

Vergaderjaar 2016–2017

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 352 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2016

1. Aanleiding

Tijdens het wetgevingsoverleg op 23 juni 2016 (Kamerstuk 34 475, nr. 11) over de jaarverantwoording 2015 van mijn ministerie zijn vragen gesteld naar aanleiding van een artikel in het Nederlands Juristenblad over de financiering en positionering van de rechtspraak.² Over dit artikel zijn op 20 juni 2016 door de leden Van Nispen (SP), Swinkels (D66), Van Tongeren (GroenLinks) en Segers (ChristenUnie) ook schriftelijke vragen gesteld. Door de fractie van de SP is bij genoemd wetgevingsoverleg ingebracht dat door de SP in het kader van het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 is gepleit voor een andere positionering van de rechtspraak en dat daarover bij dat wetsvoorstel vragen zijn gesteld. Omdat de voorliggende vragen een bredere afweging vergen, heb ik uw Kamer toen een brief toegezegd over de financiering en positionering van de rechtspraak. Op 30 juni 2016 zijn door het lid Van Nispen schriftelijke vragen gesteld naar aanleiding van een artikel over de rechterlijke organisatie in het tijdschrift *Ars Aequi*.³ Dit artikel is als bijlage gevoegd bij de petitie Tegenlicht die door leden van de rechterlijke macht op 28 juni 2016 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Ook dit artikel en de naar aanleiding daarvan gestelde vragen raken aan de discussie over de financiering en positionering van de rechtspraak. Gelet hierop heb ik uw Kamer bij brief van 7 juli 2016 gemeld dat deze schriftelijk vragen, evenals de eerdere schriftelijke vragen, worden betrokken bij de onderhavige brief (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3124).

¹ Iv.m. een correctie in de datum.

² K. Sterk en F. van Dijk «Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader: generieke kortingen op het rechtspreken zijn in strijd met de wet», *Nederlands Juristenblad* 2016, afl. 24, 17 juni 2016. Zie voor een kritische reactie op dit artikel: Rick Robroek, «Hoe rechtsstatelijk is de financiering van de Rechtspraak?» blog 13 september 2016 invorentoga.nl.

³ P.P.T. Bovend'Eert, «Wat is er mis met de rechterlijke organisatie?», *Ars Aequi* mei 2016 p. 406–410.

De discussie over de positionering van de rechtspraak is niet nieuw. Rond de oprichting van de Raad voor de rechtspraak (de Raad) in 2002 is daarvoor veel aandacht geweest. Kennis van die context is van belang voor de waardering van de financiering en positionering van de rechtspraak. Relevant is ook hoe vanuit Europees perspectief tegen de financiering en positionering van de rechtspraak kan worden aangekeken. Bij de vragen over de positionering is ook het aanhangige wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 (Kamerstuk 34 426) van belang. In de bijlage bij deze brief ga ik nader in op deze onderwerpen.

Hierna schets ik eerst de recente discussie over de financiering en positionering van de rechtspraak. Vervolgens zet ik uiteen hoe de financiering van de rechtspraak is geregeld en in de praktijk wordt gebracht, mede in het licht van hierover door uw Kamer gestelde vragen en recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstuk 29 279, nr. 317) en waarop ik heb gereageerd. Tot slot kom ik tot een afweging over de financiering en positionering van de rechtspraak.

Een aantal vragen naar aanleiding van het artikel van prof. Bovend'Eert heeft betrekking op de Wet Herziening Gerechtelijke Kaart (HGK) en de daarbij ingevoerde nieuwe bestuursstructuur.⁴ Deze wet wordt nu geëvalueerd door een onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van de prof. Kummeling. Deze commissie zal voor 1 januari 2018 haar rapport uitbrengen. Ik kan op de uitkomsten van dit onderzoek niet vooruitlopen en ik laat deze onderwerpen dan ook onbesproken.

2. Recente discussie

De recente vragen over de financiering en positionering staan niet op zichzelf, maar maken deel uit van een debat dat vanaf medio 2015 over dit onderwerp is opgeleefd. Daarin speelde de begroting voor 2016 en het door de Raad gepresenteerde meerjarenplan en met name het in het kader van besparingen aangekondigde locatiebeleid een belangrijke rol. De financiering van de rechtspraak is vervolgens tijdens de begrotingsbehandeling van mijn ministerie in de beide kamers van de Staten-Generaal uitvoerig aan de orde geweest. Ik heb de toen geuite zorgen serieus genomen en in mijn begroting voor 2016 € 20 mln voor de rechtspraak gealloceerd en vanaf het jaar 2017 € 25 mln. Voor de periode 2017–2019 is recent een prijsakkoord gesloten. Daarin is een extra structurele investering van € 35 mln voor kwaliteit (professionele standaarden en KEI) opgenomen. Dit komt bovenop de bij de begroting voor 2016 toegezegde € 25 mln structureel voor KEI die in dit prijsakkoord al is opgenomen.

In 2016 is vanuit de Raad verschillende keren⁵ aandacht gevraagd voor de financiering en positionering van de rechtspraak. De Raad wil het huidige bekostigingsstelsel in stand houden. De Raad heeft wel de kritiek dat de rechtspraak in de financiering onvoldoende als derde staatsmacht wordt gerespecteerd, dat in strijd met de wet generieke kortingen zijn opgelegd, dat de financiering afhankelijk is van het «huishoudboekje» van mijn ministerie, waardoor de rechtspraak moet concurreren met onderdelen van mijn ministerie. Vanuit de rechtspraak is aangevoerd dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak met een andere positionering, met een eigen begroting vast te stellen door het parlement, beter wordt gewaarborgd. Deze punten zijn ingebracht mede tegen de achtergrond van de lopende prijsonderhandelingen voor de rechtspraak.

⁴ Met name de vragen 2, 3, 4, 8 en 9.

⁵ Onder andere in de nieuwjaarstoespraak van de voorzitter van de Raad, het jaarverslag en interviews.

