangeboden.

De aard van de aanbevelingen in dit rapport over spoor 2 vormde aanleiding mij ook te vragen om voor de bekostigingsrelatie tussen het ministerie en de Raad een bekostigingsmodel uit te werken waarbij de productie gerelateerde benadering (pxq) alleen geldt voor het primaire proces, waarmee ook consistentie optreedt met het voorstel van de werkgroep voor spoor 2.

Verder is van belang dat sinds 2011 de feitelijke productie steeds systematisch aanzienlijk lager uitkomt dan de in de begroting gehanteerde ramingen gebaseerd op het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ-model). Dit betekent in de praktijk voortdurend terugstorten van geld in de egaliseringsreserve. In 2017 is gevraagd aan de opstellers van het model (WODC en RvdR) om met voorstellen voor verbetering te komen. In mei 2018 is een voorspelfouten-analyse verschenen (Cahier 2018-6, Terug naar de toekomst). Het vierde aan mij gerichte verzoek betrof advies te geven over hoe om te gaan met de problematiek rond de volumeramingen nav. de recente WODC/RvdR rapportage over de PMJ-ramingen.

In bijlage 1 is de taakopdracht opgenomen.

Om concrete informatie benodigd voor de advisering over de vier vragen te verzamelen is een kleine werkgroep gevormd van medewerkers uit het ministerie en de Raad die tussen medio juni en medio juli drie keer onder mijn leiding bijeen is geweest. Het verslag van de werkgroep is opgenomen als bijlage 2.

2. Vraag 1: hoe kan de vergoeding voor innovatiekosten het best worden vormgegeven?

Innovatiekosten worden in dit kader gedefinieerd als kosten verbonden met het laten ontwerpen, bouwen en implementeren van (proces)verbeteringen zoals een nieuw ICT-systeem. Het kan gaan om interne kosten en om kosten van externe inhuur. Bij de inwerkingtreding van het bekostigingssysteem in 2004 maakten grotere innovaties zoals tegenwoordig KEI en de herziening van de gerechtelijke kaart (HGK) geen onderdeel uit van de productie gerelateerde bijdrage, alleen wat kleine projecten (ca. 1 mln euro per jaar). Daarnaast is er toen in de centrale budgetten, als onderdeel van de productie gerelateerde bijdrage, voor kleinere innovatieve IT-projecten, opleidingen, en programmabudgetten een bedrag in de prijzen opgenomen. In de periode vóór KEI ging het in totaal over een projectenportefeuille van gemiddeld ca. 16 mln euro per jaar, naast de kosten van het reguliere ICT-beheer.

Sinds de start met het project KEI zijn de innovatiekosten toegenomen. Bij de begroting 2016 is aanvullend 20 mln euro voor 2016 en 25 mln. euro structureel ten behoeve van KEI toegevoegd aan de bijdrage aan de rechtspraak. De problematiek rond KEI en het voornemen tot resetting van KEI gemeld in de brieven aan de minister van J&V en aan de Kamer op 10 resp. 13 april jl. maken de kans reëel dat in de toekomst om extra financiële middelen voor KEI zal worden gevraagd.

Het opnemen van deze projectkosten in de integrale kostprijs heeft tot gevolg dat als de productievolumina zich afwijkend ontwikkelen deze projectmiddelen achteraf deels verrekend moeten worden met de egalisatiereserve. Vallen de feitelijke productievolumina lager uit dan in de begroting geraamd dan moet een deel van de middelen worden gestort in de egalisatiereserve terwijl er aan de projectkosten niets verandert. Omgekeerd leidt een hogere productie tot extra middelen terwijl de projectkosten als gevolg daarvan niet veranderen.

Een productie gerelateerde toekenning en opname in de integrale kostprijs ligt daarom niet in de rede en bevordert niet de doelmatigheid. Ook een goede monitoring en control van KEI, zowel binnen de Raad als vanuit het departement, is er het meest mee gediend als deze bedragen zo herkenbaar mogelijk blijven en dus buiten de integrale kostprijs worden gehouden. Door deze bijdragen op te nemen in de niet-productie gerelateerde bijdrage komen van jaar op jaar afwijkende ontwikkelingen direct tot uiting in de exploitatiereserve en het eigen vermogen.

