

Vergaderjaar 2016–2017

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. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 februari 2017 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 23 mei 2017, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Het advies van de Afdeling is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 28 november 2016 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe dat in de Comptabiliteitswet 2016 wordt voorzien in een aparte jaarlijkse begroting voor de Raad voor de rechtspraak. Daarmee wordt beoogd een heldere wettelijke scheiding aan te brengen tussen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en die van de Raad voor de rechtspraak. Het indienen en verdedigen van de begroting voor de Raad van de rechtspraak blijft de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie.

Naar het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State maakt het voorstel niet duidelijk hoe de doelstelling om met het oog op de financiering de onafhankelijke positie van de rechtspraak te versterken zich verhoudt tot andere relevante constitutionele uitgangspunten zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, het budgetrecht van het parlement en de positie van de formele wetgever. Gelet op het feit dat het voorstel alleen de instelling van een aparte rechtspraakbegroting regelt en overigens blijkens de toelichting de bestaande verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie en de geldende wettelijke begrotingsregels ongewijzigd laat, lijkt het voorstel alleen symbolische betekenis te hebben en daarmee niet in betekenisvolle mate bij te dragen aan de beoogde doelstelling.

Voor zover het voorstel beoogt meer dan symbolische betekenis te hebben en de onafhankelijkheid van de rechtspraak bij de vaststelling van de begroting ook daadwerkelijk te versterken, zou het onvermijdelijke gevolg daarvan zijn dat de ruimte van de verantwoordelijke Minister en van de wetgever om op grond van een financiële afweging van alle overheidsuitgaven te bepalen hoeveel geld op de begroting beschikbaar is voor de rechtspraak, ten opzichte van de bestaande situatie wordt beperkt.

In het licht van het met die afweging samenhangende budgetrecht en de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie toont het voorstel, voor zover het meer beoogt dan symboliek, niet aan waarom thans tot een andere balans van de relevante constitutionele uitgangspunten moet worden gekomen dan de balans die onder de huidige wetgeving is bereikt. Voorts blijkt uit de toelichting niet waarom, mede gelet op de aanbevelingen uit een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer, de in de praktijk bestaande knelpunten niet op adequate wijze binnen de huidige wettelijke systematiek kunnen worden opgelost. Gelet op deze overwegingen komt de Afdeling tot de conclusie dat het nut en de noodzaak van het voorliggende voorstel niet zijn aangetoond. Zij adviseert het voorstel te heroverwegen.

1. Inleiding

Uit de toelichting komt naar voren dat het voorstel is ingegeven door de wens om de onafhankelijkheid van de rechtspraak in de begroting beter tot uitdrukking te laten komen. Volgens de toelichting vereist dit dat de wijze van financiering van de rechtspraak objectief plaatsvindt, zo onafhankelijk mogelijk van de andere staatsmachten. Een aparte begroting voor de rechtspraak is, zo zegt de toelichting, zuiverder en past beter bij de positie die de rechtspraak heeft in de trias politica. De toelichting wijst in verband daarmee op de lopende discussie over de financiering van de rechtspraak in het huidige stelsel.¹ In het bijzonder wordt als kritiek genoemd dat, nu de rechtspraak onderdeel is van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, onvoldoende rekening wordt gehouden met de bijzondere positie van de rechterlijke macht.²

De Afdeling gaat hieronder eerst in op de constitutionele uitgangspunten die voor de beoordeling van het voorstel van belang zijn (punt 2). Vervolgens besteedt de Afdeling aandacht aan de huidige begrotingssystematiek tegen de achtergrond van de discussie over het bestuur en beheer van de rechterlijke organisatie zoals deze tijdens de voorbereiding van de in 2002 tot stand gekomen wetgeving is gevoerd (punt 3). Daarna volgt de beoordeling van het nut en de noodzaak van het voorstel (punt 4) en tot slot de conclusie (punt 5).

Initiatiefnemer dankt de Afdeling advisering van de Raad van State voor het gegeven advies bij diens voorstel van wet 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.

¹ Toelichting, I Algemeen, Discussie.

² In dit verband wordt gewezen op het artikelen van Sterk/Van Dijk, Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader, NJB 16 juni 2016, blz. 1683.