Bij gelegenheid van de voorjaarsnota en de verantwoording over 2015 heb ik verschillende schriftelijke vragen die naar aanleiding van deze discussie zijn gesteld beantwoord. Bij brief van 24 mei 2016 heb ik uw Kamer desgevraagd een reactie gegeven op de in het jaarverslag van de rechtspraak door de voorzitter van de Raad gedane suggesties voor een andere positionering van de rechtspraak (Kamerstuk 29 279, nr. 323). Ik heb daarin, kort gezegd, aangegeven de analyse over de financiering en positionering van de rechtspraak niet te delen en dat een andere positie van de rechtspraak, zoals bijvoorbeeld als hoog college van staat, naar mijn overtuiging de facto geen wezenlijke verandering zal brengen in de financieringssystematiek.

3. De financiering en begroting van de rechtspraak

Ten aanzien van de wijze van bekostiging van de rechtspraak beperk ik mij hier tot de algemene lijn. Ik richt mij daarbij op de onderwerpen die in de vragen van uw Kamer aan de orde zijn gesteld.

De bekostiging van de rechtspraak is geregeld in de Wet RO (artikel 97–104) en het daarop gebaseerde Besluit financiering rechtspraak 2005 (Bfr). Daarin zijn ook verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Raad en de Minister van Veiligheid en Justitie nauwkeurig vastgelegd. De bekostiging van de gerechten en gerechtshoven vindt voor 95% plaats door een vermenigvuldiging van de afgesproken prijs met het verwachte aantal zaken (artikel 11 Bfr). De prijs en het volume zijn daarmee twee centrale elementen in de financieringssystematiek. Er zijn vragen gesteld over de rol van doelmatigheid, gewijzigde wetgeving, investering in de prijs en afwijkingen van het volume.

Prijs

Er worden één keer per drie jaar afspraken gemaakt over de gemiddelde prijs per (soort) zaak. In de financiering van het ministerie naar de Raad gaat het om 10 productgroepen, grofweg te onderscheiden naar inhoud (civiel, straf, bestuur) en institutie (kanton, rechtbank, gerechtshof). In de bekostiging van de Raad naar de gerechten is sprake van een verdere verfijning.

Artikel 12 Bfr geeft de volgende opsomming van factoren die een rol spelen in de vaststelling van de prijs:

- a. de in het verleden gerealiseerde prijs per productgroep;
- b. veranderingen in de verhouding van de aantallen zaken per zaaks categorie binnen de productgroep;
- c. de uitkomsten van de werklasmeting, bedoeld in artikel 4, en de aanvullende onderzoeken, bedoeld in artikel 5;
- d. overwegingen van kwaliteit op basis van informatie uit het kwaliteitssysteem, bedoeld in artikel 7;
- e. overwegingen van doelmatigheid.

Doelmatigheid maakt dus onderdeel uit van de prijs. Dat sluit ook aan bij artikel 99, tweede lid Wet RO, waaruit volgt dat de Minister verantwoordelijk is voor de doelmatige en rechtmatige besteding van rijks gelden. In het prijsakkoord 2014–2016 is de rijksbrede efficiëncytaakstelling van het kabinet met de rechtspraak overeengekomen. Daarbij gaat het dus om het rijksbreed bereiken van meer doelmatigheid, waaraan de Raad zich in het prijsakkoord 2014–2016 heeft gecommitteerd. De Raad heeft besloten deze efficiëncytaakstelling in te vullen met de verwachte baten van het programma KEI.

De prijzen die met de Raad worden overeengekomen betreffen integrale kostprijzen. «Integraal» wil zeggen dat daarin alle relevante elementen zijn opgenomen die gemoeid zijn met een zaak, zoals inzet van personeel (salariskosten), kosten van huisvesting en ICT. Daarin zitten tevens kosten voor investeringen besloten. Is dat niet – of in onvoldoende mate – het geval, dan kan en moet de Raad dit opvoeren tijdens de driejaarlijkse prijsonderhandelingen. Daarnaast kan eigen vermogen worden aangewend ten behoeve van investeringen. Voor KEI heb ik vanwege het grote belang van de voortgang van dit programma en de knellende begroting van de rechtspraak buiten de reguliere prijsonderhandelingen extra geld vrijgemaakt.

De overeengekomen prijs is leidend voor het opstellen van de begroting (artikel 13 Bfr). Tussentijdse meevallers of tegenvallers, intensiveringen of extensiveringen hebben in beginsel geen invloed. Dat geldt derhalve ook voor nieuwe wetsvoorstellen, ongeacht of een wetsvoorstel extra werklast of werklasterlichting met zich meebrengt. De prijzen worden alleen jaarlijks aangepast vanwege loon- en prijsontwikkelingen (geïndexeerd). Eens in de drie jaar wordt vervolgens over alle aspecten die van invloed zijn op de prijs onderhandeld, dus ook over werklasteffecten van nieuwe wetgeving die van invloed zijn op de prijs. Het systeem biedt daarmee stabiliteit gedurende 3 jaar, maar is tevens flexibel zodat aanpassingen elke 3 jaar mogelijk zijn. In de recente onderhandelingen zijn 25 wetsvoorstellen betrokken en in de vorige periode ging het om 22 wetsvoorstellen. Een aanpassing van de prijzen bij elke wetsvoorstel zou gelet op het grote aantal wetsvoorstellen de nodige administratieve complicaties en extra overleg over de prijzen met zich brengen en maakt het voor alle betrokkenen ondoorzichtig welke prijs op welk moment geldt. Het gaat doorgaans ook om verhoudingsgewijs kleine bedragen. Het eigen vermogen is bedoeld om dergelijke schommelingen op te vangen.

