

Vergaderjaar 2017–2018

34 618

Voorstel van wet van het lid Van Nispen tot wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 en de Wet op de rechterlijke organisatie teneinde een heldere scheiding aan te brengen tussen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en die van de Raad voor de rechtspraak

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 november 2017

INHOUDSOPGAVE

I	Algemeen	1
1.	Inleiding	2
2.	Het huidige systeem	4
3.	De motivatie van het voorstel	7
4.	Financieel	10
5.	Overig	10
II	Artikelsgewijs	11

I ALGEMEEN

Initiatiefnemer dankt de leden van de verschillende fracties voor hun belangstelling voor onderhavig wetsvoorstel en daarmee voor de onafhankelijkheid van de Nederlandse rechtspraak. Hun vragen zullen hierna beantwoord worden.

Alvorens tot beantwoording van de vragen over te gaan, maakt initiatiefnemer de volgende algemene opmerking. In ons staatsbestel vormt de rechterlijke macht een aparte staatsmacht. De rechterlijke macht heeft een zelfstandige positie en staat zoveel mogelijk los van de andere staatsmachten. Nog los van de praktische bezwaren die er bestaan tegen het onderbrengen van de begroting van de Rechtspraak onder de begroting

van het ministerie¹, is initiatiefnemer van mening dat een aparte, niet-departementale begroting zoals in het initiatiefwetsvoorstel wordt beoogd beter past bij die positie van de Rechtspraak als onafhankelijke staatsmacht in onze trias politica. Het zal er bovendien aan kunnen bijdragen dat er bij de behandeling van de begrotingen in het parlement specifiek wordt stilgestaan bij de begroting van de Rechtspraak, zodat deze niet wordt behandeld als een van de reguliere uitvoeringsdiensten van het ministerie.

1. Inleiding

De leden van de VVD- fractie en van de D66-fractie vragen om de redenen voor dit wetsvoorstel nogmaals toe te lichten in het kader van de ongewijzigde ministeriële verantwoordelijkheid en financieringssysteem.

Initiatiefnemer deelt de opvatting van onder andere de Raad voor de Rechtspraak en de Algemene Rekenkamer dat de opeenvolgende Ministers van Veiligheid en Justitie zich bij het vaststellen van de begroting van de Raad voor de rechtspraak teveel hebben laten leiden door het beschikbare budget bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie.² Daarmee heeft het vaststellen van het benodigde budget voor de Rechtspraak onvoldoende objectief plaatsgevonden en bovendien niet conform het doel van de modernisering van de rechterlijke macht begin 2000. De bedoeling van deze modernisering was het op meer afstand plaatsen van de Minister. Tevens werd hierbij aangegeven dat een te laag budget de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kan aantasten omdat in de toekenning van het budget voor het primaire proces «een oordeel besloten ligt over de tijd die de rechter zou mogen nemen».³ De waarborgen die de huidige Wet op de rechterlijke organisatie biedt om dit te voorkomen zijn onvoldoende gebleken.⁴ Initiatiefnemer wil er met het loskoppelen van de begroting van de Raad voor de rechtspraak van die van het ministerie in ieder geval voor zorgen dat meer druk komt om de overwegingen en bedoelingen van de wetgever van destijds beter te waarborgen.

Initiatiefnemer deelt niet de angst van de leden van de VVD-fractie dat geen enkele Minister zich nog verantwoordelijk zal voelen voor de Rechtspraak. De Minister voor Rechtsbescherming blijft immers verantwoordelijk en initiatiefnemer gaat er niet vanuit dat de mate van verantwoordelijkheid (sgevoel) afhangt van de positionering van een begroting. Een aparte begroting zal eerder recht doen aan de positie van de Rechtspraak als onafhankelijke staatsmacht en dus los van het ministerie. Bij eventuele bezuinigingen zal apart stil gestaan kunnen worden bij de impact hiervan, in plaats van dat de discussie hierover onderdeel uitmaakt van een grotere discussie over de gehele begroting van het betreffende ministerie.

Voorts wijst de initiatiefnemer op de opvatting van de heer A. Brenninkmeijer, lid van de Europese Rekenkamer, dat het ontbreken van een eigen

¹ Ten tijde van het opstellen van deze nota naar aanleiding van het verslag is naar voren gekomen dat de nieuwe Minister voor Rechtsbescherming verantwoordelijkheid zal gaan dragen voor de Rechtspraak. Daar evenwel nog niet duidelijk is of deze Minister een programmabegroting krijgt o.b.v. artikel 2.12 van de Comptabiliteitswet 2016, wordt in dit stuk met de term «begroting van het ministerie» tevens geduid op een eventuele programmabegroting.

² «Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader», Kees Sterk & Frans van Dijk, NJB 17-6-2016

³ Kamerstukken I 2001/02, 27 181 en 27 182, 55a, pagina 15.