2. Constitutionele uitgangspunten

De rechterlijke onafhankelijkheid is verankerd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 14 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 47 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie. Voorts kan worden gewezen op artikel 17 van de Grondwet (Gw) en de uitwerking van de bepalingen over de rechtspraak in hoofdstuk 6 Gw. Deze constitutionele bepalingen werken door in de relevante wetgeving. Daarbij gaat het met name om de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

In 2002 zijn de Wet Raad voor de rechtspraak en de Wet organisatie en bestuur gerechten in werking getreden. Deze wetgeving beoogde voor de rechtspraak een nieuw bestuurs- en beheermodel wettelijk te verankeren. Het beheer van de rechtspraak werd van de Minister van Justitie overgedragen aan de gerechten. Aan het hoofd van de rechtsprekende macht werd een bestuursorgaan, de Raad voor de rechtspraak, ingesteld. Met deze veranderingen werd beoogd zowel het bestuur van de rechtsprekende macht te verstevigen als de rechterlijke onafhankelijkheid te versterken.³

Bij de behandeling van de genoemde wetgeving is uitvoerig ingegaan op de vraag hoe de ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie enerzijds en de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht anderzijds zich tot elkaar verhouden. Tijdens de parlementaire behandeling is onderstreept dat de «trias politica» in ons staatsbestel niet staat voor een absolute machtscheiding maar voor een ingewikkeld stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende organen van wetgeving, bestuur en rechtspraak («checks and balances»).

Ook de rechtsprekende macht maakt deel uit van dit stelsel; in verband daarmee is destijds gesteld «dat de rechterlijke organisatie geen staat binnen de staat dient te worden».⁴ In die context is als het gaat om het beheer van de rechterlijke organisatie het belang onderstreept van andere constitutionele uitgangspunten dan de rechterlijke onafhankelijkheid, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, het budgetrecht van het parlement en de positie van de formele wetgever. Destijds is beoogd tussen alle in het geding zijnde uitgangspunten in de wetgeving een verantwoorde balans te vinden.⁵ Deze wetgeving is vervolgens door Tweede en Eerste Kamer aanvaard en in 2002 in werking getreden.

Initiatiefnemer wenst inderdaad de rechterlijke onafhankelijkheid ook in de begroting beter tot uitdrukking te brengen, maar onderschrijft tegelijkertijd de andere genoemde uitgangspunten zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, het budgetrecht van het parlement en de positie van de formele wetgever. Niet voor niets heeft initiatiefnemer in de toelichting ook benadrukt dat de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk blijft voor de rechtspraakbegroting, het voorstel niets verandert aan de huidige bekostigingssystematiek en daarnaast geen

³ Deze wetgeving kende een lange voorgeschiedenis. Gewezen kan worden op het rapport «Rechtspraak bij de tijd» van de Commissie Leemhuis uit 1998, de contourennota modernisering rechterlijke organisatie (Kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 2) en het advies van de Raad van State bij die nota (Kamerstukken II 1998/99, 26 352, A).

⁴ Rechtspraak bij de tijd, a.w., blz. 13, geciteerd door de regering: Kamerstukken II 1999/2000, 27 182, nr. 3, blz. 9.

⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 27 182, nr. 3, blz. 9.

immunititeit oplevert voor bezuinigingen bij de rechtspraak als het parlement daar in meerderheid toe zou besluiten. Met de voorgestelde wijziging in de Comptabiliteitswet 2016, waarmee een heldere scheiding wordt aangebracht tussen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de begroting van de Raad voor de rechtspraak, wordt juist meer recht gedaan aan de genoemde uitgangspunten en de bedoelingen die de wetgever in 2002 met het nieuwe bestuurs- en beheermodel voor de rechtspraak had.

3. Positie rechtspraak in begrotingssystematiek

In het kader van de reorganisatie van het bestuur en beheer van de rechterlijke organisatie is – rekening houdend met de genoemde constitutionele uitgangspunten – ook de financiering van de rechtspraak op een andere leest geschoeid. Tot 2002 had de Minister van Justitie als het gaat om het beheer van de rechterlijke organisatie een allesomvattende bevoegdheid. Dit werkte door in de wijze van financiering. De Minister bepaalde na overleg met de gerechten hoeveel financiële middelen voor alle onderdelen van de rechtspraak op zijn begroting werden uitgetrokken.