Sinds de inwerkingtreding van het nieuwe financieringsstelsel is er altijd in goed overleg met de Raad een akkoord gesloten over de prijzen, waarbij in belangrijke mate gehoor is gegeven aan wensen vanuit de rechtspraak. Deze akkoorden zijn altijd gerespecteerd. Bij elk akkoord is geld beschikbaar gekomen om de effecten van nieuwe wetgeving op te vangen. In het prijsakkoord 2008–2010 is daarenboven een forse kwaliteitsimpuls gegeven van € 62 mln. per jaar voor de verhouding enkelvoudige en meervoudige zitting, motiveringen van vonnissen in strafzaken (Promis), versterking van het rechter-commissariaat, permante educatie en meelesen met enkelvoudige zaken. Verder is in dit prijsakkoord ook geld beschikbaar gesteld voor de investering in ICT. De middelen voor de kwaliteitsimpuls zijn structureel beschikbaar gebleven. In het prijsakkoord 2014–2016 is een tijdelijke tegemoetkoming van € 26,5 mln per jaar voor werkdruk, KEI en frictie Herziening gerechtelijke kaart opgenomen. In dit prijsakkoord is overeengekomen dat ook de rechtspraak invulling geeft aan de rijksbrede efficiencytaakstelling van dit Kabinet. De Raad heeft er voor gekozen deze taakstelling in te vullen met verwachte baten uit het programma KEI. Voor de periode 2017–2019 is recent een prijsakkoord gesloten. Daarin is € 35 mln. extra voor kwaliteit (professionele standaarden en KEI) opgenomen. Tevens is daarin € 25 mln. structureel voor KEI en € 10 mln. voor nieuwe wetgeving overeengekomen. De tijdelijke tegemoetkoming uit het vorige prijsakkoord is vervallen.

De zaken zijn altijd gefinancierd conform de op dat moment geldende prijsakkoorden. Er zijn nooit middelen aan de rechtspraak onttrokken ten laste van de afgesproken prijzen. De gerealiseerde positieve of negatieve prijsverschillen vormen uiteindelijk het financieel resultaat van de rechtspraak en worden toegevoegd of onttrokken aan het eigen

vermogen. Het eigen vermogen is de reserve die eventuele prijsverschillen opvangt. Het eigen vermogen is tot op heden altijd positief geweest en bedraagt op dit moment € 24 mln. Het eigen vermogen mag zich wettelijk bewegen tussen 0 en 5% ten opzichte van de gemiddelde jaarlijkse baten in de drie voorgaande jaren (artikel 17 Bfr). Grosso modo betekent dit dat het eigen vermogen tussen € 0 en circa € 50 mln. mag zijn.

Volume

Het tweede aspect van de bekostiging betreft het volume. Het volume (de productieafspraken) wordt bepaald aan de hand van prognosemodellen. In artikel 8 Bfr is vastgelegd dat de Minister een prognosemodel beheert voor de instroom van zaken dat als doel heeft te komen tot objectief gefundeerde uitspraken over de verwachte instroom. De ontwikkeling en beheer van het model gebeuren in overleg met de Raad (art. 8, tweede lid, Bfr).

Vanaf 2010 is afgeweken van de instroomprognose zoals die door de Raad voor de rechtspraak in het begrotingsvoorstel was opgenomen. Dit is conform artikel 99 van de Wet RO in de achtereenvolgende begrotingen toegelicht met een verwijzing naar de onzekerheid van de prognoses in een tijd van economische crisis en de financiële mogelijkheden van het kabinet. De onzekerheid van de prognoses heeft als achtergrond dat het moment van vaststellen van de prognoses plaatsvindt aan het eind van het ene jaar, terwijl het vaststellen van de productieafspraken plaatsvindt medio het volgende jaar, nadat de Voorjaarsnota is vastgesteld. Op dat moment zijn ook de realisatiecijfers over het voorgaande jaar bekend. In de praktijk is gebleken dat de afgelopen jaren het gerealiseerde volume telkens lager was dan het gefinancierde volume. Deze informatie is door mij meegenomen in bepaling van de hoogte van het verwachte volume. In deze situatie acht ik het gerechtvaardigd om niet te ruim te begroten. Ook hier gaat het om afwegingen over rechtmatig en doelmatig beheer van publieke middelen.

Na afloop van het jaar wordt er verrekend op basis van gerealiseerde productie. Indien de rechtspraak meer produceert dan afgesproken, wordt deze meerproductie tegen 70% van de prijs uit de egalisatierekening betaald. Dat is de afgelopen jaren niet voorgekomen. Bij minderproductie komt deze tegen 70% van de prijs ten goede aan de egalisatierekening. De egalisatierekening is de reserve die volumever verschillen opvangt (artikelen 19 en 20 Bfr). De egalisatierekening is nog nooit negatief geweest en is in 2009 zelfs ruim boven de € 80 mln. geweest. De meest recente stand van de egalisatierekening bedraagt € 41 mln. Met de Raad is bij het prijsakkoord 2011–2013 afgesproken dat de egalisatierekening niet te hoog mag worden en dat om die reden een niveau van maximaal 5% van de jaarlijkse baten wordt aangehouden (tussen € 0 en € 50 mln.).

Het begrotingsproces

In het voorgaande zijn al enkele elementen uit het begrotingsproces naar voren gekomen. De Raad stelt jaarlijks een begrotingsvoorstel vast voor de Raad en de gerechten gezamenlijk. De inhoud van dit voorstel wordt in verregaande mate bepaald door het Bfr. De Raad baseert zich op het prognosemodel voor de instroom, de werkvoorraad aan het begin en de gewenste werkvoorraad aan het eind van het jaar (artikel 13 Bfr). De Raad zendt het begrotingsvoorstel samen met een meerjarenraming naar de Minister (artikel 98, Wet RO). Het is de verantwoordelijkheid van de Minister om binnen de in het Bfr vastgestelde regels te beoordelen of het begrotingsvoorstel van de rechtspraak een rechtmatige en doelmatige

besteding is van rijks gelden. Als dit het geval is, is de Minister gehouden de uit de regels van het Bfr volgende bedragen ook daadwerkelijk in de begroting op te nemen. Indien – na overleg met de Raad – de Minister zich met het oog op een rechtmatig en doelmatig beheer van rijks gelden niet kan verenigen met het voorstel, wordt het voorstel in gewijzigde vorm in de begroting van Veiligheid en Justitie opgenomen. In de memorie van toelichting van de begrotingswet dient een eventuele afwijking te worden gemotiveerd (artikel 99, Wet RO). Uiteindelijk heeft het parlement het laatste woord over de begroting.