⁴ «Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader», Kees Sterk & Frans van Dijk, NJB 17-6-2016, pagina 1688.

begroting ervoor zorgt dat de Rechtspraak een veel te zwakke positie tegenover de Minister heeft.⁵

Het standpunt dat de Rechtspraak een aparte begroting zou moeten hebben, vanwege de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, is vaker bepleit. Al in 1986 bijvoorbeeld door professor C.J.H. Brunner in het Nederlands Juristenblad.⁶ Recent nog door Ruth de Bock, advocaat-generaal bij de Hoge Raad en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.⁷

De leden van de VVD- fractie wijzen erop dat volgens recent onderzoek het systeem goed werkt waar het gaat om de onafhankelijkheid van de rechter en vragen de initiatiefnemer of de onafhankelijkheid wel in het geding is. Een van de beginselen die voortvloeit uit zowel de Grondwet als artikel 6 EVRM is de rechterlijke onafhankelijkheid. Door te krappe financiering staat die onafhankelijkheid onder druk. Het is namelijk van belang dat een rechter in beginsel zelf kan bepalen hoe een zaak behandeld wordt, zowel met betrekking tot de inhoud als het proces. Door te tornen aan de wijze waarop het proces ingericht kan worden, kan de rechterlijke onafhankelijkheid onder druk komen te staan. Al bij de totstandkoming van de nieuwe situatie (de instelling van de Raad voor de Rechtspraak) is gewezen op de juridische kwaliteit van de rechtspraak: «De juridische kwaliteit heeft – mede in het licht van artikel 6 EVRM – betrekking op juridische waarden als onpartijdigheid, rechtsgelijkheid, afdoening binnen een redelijke termijn en een eerlijke en zorgvuldige procesvoering.»⁸ Als een rechter door de druk op het proces vanuit kosten oogpunt zaken niet zelf kan bepalen hoe een zaak behandeld wordt dan kan de vraag gesteld worden of er nog sprake is van een eerlijke en zorgvuldige procesvoering en welke gevolgen dit heeft voor de juridische kwaliteit.

Initiatiefnemer wil er alles aan doen om de onafhankelijkheid zo goed als mogelijk te waarborgen. Hij heeft geen aanwijzingen dat rechters de inhoud van hun uitspraken baseren op het beschikbare budget. Er zijn echter wel aanwijzingen dat rechters de tijd willen nemen, maar deze onvoldoende krijgen, waar het gaat over het behandelen van een zaak.⁹ Zij zijn immers afhankelijk van de tijd die ze krijgen naar aanleiding van het door het Ministerie van Justitie en Veiligheid beschikbaar gestelde budget. Door dit budget teveel afhankelijk te maken van de beschikbare middelen in de begroting van het ministerie is wat initiatiefnemer betreft de onafhankelijkheid en daarmee de trias politica in het geding. Juridische beslissingen hangen nu niet primair af van inhoudelijke afwegingen, maar van overwegingen die te maken hebben met productiedruk, zo bleek uit de eerste evaluatie van de nieuwe bestuursstructuur in 2006. Beslissingen zoals het aanhouden van zaken, het horen van getuigen en deskundigen en het nemen van tussenbeslissingen pakten in de praktijk anders uit onder druk van productie dan wenselijk was op grond van juridische argumenten.¹⁰ Deze kritiek is er vandaag de dag nog. Rechters wijzen erop dat de inschatting van de benodigde tijd voor zittingen uit handen is van de rechter, en de mogelijkheden om de behandeling van de zaak naar eigen inzicht in te richten beperkt zijn.¹¹ Hierdoor kan wel degelijk worden gesteld dat de onafhankelijkheid in het geding is.

Het onderzoek dat de leden van de VVD-fractie aanhalen beoordeelt overigens voornamelijk in hoeverre Nederlandse rechters zich onder druk

⁵ Rechtstreeks, De strijd om de rechterlijke macht, 5 januari 2017, pagina 42.

⁶ «De rechterlijke macht en de justitiebegroting», NJB 1986, p. 1368.

⁷ «Rechtspraak is geen markt», Mr. 9, 2017, p. 41.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 182 nr. 3, pg. 23

⁹ <http://nos.nl/artikel/2104513-rechtsstaat-in-gevaar-door-bezuinigingen.html>

¹⁰ Prof. Mr. P.P.T. Bovend'Eert, «Wat is er mis met de rechterlijke organisatie?» Ars Aequi, mei 2016.

¹¹ Idem.

gezet voelen om een bepaalde uitspraak te doen.¹² Daar gaat onderhavig wetsvoorstel niet over. Uiteraard deelt initiatiefnemer de opvatting van de leden van de VVD-fractie in zoverre dat behouden moet blijven wat goed werkt, zoals de Wet op de rechterlijke organisatie en onze Nederlandse rechters zelf. Dat betekent niet dat we serieuze signalen en knelpunten vanuit de Rechtspraak en daarbuiten over onder andere de werkdruk en de bedreiging van de onafhankelijkheid moeten negeren tot het te laat is. In dat opzicht voelt initiatiefnemer zich in dit geval beter thuis bij de uitdrukking «voorkomen is beter dan genezen».