Met de overdracht van het beheer aan de gerechten en de instelling van de Raad voor de rechtspraak is voor de gerechten die onder de Raad voor de rechtspraak vallen,⁶ gekozen voor een nieuwe, de huidige, financieringssysteem. Dit heeft tot gevolg gehad dat de gerechten ook in financieel opzicht op grotere afstand van de Minister zijn komen te staan. In plaats van directe financiering van de gerechten door de Minister ontvangt de Raad voor de rechtspraak vanuit de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een budget voor de rechtspraak als geheel waarmee de Raad de verschillende gerechten financiert.⁷ Voor het bepalen van de hoogte van het budget is voorzien in op objectieve maatstaven gebaseerde prestatiebekostiging. Daarvoor zijn in de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) regels opgesteld, die een zo objectief mogelijke grondslag voor de financiering beogen te geven in de vorm van een stelsel van prestatiebekostiging (prijs per productgroep (p) maal aantal zaken (q)); deze regels zijn nader uitgewerkt in het Besluit financiering rechtspraak 2005.⁸ In dit stelsel is ook voorzien in de vorming van reserves en het aanhouden van een egalisatierekening, waarmee schommelingen in de uitgaven (zowel mee- als tegenvallers) kunnen worden opgevangen.

Met het oog op de totstandkoming van de rechtspraakbegroting is in de Wet RO bepaald dat met inachtneming van de bij of krachtens de wet gestelde financieringsregels de Raad voor de rechtspraak na overleg met de gerechten een begrotingsvoorstel vaststelt, met inbegrip van de aan het toe te kennen budget te verbinden voorschriften, alsmede een meerjarenraming.⁹ In beginsel stelt de Minister de ontwerp-begroting in overeenstemming met het begrotingsvoorstel vast.¹⁰ Dit kan alleen anders zijn indien de Minister zich met het oog op een rechtmatig en doelmatig beheer van 's Rijks gelden niet kan verenigen met het begro-

⁶ Enkele organisaties die zich bezighouden met rechtspraak zijn buiten dit stelsel gebleven, zoals de Raad van State, die een eigen begroting kent als Hoog College van Staat, en de Hoge Raad, die gefinancierd wordt vanuit de begroting voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie (onder de post «rechtsbijstand en rechtspleging»).

⁷ De omvang van dit budget is ongeveer € 1 mrd op een bedrag van circa € 11 mrd op de totale begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (zie Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VI, nr. 1).

⁸ Zie voor een overzicht Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 352, blz. 3–6.

⁹ Artikel 98, eerste en tweede lid, Wet RO.

¹⁰ Artikel 99, eerste lid, Wet RO.

tingsvoorstel van de Raad of een onderdeel daarvan en daaropvolgend overleg met de Raad niet tot overeenstemming leidt. Indien in dat geval de Minister overwegende bezwaren houdt, kan de Minister uiteindelijk een ten opzichte van het voorstel van de Raad voor de rechtspraak gewijzigd voorstel in het begrotingsvoorstel opnemen.¹¹ Daarbij ligt het voor de hand dat in de toelichting op het voorstel wordt vermeld dat geen overeenstemming kon worden bereikt, waarom de Minister van het begrotingsvoorstel van de Raad wenst af te wijken en welke consequenties daaraan zijn verbonden voor de rechtspraak. Met deze wettelijke procedure is beoogd recht te doen aan enerzijds de wens om te komen tot versterking van de institutionele onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht en anderzijds andere constitutionele uitgangspunten dan de rechterlijke onafhankelijkheid, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, het budgetrecht van het parlement en de positie van de formele wetgever (zie hiervoor punt 2).