Als de rechtspraak in financiële problemen dreigt te komen, vindt daarover conform artikel 21 Bfr, overleg plaats tussen de Raad en de Minister en kunnen eventueel productieaantallen of de prijzen worden aangepast.

Afweging bekostiging

De rechtspraak is altijd overeenkomstig het geldende wettelijke kader een adequate financiering geboden. Wat betreft de prijzen is sinds de start van het huidige bekostigingssysteem in 2005 tot op heden altijd binnen het wettelijk kader een akkoord met de rechtspraak gesloten. Daarin is tegemoet gekomen aan de gerechtvaardigde wensen vanuit de rechtspraak. Deze akkoorden zijn altijd gerespecteerd.

Tot op heden zijn alle zaken die door de rechtspraak zijn behandeld daadwerkelijk gefinancierd. Afwijkingen van de geprognosticeerde instroom zijn overeenkomstig de wettelijke regeling altijd gemotiveerd en door de Tweede Kamer aanvaard en die afwijkingen zijn alle jaren realistisch gebleken.

De rechtspraak heeft tot nu toe altijd beschikt over voldoende reserves om een eventuele tegenvaller op te vangen. Behoudens de rijksbrede efficiëncytaakstelling van dit kabinet, die onderdeel is geworden van het prijsakkoord 2014–2016, is de rechtspraak bij diverse bezuinigingsrondes op mijn departement ontzien.

Het bekostigingsstelsel wordt in het recente rapport van de Algemene Rekenkamer in essentie positief gewaardeerd. In reactie op dat rapport heb ik aangegeven dat de systematiek van budgetteren en bekostigen van de rechtspraak naar behoren werkt en gehandhaafd dient te blijven.

Ik constateer dat de Raad voor de rechtspraak, met mij, het huidige stelsel van bekostiging in stand wil laten. Tegelijkertijd constateer ik dat er regelmatig discussie is geweest over onderdelen van de bekostiging. Daarbij gaat het over de afwijking van de instroomprognose, de wijze van werklastmeting en de middelen voor modernisering en innovatie. Bij prijsonderhandelingen is al enkele malen voorzien in extra middelen voor aanvullende investeringen. In het licht hiervan ga ik graag met de Raad in gesprek over mogelijkheden voor verbetering in het huidige stelsel op de genoemde onderdelen.

4. Positionering en bekostiging

De ingebrachte argumenten voor een andere positionering komen er samengevat op neer dat de institutionele onafhankelijkheid van de rechtspraak in de financiering nu onvoldoende zou zijn gewaarborgd, doordat de begroting van de rechtspraak onderdeel uitmaakt van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Daardoor zouden generieke kortingen worden opgelegd die niet passen bij de positie van de rechtspraak. Een afzonderlijk bij de Tweede Kamer in te dienen begroting zou beter aansluiten bij de positie die de rechtspraak als derde staatsmacht heeft in de trias politica. Daarbij is de vraag aan de orde of de

positie kan worden verbeterd door de rechtspraak als college onder de Comptabiliteitswet 2016 aan te merken.

Rechtspraak en Comptabiliteitswet

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd te reageren op het voorstel de Raad voor de rechtspraak te positioneren als college onder de Comptabiliteitswet met behoud van de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie voor de begroting. Op 22 september 2016 is bij het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 een amendement ingediend, waarin onder meer dat wordt geregeld.⁶

Bij een positionering als college onder de Comptabiliteitswet zijn er verschillende modaliteiten mogelijk. Op dit moment berust het beheer van de begrotingen van de colleges bij de Ministers van Algemene Zaken respectievelijk Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uit het bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 en de memorie van toelichting daarbij volgt dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van de begroting ook bij andere Ministers kan liggen, zoals bij de Minister van Veiligheid en Justitie. Een positionering als college onder een andere Minister dan de Minister van Veiligheid en Justitie heeft als nadeel dat de verantwoordelijkheid voor het budget voor de rechtspraak dan niet meer verbonden is met de verantwoordelijkheid voor de gehele juridische infrastructuur, die immers bij de Minister van Veiligheid en Justitie ligt. Daarnaast zal het stelsel van toezicht en verantwoording zoals nu is vormgegeven in de Wet RO ingrijpend moeten worden herzien. Die bevoegdheden zien bijvoorbeeld op de vaststelling van zaaksverdelingsreglementen door de gerechten. Dat staat inhoudelijk ver af van andere Ministers dan de Minister van Veiligheid en Justitie. Uit de vaststelling van een zaaksverdelingsreglement kunnen grote financiële consequenties voortvloeien, bijvoorbeeld wanneer besloten zou worden veel zaken bij een bepaalde rechtspraaklocatie weg te halen. Het is wenselijk dat de Minister van Veiligheid en Justitie aanspreekbaar blijft op het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel, de daarvoor in te zetten publieke middelen en de regelgeving met betrekking tot de rechterlijke organisatie.

De vraag is gesteld wat het voordeel kan zijn van een positie als college onder de Comptabiliteitswet.

Als een voordeel kan worden gezien dat daarmee nog meer dan nu de bijzondere positie van de rechtspraak in het staatsbestel tot uitdrukking wordt gebracht en dat daarmee tegemoet wordt gekomen aan een wens die bij de Raad voor de rechtspraak leeft. De Raad voor de rechtspraak zou dan niet langer een afzonderlijk onderdeel zijn van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, maar zou een eigen niet-departementale begroting hebben waarvoor de Minister van Veiligheid en Justitie beheersverantwoordelijk is. Uitgaande van de modaliteit waarin het stelsel zoals nu vormgegeven onder de Wet RO verder geheel intact zou blijven, zie ik hieraan geen materiële voordelen. Ook bij een positionering als college onder de Comptabiliteitswet is er dan sprake van voorafgaand toezicht op de begroting en kan worden afgeweken van de door de rechtspraak ingediende begroting. Een positie als college geeft geen immuniteit voor bezuinigingen.