De kosten van innovatieprojecten zijn in de praktijk, zo is de ervaring bij de rechtspraak, goed af te bakenen van de kosten van het reguliere ICT-beheer en deze beheerkosten kunnen onderdeel blijven van de integrale kostprijs. Op basis van een business case van het innovatieproject kan ervoor worden zorggedragen dat er consistentie is tussen het ontwikkelbudget en het benodigde beheerbudget in latere jaren. Aangeschafte software en hardware kunnen worden geactiveerd en worden afgeschreven en hiervoor kan een beroep worden gedaan op de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën, conform de regeling voor baten-lastendiensten. Voor zelfontwikkelde software geldt dit niet.

Langs deze lijn geredeneerd ligt het in de rede om grotere innovatieprojecten apart te bekostigen en deze kosten (excl. beheerkosten) niet in de productie gerelateerde bijdrage op te nemen. Aan de hand van een concreet overzicht van innovatieprojecten kan een keuze worden gemaakt boven welk grensbedrag van 'groter' sprake is; voor kleine projecten kan een vast bedrag worden opgenomen dat per onderhandelingsperiode kan worden bijgesteld.

In termen van de huidige regelgeving (BFR 2005, art.10) betekent dit dat kosten voor innovatieprojecten moeten worden overgeheveld van de productie gerelateerde bijdrage naar de bijdrage voor overige uitgaven. Deze overheveling kan ook in aanmerking worden genomen bij het opnieuw bepalen van het percentage waartegen meer/minder werk wordt verrekend richting egalisatiereserve (zie antwoord vraag 3).

Aanbeveling 1: *Neem de kosten voor innovatieprojecten (excl. beheerkosten) niet langer op in de productie gerelateerde bijdrage en neem deze kosten (lump sum) op in de bijdrage voor overige uitgaven.*

Indien bij onderstaande vraag 3 aanbeveling 4 wordt opgevolgd dan gaat voorgaande aanbeveling 1 daar in op en vervalt het in het voorgaande gemaakte onderscheid in de behandeling van ontwikkel- en beheerkosten bij grotere projecten omdat alle centrale kosten dan lump sum worden behandeld.

3. Vraag 2: Welke rol kan een tijdsbestedingsonderzoek hebben?

Zoals vastgelegd in artikel 4 van het BFR 2005 wordt de werklast van het personeel periodiek gemeten via tijdschrijfonderzoeken. Daarbij valt het volgende op:

- De onderzoeken worden zeer zorgvuldig en fijnmazig uitgevoerd en uitgebreid methodologisch verantwoord. Er wordt met relatief grote steekproeven gewerkt hetgeen de statistische significantie van de resultaten ten goede komt.
- Hoewel art 4.1 BFR 2005 spreekt over werklastmeting bij 'het' personeel vindt het tijdschrijfonderzoek alleen plaats bij rechters/raadsheren en juridische ondersteuners, zijnde iets meer dan de helft van het aantal fte's, niet bij de overige ondersteuners, iets minder dan de helft van het aantal fte's. Dit geeft geen mogelijkheid inzicht te verkrijgen in de doelmatigheid van de huidige mix van direct en indirect personeel. Dit is extra van belang gegeven het hoge aandeel indirect personeel; bijna 50%.
- Art. 4.2 legt vast dat de meting gebeurt op het niveau van de afzonderlijke (thans 70) zaakscategorieën. Ter beperking van administratieve lasten en kosten vindt sinds 2014 meting echter plaats op het niveau van 10 productgroepen/rechtsgebieden. In analysesessies binnen de rechtspraak worden vervolgens deze metingen via aanvullende schattingen verbijzonderd naar de onderliggende 70 zaakscategorieën.
- Door meting gedurende 7 dagen per week van 7.00 tot 24.00 uur wordt ook al het overwerk gemeten. Dit gebeurt sinds 2008. Het BFR noemt overwerk niet en bevat geen voorschrift voor vergoeding of verrekening van overwerk.

Hoe wordt de informatie uit het tijdsbestedingsonderzoek gebruikt bij het bepalen van landelijke prijzen voor een komende driejaars periode?