2. Het huidige systeem

De leden van de VVD-fractie vragen naar de uitvoering van de financieringssysteem, zoals dat nu werkt, en zoals het zal gaan als gevolg van dit voorstel. Zij vragen of een aparte begroting voor de rechtspraak wel een geschikte oplossing biedt voor het geconstateerde probleem dat niet alle verwachte zaken vooraf worden gefinancierd.

Initiatiefnemer heeft in reactie op het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State aangegeven dat de huidige prestatiebekostiging in theorie op objectieve maatstaven is gebaseerd, maar in de praktijk echter niet meer werkt zoals het bedoeld is. Zoals hiervoor ook is aangegeven in antwoord op vragen van dezelfde leden wordt onvoldoende recht gedaan aan de bedoeling van de financieringssysteem, die bij de wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie is overeengekomen. Het is immers nooit de bedoeling geweest om het budget voor de Rechtspraak feitelijk te bepalen door de beschikbare middelen bij het ministerie. Dat is wel wat er de afgelopen jaren is gebeurd. De afgelopen jaren is bovendien gebleken dat opeenvolgende Ministers van deze werkwijze niet af gingen wijken. Met het invoeren van een aparte begroting voor de Rechtspraak wil initiatiefnemer dan ook bewerkstelligen dat de verantwoordelijk Minister wordt gedwongen om de prestatiebekostiging en de praktische invulling daarvan beter inzichtelijk te maken, dat een aparte discussie kan plaatsvinden over het wenselijk geachte budget voor de Rechtspraak en ditzelfde budget niet meer als bijna vanzelfsprekend afhankelijk te laten zijn van de taakstellingen die het ministerie opgelegd heeft gekregen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2018. Onder de noemer «efficiëntere bedrijfsvoering» wordt een taakstellende besparing doorgevoerd op de verschillende uitgaven-artikelen, zo ook op artikel 32, Rechtspleging en rechtsbijstand (zie pagina 148). De opbrengst van die taakstellende besparing wordt via het zogenaamde doorverdeel-artikel 92, Nominaal en onvoorzien, ingezet voor de dekking van VenJ-brede problematiek (zie pagina 154).

Met het invoeren van een aparte begroting voor de Rechtspraak komt de zelfstandige positie van de Rechtspraak volgens de initiatiefnemer beter tot uitdrukking.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de onafhankelijkheid en objectiviteit van de financiering van de in artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016 opgesomde colleges.

Op pagina 19 van de memorie van toelichting van de Comptabiliteitswet 2016¹³ wordt het volgende gesteld: «Tot de colleges behoren, vanwege hun bijzondere staatsrechtelijke positie, vanouds enkele in de Grondwet geregelde Hoge Colleges van Staat (de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman). Van oudsher heeft de Kanselarij der Nederlandse Orden eenzelfde positie in de

¹² <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Nederlandse-rechters-bij-Europese-top-op-gebied-van-onafhankelijkheid.aspx>

¹³ *Kamerstukken II*, 2015–16, 34 426, nr. 3

Comptabiliteitswet. Andere colleges zijn het Kabinet van de Koning, de Kabinetten van de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten en (sinds 2008) de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hieraan wordt nu de Kiesraad toegevoegd.» Het kenmerk van al deze colleges is dat ze een (grond)wettelijk verankerde zelfstandige en onafhankelijke positie hebben. Zij hebben als taak de overheid te controleren en adviseren. Deze bijzondere positie komt met name tot uitdrukking doordat zij een afzonderlijke (niet-departementale) begroting hebben op grond van het per 1 januari 2018 in werking te treden artikel 2.1, vierde lid, Comptabiliteitswet 2016. Hieruit vloeit voort dat de onafhankelijkheid en objectiviteit waarmee deze instanties hun werk moeten kunnen doen met name tot uitdrukking wordt gebracht door hun status als college en hun aparte niet-departementale begroting. Daarbij is niet van belang welke Minister uiteindelijk eindverantwoordelijk is. Ook met de wijziging zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld is en blijft de Minister voor Rechtsbescherming verantwoordelijk voor de begroting van de Rechtspraak.

De aan het woord zijnde leden vragen de initiatiefnemer een overzicht te geven van de discussie die is gevoerd bij de oprichting van de Raad voor de rechtspraak in 2002 om de Raad een college te maken in de zin van de Comptabiliteitswet.