Het door het lid Van Nispen c.s. ingediende amendement (Kamerstuk 34 426, nr. 9) bij de Comptabiliteitswet houdt echter een zodanige wijziging van de Wet RO in dat afbreuk wordt gedaan aan de in het huidige stelsel voorziene checks and balances. De voorgestelde wijziging

⁶ Kamerstuk 34 426, nr. 9.

van artikel 99 Wet RO plaatst de Raad voor de rechtspraak voor de financiering op gelijke voet met de Staten-Generaal: alleen op grond van evident zwaarwegende redenen kan van het begrotingsvoorstel van de Raad voor de rechtspraak worden afgeweken. Dat heeft vergaande consequenties voor het stelsel van bekostiging, dat na een langdurig traject van adviezen en besluitvorming en met brede parlementaire instemming tot stand is gekomen. Dit stelsel heeft zich in de afgelopen bijna 15 jaar bewezen als goed werkend. Dit blijkt uit verschillende onderzoeken, zoals de eerste evaluatie van de wetten en het rekenkameronderzoek, alsmede uit de steun die het bekostigingsstelsel op zichzelf bij de Raad voor de rechtspraak geniet. Ik zie dan ook geen enkele reden voor een verstrekkende wijziging als met het amendement wordt voorgestaan. Maar ook wanneer artikel 99 Wet RO ongewijzigd in stand blijft heeft een herpositionering van de Raad voor de rechtspraak als college consequenties die op voorhand niet goed zijn te overzien.

Afweging

Ik zie als belangrijke uitgangspunten voor de positionering dat recht wordt gedaan aan constitutionele principes van rechterlijke onafhankelijkheid, de positie van de formele wetgever, het budgetrecht van het parlement en de ministeriële verantwoordelijkheid en dat daarin een verantwoorde balans wordt gevonden.

Dat de rechtspraak in het constitutioneel bestel als staatsmacht kan worden getypeerd, en de onafhankelijkheid van de rechter moet worden gewaarborgd, rechtvaardigt op zichzelf geen preferente positie in de rijksbegroting. De staatsmachten zijn gelijkwaardig en houden elkaar in evenwicht, waarbij het parlement uiteindelijk het laatste woord heeft over de begroting. De bijzondere positie van de rechtspraak rechtvaardigt wel dat ook in de bekostiging wordt gewaarborgd dat de rechter altijd onafhankelijk recht kan spreken. De rechtspraak kan en mag niet worden beschouwd als een uitvoeringsorganisatie.

In aanmerking nemende dat het bestaande stelsel voldoet aan de rechtsstatelijke eisen en internationale standaarden, dat dit stelsel nog niet zo lang geleden na langdurige discussie is ingericht en zich de afgelopen 15 jaar heeft bewezen als goed werkend, zie ik noch vanuit financieel, noch vanuit rechtsstatelijk perspectief noodzaak om thans een andere positionering van de rechtspraak voor te stellen.

5. Tot slot

Ik heb begrip voor de zorgen die vanuit de rechtspraak zijn geuit. De rechtspraak is van grote waarde in onze democratische rechtsstaat. Het is van groot belang dat de onafhankelijkheid van de rechter gegarandeerd is en de rechtspraak over voldoende middelen kan beschikken om haar taak goed te kunnen uitvoeren. Uit de bijzondere wettelijke regeling volgt dat de rechtspraak niet kan en mag worden beschouwd als een willekeurige overheidsdienst. Daar zet ik mij voor in en dat is ook altijd de inzet van mijn voorgangers geweest. Ik ben blij dat ik in goed overleg met de rechtspraak een akkoord heb kunnen sluiten over de prijzen in de periode 2017–2019 en dat daarin extra investeringen voor de kwaliteit van de rechtspraak zijn voorzien.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

BIJLAGE BIJ DE BRIEF FINANCIERING EN POSITIONERING RECHTSPRAAK

1. De totstandkoming van het huidige stelsel

Het huidige stelsel is tot stand gekomen bij de herziening van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) die in 2002 is doorgevoerd en waarbij de Raad is opgericht. Deze herziening van de rechterlijke organisatie kent een lange voorgeschiedenis. Onder invloed van een sterke stijging van het aantal zaken, oplopende werkvoorraden, beperkte financiën en nieuwe inzichten op het gebied van bedrijfsvoering en aansturing, groeit vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw het besef dat een meer integraal model voor de rechterlijke organisatie wettelijk vorm moet worden gegeven. Veel commissies hebben in die jaren adviezen uitgebracht over de herinrichting, positionering en financiering van de rechtspraak. Door opeenvolgende Ministers van Justitie is hierover met de Tweede Kamer gesproken en zijn wetgevingsinitiatieven ontplooid zonder dat dit tot een herziening van stelsel heeft geleid. Het rapport van de commissie Leemhuis vormt uiteindelijk de basis voor de stelselherziening.

In de periode vóór die stelselherziening was de Minister van Justitie direct verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gerechten en had hij vergaande bevoegdheden ten aanzien van alle afzonderlijke gerechten. Geobjectieerde criteria om het geld over de gerechten te verdelen waren niet vastgelegd. De Minister kon een vrij directe invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering van de individuele gerechten. Binnen deze verhoudingen was het niet uitzonderlijk dat de president van een gerecht voor financiële wensen zich rechtstreek tot de Minister van Justitie wendde.

Het stelsel van vóór de herziening van de Wet RO in 2002 vertoont grote verschillen met het huidige stelsel. Onder het huidige stelsel zijn primair de besturen van de gerechten zelf en de Raad verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. De onafhankelijkheid van de rechter is door de financiering gewaarborgd en de Minister van Veiligheid en Justitie staat op afstand doordat de bevoegdheden ten aanzien van de rechtspraak zijn beperkt.