- Art. 12.2b vermeldt dat veranderingen in de verhouding van de aantallen zaken per zaakcategorie binnen een productgroep (de zg. assortimentsmix) gebruikt worden voor de te bepalen prijzen in een nieuwe periode.
- Hoewel art. 12.2c vermeldt dat de uitkomsten van de werklastmeting ook doorwerken in de prijzen, wordt de informatie op het niveau van de rechtsgebieden/productgroepen in de praktijk niet gebruikt. In interne discussies wordt dit aangeduid als de 'schotten' tussen de productgroepen/rechtsgebieden. Zowel in de rapportage over het tijdsbestedingsonderzoek over 2014 als in de rapportage over 2017 wordt vermeld dat de ontwikkeling in de behandelzeiten in de tijd behoorlijk kan verschillen. Zo wordt bijvoorbeeld zowel voor de periode 2008-2014 als voor de periode 2014-2017 bij het rechtsgebied straf voor rechters een forse stijging van de behandelzeiten gerapporteerd van 9 resp. 18 %; dus gecumuleerd bijna 30% in 10 jaar tijd. Bij andere rechtsgebieden zoals belastingen en bestuur vallen tegengestelde ontwikkelingen te noteren. Dit maakt beelden die in de praktijk bestaan dat 'iedereen op strafzaken verliest en aan bestuurszaken verdient' verklaarbaar en voedt de perceptie dat de onderlinge prijsverhoudingen van de rechtsgebieden sinds de invoering van het stelsel niet langer corresponderen met de actuele verhoudingen in de praktijk.

- Het is opvallend dat wat direct wordt gemeten (tijdsbesteding per rechtsgebied/productgroep) dus in de praktijk *niet* wordt gebruikt en wat op basis daarvan (en consistent daarmee) in interne analysesessies wordt bij geschat *wel* wordt gebruikt (via aanpassing van de assortimentsmix).
- Het overwerk wordt gemeten maar leidt niet tot een verhoging van de prijzen; het zijn voor de werkgever immers ook geen kosten. Deze informatie dient alleen als materiaal in prijsonderhandelingen, om richting financier een claim ter vermindering van de ervaren werkdruk te onderbouwen. Zo'n claim is legitiem maar zou overigens meer kracht krijgen als via benchmarking met vergelijkbare beroepsgroepen/salarisniveau's zou kunnen worden aangetoond hoe bovenmatig het overwerk is.

Wat is het gevolg hiervan?

- Er zijn vrijwel geen andere beroepsgroepen/sectoren te vinden waar de tijdsbesteding zo systematisch, met een vaste frequentie en zo gedetailleerd in beeld wordt gebracht.
- Wat van deze informatie wel en niet wordt gebruikt (op productgroep niveau versus voor aanpassing assortimentsmix) en waarom die keuze zo is gemaakt, is niet transparant en wordt in de organisatie niet begrepen.
- Doordat de informatie over overwerk geen effect heeft op de prijzen en hooguit gebruikt wordt voor een ander doel: het onderbouwen van claims bij de financier – hoe legitiem dit ook zou kunnen zijn – worden wél verwachtingen in de organisatie gewekt waar nauwelijks zichtbaar effect tegenover staat.

Hoe verder?

Er zijn twee scenario's denkbaar: doorgaan met het tijdsbestedingsonderzoek dan wel stoppen.

Doorgaan vraagt om helderheid en transparantie over voor welk doel het systeem wordt gebruikt en ook dat álle informatie wordt gebruikt.

Allereerst: meting van tijdsbesteding betekent per definitie dat *feitelijke* tijdsbesteding wordt gemeten; informatie over welke tijdsbesteding *normatief* op basis van bepaalde professionele standaarden gewenst zou zijn kan dit systeem niet leveren.

Twee doelen in één onderzoek: meten van feitelijke tijdsbesteding en meting van overwerk, waar verder weinig mee gebeurt, leidt tot verwarring en ondermijnt draagvlak. De informatie deels wel en deels niet gebruiken leidt tot intransparantie en teleurstelling.