In reactie hierop kan initiatiefnemer opmerken dat hier kort over is gesproken tijdens het wetgevingsoverleg op 21 mei 2001.¹⁴ In antwoord op de vraag van de ChristenUnie over een afzonderlijke begroting van de rechterlijke macht ten behoeve van meer waarborgen voor de positie van de rechtsprekende macht, stelt voormalig Minister Korthals: «Dat de begroting van de rechtsprekende macht onderdeel uitmaakt van het begrotingshoofdstuk van Justitie, vloeit voort uit de Comptabiliteitswet. Gelet op de totale omvang van publieke middelen die aan de rechtspraak worden besteed en gelet op de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie, met name voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie, lijkt het dan ook niet gewenst om aan de Comptabiliteitswet te tornen. Ook de commissie-Leemhuis is er indertijd van uitgegaan dat de bepalingen van de Comptabiliteitswet zouden blijven gelden. Conform het advies van de commissie-Leemhuis is wel besloten dat de begroting voor de rechtspraak een afzonderlijk, herkenbaar onderdeel zal zijn van de justitiebegroting. In het kader van het project VBTB heeft de Kamer ingestemd met mijn voorstel om de raad voor de rechtspraak in een apart beleidsartikel zichtbaar te maken. Daarmee is dan ook gewaarborgd dat de begroting van de raad apart binnen de justitiebegroting te volgen is.» Tot slot gaf hij aan dat het niet wenselijk is wegens het grote bedrag dat richting de Raad voor de rechtspraak gaat.

Deze argumenten gaan wat initiatiefnemer betreft niet (meer) op. Met een aparte begroting wordt de totstandkoming van het budget inzichtelijker en is bovendien een aparte discussie mogelijk. Hoe groot het bedrag is dat daarmee gemoeid is, is daarbij van minder groot belang, omdat het moet gaan over de principiële vraag of een aparte begroting leidt tot betere waarborging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Ook wijst initiatiefnemer er volledigheidshalve op dat het destijds de leden van de VVD-fractie zelf waren die hun zorgen uitspraken over de gevolgen van een conflict tussen de Minister en de Raad voor de rechtspraak. Met name waar het zou gaan om budgetteringskwesties. Gevreesd werd dat dergelijke conflicten consequenties zouden hebben voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, er werd zelfs gepleit voor meer afstand van de politiek.¹⁵

¹⁴ Kamerstukken I 2001/02, 27 181 en 27 182, nr. 22, pagina 33.

¹⁵ Kamerstukken I 2001/02, 27 181 en 27 182, 55a, pagina's 7 en 8.

Zowel de leden van de VVD-fractie als van de D66-fractie vragen waarop initiatiefnemer zijn uitspraak baseert dat de Rechtspraak momenteel wordt behandeld als een uitvoerende dienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Op dit moment maakt de begroting van de Raad voor de rechtspraak onlosmakelijk onderdeel uit van de begroting van het ministerie en heeft daarmee eenzelfde soort positie als andere uitvoeringsorganisaties die onder dezelfde begroting zijn gebracht, zoals het Nederlands Forensisch Instituut en de IND. Bij het verdelen van taakstellingen wordt de Rechtspraak daarmee niet anders behandeld dan elke andere uitvoeringsorganisatie. Ook hier kan worden verwezen naar het eerder genoemde voorbeeld dat er taakstellende besparingen op de Rechtspraak ingeboekt worden voor het dekken van problematiek elders op de begroting (pagina's 148 en 154 van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2018). Er wordt derhalve onvoldoende gekeken naar wat nodig is om rechters de tijd te geven die zij nodig hebben om recht te spreken, maar naar het beschikbare budget van de begroting van het ministerie. Dit is ook vastgesteld door de Algemene Rekenkamer.¹⁶ Overigens deelt initiatiefnemer de opvatting van de heer A. Brenninkmeijer, lid van de Europese Rekenkamer, waar deze aangeeft dat de rechtspraak vanuit staatsrechtelijk en grondwettelijk perspectief een onafhankelijke staatsmacht is die in haar handelen niet ondergeschikt mag zijn aan de andere staatsmachten.¹⁷ Doordat de begroting van de Rechtspraak onderdeel uitmaakt van de begroting van het ministerie is dit wel wat er gebeurt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat initiatiefnemer aangeeft dat de regering niet altijd alle financiële middelen aan de Rechtspraak ter beschikking stelt waar de Raad voor de rechtspraak om vraagt.

Initiatiefnemer wijst op de wijze waarop de afgelopen jaren het budget voor de Rechtspraak is vastgesteld. Er kan altijd worden gediscussieerd over de inschatting van de Raad voor de rechtspraak zelf. Hiervoor zijn een aantal objectieve maatstaven vastgesteld in de Wet op de rechterlijke organisatie. Bij deze discussie zou het huishoudboekje van de Minister echter niet leidend mogen zijn en dat is wel wat er in de praktijk al een aantal keer is gebeurd. Het is een feitelijke constatering dat in de begroting voor 2018 de financiële mogelijkheden van het kabinet mede leidend zijn geweest. Initiatiefnemer wijst hiervoor naar de toelichting bij uitgaven-artikel 32 in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2018 (pagina 47), waarin wordt aangegeven dat (met uitzondering van het uitvoeringsjaar 2017) de verwachte instroomprognose niet volledig wordt gefinancierd vanwege de onzekerheid van de instroomontwikkelingen en de financiële mogelijkheden van het Kabinet. Dat zijn voor de Minister van Veiligheid en Justitie de redenen om een lagere productieafspraken te maken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of een echt geheel onafhankelijke financiering van de rechtspraak alleen mogelijk is als deze buiten de rijksbegroting om zou worden geregeld, een vorm die de aan het woord zijnde leden zelf overigens ongewenst vinden.