Commissie Leemhuis

Bij de begrotingsbehandeling van 1996 neemt de Tweede Kamer de motie Dittrich c.s. (Kamerstuk 25 000 VI, nr. 22) aan. In deze motie wordt de vraag gesteld of de rechtspraak in de nabije toekomst met de ter beschikking staande middelen en faciliteiten kan voldoen aan redelijke eisen van snelheid en doelmatigheid met behoud van kwaliteit. De Kamer verzoekt de regering een gezaghebbende commissie in te stellen. Dit wordt de Adviescommissie Toerusting en organisatie zittende magistratuur, onder voorzitterschap van ir. J.M. Leemhuis-Stout (Commissie Leemhuis). In de commissie is de rechtspraak ruim vertegenwoordigd. De Commissie krijgt de algemene opdracht om de regering te adviseren over noodzakelijke maatregelen om de rechtspleging in staat te stellen ook in de toekomst adequaat te functioneren. Deelvragen zien op de financiële en organisatorische kaders waarbinnen de rechtspraak het beste in staat is om verantwoordelijkheid voor het beheer te gaan dragen en op de wenselijkheid van een landelijk orgaan ten behoeve van de zittende magistratuur.

De commissie brengt rapport uit in januari 1998. De commissie acht de oprichting van een Raad voor de rechtspraak van belang voor het noodzakelijke evenwicht tussen de drie staatsmachten. De rechtspraak als derde staatsmacht wordt daarmee in de visie van de commissie reëel in

staat gesteld het nodige tegenwicht te bieden aan de twee andere staatsmachten (de wetgever en het bestuur). De commissie is in haar rapport uitgebreid ingegaan op de positionering van een op te richten Raad voor de rechtspraak en heeft daarbij constitutionele en internationale eisen betrokken. Volgens de commissie mag de rechterlijke organisatie geen «staat binnen de staat» zijn, en past de aanbevolen positionering het beste bij het Nederlandse staatsbestel waarin de onderscheiden staatsmachten verbonden zijn door een «stelsel van checks en balances». De commissie beveelt aan de begrotingsprocedure in te richten naar model van de procedure voor de Hoge Colleges van Staat. In grote lijnen is de herziening van de rechterlijke organisatie vervolgens vorm gegeven overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie.

Wetsvoorstel

In het wetgevingsproces is er veel aandacht voor de positionering en financiering van de rechtspraak. Aan de Raad van State wordt advies gevraagd omtrent het constitutionele kader. Met name in de adviezen van de president van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad heeft de financiering en positionering een belangrijke plaats.⁷ Zij betogen dat er vanuit het perspectief van machtenscheiding principieel geen plaats is voor ministeriële verantwoordelijkheid en dat de Minister van Justitie niet via het geld moet kunnen sturen. Zij bepleiten een alternatieve positionering van de rechtspraak. Zij zien een mogelijkheid in een rechtstreekse relatie tussen de Raad voor de rechtspraak en de Tweede Kamer met toezicht door de Algemene Rekenkamer. Een andere mogelijkheid zien zij in een positie van de Raad als hoog college van staat, vergelijkbaar met die van het parlement. In dat voorstel heeft de rechtspraak een eigen begroting, kan het beheer wel bij de Minister van Justitie liggen, maar met een zeer beperkte ministeriële verantwoordelijkheid (vergelijkbaar met de afspraken tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het parlement).⁸

De regering acht, blijkens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, een andere constructie op zichzelf denkbaar, maar niet passend in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen.⁹ Het voorgestelde afgewogen stelsel sluit naar het oordeel van de regering het beste aan bij het Nederlandse constitutionele bestel waarin geen van de drie staatsmachten geheel los van de ander staat, maar zich in een evenwichtig samenstel tot elkaar verhouden. Met dit stelsel wordt de institutionele onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht versterkt. De regering acht het gelet op het constitutionele bestel nodig een zekere ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtspraak te behouden. In dit stelsel geldt als essentieel dat er altijd een Minister verantwoordelijk is voor besteding van publieke middelen. Dit standpunt sluit aan bij het advies van de Raad van State over de constitutionele aspecten. De regering blijft daarmee aanspreekbaar op het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en ook de parlementaire controle is gewaarborgd. De regering wijst er daarbij op dat, naast het constitutionele principe van rechterlijke onafhankelijkheid, recht moet worden gedaan aan andere constitutionele principes, zoals de positie van de formele wetgever, het budgetrecht van

⁷ De briefwisseling met de regering in het najaar 1999 werd integraal in het Nederlands Juristenblad opgenomen; Nederlands Juristenblad, 15 september 2000, afl. 32.

⁸ Vergelijkbare suggesties waren eerder ingebracht. Zie instemmend P.P.T. Bovend'Eert en C.A.J.M. Kortmann, *Het Court-Packing Plan van het Kabinet Kok*, Nederlands Juristenblad 13 oktober 2000, afl. 36, p. 1769–1775.

⁹ Kamerstuk 27 182, nr. 3, p. 12–13.

de het parlement en de ministeriële verantwoordelijkheid, en dat daarin een verantwoorde balans moet worden gevonden.

Om die verantwoordelijkheid van de Minister goed af te bakenen zijn in de wet de bevoegdheden en het toezicht nauwkeurig geregeld. De regering meent, blijkens nog steeds de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, dat voor verantwoording niet zou kunnen worden volstaan met te publiceren jaarverslagen met een daarbij behorende accountantsverklaring door de rechtspraak zelf, alsmede controle door de Algemene Rekenkamer. De regering acht het onwenselijk en niet passend in Nederlandse staatsbestel de rechtsprekende macht rechtstreeks aan de Tweede Kamer verantwoording te laten afleggen. De regering is van oordeel dat de rol en positie van de Raad voor de rechtspraak niet past bij die van een hoog college van staat. Een hoog college van staat heeft naar het oordeel van de regering een bijzondere positie in het openbaar bestuur, dan wel een bijzondere functie ten aanzien van de controle van het openbaar bestuur. Daarom onderhouden de Hoge Colleges van Staat ook een budgettaire relatie met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Raad is primair georiënteerd op de rechtspraak, gaat deel uitmaken van de rechterlijke organisatie, en dient daarom een begrotingsrelatie te hebben met de Minister van Justitie.¹⁰

Met aanpassingen in het wetsvoorstel is tegemoetgekomen aan enkele kritiekpunten. Zo is de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid van de Minister verder beperkt, doordat is opgenomen dat een aanwijzing niet wordt gegeven als de Raad van oordeel is dat de Minister hiermee treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van of de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken (art. 93, vierde lid, Wet RO).