Initiatiefnemer dankt de Afdeling advisering van de Raad van State voor de uiteenzetting van de huidige financieringssysteem. De prestatiebekostiging is in theorie inderdaad op objectieve maatstaven gebaseerd, namelijk de in de Wet op de rechterlijke organisatie neergelegde regels die neerkomen op prijs per productgroep (P) maal het aantal zaken (Q), ofwel de $P \times Q$ -financiering. Dit objectieve stelsel werkt in de praktijk echter niet meer zoals het bedoeld was, zoals ook reeds door de Algemene Rekenkamer is vastgesteld. Sinds 2010 staat het financieringssysteem onder druk. De mogelijkheden om het tarief (de P) te bepalen worden gebruikt om het budget van de rechtspraak binnen de begroting van het ministerie te laten passen, dan wel de rechtspraak bij te laten dragen aan de taakstellingen. Het budget wordt feitelijk bepaald door de (beperkt) beschikbare middelen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit is nooit de bedoeling geweest van het in de Wet op de rechterlijke organisatie neergelegde financieringssysteem. Met het scheiden van de begroting voor de rechtspraak van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt de in de regels vastgelegde financieringssysteem beter inzichtelijk gemaakt en kan over het wenselijk geachte budget voor de rechtspraak een aparte discussie plaatsvinden.

4. Nut en noodzaak van het voorstel

a. Inleiding

Het voorstel strekt er toe dat door een wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 de begroting voor de Raad van de rechtspraak in een apart begrotingsvoorstel wordt opgenomen. Aan de bestaande regelingen verandert het voorstel overigens niets. De Minister van Veiligheid en Justitie is volgens het voorstel, net als onder de huidige wetgeving het geval is, verantwoordelijk voor deze begroting. Het voorstel voorziet ook niet in wijziging van de hiervoor besproken regels en procedures van de Wet RO om te komen tot een begrotingsvoorstel en om de hoogte van het budget voor de rechtspraak te bepalen.

In de toelichting wordt erkend dat ook andere organisaties met een aparte begroting zoals de Hoog Colleges van Staat, de laatste jaren niet gevrijwaard zijn gebleven van bezuinigingen.¹² Met het voorstel wordt blijkens de toelichting dan ook niet beoogd voor de rechtspraak

¹¹ Artikel 99, tweede en derde lid, Wet RO.

¹² Daarbij zij opgemerkt dat de hiervoor besproken uitgangspunten (zie punt 2) ook gelden voor de Hoog Colleges van Staat.

immuniteit voor bezuinigingen te bewerkstelligen.¹³ Tegelijkertijd schaart de initiatiefnemer zich achter het standpunt van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak dat – zo is de stelling – vanwege het feit dat de rechtspraak als apart onderdeel is ondergebracht bij de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie het huishoudboekje van de Minister leidend is bij de prijsonderhandelingen waardoor financiering van rechtszaken deels een politieke keuze is.¹⁴ Doordat de rechtspraak niet is afgezonderd van de begroting van de andere staatsmachten maar een onderdeel vormt van het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, wordt zij behandeld als een uitvoerende dienst, in plaats van een als een onafhankelijke staatsmacht, aldus de initiatiefnemer.¹⁵

b. Afweging constitutionele uitgangspunten

Voor zover het voorstel beoogt – zoals de toelichting stelt – de onafhankelijke positie van de rechtspraak in de trias politica te versterken is essentieel dat duidelijk wordt welke gevolgen die verandering heeft voor de andere in het geding zijnde constitutionele uitgangspunten zoals die hiervoor genoemd (punt 2) en hoe die uitgangspunten in het kader van het voorstel tegen elkaar worden afgewogen. In het bijzonder is de vraag of en in welke mate de beoogde versterking van de onafhankelijke positie van de rechtspraak de ruimte van de verantwoordelijke Minister en – uiteindelijk – de wetgever beperkt om gelet op de in totaal beschikbare financiële middelen, een financiële afweging te maken en – gegeven de gemaakte afweging – te bepalen hoeveel geld op de begroting beschikbaar is voor de rechtspraak.

De Afdeling merkt op dat de toelichting aan bovenstaande vragen onvoldoende aandacht besteedt. Met name wordt uit de toelichting niet duidelijk in hoeverre de doelstelling van de initiatiefnemer om door een aparte begroting de onafhankelijkheid van de rechtspraak te versterken, verenigbaar is met andere eveneens door de initiatiefnemer ingenomen uitgangspunten. Daarbij gaat het er met name om dat volgens de initiatiefnemer:

- de Minister van Veiligheid en Justitie ingevolge het voorstel voor de rechtspraakbegroting verantwoordelijk blijft;¹⁶*
- het niet de bedoeling van het voorstel is om bezuinigingen bij de rechtspraak te voorkomen en*
- er door het voorstel niets verandert aan de huidige bekostigingssysteem voor de rechtspraak.*

¹³ Toelichting, I Algemeen, Motivatie van het voorstel. Zie ook het debat tussen de Minister van Financiën en de indiener tijdens de behandeling van de Comptabiliteitswet 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 34 426, nr. 30, blz. 24–27). Het onderwerp van het debat was het – verworpen – gewijzigde amendement van de leden van Nispen c.s. bij de behandeling van het voorstel voor de Comptabiliteitswet 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 34 426, nr. 23). Het onderhavige voorstel is inhoudelijk gelijk aan dat amendement.