In antwoord op eerdere vragen hierover van onder andere de leden van de VVD-fractie heeft initiatiefnemer reeds aangegeven dat een aparte begroting er in ieder geval toe leidt dat meer nadruk komt te liggen op de onafhankelijke positie van de Rechtspraak in onze trias politica, een inzichtelijkere en aparte discussie tot stand brengt over kwaliteit en

¹⁶ Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid, Algemene Rekenkamer. 2016, pagina 4 en 8.

¹⁷ Rechtstreeks, De strijd om de rechterlijke macht, 5 januari 2017, pagina 21.

financiën, meer afstand creëert van de Minister en zorgt voor minder afhankelijkheid van het bij de justitiebegroting beschikbare budget. Het geheel loskoppelen van de begroting van de Rechtspraak van die van de overheid zou geen recht doen aan het feit dat de overheid verantwoordelijk is voor onafhankelijke Rechtspraak en daarmee onze rechtsstaat. Privatisering zal de Rechtspraak alleen maar afhankelijk maken van derde partijen. Initiatiefnemer deelt dus de mening van de vragenstellers dat een financieringsvorm buiten de rijksbegroting om ongewenst zou zijn.

3. De motivatie van het voorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemer het eens is met de Minister van Financiën dat «de beslissing over ter beschikking gestelde middelen (...) uiteindelijk een politieke beslissing» is? (Kamerstuk 34 426, nr. 30).

Uiteindelijk moet het parlement inderdaad akkoord gaan met de begroting van de Raad voor de rechtspraak. Er zijn echter objectieve waarborgen opgenomen in de Wet op de rechterlijke organisatie die moeten voorkomen dat deze politieke beslissing voornamelijk is gebaseerd op de aanwezige financiële middelen en om dus de onafhankelijke positie van de Rechtspraak in onze trias politica zo goed als mogelijk te waarborgen. Door de begroting van de Rechtspraak onder te brengen bij die van Veiligheid en Justitie is achtereenvolgende jaren gebleken dat het beschikbare budget de boventoon heeft gevoerd. Ook de Algemene Rekenkamer heeft hierop gewezen door aan te geven dat de praktijk gepaard gaat met een budgetplafond.¹⁸ Dit is in strijd met het doel dat het parlement en de regering begin 2000 voor ogen hadden bij de totstandkoming van de modernisering van de rechterlijke macht en dus de waarborging van de onafhankelijkheid van de rechtspraak.¹⁹

De leden van de CDA-fractie vragen hoe dit voorstel zorgt voor meer onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als de Minister verantwoordelijk is voor de begroting en de Kamers voor het budget en hoe een aparte discussie over het budget voor de Rechtspraak er uit zou zien. Deze vragen zijn eerder gesteld door onder andere de leden van de VVD en D66-fractie. Initiatiefnemer verwijst de leden van de CDA-fractie dan ook naar de antwoorden hierop. Waar het gaat over de aparte discussie geeft initiatiefnemer volledigheidshalve aan dat, net als bij andere Hoge Colleges van Staat het geval is, een aparte discussie zal kunnen plaatsvinden naast die van de begroting van het ministerie.

De leden van de CDA-fractie vragen naar voorbeelden van aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het huidige systeem en in hoeverre dit wetsvoorstel deze situaties zou hebben verijdeld. Initiatiefnemer wil in antwoord op deze vraag graag wijzen op de discussie die al enige tijd speelt aangaande de werkdruk onder rechters.²⁰ Deze werkdruk wordt met name bepaald door de tijd die zij krijgen voor de behandeling van een zaak. Deze tijd is gebaseerd op het budget dat aan de rechterlijke macht ter beschikking is gesteld door de politiek. Het tast de onafhankelijkheid van rechters aan als te krappe budgetten hun beslissingen beïnvloeden, bijvoorbeeld als een zaak wordt afgedaan, terwijl het aanhouden van de zaak en het gelasten van extra getuigenverhoren eigenlijk beter zou zijn. Dat risico dreigt nu. Individuele rechters ervaren druk, doordat de druk op de bedrijfsvoering leidt tot krappe

¹⁸ «Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid», Algemene Rekenkamer, 2016, pagina's 4 en 8.

¹⁹ «Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader», Kees Sterk & Frans van Dijk, NJB 17-6-2016, pagina's 1684 en 1688.

²⁰ <http://nos.nl/artikel/2104513-rechtsstaat-in-gevaar-door-bezuinigingen.html>

roosters, die weinig ruimte toelaten om bijvoorbeeld getuigen of deskundigen te horen. Zo heeft een individuele rechter daar wel degelijk last van, als juridische beslissingen niet primair afhangen van inhoudelijke afwegingen maar van overwegingen die te maken hebben met productiedruk.²¹

Door de rechtspraakbegroting los te koppelen van die van het ministerie wordt meer dan nu recht gedaan aan de positie van de rechterlijke macht in onze trias politica. Er vindt bijvoorbeeld een aparte en meer inzichtelijke discussie plaats in het parlement over de financiering en de gevolgen hiervan voor de kwaliteit en de onafhankelijkheid en deze financiering zal minder afhankelijk zijn van het budgetplafond van het ministerie.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de gevolgen voor het loskoppelen van de begroting van de rechterlijke macht voor de verbinding en samenwerking met de rest van de strafrechtketen.