Een alternatieve werkwijze is normen af te spreken tav. de mate van overwerk en waar nodig bij overschrijding daarvan gerichte onderzoeken in te stellen ten aanzien van overwerk. Via afspraken tussen de Raad en het ministerie zou er meer duidelijkheid moeten worden geschapen over de rol van informatie over overwerk bij de prijsonderhandelingen. Nagaan of er best practices zijn te ontleen aan de werkwijze bij andere grote uitvoeringsorganisaties is ook aanbevelenswaardig.

Aanbeveling 2: *Scenario 1: Ga alleen door met het tijdsbestedingsonderzoek als ook de informatie over de rechtsgebieden daadwerkelijk wordt gebruikt - dus 'schotten weg' - en monitor en bespreek het overwerk separaat.*

Een ander scenario is ook denkbaar.

Het tijdsbestedingsonderzoek heeft in de relatie met de financier niet gebracht wat er bij de invoering van werd verwacht: meer transparantie en verzakelijking in de verhouding tussen de wetgever/financier en de rechtspraak.

Ga een ander kader voor de driejaarlijkse prijsonderhandelingen creëren. Leer van de vele ZBO's en baten-lasten diensten die hun budgettaire afspraken met hun financier ook zonder fijnmazige tijdbestedingsonderzoeken maken.

Extra werk vanwege nieuwe wetgeving of jurisprudentie, of wensen vanuit de rechtspraak voor verhoging van kwaliteit of hogere professionele standaarden of ter vermindering van overwerk kunnen ook anderszins worden onderbouwd en in bestuurlijk overleg worden ingebracht met inachtneming van de grondwettelijke positie van de rechtspraak.

Dit laat onverlet dat intern binnen gerechten besloten kan worden tot tijdschrijven en uitwisseling van de resultaten hiervan tussen gerechten via de Raad.

Een tijdsbestedingsonderzoek dat alleen wordt gebruikt voor het in kaart brengen van wijzigingen in de assortimentsmix binnen productgroepen heeft toegevoegde waarde als die wijzigingen in die mix tussen gerechten sterk zou verschillen. Mij zijn geen aanwijzingen daarvoor bekend.

Aanbeveling 3: *Scenario 2: Werk een onderhandelingsmodel met de financier uit waarbij het huidige tijdsbestedingsonderzoek wordt losgelaten, welke bouwstenen zijn daarvoor nodig, wat valt te leren van andere zelfstandige uitvoeringsorganisaties. Zoek daarbij ondersteuning en advies van ervaringsdeskundigen van buiten de rechtspraak.*

4. Vraag 3: naar een meer genuanceerde toepassing van productie gerelateerde bekostiging

De huidige wijze van bekostiging van de rechtspraak is in hoge mate, voor circa 95%, productie gerelateerd (pxq). Een beperkt deel van de uitgaven, zoals bijvoorbeeld die voor gerechtskosten, bijzondere kamers en megazaken, wordt lump sum gefinancierd. Deze vormgeving met zo'n hoog aandeel van de productie gerelateerde bijdrage gaat uit van de veronderstelling dat mutaties in het aantal zaken vrijwel volledig én onvertraagd tot een proportionele mutatie in de kosten leiden. Noch bij tegenvallers in de productie noch bij meevallers zal dat echter volledig en proportioneel zijn. Er is allereerst tijd nodig om te signaleren dat zich afwijkende ontwikkelingen voordoen, vervolgens blijken kosten van ondersteunende processen zeker op korte termijn slechts weinig te veranderen en bij directe kosten zijn er (arbeids)contracten die maken dat er maar een beperkte aanpassing van kosten mogelijk is, zeker op korte termijn. Dit is een algemeen verschijnsel en staat in de economische theorie als 'labour hoarding'; het is ook voor een ondernemer in de marktsector niet rationeel om de benodigde inputs steeds volledig aan te passen aan vaak slecht voorspelbare fluctuaties in zijn output.

Binnen de overheid zijn er dan ook weinig ZBO's of agentschappen te vinden waar het aandeel van pxq bekostiging in de totale bekostiging zo hoog is als bij de rechtspraak.