¹⁴ Toelichting, I Algemeen, Discussie.

¹⁵ Toelichting, I Algemeen, Motivatie van het voorstel. Daarbij wordt verwezen naar Kees Sterk & Frans van Dijk, Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader. Generieke kortingen op het rechtspreken zijn in strijd met de wet, NJB 2016, afl. 24, blz. 1683–1688. De auteurs waren ten tijde van het artikel vicevoorzitter resp. directeur van de Raad voor de rechtspraak.

¹⁶ De toelichting stelt in dit verband dat de Minister verantwoordelijk blijft voor de «verdediging» van de rechtspraakbegroting (Toelichting, I Algemeen, Motivatie van het voorstel). Ministeriële verantwoordelijkheid behelst echter meer dan alleen de «verdediging» van de begroting; de Minister kan in constitutionele zin alleen verantwoordelijk zijn als hij uiteindelijk met inachtneming van de wettelijke procedure de inhoud bepaalt van het begrotingsvoorstel dat aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd.

Gelet op deze uitgangspunten is het volgens de Afdeling niet vanzelfsprekend dat alleen een aparte begroting voor de rechtspraak in betekenisvolle mate aan versterking van de onafhankelijkheid voor de rechtspraak zal bijdragen. De verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie voor een aparte begroting is immers niet anders dan die voor de departementale begroting. Zoals hiervoor in punt 3 reeds is uiteengezet betekent de onafhankelijkheid van de rechtspraak niet dat immuniteit kan worden geclaimd voor eventuele bezuinigingen.¹⁷ De enkele omstandigheid dat een aparte begroting voor de rechtspraak wordt opgesteld, kan daaraan ook niet afdoen. In die zin lijkt het voorstel – gelet op het feit dat met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid de rechtspraak bij de vaststelling van de begroting thans al een bijzondere positie inneemt (zie hiervoor punt 3) – alleen symbolische betekenis te hebben.¹⁸

Voor zover het voorstel beoogt meer dan symbolische betekenis te hebben en de onafhankelijkheid van de rechtspraak bij de vaststelling van de begroting ook daadwerkelijk te versterken, zou het onvermijdelijke gevolg daarvan zijn dat de ruimte van de verantwoordelijke Minister en van de wetgever om op grond van een financiële afweging van alle overheidsuitgaven te bepalen hoeveel geld op de begroting beschikbaar is voor de rechtspraak, ten opzichte van de bestaande situatie wordt beperkt.¹⁹ In dat geval rijst de vraag waarom thans tot een andere balans van de relevante constitutionele uitgangspunten moet worden gekomen dan de balans die na ampele overweging (zie hiervoor punten 2 en 3) onder de huidige wetgeving is bereikt. Indien het voorstel dat beoogt, is de noodzaak daarvan in de toelichting – alleen al vanwege het ontbreken daarin van een afweging tussen de genoemde uitgangspunten – niet aangetoond. Daarbij merkt de Afdeling – in aansluiting op eerdere advisering van de Raad van State – op dat in ons parlementair stelsel essentieel is dat de regering en meer in het bijzonder de Minister van Veiligheid en Justitie volledig aanspreekbaar blijft op het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en de daarvoor in te zetten publieke middelen.²⁰ Indien daadwerkelijk een versterking van de rol van de rechtspraak in de begrotingssystematiek zou worden beoogd, zou die aanspreekbaarheid worden beperkt.

c. Knelpunten in de praktijk

Het voorstel is hoofdzakelijk gebaseerd op de stelling dat doordat de Rechtspraak niet is afgezonderd van de begroting van de andere staatsmachten maar een onderdeel vormt van het begrotingshoofdstuk, zij behandeld wordt als een uitvoerende dienst in plaats van als een onafhankelijke staatsmacht.²¹ In de toelichting wordt dit niet gemotiveerd. Daarbij merkt de Afdeling op dat de rechtspraak – anders dan de

¹⁷ Zie in deze zin ook Opinion no. 598/2010, CDL-AD(2010)038 van de Venice Commission.