De rechterlijke macht maakt samen met onder andere de politie en het Openbaar Ministerie een belangrijk onderdeel uit van de strafrechtketen. Het is belangrijk dat deze ketenpartners elkaar in evenwicht houden om te voorkomen dat de keten op een bepaald punt vastloopt door capaciteitstekort bij één van de ketenpartners. Initiatiefnemer ziet echter niet in waarom het loskoppelen van de begroting zal zorgen voor een andere positie van de Rechtspraak in de strafrechtketen en afbreuk zou doen aan het evenwicht. Ook de samenwerkingsrelatie in bijvoorbeeld het Bestuurlijk Ketenberaad hoeft hierdoor niet te veranderen, zoals recent is toegelicht in een rondetafelgesprek hierover.²²

De leden van de D66-fractie vragen hoe de scheiding van de begroting meer dan nu het geval is zal waarborgen dat de Rechtspraak over voldoende middelen beschikt.

Er zal nog steeds worden gewerkt met de prestatiebekostiging. Er verandert derhalve niets aan de wijze waarop wordt berekend wat nodig is om de kwaliteit van de Rechtspraak te waarborgen. Er wordt slechts meer recht gedaan aan deze berekening, doordat het budgetplafond van het ministerie minder leidend zal zijn dan nu het geval is. Je zou daarom zelfs kunnen zeggen dat er beter dan nu het geval is zal worden gewaarborgd dat de Rechtspraak over voldoende middelen beschikt bij loskoppeling van de begroting van het ministerie. Ook hier kan verwezen worden naar de eerder genoemde voorbeelden uit de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2018. De verwachte instroom van zaken wordt niet volledig gefinancierd vanwege de financiële mogelijkheden van het Kabinet (pagina 47) en er wordt een taakstellende besparing ingeboekt op art 32 rechtspraak voor het dekken van VenJ-problematiek (pagina's 148 en 154).

De leden van de D66-fractie vragen of de feitelijke financiering van de Rechtspraak in de toekomst minder onderhevig zal zijn van politiek budgettaire keuzes.

Initiatiefnemer kan dit bevestigen, maar heeft tegelijkertijd ook uitdrukkelijk aangegeven dat de rechtspraakbegroting niet immuun zal worden voor bezuinigingen. Dat betekent echter niet dat het niet zinvol is om de begroting los te koppelen. In onder andere de reactie op het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State is reeds aangegeven dat onder andere de Raad voor de rechtspraak, de Algemene Rekenkamer en verschillende auteurs hebben geconstateerd dat het budgetplafond van het Ministerie van Veiligheid en Justitie leidend is. Het maakt nu onlosmakelijk onderdeel uit van de justitiebegroting en verwordt daarmee

²¹ Zie voor meer onderbouwing en toelichting: Prof. Mr. P.P.T. Bovend'Eert, «Wat is er mis met de rechterlijke organisatie?» *Ars Aequi*, mei 2016.

²² Tweede Kamer, 12 oktober 2017.

financieel/budgettair tot een uitvoeringsorganisatie van het ministerie. Dit is in strijd met de onafhankelijkheid van de Rechtspraak, de waarborgen die daarvoor zijn opgenomen in de Wet op de rechtelijke organisatie en de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven door de prestatiebekostiging. Een niet-departementale begrotingsstaat is daarom nodig. Op eerdere vragen van onder andere de D66 en VVD-fractie is initiatiefnemer reeds uitgebreid ingegaan op de noodzaak en wenselijkheid van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben vragen over de aparte discussie die kan plaatsvinden over het wenselijk geachte budget voor de Rechtspraak. Initiatiefnemer wil voornamelijk realiseren dat de objectieve waarborgen voor het vaststellen van de begroting van de Rechtspraak beter worden nageleefd. De discussie hierover is nu onderdeel van een grotere discussie over alle middelen binnen de begroting van het ministerie. Het is de bedoeling dat meer en uitgebreider wordt stilgestaan bij eventuele gevolgen van bezuinigingen op de rechterlijke macht en minder wordt uitgegaan van het beschikbare budget, maar wat nodig is in de praktijk. Het recht van amendement wordt door dit voorstel niet aangetast.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemer de mening deelt dat met het verankeren van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet ook de onafhankelijkheid van de Rechtspraak beter gewaarborgd wordt. Initiatiefnemer verwacht niet dat dit het geval zal zijn. Het recht op een eerlijk proces gold immers al in de Nederlandse rechtsorde door de doorwerking van artikel 6 EVRM, dat is dus al jaren van toepassing en geldend recht. Het opnemen van het grondrecht op een eerlijk proces in de Grondwet zal er dus op zichzelf niet toe gaan leiden dat de Rechtspraakbegroting minder afhankelijk zal worden van bezuinigingen die opgevangen moeten worden binnen de begroting van het ministerie, voor zover deze daar niet van wordt losgekoppeld.