Met de regels voor de financiering zoals neergelegd in de Wet RO en nader uitgewerkt in het Besluit financiering rechtspraak 2005, waarin de rechtspraak een sterke rol heeft, is invulling gegeven aan de aanbeveling van de Commissie Leemhuis om aan te sluiten bij de systematiek van de begroting van Hoge Colleges van Staat. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat ten tijde van de kritiek vanuit de Hoge Raad de invulling van de financieringssystematiek zoals thans neergelegd in het Besluit financiering rechtspraak nog niet uitgekristalliseerd was.

De Wet Organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak zijn door de Tweede Kamer met algemene stemmen en door de Eerste Kamer zonder stemming aangenomen.

Commissie Deetman

Een commissie onder voorzitterschap van drs. W.J. Deetman evalueert de in 2002 in werking getreden Wet Organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak. De commissie brengt haar rapport eind 2006 uit. De commissie is overwegend positief over de reorganisatie en concludeert dat de rechtspraak «op de goede weg is».

Op het punt van de onafhankelijkheid concludeert de commissie dat van enige mogelijke bedreiging van de rechterlijke onafhankelijkheid als gevolg van de nieuwe functionele verhoudingen binnen de gerechten of onvoldoende rechtsbescherming ter zake niet is gebleken. De commissie is positief over de nieuwe financieringssystematiek. De commissie concludeert dat de bekostigingssystematiek in de praktijk naar behoren werkt en dan ook intact dient te blijven. Meer ervaring met de systematiek moet worden opgedaan om de mogelijkheden van de systematiek beter en volledig te benutten. De commissie constateert dat de gerechtsbe-

¹⁰ Handelingen II, 1999–2000, 27 182, nr. 3, p. 18–19.

sturen nog stappen moeten zetten van beheren naar besturen en doet aanbevelingen om de bestuurskracht te vergroten. Aan de positionering van de rechtspraak in het staatsbestel is in de evaluatie niet afzonderlijk aandacht besteed.

De Wet herziening gerechtelijke kaart die in 2013 in werking is getreden heeft de laatste grote wijziging in het stelsel doorgevoerd. Met deze wet is onder meer uitvoering gegeven aan aanbevelingen van de Commissie Deetman om de bestuurskracht van de gerechten te vergroten.

2. Internationaal

De Commissie Leemhuis heeft in haar rapport ook uitvoerig aandacht besteed aan de eisen die vanuit internationaalrechtelijk perspectief aan de rechtspraak moeten worden gesteld. Daaruit kon worden geconcludeerd dat de positionering en financiering van de rechtspraak, zoals destijds bij de oprichting van de Raad vormgegeven, in overeenstemming was met internationale richtlijnen. Er zijn na het rapport Leemhuis nog wel diverse «opinions» en richtlijnen verschenen. Ik volsta met een selectie van enkele belangrijke noties.

In 2010 wordt door het committee van Ministers van de Raad van Europa aanbeveling CM/Rec (2010) 12 *on judges: independence, efficiency and responsibilities* aangenomen. Dit tegen de achtergrond van de opvattingen van de Consultative Council of European Judges (CCJE)¹¹, de rapporten van the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) en the European Charter on the Statute for Judges prepared within the framework of multilateral meetings of the Council of Europe.

Relevant voor de financiering van de rechtspraak zijn met name de aanbevelingen van het Committee van Ministers in het vijfde hoofdstuk over onafhankelijkheid, efficiency en middelen. Daarin staan uitgangspunten die leiden tot de aanbeveling dat «*each state should allocate adequate resources, facilities and equipment to the courts to enable them to function in accordance with the standards laid down in Article 6 of the Convention and to enable judges to work efficiently*» (art 32). Voor wat betreft «*Courts Administration*» wordt daar aan toegevoegd dat vertegenwoordigende organisaties van de Rechtspraak «*may be consulted when the judicial systems's budget is being prepared*».

Volgens de aanbevelingen van de Raad van Europa is dus van belang dat de rechtspraak een rol speelt bij de totstandkoming van het budget en – financieel – adequaat wordt toegerust.

Sinds 2004 is er een Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak (ENCJ). Door dit netwerk zijn met enige regelmaat algemene aanbevelingen gedaan ten aanzien van de inrichting van de rechterlijke organisatie. In een verklaring van 3 juni 2016 is de aanbeveling opgenomen dat

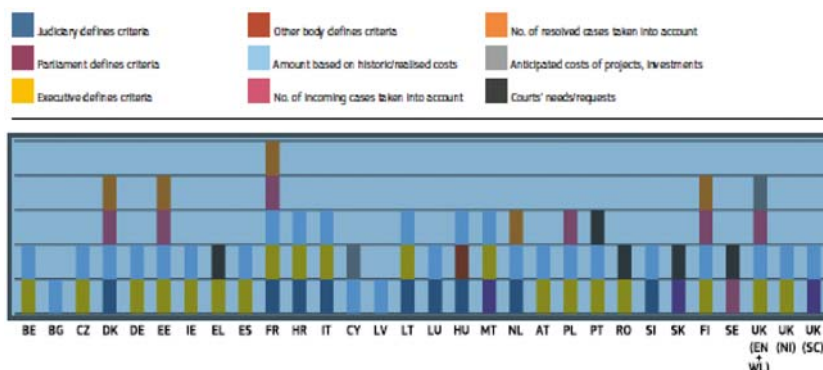
¹¹ In 2002 heeft de CCJE als een van zijn eerste opinions geformuleerd dat vertegenwoordigers van de gerechten zouden moeten worden betrokken bij het opstellen van de begroting en dat de begroting voldoende zou dienen te zijn om te functioneren volgens de normen van artikel 6 EVRM. In 2007 is daar aan toegevoegd dat Raden voor Rechtspraak bij voorkeur taken op het gebied van begroting en bedrijfsvoering dienen te vervullen en de rechtspraak een *self governing institution* diende te zijn. Zie onder andere Opinion No. 1 (2001) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, Opinion No. 2 (2002) on funding and management of courts, Opinion No. 10 (2007) on the Council for the Judiciary at the Service of Society, Opinion No. 17 (2014) on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence, Opinion No. 18 (2015) on the position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy and its European Charter for the Statute of Judges.