¹⁸ Waarbij overigens opvallend is dat het voorstel de financiering van de Hoge Raad uit de begrotingspost «rechtsbijstand en rechtspleging» op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie ongemoeid laat, terwijl de Hoge Raad toch als een belangrijk symbool van de onafhankelijke rechtspraak kan worden gezien.

¹⁹ Dat was het geval in de oorspronkelijke versie van het amendement bij het voorstel voor de Comptabiliteitswet 2016. Daarin was voorzien in een inhoudelijke aanpassing van artikel 99 RO die inhield dat de Minister van Veiligheid en Justitie het voorstel van de Raad voor de rechtspraak in het wetsvoorstel opneemt, tenzij een zwaarwegende reden zich hiertegen verzet. Deze formulering impliceert ten opzichte van de huidige procedure een inperking van de ministeriële bevoegdheid en verantwoordelijkheid (zie Kamerstukken II 2016/17, 34 426, nr. 9).

²⁰ Anders kunnen volgens de Raad destijds verschillen van inzicht tussen politiek en bestuur enerzijds en de rechter anderzijds over in acht te nemen prioriteiten al snel tot onoplosbare conflicten leiden (zie Kamerstukken II 1998/99, 26 352, A, blz. 5–6).

²¹ Toelichting, I Algemeen, Motivatie van het voorstel.

ambtelijke diensten en organen die onder hetzelfde begrotingshoofdstuk vallen – met het oog op de financiering in de Wet RO een bijzondere wettelijke positie hebben.²² Uit de toelichting blijkt niet waarom deze wettelijke waarborgen – die zoals hiervoor uiteengezet juist met het oog op de bijzondere constitutionele positie van de rechtspraak tot stand zijn gekomen – niet toereikend zijn om tot een adequate vaststelling van de rechtspraakbegroting te komen en om eventuele verschillen van inzicht tot een bevredigende oplossing te brengen. Zoals de toelichting vermeldt is het binnen de sinds 2002 bestaande wettelijke procedure ook nog niet voorgekomen dat de Minister en de Raad voor de rechtspraak het niet eens konden worden.²³

In de toelichting wordt ter motivering van het voorstel ook gewezen op een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Deze stelt vast dat het stelsel van prestatiebekostiging in de praktijk gepaard gaat met een budgetplafond. De werking van dat stelsel en de daarmee beoogde doelmatigheidsprikkels worden daardoor beperkt. Dat neemt niet weg – zo concludeert de Algemene Rekenkamer – dat na invoering van de prestatiebekostiging de stijging van de kosten per rechtszaak wel is gestopt. Onvoldoende duidelijk is wat de gevolgen daarvan zijn voor de kwaliteit van de rechtspraak; goede informatie daarover en over de mogelijkheden van doelmatigheidsverbetering ontbreekt.

De Algemene Rekenkamer komt op grond van deze bevindingen zowel voor de Minister van Veiligheid en Justitie als voor de rechtspraak met aanbevelingen om de werking van het bestaande financieringssysteem in de praktijk te verbeteren.²⁴ Mede gelet op deze aanbevelingen rijst de vraag of de aanpak van de in de praktijk geconstateerde knelpunten niet meer kans op verbetering biedt dan de voorgestelde wetswijziging. De toelichting gaat daarop niet in. Ook in dat licht bezien acht de Afdeling de noodzaak van het voorstel onvoldoende aangetoond.

Initiatiefnemer is inderdaad van mening dat de rechtspraak, nu zij een onderdeel vormt van het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, meer als uitvoerende dienst wordt behandeld dan als onafhankelijke staatsmacht met een bijzondere positie in de trias politica. Het budget van de rechtspraak wordt feitelijk bepaald door de beschikbare middelen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Algemene taakstellingen van het kabinet worden op dit moment ook aan de rechtspraak opgelegd. Daarnaast wordt de rechtspraak geacht bij te dragen aan de financiële problemen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, dat vloeit voort uit de huidige financieringssystematiek.