De Stuurgroep Spoor 2 en heeft in zijn rapport van maart 2018 voorgesteld de huidige integrale bijdrage aan de gerechten te splitsen in een bijdrage aan het primaire proces, die productie gerelateerd blijft, en een tweetal bijdragen voor ondersteunende processen die niet langer productie gerelateerd zijn maar voor een periode van drie jaar worden vastgesteld en vastgezet.

Op basis van de algemene redenering in voorgaande alinea en met oog op consistentie tussen vormgeving van Spoor1 en Spoor2 is het naar mijn oordeel verstandig deze benadering ook toe te passen in Spoor1. Dit maakt het ook mogelijk om in discussies met het departement en de politiek over mogelijkheden voor efficiencyverhoging binnen de rechtspraak de kosten van bedrijfsvoering en ondersteuning apart te beschouwen naast de kosten van het primaire proces. Kijkend naar de cijfers in het Jaarverslag van 2017 betekent

dit dat in spoor 2 een bedrag van 200 mln voor ondersteunende processen en 16 mln voor huisvestingsgerelateerde kosten niet langer in de pxq tot uiting komt, zowel in de relatie van de gerechten met de Raad als in de relatie van het ministerie met de Raad. In de relatie ministerie-Raad zou dan voor de centrale kosten van de Raad (huisvestingskosten, ICT, bureau etc) logischerwijs hetzelfde gaan gelden.

Deze kosten worden dan in een nominale, vaste bijdrage vergoed. Omdat de prijzen in het huidige stelsel voor drie jaar worden vastgezet is het bestuurlijk handig om deze bijdrage ook voor een periode van drie jaar te bepalen en vast te zetten. Dit laat onverlet dat deze uitgaven om de drie jaar onderwerp van gesprek kunnen zijn in de prijsonderhandelingen. De voor toekomstige jaren voorziene volumeontwikkelingen, de gerealiseerde volumeontwikkelingen in de afgelopen periode, en de wenselijkheid/noodzaak van kwaliteitsverbetering/intensiveringen of van versoberingen zijn daarbij belangrijke inputs voor het onderhandelingsproces.

Het aandeel van de productie gerelateerde bekostiging van de rechtspraak loopt aldus sterk terug, maar zou op basis van de cijfers van 2017 nog ruim 50% blijven.

Het voordeel van een werkwijze met een kleinere pxq component is ook dat voorspelfouten in de volumina in veel mindere mate leiden tot terugstorten van gelden in de egalisereserve dan de afgelopen jaren door de grote voorspelfouten in de volumina het geval is geweest.

Aanbeveling 4: Laat vanuit het ministerie de centrale kosten van de Raad en de ondersteunende kosten van de gerechten buiten de productie gerelateerde bekostiging van de rechtspraak; bekostig deze kosten via een voor drie jaar vast te stellen bijdrage.

In het voorgaande werd al beschreven dat ook directe, primaire kosten slechts met vertraging kunnen worden aangepast als de gerealiseerde volumina gaan afwijken van wat in de begroting is opgenomen. De Algemene Rekenkamer doet in haar rapport over de bekostiging van de rechtspraak in 2016 een vergelijkbare constatering (Pag. 29, toelichting bij figuur 13).

Dit maakt het reëel om afwijkende hoeveelheidsontwikkelingen (meer/minder werk) vertraagd tot uiting te laten komen in veranderingen in de bijdrage vanuit de egalisereserve. Een spreiding over drie jaar met een schema van 1/3, 1/3, 1/3 voor t₀, t₋₁, t₋₂ leidt tot een gemiddelde vertraging van één jaar en zou in dit licht redelijk zijn.

Dit heeft als gevolg dat de jaarlijkse mutaties in de egalisereserve een rustiger verloop krijgen. Na 3 jaar werkt een afwijkende ontwikkeling wel volledig door; waardoor een prestatieprikkel aanwezig blijft.

Aanbeveling 5: Verreken afwijkende hoeveelheidsontwikkelingen (meer/minder werk) in de tijd meer gespreid met de jaarlijkse storting resp. bijdrage vanuit de egalisereserve.

Als centrale kosten en de kosten van ondersteuning binnen de gerechten niet langer productie gerelateerd worden gefinancierd en afwijkende hoeveelheidsontwikkelingen meer gespreid over enkele jaren worden verrekend vervalt de redengeving om meer/minder werk tegen 70% van de kostprijs af te rekenen.