De leden van de SGP-fractie vragen of de onafhankelijkheid niet ook gewaarborgd is als de Raad voor de rechtspraak een begrotingsvoorstel zou doen dat door de regering in principe wordt gevolgd. Het probleem in deze is voornamelijk dat het ministerie het begrotingsvoorstel van de Raad voor de rechtspraak in principe volgt, maar alleen voor zover de financiën van het ministerie dit toelaten. Voorbeelden hiervan zijn eerder gegeven. In de reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in 2016 is niet gebleken dat deze problematiek wordt erkend, laat staan wordt opgelost. Het probleem zou inderdaad opgelost zijn als de regering de begroting van de Raad voor de rechtspraak in principe volgt en het budget vaststelt op basis van wat daadwerkelijk nodig is en niet wat dit betekent voor de overheidsfinanciën. Dat is juist wat initiatiefnemer met onderhavig wetsvoorstel beoogt. Echter, de praktijk wijst anders uit, daarom dit wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen verder wat een zelfstandige begroting wezenlijk voor verschil maakt voor het vaststellen van de hoogte van de begroting.

De totstandkoming van de begroting van de Raad voor de rechtspraak is redelijk uniek door het zogenaamde P*Q-systeem dat met de modernisering van de rechterlijke macht begin 2000 is ontwikkeld. Deze prestatiebekostiging is gebaseerd op objectieve maatstaven, maar de financiering heeft zich de afgelopen jaren steeds meer laten leiden door de beschikbare bemiddelen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Door de loskoppeling van de rechtspraakbegroting zal deze afhankelijkheid sterk verminderen en zal bovendien meer recht worden gedaan aan de onafhankelijke positie van de Rechtspraak binnen onze trias politica.

4. Financieel

De leden van de CDA-fractie vragen naar eventuele extra administratieve lasten die het hebben van een aparte begroting met zich mee brengen. Initiatiefnemer verwacht weinig tot geen extra kosten bij het loskoppelen van een begroting, eventuele extra administratieve lasten zullen nihil zijn. Het begrotingsvoorstel van de Raad voor de rechtspraak wordt nu reeds als bijlage verzonden bij de begroting van Justitie en Veiligheid en bij doorgang van onderhavig wetsvoorstel als zelfstandige begroting.

5. Overig

De leden van de VVD-fractie vragen of initiatiefnemer uitgebreider kan reageren op het advies van de Afdeling en daarbij met name in te gaan op de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie voor een aparte begroting, de symbolische betekenis van het voorstel, de veronderstelde beperking van de parlementaire aanspreekbaarheid van de Minister van Veiligheid en Justitie alsmede de vraag waarom de knelpunten niet binnen de huidige wettelijke systematiek kunnen worden opgelost.

Het gaat initiatiefnemer niet om de mate van verantwoordelijkheid van de Minister voor Rechtsbescherming²³, maar om de afhankelijkheid van de beschikbare middelen van zijn begroting. Onderhavig wetsvoorstel heeft óók een principiële betekenis. Een aparte begroting is immers ook een manier om de onafhankelijkheid van de Rechtspraak te benadrukken. Ook naar aanleiding van eerdere vragen van onder andere de leden van de VVD, CDA en D66-fractie is reeds ingegaan op de noodzaak van onderhavig voorstel om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht nog beter te borgen.

De Afdeling heeft voorts gevraagd naar de verhouding met andere constitutionele uitgangspunten zoals de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarop heeft initiatiefnemer aangegeven hier geen afbreuk aan te doen. De Minister wordt zelfs gedwongen beter uitvoering te geven aan deze verantwoordelijkheid door de totstandkoming van de Rechtspraakbegroting inzichtelijker te maken. Ook kan hierover een aparte discussie plaatsvinden.

Op de vraag waarom bestaande knelpunten niet leiden tot de gewenste oplossing is door initiatiefnemer geantwoord dat de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde knelpunten niet alleen niet door de Minister opgelost worden, maar ook niet leiden tot een andere positionering van de Rechtspraak. Het budgetplafond zal daarmee ook leidend blijven bij de vaststelling van de begroting van de Rechtspraak. Met dit wetsvoorstel wil initiatiefnemer dat voorkomen.

De leden van de VVD-fractie vragen een vergelijking van de hoogte van de financiering van de Rechtspraak in Nederland met andere lidstaten in de Europese Unie.

Dit wetsvoorstel gaat niet primair over verhoging van het budget voor de Rechtspraak, maar over de versterking van diens positie in onze scheiding der machten.