Met de beoogde versterking van de onafhankelijke positie van de rechtspraak wordt de ruimte van de wetgever om te bepalen hoeveel geld op de begroting beschikbaar is voor rechtspraak in theorie niet kleiner. Immers, een meerderheid van het parlement kan, al dan niet op voorstel van de Minister, nog steeds bepalen dat minder geld beschikbaar is voor de rechtspraak dan uit het financieringsmodel voortvloeit. In de praktijk echter zal een aparte begroting voor de rechtspraak, waarin het resultaat van de P x Q-financiering is neergelegd, de kans verkleinen dat als gevolg van politieke keuzes minder financiële middelen aan de rechtspraak worden toegekend dan op grond van het model naar objectieve maatstaven nodig is voor kwalitatief goede rechtspraak. Dat algemene taakstellingen van het kabinet aan de rechtspraak kunnen worden opgelegd zal als gevolg van dit voorstel niet veranderen. Wat dit voorstel

²² Zie hiervoor paragraaf 3.

²³ Toelichting, I Algemeen, Het huidige systeem.

²⁴ Algemene Rekenkamer, Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid, 19 april 2016.

wel wijzigt, is dat de rechtspraak niet automatisch bij hoeft te dragen aan de financiële problemen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Tegenvallers bij het ministerie worden dus niet rechtstreeks verdeeld over alle onder het ministerie vallende diensten én de rechtspraak, omdat de rechtspraak dan een aparte begroting heeft. In die zin wordt het oorspronkelijke doel van de financieringssysteematiek waar het gaat over de positie van de Minister van Veiligheid en Justitie en de onafhankelijkheid van de rechtspraak weer in ere hersteld. De beoogde versterking van de onafhankelijkheid van de rechtspraak levert daarmee nog geen immuniteit voor bezuinigingen op, maar door het huishoudboekje van de Minister niet of minder leidend te maken voor het begrotingsvoorstel, alsook het feit dat er zo nodig een aparte discussie over de afgescheiden begroting ontstaat, wordt het transparanter en inzichtelijker hoeveel geld de wetgever over heeft voor de rechtspraak en of er al dan niet wordt afgeweken van hetgeen uit het P x Q-model voortvloeit. De aanspreekbaarheid van de Minister van Veiligheid en Justitie op het functioneren van de rechterlijke organisatie en de daarvoor in te zetten publieke middelen wordt daarmee niet beperkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer bij het kritische rapport over de bekostiging van de rechtspraak. De aanbevelingen houden onder andere in dat de Minister de Tweede Kamer goed moet informeren over de risico's voor de kwaliteit van de rechtspraak als door financiële krapte minder geld ter beschikking kan worden gesteld en dat de rechtspraak zou kunnen investeren in betere informatie over de kosten en de kwaliteit van de rechtspraak zodat de Minister beter kan afwegen welke risico's er zijn voor de kwaliteit wanneer er minder middelen beschikbaar worden gesteld. Deze aanbevelingen, die overigens niet erg enthousiast zijn overgenomen door de Minister, doen niets af aan de positionering van de rechtspraak, die begrotingstechnisch onderdeel uitmaakt van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het beter tot uitdrukking brengen van de onafhankelijke positie van de derde staatsmacht, zoals voorgesteld, past goed bij de strekking van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en is naar de mening van de initiatiefnemer zuiverder en beter passend bij de positie die de rechtspraak heeft in de trias politica.

5. Conclusie

Gelet op bovenstaande overwegingen komt de Afdeling tot de conclusie dat het nut en de noodzaak van het voorliggende voorstel niet zijn aangetoond. Zij adviseert het voorstel te heroverwegen.

Initiatiefnemer is van mening dat met de reactie op de opmerkingen, als aanvulling op hetgeen reeds in de memorie van toelichting is vermeld, nut en noodzaak van het voorstel voldoende zijn aangetoond.