«the creation of the budget for the justice system should be systemically and practically free from inappropriate political interference, so that courts are financed on the basis of objective and transparent criteria».¹²

Met de diverse indicatoren van het European Justice Scoreboard kan een beeld worden geschetst van de stand van zaken voor de Europese landen met betrekking tot het bepalen van de budgetten van de rechtspraak.

Figuur 1 laat zien welke criteria in Europese landen worden toegepast om de financiële middelen van de rechtspraak te bepalen. Het gaat daarbij zowel om de vraag welke criteria in de bekostigingssystematiek gehanteerd worden als ook om de vraag wie deze criteria definieert.

Figuur 1: Criteria voor het vaststellen van de financiële middelen voor de rechtspraak



De figuur biedt naar zijn aard een zeer globaal overzicht, waaronder zich nog vele nuances voordoen per bekostigingssysteem. Gelet op de eigenheid van de stelsels van de diverse landen kunnen uit deze figuur geen verstrekkende conclusies worden getrokken, maar geeft het wel een indicatie voor vergelijking.

Uit de figuur kan worden afgeleid dat Nederland niet bij de ruime meerderheid van Europese landen behoort waar de uitvoerende macht de rechtspraak vooral begroot op basis van de begroting van het vorige jaar. In Nederland worden de afgedane zaken in beschouwing genomen en heeft de rechtspraak een essentiële rol bij de begrotingsvoorbereiding. De rol van de uitvoerende macht is in vergelijking met de meeste Europese landen beperkter. In het overgrote deel van de Europese landen is het Ministerie van Justitie bij de begrotingsvoorbereiding en verantwoording van de rechtspraak betrokken.

Geconcludeerd kan worden dat Nederland met de bekostigingssystematiek op basis van transparante en objectieve criteria en de rol van de rechtspraak in de begroting voldoet aan twee centrale aanbevelingen van de Raad van Europa inzake de bekostiging van de rechtspraak.

3. De Comptabiliteitswet 2016

Bij de Tweede Kamer is aanhangig de Comptabiliteitswet 2016¹³. Hierna schets ik kort het stelsel zoals dat er voor colleges onder de nieuwe Comptabiliteitswet uitziet. Dat wijkt overigens niet wezenlijk af van het stelsel onder de huidige Comptabiliteitswet 2001. Het onderstaande is gebaseerd op het ingediende wetsvoorstel en de memorie van toelichting daarbij.

¹² Genoemd in het artikel van Sterk en Van Dijk.

¹³ Kamerstuk 34 426, nr. 2.

Het gaat om het opnieuw vaststellen van de Comptabiliteitswet waarbij de opbouw van de wet anders is en op diverse onderdelen wijzigingen zijn aangebracht. Het gaat om een «integrale modernisering waarbij duurzaamheid, flexibiliteit, een moderne opzet en het regelen van de hoofdzaken voorop staan».

Het eerste artikel van de nieuwe wet betreft een definitiebepaling waarin bij de definitie van het begrip college een opsomming is gegeven van organisaties die als college zijn aangemerkt. Het begrip «Hoge Colleges van Staat» komt in de nieuwe wet niet meer voor. Zij maken onderdeel uit van het nieuwe begrip «college». De colleges hebben een eigen niet-departementale begroting, die als zodanig bij de Tweede Kamer wordt ingediend en vastgesteld. Er is altijd een Minister verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van een college en de indiening daarvan. In het voorstel zijn dat, evenals onder de huidige Comptabiliteitswet 2001, respectievelijk de Ministers van Algemene Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Comptabiliteitswet 2016 verzet zich er niet tegen dat ook andere Ministers verantwoordelijk zijn voor de begroting van een college.

De Comptabiliteitswet bepaalt dat de betrokken Ministers afspraken met de colleges maken over het begrotingsbeheer, financieel beheer of de materiële bedrijfsvoering, waarbij rekening wordt gehouden met de staatsrechtelijke positie van de colleges. Bij afspraken over het begrotingsbeheer valt te denken aan afspraken over de begrotingsvoorbereiding, het opstellen en de logistieke procedure van de betrokken begrotingswetten, de begrotingswijziging, de suppletore begrotingswetten, de begrotingsverantwoording en de betrokken jaarverslagen en auditrapporten.

Al deze onderwerpen zijn voor de rechtspraak nu uitputtend geregeld in de Wet op de rechterlijke organisatie en het Besluit financiering rechtspraak 2005.

De Minister van Financiën heeft bijzondere verantwoordelijkheden voor het begrotingsbeheer van het Rijk. Een belangrijk instrument dat de Minister van Financiën in dit verband ter beschikking heeft, is het budgettair toezicht dat de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) tijdens het begrotings- en verantwoordingsproces uitvoert. Dit betekent dat de inspectie toezicht houdt op het begrotingsbeheer van alle departementen en de colleges. De Minister van Financiën kan bezwaar maken tegen een ontwerpbegroting van een college. De Minister van Financiën maakt zijn bedenkingen en bezwaren aan de betreffende colleges in beginsel kenbaar door tussenkomst van de betrokken Minister.

Zoals hiervoor opgemerkt is de begrotingsprocedure voor de rechtspraak geënt op de procedure voor Hoge Colleges van Staat. Daarom is het begrotingsvoorstel van de Raad leidend, kan daar alleen gemotiveerd van worden afgeweken en vormt de begroting van de rechtspraak een afzonderlijk onderdeel van de begroting van Veiligheid en Justitie. Ook bij een positie als college in de Comptabiliteitswet is sprake van (voorafgaand) toezicht op het begrotingsbeheer en bestaat de mogelijkheid van afwijking van de ingediende begroting. Er is geen sprake van immuniteit voor rijksbrede taakstellingen. De afgelopen jaren zijn ook colleges aangeslagen voor de efficiëncystaakstellingen van dit kabinet.