Aanbeveling 6: *Opvolging van aanbevelingen 4 en 5 maakt het logisch hoeveelheidsverschillen (meer/minder werk) af te rekenen tegen 100% van de kostprijs.*

5. Vraag 4: Hoe verder met het PMJ-model en de PMJ-ramingen?

De productie gerelateerde bekostiging van de rechtspraak wordt bepaald door de jaarlijkse afspraken over de volumina vermenigvuldigd met de prijzen per productgroep die voor drie jaar worden vastgesteld. In de art. 8 en 13 BFR 2005 is vastgelegd dat daartoe een prognosemodel wordt ontwikkeld en dat dit wordt gehanteerd voor de ramingen van de verwachte instroom van zaken. Volgens art. 13, lid 2 kan de Raad alleen gemotiveerd afwijken van de ramingen van het prognosemodel. Als de minister wil afwijken van de ramingen gehanteerd en voorgesteld door de Raad dan kan dat, maar dient hij dit volgens art. 99, lid 2 van de Wet RO te motiveren in zijn begroting.

Sinds 2012 treedt een voortdurende overschatting op van de instroom - met name bij de sector civiel - zo wordt geconstateerd in de Notitie van de werkgroep Bekostigingssysteem van april 2017. Als de PMJ-ramingen vanaf 2012 steeds waren overgenomen dan zou dit tot een egalisatierekening van meer dan 200 mln. hebben geleid, zo meldt de werkgroep. In de notitie wordt ook gemeld dat met het WODC en de RvdR wordt overlegd of het model herijkt kan worden en wordt om een voorspelfouten analyse gevraagd. Deze voorspelfouten analyse is inmiddels beschikbaar via het Cahier 2018-6, 'Terug naar de toekomst, deel 2' en op 28 mei jl. door de minister aan de Kamer aangeboden.

Enkele belangrijke conclusies uit het rapport:

- Ondanks verwerking van partiële informatie over het lopende jaar moeten de prognoses van het lopend jaar achteraf nog met gemiddeld 7 % naar beneden worden bijgesteld.
- Dit werkt door naar latere jaren waardoor – voor het hele model - de (beleidsrijke) ramingen van het begrotingsjaar een gemiddelde absolute voorspelfout van 20% hebben in de periode 2008-2017 (zie tabel 3.1, pag. 35). Dit heeft de afgelopen jaren in de praktijk geleid tot forse terugstorting van middelen in de egalisatiereserve.
- Rekening houden met de effecten van beleid maakt de voorspelfouten vaak groter en niet kleiner.

Wat valt op en hoe verder?

- De productieperiode en doorlooptijd van de ramingen duurt heel lang en de ramingen worden al ruim vóór de aanvang van het begrotingsjaar afgesloten. Bij een start in juni van jaar t-1 zijn er aan het eind van dat jaar min of meer definitieve ramingen die als basis dienen voor de primitieve begroting voor t+1, op te stellen in januari van jaar t, wat in september daarna leidt tot de indiening van de begroting bij de Kamer voor het jaar t+1. Ofwel: de ramingen die ten grondslag liggen aan de begroting 2019, ingediend op Prinsjesdag 2018, zijn al eind 2017 afgesloten na een werkproces van een half jaar, gestart in juni 2017.

Ter vergelijking: de CPB-ramingen die gebruikt worden bij de begrotingen en Miljoenennota voor 2019 worden opgesteld in juli/augustus 2018 en na verwerking van de laatste beleidsvoornemens afgesloten in de eerste week van september.

Het is opvallend dat de minister in zijn brief dd. 28 mei jl. waarbij hij de beleidsrijke PMJ-ramingen t/m 2023 aan de Kamer aanbiedt, meldt dat Regeerakkoord maatregelen (van oktober 2017) nog niet in de ramingen konden worden verwerkt

gegeven de timing en doorlooptijd van de ramingen. Dat kan pas in de volgende ronde in mei 2019; anderhalf jaar na de totstandkoming van het regeerakkoord.