De leden van de CDA-fractie lezen in het advies van de Afdeling dat in de Wet op de rechterlijke organisatie zo objectief mogelijke regels zijn opgesteld voor de financiering van de Rechtspraak, de zogenaamde prestatiebekostiging. De initiatiefnemer geeft aan dat het financieringssysteem onder druk staat en baseert zich hierbij ook op uitspraken van de Algemene Rekenkamer. De genoemde leden achten dit tevens zorgwekkend, maar willen wel aan de initiatiefnemer vragen hoe zijn

²³ Initiatiefnemer neemt hierbij de huidige portefeuille verdeling als uitgangspunt.

wetsvoorstel een oplossing biedt voor de zorgen van de Algemene Rekenkamer.

In reactie op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is te lezen dat de Minister van Veiligheid en Justitie de zorgen over het budgetplafond en de onafhankelijkheid niet erkent. Er dreigt dus niets te veranderen. Initiatiefnemer wil deze impasse doorbreken met onderhavig wetsvoorstel. Een aparte begroting benadrukt juist de bijzondere positie die de Rechtspraak heeft in onze rechtsstaat en kan leiden tot een aparte discussie over het wenselijk geachte budget voor de Rechtspraak.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de symbolische betekenis van dit voorstel en de waarborgen voor de onafhankelijkheid. Ook vragen deze leden naar het budgetrecht.

De totstandkoming van de begroting van de Raad voor de rechtspraak is redelijk uniek door het zogenaamde P*Q-systeem dat met de modernisering van de rechterlijke macht begin 2000 is ontwikkeld en dus op grond van de Wet op de rechterlijke organisatie. Initiatiefnemer wil met onderhavig wetsvoorstel bereiken dat deze waarborgen beter dan nu tot hun recht komen en dus te voorkomen dat het beschikbare budget bij het ministerie leidend blijft. In ieder geval heeft initiatiefnemer in de reactie op het advies van de Afdeling aangegeven geen afbreuk te willen doen aan het budgetrecht van het parlement.

Initiatiefnemer vindt niet dat onderhavig wetsvoorstel slechts een symbolische betekenis heeft. In antwoord op eerdere vragen van onder andere CDA, D66 en VVD-fractie is reeds ingegaan op de noodzaak van het voorstel en dus een daadwerkelijke versterking van de onafhankelijke positie van de Rechtspraak. Mochten er daarna andere knelpunten opkomen die de onafhankelijkheid dreigen aan te tasten dan zal initiatiefnemer niet aarzelen om deze aan te kaarten en zo nodig met voorstellen te komen.

De leden van de SGP-fractie vragen of initiatiefnemer ook heeft overwogen voor het Openbaar Ministerie een vergelijkbare regeling te treffen.

Dit is niet overwogen daar het Openbaar Ministerie niet dezelfde soort positie heeft binnen onze trias politica zoals de rechterlijke macht deze heeft. De politiek gaat bijvoorbeeld over de prioriteiten van het OM, de Minister heeft een aanwijzingsbevoegdheid in individuele zaken en de bevoegdheid om toestemming te geven voor grote transacties en schikkingen. Voor de rechterlijke macht ligt dit anders. Dit maakt dat een vergelijkbaar voorstel voor het OM niet voor de hand ligt, wat niet wegneemt dat zorgen over de budgetten van het OM terecht zijn en dat het belang van de onafhankelijkheid van het OM groot is.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

De leden van de VVD-fractie hebben vragen over de samenloop van dit voorstel met de inwerkingtreding van de nieuwe Comptabiliteitswet 2016. De Comptabiliteitswet 2016 zal per 1 januari 2018 in werking treden.²⁴ Onderhavige wet zal bij het aannemen ervan door het parlement niet eerder in werking kunnen treden dan 1 januari 2018. Initiatiefnemer acht het dan ook onverstandig om artikel I van onderhavig wetsvoorstel aan te passen.

²⁴ Besluit van 29 mei 2017 inzake de inwerkingtreding, Stb. 2017, 253

Artikel II D

De leden van de VVD-fractie zouden graag een nadere toelichting krijgen bij de laatste zin uit het voorgestelde artikel 100.

Dit betreft de totstandkoming van de financiering van de Rechtspraak in een algemene maatregel van bestuur op grond van een aantal objectieve maatstaven zoals opgesomd in artikel 97, eerste lid, Wet RO.

Initiatiefnemer beoogt immers met onderhavig wetsvoorstel slechts een aparte begroting voor de Rechtspraak te bewerkstelligen, zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting en de daarin opgenomen artikelsgewijze toelichting. Artikel 100 Wet RO moest derhalve dusdanig gewijzigd worden dat het budget voor de Rechtspraak in het vervolg ten laste komt van de rijksbegroting, terwijl de Minister voor Rechtsbescherming verantwoordelijk blijft voor het budget van de Rechtspraak.

Artikel 99

De leden van de D66-fractie zouden graag een nadere toelichting krijgen op de voorgestelde wijziging van artikel 99, derde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie.

Hiermee wordt slechts gewijzigd dat het begrotingsvoorstel niet meer in de ontwerpbegroting zoals bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 wordt opgenomen, maar in de begroting van de Raad voor de rechtspraak zelf. Voor het overige is aangesloten bij het huidige artikel 99, derde lid, Wet RO.

Van Nispen