Ten overvloede wijst initiatiefnemer er nog op dat deze zienswijze wordt ondersteund door de Raad voor de Rechtspraak in het wetgevingsadvies. Het voorstel om ervoor te zorgen dat de begroting voor de rechtspraak voortaan als aparte begroting wordt ingediend op Prinsjesdag, alsook de wijze waarop de boogde scheiding tussen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en die van de Raad voor de rechtspraak in het initiatiefwetsvoorstel is vormgegeven, kan op instemming van de Raad rekenen. Daarnaast is recent kritiek geuit door diverse auteurs, zoals Bovend'Eert, Brenninkmeijer en Grootelaar, op de huidige financiering en

het ontbreken van een eigen begroting voor de rechterlijke macht.²⁵ Volgens Brenninkmeijer en Grootelaar zien we dat met name de constitutionele onafhankelijkheid van de rechtspraak «in het macrosysteem» steeds meer onder druk lijkt komen te staan als gevolg van de ervaren sturing door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De rechtspraak behoort vanuit staatsrechtelijk en grondwettelijk perspectief een onafhankelijke staatsmacht te zijn die in haar handelen niet ondergeschikt is aan de andere staatsmachten. Brenninkmeijer en Grootelaar stellen dat de Raad voor de rechtspraak, zonder positie van Hoog College van Staat en een eigen begroting, een veel te zwakke positie tegenover het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft. Hoogleraar staatsrecht Bovend'Eert stelt in zijn bijdrage dat de wetgever in 2002 een ernstige constructiefout heeft gemaakt bij de vormgeving van de nieuwe bestuursstructuur van de rechterlijke macht, omdat onvoldoende rekening is gehouden met de in een democratische rechtsstaat vereiste onafhankelijke positie van de rechterlijke macht en van de rechter. Het systeem van prestatiegerichte bekostiging (P x Q) leidt in de praktijk tot een sterk bedrijfseconomische benadering van de werkzaamheden bij de gerechten, waarop de Minister door toekenning van budgetten en bekostiging vergaande invloed kan uitoefenen. Volgens Bovend'Eert is er veel voor te zeggen het budget van de rechterlijke macht te onttrekken aan de begroting van Veiligheid en Justitie en onder te brengen bij de begroting van de Hoge Colleges van Staat.

Initiatiefnemer heeft in een eerder stadium hetgeen met het voorstel van wet wordt beoogd ook voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, die in zijn wetgevingsadvies stelt met belangstelling te hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel en daarvoor zijn waardering uitspreekt²⁶. Het voorstel om ervoor te zorgen dat de begroting voor de rechtspraak voortaan als aparte begroting wordt ingediend op Prinsjesdag kan op instemming van de Raad rekenen. Ook de wijze waarop de beoogde scheiding tussen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en die van de Raad voor de rechtspraak in het initiatiefwetsvoorstel is vormgegeven, kan op instemming van de Raad rekenen. Als toelichting hierop schrijft de Raad van mening te zijn dat de wijze waarop de begroting van de rechtspraak op dit moment onderdeel uitmaakt van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie onvoldoende recht doet aan de onafhankelijke positie die zou moeten volgen uit de trias politica. Ook heeft de huidige afhankelijkheid van de begroting van het Ministerie tot gevolg dat niet zozeer de vraag wat in de praktijk nodig is om zaken tijdig en zorgvuldig af te handelen bepalend is voor de aan de rechtspraak toe te kennen middelen, maar vooral het bij het Ministerie beschikbare budget. Een aparte, niet-departementale begroting zoals in het initiatiefwetsvoorstel wordt beoogd past naar de mening van de Raad beter bij de positie die de Rechtspraak heeft als onafhankelijke staatsmacht in onze trias politica. Hoewel een aparte begroting geen immuniteit oplevert voor bezuinigingen, zullen de beschikbare middelen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie als gevolg van dit initiatiefwetsvoorstel minder bepalend zijn voor de hoogte van de jaarlijkse bijdrage die aan de rechtspraak wordt toegekend. Op deze manier wordt de financieringssystematiek juist ingezet zoals deze bedoeld was: met het

²⁵ «De strijd om de rechterlijke macht», editie 2/2016 van «Rechtstreeks». <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rechtstreeks-2016-2.pdf> en het nieuwsbericht hierover van de Raad voor de rechtspraak, «Rechterlijke organisatie kent constructiefouten», <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechterlijke-organisatie-kent-constructiefouten.aspx>.

²⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

doel om meer afstand van de Minister van Veiligheid en Justitie te creëren en minder afhankelijkheid van het bij de justitiebegroting beschikbare budget.

De waarnemend vicepresident van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann

De initiatiefnemer,
Van Nispen