- De kwaliteit, en ook de overtuigingskracht van prognoses, wordt ook in belangrijke mate bepaald door het actueel zijn van de ramingen; zoveel mogelijk recente realisatiecijfers over afgelopen kwartalen of maanden moeten zijn verwerkt. Een begroting voor het jaar t+1 baseren op prognoses die al in januari van jaar t worden afgesloten zoals in de PMJ-cyclus gebeurt, draagt niet bij aan de geloofwaardigheid van de informatie.
- Modellen zijn een hulpmiddel en de gedragsmechanismen beschreven in modellen zoals PMJ, zijn vaak en onvermijdelijk met veel onzekerheid omgeven. Het is voor de kwaliteit van voorspellingen nodig – zo leert de ervaring op het terrein van economische voorspellingen -dat experts deze voorspellingen kritisch beoordelen op plausibiliteit; de modelramingen confronteren met informatie uit andere bronnen en waar nodig de modelresultaten aanpassen. Een model is geen orakel waaruit cijfers kritiekloos kunnen worden overgenomen. Een model is een discussiepartner; met een goed geheugen maar met weinig fantasie.
- Modellen als PMJ worden geschat met cijfers over een langere periode uit het verleden. Steeds moet worden nagegaan of de opgenomen verbanden nog actueel zijn en of de modellen het recente verleden, zeg de afgelopen vijf jaar, nog weten te beschrijven. Bij systematische afwijkingen ('residuen') is het – zolang het model niet is aangepast – vaak verstandig deze residuen ook te verwerken in de ramingen van de mutaties voor de komende jaren.
- De voorgaand beschreven in de praktijk noodzakelijke toetsing van modelresultaten wordt moeilijker als modellen te groot en te gedetailleerd /bottom up zijn opgezet. PMJ kent vele uitsplitsingen, ook nog regionaal, en is daarmee als complex aan te duiden hetgeen de interpretatie en communicatie over de resultaten niet ten goede komt (zo wordt ook gemeld in Cahier 2018-6, pag.19).
- In de tijd dat het Centraal Planbureau zowel met macro-economische modellen als met bedrijfstakmodellen werkte was de ervaring dat macro-economische modellen het meest geschikt waren om voldoende snel, actuele voorspellingen te maken op macro niveau waarna bedrijfstakmodellen desgewenst werden ingezet om deze ramingen te detailleren naar bedrijfstakken.
- Wat dit betreft dringt zich een analogie dringt op met de PMJ-wereld. Maak een kleiner, compact model voor de beleidsinformatie nodig in de begrotingsonderhandelingen tussen de raad en de minister. Zo'n model kan veel sneller worden ingezet, de productietijd voor het maken van ramingen kan aanzienlijk worden bekort en daardoor kunnen meer actuele ramingen tot stand worden gebracht. De auteurs van Cahier 2018-6 bepleiten in het slothoofdstuk 7 ook het bekorten van de doorlooptijden bij het maken van ramingen. De resultaten van een kleiner model kunnen eenvoudiger op plausibiliteit worden beoordeeld en op basis van andere informatiebronnen worden bijgesteld. Er kan ook sneller worden nagegaan of de opgenomen verbanden de afgelopen jaren nog actueel waren, zodat bij systematische onderschattingen de modelresultaten kunnen worden geamendeerd. Zo'n werkwijze veronderstelt wél dat modelgebruikers/voorspellers en zij die daarvoor verantwoordelijk zijn in onafhankelijkheid en zonder beleidsbelang hun werk kunnen doen.

- Maak daarnaast binnen de Raad een apart model om de op centraal niveau gemaakte afspraken tussen de Raad en de minister te verdelen binnen de Raad voor de Rechtspraak.

Aanbeveling 7: Zorg voor aanzienlijk kortere doorlooptijden en meer actuele ramingen, en bij systematische afwijkingen over het recente verleden voor inzichtelijke aanpassingen van ramingen aan die recente ervaringen.

Aanbeveling 8: Maak een klein, compact 'macro' model voor de productievolumina benodigd voor de begrotingsonderhandelingen tussen de Raad en de Minister. Maak daarnaast binnen de Raad voor de Rechtspraak een groter, meer gedesaggregeerd verdeelmodel om de op centraal niveau overeengekomen volumina te verdelen binnen de Raad.